

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2015 • ANNO XXXVI
aprile/giugno

LE POLITICHE TERRITORIALI.
MODELLI ED ESPERIENZE

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tomaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE
Marina Caporale
Marzia De Donno
Giulia Massari



**MAGGIOLI
EDITORE**

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2015 è di € 116,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN). La Rivista è disponibile nelle migliori librerie. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 25,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 29,00. I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.

La quota di abbonamento alla Rivista in formato digitale per il 2015 è di € 82 + Iva. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275953
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

REFERENTI REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
fparon@regione.emilia-romagna.it
Francesca Palazzi
fpalazzi@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi



INDICE

SAGGI E ARTICOLI

- 313 Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali
Rita Filippini e Alessandra Maglieri
- 331 Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos
Marcos Almeida Cerredá
- 357 La articulación intermunicipal en Argentina. Origen, balance y recomendaciones
Enzo Ricardo Completa
- 381 Las Áreas metropolitanas en el derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica
Francisco Toscano Gil
- 423 Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità
Alexander Grasse

NOTE E COMMENTI

- 447 Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale
Cosimo Tommasi
- 461 Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte delle Regioni a Statuto ordinario
Brunetta Baldi

OSSERVATORIO REGIONALE

- 477 Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stima dei vantaggi sulla base dell'analisi dei dati dei bilanci consuntivi e del censimento del personale del 2013
Stefano Ramazza
- 497 La specificità della Provincia di Belluno e i rapporti con la Regione del Veneto: brevi considerazioni sull'art. 15 del nuovo Statuto regionale
Luca Dell'Osta
- 521 Table of contents and abstracts
- 525 Note sugli autori

Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali

*Rita Filippini e Alessandra Maglieri**

L'Istituto della fusione di Comuni sta vivendo un momento di particolare vigore. Numerosi Comuni italiani hanno intrapreso negli ultimi anni percorsi di fusione e le Regioni, competenti in materia per espressa previsione costituzionale, stanno mettendo a punto la rispettiva normativa volta a regolare il procedimento legislativo di fusione. Le Regioni, in particolare, sono competenti ad adottare: leggi regionali di disciplina generale del procedimento di formazione delle singole leggi di fusione; leggi regionali di disciplina del referendum consultivo territoriale; leggi regionali che dispongono e regolano la singola fusione. Il contributo, dopo avere presentato il quadro delle 61 fusioni già realizzate in Italia e dopo avere richiamato le norme statali di riferimento, descrive il generale procedimento legislativo di fusione attraverso la disamina della legislazione regionale, evidenziando gli aspetti peculiari di cui le Regioni si sono dotate.

1. Introduzione: le fusioni in Italia

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dall'incremento dei processi di fusione che oggi fanno contare ben 61 nuovi Comuni nati a seguito di altrettanti percorsi di fusione.

Alle nove fusioni realizzate tra il 1994 ed il 2011¹ se ne sono aggiunte molte altre dal 2013 a luglio 2015² e molti processi sono tuttora in corso in varie Regioni.

* Il presente contributo rappresenta una rielaborazione della relazione svolta in occasione del Seminario organizzato grazie alla collaborazione tra Spisa e Anci – Accademia dell'autonomia, tenutosi il 25 marzo 2015 presso la Spisa. Rita Filippini ha redatto i paragrafi 1, 2, 3, 3.1 e 3.2. Alessandra Maglieri ha redatto i paragrafi 3.3, 3.4, 4 e 5.

(1) Si tratta dei Comuni di: Porto Viro (l.r. Veneto 49/1994); Due Carrare (l.r. Veneto 14/1995); Montiglio Monferrato (l.r. Piemonte 65/1997); Mosso (l.r. Piemonte 32/1998); San Siro (l.r. Lombardia 29/2002); Campolongo Tapogliano (l.r. Friuli-Venezia Giulia 8/2008); Ledro (l.r. Trentino-Alto Adige 1/2009); Comano Terme (l.r. Trentino-Alto Adige 7/2009); Gravedona ed Uniti (l.r. Lombardia 1/2011).

(2) Si tratta dei Comuni di: Rivignano Teor (l.r. Friuli-Venezia Giulia 1/2013); Montoro (l.r. Campania 16/2013); Quero Vas (l.r. Veneto 34/2013); Valsamoggia (l.r. Emilia-Romagna 1/2013); Fiscaglia (l.r. Emilia-Romagna 18/2013); Poggio Torriana (l.r. Emilia-Romagna 19/2013); Sissa Trecasali

Le Regioni finora maggiormente coinvolte da percorsi di fusione sono, per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario: Lombardia con 12 fusioni concluse; Toscana con 8 fusioni concluse; Emilia-Romagna con 5 fusioni concluse; Veneto e Piemonte con 4 fusioni concluse; Marche con 2 fusioni concluse; Campania con una sola fusione conclusa³.

Alle 36 fusioni portate a termine nelle Regioni a statuto ordinario si aggiungono le altre 25 fusioni concluse in Regioni a statuto speciale e, precisamente: 22 fusioni nel Trentino-Alto Adige e 3 fusioni nel Friuli-Venezia Giulia.

Nella maggior parte dei casi, le fusioni hanno portato all'istituzione di nuovi Comuni di modeste dimensioni demografiche, fatte salve un paio di situazioni nelle quali è stata raggiunta la soglia tra i 20.000 e i 30.000 abitanti⁴, e altre 5 soltanto hanno istituito Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti⁵.

(l.r. Emilia-Romagna 20/2013); Figline e Incisa Valdarno (l.r. Toscana 31/2013); Castelfranco Piantiscò (l.r. Toscana 32/2013); Fabbrie di Vergemoli (l.r. Toscana 43/2013); Scarperia e San Piero (l.r. Toscana 67/2013); Crespina Lorenzana (l.r. Toscana 69/2013); Casciana Terme Lari (l.r. Toscana 68/2013); Pratovecchio Stia (l.r. Toscana 70/2013); Trecastelli (l.r. Marche 18/2013); Vallefoglia (l.r. Marche 47/2013); Sant'Omobono Terme (l.r. Lombardia 2/2014); Val Brembilla (l.r. Lombardia 3/2014); Bellagio (l.r. Lombardia 4/2014); Colverde (l.r. Lombardia 5/2014); Verderio (l.r. Lombardia 6/2014); Cornale e Bastida (l.r. Lombardia 7/2014); Maccano con Pino e Veddasca (l.r. Lombardia 8/2014); Borgo Virgilio (l.r. Lombardia 9/2014); Tremezzina (l.r. Lombardia 10/2014); Longarone (l.r. Veneto 9/2014); Predaia (l.r. Trentino-Alto Adige 1/2014); Valdaone (l.r. Trentino-Alto Adige 2/2014); San Lorenzo Dorsino (l.r. Trentino-Alto Adige 3/2014); Valvasone Arzene (l.r. Friuli-Venezia Giulia 20/2014); Sillano Giuncugnano (l.r. Toscana 71/2014); La Valletta Brianza (l.r. Lombardia 1/2015); Pieve di Bono-Prezzo (l.r. Trentino-Alto Adige 1/2015); Dimaro Folgarida (l.r. Trentino-Alto Adige 2/2015); Ventasso (l.r. Emilia-Romagna 8/2015); Altavalle (l.r. Trentino-Alto Adige 6/2015); Altopiano (l.r. Trentino-Alto Adige 7/2015); Amblar-Don (l.r. Trentino-Alto Adige 8/2015); Borgo Chiese (l.r. Trentino-Alto Adige 9/2015); Borgo Lares (l.r. Trentino-Alto Adige 10/2015); Castel Ivano (l.r. Trentino-Alto Adige 11/2015); Cembra Lissnago (l.r. Trentino-Alto Adige 12/2015); Contà (l.r. Trentino-Alto Adige 13/2015); Madruzzo (l.r. Trentino-Alto Adige 14/2015); Porte di Rendena (l.r. Trentino-Alto Adige 15/2015); Primiero San Martino di Castrozza (l.r. Trentino-Alto Adige 16/2015); Sella Giudicarie (l.r. Trentino-Alto Adige 17/2015); Tre Ville (l.r. Trentino-Alto Adige 18/2015); Vallelaghi (l.r. Trentino-Alto Adige 19/2015); Ville d'Anaunia (l.r. Trentino-Alto Adige 20/2015); Borgomezzavalle (l.r. Piemonte 16/2015); Lessona (l.r. Piemonte 17/2015).

(3) Per una panoramica delle fusioni concluse fino al 1° gennaio 2014, si veda G. MARINUZZI e W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrare*, 1, 2014, p. 149 ss.

(4) I due casi sono il Comune di Valsamoggia e il Comune di Figline e Incisa Valdarno che raggiungono, al 1° gennaio 2015 secondo i dati ISTAT, una popolazione, rispettivamente, pari a 30.362 abitanti e 23.641 abitanti.

(5) Sono i Comuni di: Porto Viro con 14.591 abitanti; Scarperia e San Piero con 12.158 abitanti; Vallefoglia con 15.029 abitanti; Borgo Virgilio con 14.788 abitanti; Montoro con 19.612 abitanti.

Alla luce di tali dati, le fusioni, dunque, vengono considerate come strumento per rimediare all'inadeguatezza dei piccoli Comuni, ma possono rappresentare anche un importante volano per lo sviluppo dei territori.

2. Le norme statali e le norme regionali sul procedimento di fusione

La fusione di Comuni rappresenta una ipotesi peculiare di istituzione di nuovo Comune e di modifica di confini comunali e trova disciplina nell'art. 133, comma 2, della Costituzione, ai sensi del quale «la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»⁶.

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, d.lgs. 267/2000 (Testo unico enti locali), la procedura da seguire per l'approvazione delle leggi regionali di modifica dei confini comunali è contenuta in una legge regionale *ad hoc*. Per la fusione di Comuni occorre, dunque, una legge regionale specifica, emanata nel rispetto della legge regionale generale sul procedimento, e preceduta dalla consultazione delle popolazioni interessate che, a sua volta, è disciplinata dalla normativa regionale appositamente prevista.

Sulla base della legge regionale generale sul procedimento viene emanata la legge regionale istitutiva di un nuovo Comune, c.d. legge-provvedimento, alla quale è riconosciuta la potestà di disporre direttamente sulla specifica situazione derivante dalla fusione di preesistenti Comuni⁷.

(6) Tale norma non risulta modificata dal disegno di legge costituzionale A.S. 1429-B «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati e ora all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato. Per la disamina della norma costituzionale in oggetto, si vedano: E. ROTELLI, *Commento all'art. 133*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1990, p. 204 ss.; E. FERIOLI, *Commento all'art. 133*, in *Commentario alla Costituzione Italiana*, Utet, 2006, p. 2548 ss.; C. MAINARDIS, *Commento all'art. 133*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, p. 1144 ss.

(7) Cfr. L. VANDELLI, E. BARUSSO, *Commento all'art. 15, d.lgs. n. 267/2000*, in L. VANDELLI, E. BARUSSO (a cura di), *Autonomie locali: Disposizioni generali, Soggetti, Commento, Parte I, Titoli I-II, artt. 1-35*, Maggioli, 2004, p. 681 ss., spec. p. 684.

Dunque, la legge statale non dispone direttamente, ma rinvia alla legge regionale la disciplina del procedimento legislativo di fusione.

A livello regionale si possono quindi menzionare tre diversi ambiti di intervento: *a)* leggi regionali di disciplina generale del procedimento di formazione delle singole leggi istitutive di nuovi Comuni; *b)* leggi regionali di disciplina dello speciale *referendum* consultivo territoriale; *c)* leggi regionali provvedimentali che concretamente dispongono e regolano la singola fusione.

Ciascuna Regione, sulla base dei principi discendenti dall'art. 133, comma 2, Cost. e dall'art. 15, comma 1, d.lgs. 267/2000, si è dotata di una disciplina generale sul procedimento che conduce alla fusione⁸, nonché di regole per lo svolgimento del *referendum* delle popolazioni interessate⁹. La legislazione regionale, più volte rivista mano a mano che i processi di fusione si sono concretizzati, presenta alcuni tratti comuni e altri profili peculiari che, nell'insieme, consentono di delineare lo schema generale del procedimento legislativo di fusione.

3. Le fasi del procedimento legislativo di fusione

Le principali fasi del procedimento legislativo di fusione, che ricorrono in tutte le leggi regionali sul procedimento legislativo, sono in linea di massima: 1) esercizio della iniziativa legislativa; 2) giudizio preliminare di meritevolezza che culmina nella decisione di deliberare o meno l'indizione del *referendum*, definendo quesito e ambito territoriale; 3) svolgimento del *referendum* e presa d'atto dei risultati; 4) decisione definitiva sulla legge di fusione; a cui fa seguito una fase 5) dedicata all'istituzione del nuovo Comune e alle successive prime elezioni dei suoi organi.

Occorre precisare, però, che le motivazioni della fusione, i vantaggi at-

(8) Le leggi regionali generali sul procedimento legislativo di fusione sono: l.r. Emilia-Romagna 24/1996; l.r. Lombardia 29/2006; l.r. Marche 10/1995; l.r. Piemonte 51/1992; l.r. Toscana 68/2011; l.r. Veneto 25/1992; l.r. Campania 54/1974; l.r. Lazio 19/1980; l.r. Umbria 14/2010; l.r. Abruzzo 143/1997; l.r. Liguria 12/1994; l.r. Puglia 26/1973 e l.r. 34/2014; l.r. Calabria 15/2006; l.r. Basilicata 42/1993; l.r. Molise 35/1975; l.r. Friuli-Venezia Giulia 5/2003; l.r. Trentino-Alto Adige 29/1963.

(9) Le leggi regionali sulla disciplina del *referendum* sono: l.r. Emilia-Romagna 34/1999; l.r. Lombardia 29/2006 e l.r. 34/1983; l.r. Marche 18/1980; l.r. Piemonte 4/1973; l.r. Toscana 62/2007; l.r. Veneto 1/1973; l.r. Campania 25/1975; l.r. Lazio 19/1980; l.r. Umbria 14/2010; l.r. Abruzzo 44/2007; l.r. Liguria 44/1977; l.r. Puglia 27/1973; l.r. Calabria 13/1983; l.r. Basilicata 42/1993; l.r. Molise 35/1975; l.r. Trentino-Alto Adige 16/1950.

tesi, le possibili criticità, il loro esame calato nello specifico contesto territoriale di riferimento alla luce delle sue caratteristiche demografiche, economiche e territoriali sono l'oggetto di una valutazione a monte, compiuta prima di attivarsi da chi promuove l'iniziativa legislativa e soprattutto dalle amministrazioni comunali interessate, per assumere una decisione matura e consapevole sull'opportunità o meno di dare il via ad un percorso legislativo di fusione.

Tale valutazione a monte si traduce molto spesso nell'elaborazione di uno studio di fattibilità che può essere elaborato dalle amministrazioni comunali al loro interno o affidato ad una ditta esterna e che, comunque, non rappresenta una fase formalizzata del procedimento legislativo di fusione.

Le Regioni sostengono i Comuni in queste attività di analisi preliminare e li coadiuvano in vari modi: ad esempio, in Emilia-Romagna, sono erogati contributi per studi di fattibilità commissionati a professionisti esterni; è garantita un'attività di affiancamento diretto ai Comuni mettendo a loro disposizione dati ed indicatori territoriali, economici, sui servizi, imprese, nonché sui bilanci e personale degli enti, tratti da siti statistici regionali aggiornati e certificati; infine, sono previsti contributi per percorsi partecipativi propedeutici alla fusione¹⁰.

3.1. *Iniziativa legislativa*

Considerato che il procedimento di cui si tratta è un procedimento legislativo, che culmina con l'adozione di una legge regionale che dispone l'istituzione di un nuovo Comune e la contestuale soppressione di preesistenti Comuni, la prima fase dell'*iter* è inevitabilmente quella della iniziativa legislativa.

Di norma le leggi regionali generali sul procedimento richiamano il

(10) L'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna nel 2013 e 2014, nell'ambito delle iniziative previste dalla l.r. 3/2010 «Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», ha approvato bandi finalizzati a finanziare progetti di partecipazione dedicati ai percorsi di fusioni di Comuni. A tali bandi hanno aderito varie amministrazioni comunali coinvolte in percorsi di fusione, allo scopo di progettare e realizzare progetti di partecipazione dei cittadini, per accompagnare le comunità nella condivisione del percorso di fusione dei Comuni e, in vari casi, sono stati anche creati siti ufficiali dei progetti di fusione in corso. Sul punto si veda <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia>.

proprio Statuto regionale, in base al quale l'iniziativa appartiene: ai singoli consiglieri regionali; alla Giunta regionale; a Consigli provinciali o Consigli comunali che rappresentino un certo numero di abitanti; ad un certo numero di elettori che esercitano l'iniziativa popolare.

Scorrendo gli Statuti regionali con riguardo ai soggetti abilitati, si notano alcune differenziazioni sia legate al numero di abitanti necessario per esercitare l'iniziativa, sia con riguardo ai soggetti che, in alcuni casi, includono anche i Consigli delle Unioni dei Comuni o la Città metropolitana. A titolo esemplificativo: in Emilia-Romagna sono 5.000 elettori e uno o più Consigli comunali con popolazione di almeno 50.000 abitanti¹¹; in Veneto sono 7.000 elettori, singoli Consigli dei Comuni capoluogo di Provincia e delle Città metropolitane, Consigli comunali con 20.000 abitanti¹²; in Lombardia sono 5.000 elettori, Consigli comunali in numero non inferiore a 5 o con popolazione complessiva di 25.000 elettori¹³; in Piemonte 8.000 elettori, Consigli comunali in numero non inferiore a cinque, oppure uno o più Comuni rappresentanti non meno di 25.000 elettori¹⁴; nelle Marche 5.000 elettori, Consigli comunali in numero non inferiore a 5, Consigli delle Unioni dei Comuni che comprendono almeno 5 Comuni¹⁵; in Lazio 10.000 elettori, Consigli comunali in numero non inferiore a 5 che rappresentino congiuntamente una popolazione di almeno 10.000 abitanti¹⁶; in Toscana 5.000 elettori, 3 Consigli comunali, Città metropolitana¹⁷.

Le leggi regionali che regolano il procedimento di fusione normalmente prevedono una particolare forma di iniziativa legislativa della Giunta, esercitata "per conto" delle comunità interessate¹⁸. In sostanza, i Comu-

(11) Art. 18, comma 2, Statuto dell'Emilia-Romagna, approvato con l.r. 13/2005.

(12) Art. 20, comma 2, Statuto del Veneto, approvato con l.r. 1/2012.

(13) Art. 34, comma 1, Statuto della Lombardia, approvato con l.r. 1/2008.

(14) Artt. 74, comma 2 e 75, comma 1, Statuto del Piemonte, approvato con l.r. 1/2005.

(15) Art. 30, comma 1, Statuto delle Marche, approvato con l.r. 1/2005.

(16) Art. 37, comma 1, Statuto del Lazio, approvato con l.r. 1/2004.

(17) Art. 74, comma 1, Statuto della Toscana dell'11 febbraio 2005.

(18) Ad esempio si vedano art. 8, comma 2, l.r. Emilia-Romagna 24/1996; art. 7, commi 3 e 3-bis, l.r. Lombardia 29/2006, con la peculiarità lombarda di avere scandito termini precisi per l'inten-

ni interessati presentano un'istanza alla Giunta regionale (comprensiva delle rispettive deliberazioni consiliari approvate con maggioranze qualificate) chiedendole di esercitare per loro l'iniziativa legislativa. Questa è stata di gran lunga la modalità di esercizio della iniziativa legislativa più utilizzata in tutti i percorsi di fusione sin qui intrapresi.

Si segnala la modalità di iniziativa della Giunta prevista dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, secondo cui la Giunta regionale si fa promotrice della fusione di Comuni con lo strumento del Programma annuale delle fusioni di Comuni¹⁹. Quando il Programma viene approvato in via definitiva, la Giunta assume l'iniziativa legislativa (ai sensi dell'art. 17, l.r. 5/2003) su ogni singolo progetto di fusione contenuto nel Programma²⁰.

3.2. *Giudizio preliminare di meritevolezza sulla fusione*

Dopo l'approvazione del progetto di legge di fusione, la Giunta regionale lo presenta al Consiglio regionale/Assemblea legislativa, che deve svolgere un preliminare giudizio di meritevolezza del processo di fusione, ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo. Tale giudizio preliminare può culminare con l'adozione, da parte del Consiglio regionale/Assemblea legislativa, della deliberazione di indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni interessate.

Questa fase preliminare è caratterizzata da un'attività istruttoria procedimentale svolta dalla competente Commissione consiliare/assembleare, la quale deve acquisire il parere delle Province interessate²¹ e svolgere ogni atto istruttorio, comprese audizioni pubbliche, in base al quale formulare una relazione al Consiglio/Assemblea, affinché questa possa decidere circa l'esistenza dei requisiti a fondamento della fusione. Non si

ro procedimento legislativo di fusione; art. 8, comma 3, l.r. Marche 10/1995; art. 2-bis, l.r. Piemonte 51/1992; art. 4, comma 3, l.r. Veneto 25/1992; art. 6-bis, l.r. Liguria 12/1994, con la peculiarità ligure per cui l'istanza viene presentata all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e non alla Giunta.

(19) Cfr. art. 8, l.r. Friuli-Venezia Giulia 26/2014.

(20) Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1467 del 22 luglio 2015 sono stati adottati direttive ed indirizzi per l'adozione del primo Programma annuale delle fusioni. V.: <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/fusioni-comuni/Programma/#n0>.

(21) Si segnala il recente intervento della Regione Emilia-Romagna, che ha eliminato l'obbligo di acquisire il parere della Provincia interessata: si veda art. 9, comma 2, l.r. 30 luglio 2015, n. 13.

tratta di una valutazione sul progetto di legge, che non viene esaminato puntualmente, bensì di un giudizio sulla fusione in sé.

Dunque, generalmente la decisione sulla indizione della consultazione referendaria spetta al Consiglio/Assemblea legislativa, a seguito della presentazione di un progetto di legge da parte della Giunta regionale.

Tuttavia, negli ordinamenti regionali, si segnalano alcuni casi in cui il *referendum* è indetto prima di presentare (o a prescindere dal presentare) il progetto di legge di fusione. Così, ad esempio: in Umbria, dove se l'esito del *referendum* è favorevole, entro 60 giorni dai risultati, il Presidente della Regione propone al Consiglio il disegno di legge di fusione. Se l'esito è negativo rimane la facoltà di presentarlo²²; analoga disciplina in Abruzzo, dove l'istanza delle amministrazioni comunali alla Giunta regionale è presentata affinché questa proponga al Consiglio regionale di indire il *referendum*²³; in Liguria, dove il Consiglio regionale, se ritiene proponibile l'iniziativa, procede all'indizione del *referendum* e, con la stessa deliberazione di indizione, affida alla Giunta regionale l'incarico di elaborare entro 30 giorni il disegno di legge²⁴; in Friuli-Venezia Giulia, dove la Giunta regionale è tenuta a presentare al Consiglio il disegno di legge di fusione entro 60 giorni dalla proclamazione dei risultati del *referendum*²⁵.

3.3. *Referendum consultivo delle popolazioni interessate*

La consultazione delle popolazioni interessate è una fase obbligatoria all'interno del procedimento legislativo di fusione, per espressa previsione costituzionale. Come ricordato, infatti, l'art. 133, comma 2 della Costituzione impone alla Regione di sentire le popolazioni interessate prima di istituire un nuovo Comune o modificare le circoscrizioni comunali. La Corte costituzionale ha in più occasioni ribadito che il *referendum* rappresenta la modalità di consultazione praticabile e ricondu-

(22) Cfr. art. 48, commi 2 e 3, l.r. Umbria 14/2010.

(23) Cfr. art. 30, commi 2 e 3, l.r. Abruzzo 44/2007.

(24) Cfr. art. 7, l.r. Liguria 12/1994.

(25) Cfr. art. 19, comma 2, l.r. Friuli-Venezia Giulia 5/2003.

cibile alla competenza regionale e deve riguardare sia i confini del nuovo Comune che il nome²⁶.

Se il *referendum* è un passaggio obbligatorio, non è però vincolante, avendo natura consultiva con l'obiettivo di rappresentare al legislatore regionale qual è la volontà delle popolazioni interessate, prima che venga assunta la decisione finale sulla fusione.

Ciascuna Regione ha una propria disciplina speciale del *referendum* consultivo per le modifiche territoriali e specie nell'epoca recente, in concomitanza con l'intensificarsi dei processi di fusione, le diverse discipline sono state oggetto, più e più volte, di modifiche ed aggiornamenti.

Sebbene il *referendum* abbia valore consultivo, alcune leggi regionali hanno deciso di "autovincolarsi" stabilendo *quorum* e attribuendo effetti vincolanti agli esiti referendari. Le discipline regionali possono essere suddivise in tre tipologie: in alcuni casi sono stabiliti un *quorum* partecipativo dei votanti sugli aventi diritto e un *quorum* deliberativo dato dai voti favorevoli sui votanti; in altri casi è previsto il solo *quorum* deliberativo; in altri casi ancora, invece, vige l'assenza di qualsiasi *quorum*. Nella prima tipologia che prevede un *quorum* partecipativo e un *quorum* deliberativo rientrano le Regioni Liguria²⁷, Umbria²⁸, Calabria²⁹, Trentino-Alto Adige³⁰, Molise³¹. Alla seconda tipologia, che contempla il solo *quorum* deliberativo, afferiscono le Regioni Abruzzo³², Veneto³³,

(26) Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul tema, si rinvia al precedente contributo pubblicato in questa stessa Rivista: A. Maglieri, *La Valle del Samoggia verso la fusione*, in questa Rivista, *Quaderni*, 1, 2012, p. 99 ss., spec. p. 114 ss.

(27) Art. 42, comma 1, l.r. Liguria 44/1977.

(28) Art. 48, comma 1, l.r. Umbria 14/2010.

(29) Art. 34, comma 2, l.r. Calabria 13/1983.

(30) Art. 31-bis, l.r. Trentino-Alto Adige 16/1950.

(31) Art. 14, comma 2, l.r. Molise 35/1975.

(32) Art. 30, comma 1, l.r. Abruzzo 44/2007.

(33) Art. 6, comma 5-bis, l.r. Veneto 25/1992.

Piemonte³⁴, Lazio³⁵, Friuli-Venezia Giulia³⁶, Lombardia³⁷ (con la precisazione di cui si dirà di seguito). Infine, le Regioni che hanno scelto l'assenza di qualsiasi tipo di *quorum* sono Emilia-Romagna³⁸, Marche³⁹, Toscana⁴⁰ e Campania⁴¹.

Dalle modifiche apportate negli ultimi anni alle discipline regionali emerge in sintesi la situazione per cui, in alcuni casi, è stato eliminato il *quorum* partecipativo, ma è stato mantenuto quello deliberativo (Lazio⁴², Abruzzo⁴³, Veneto⁴⁴), in un caso è stato eliminato il *quorum* partecipativo, unico *quorum* prima presente (Campania⁴⁵), in un caso poi è stato in-

(34) Art. 36, comma 3, l.r. Piemonte 4/1973.

(35) Art. 7, comma 3, l.r. Lazio 19/1980.

(36) Art. 19, comma 1, l.r. Friuli-Venezia Giulia 5/2003.

(37) Art. 9, comma 4-bis, l.r. Lombardia 29/2006.

(38) Art. 12, comma 9, l.r. Emilia-Romagna 24/1996.

(39) Art. 10, comma 4, l.r. Marche 10/1995.

(40) Art. 67, comma 1, l.r. Toscana 62/2007.

(41) Art. 29, comma 3, l.r. Campania 25/1975.

(42) L'art. 7, comma 3, l.r. Lazio 19/1980, che dispone: «Il quesito sottoposto a *referendum* è dichiarato accolto qualora la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole ad esso», è stato modificato dall'art. 2, comma 145, lettera a), numero 2), l.r. 7/2014, mentre nella sua versione originaria stabiliva che «Il quesito sottoposto a *referendum* è dichiarato accolto se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e qualora la maggioranza dei voti validamente espressi sia favorevole ad esso».

(43) L'art. 30, comma 1, l.r. Abruzzo 44/2007 prevede che «La proposta soggetta a *referendum* consultivo è approvata, indipendentemente dal numero di elettori che ha partecipato, e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi» ed è stato modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), l.r. 52/2013. Nella sua precedente versione stabiliva: «La proposta soggetta a *referendum* consultivo è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi».

(44) L'art. 1, comma 1, l.r. Veneto 22/2013 ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 6 della l.r. 25/1992: «Quando si tratti della variazione delle circoscrizioni comunali per fusione [...], indipendentemente dal numero degli elettori che ha partecipato, la proposta sottoposta a *referendum* è approvata se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

(45) L'art. 29, comma 3, l.r. Campania 25/1975 fino all'inizio del 2012 stabiliva che «Il *referendum* è valido se alla votazione hanno partecipato la maggioranza degli elettori aventi diritto». L'applicazione di tale norma non ha reso valido il *referendum*, svoltosi il 5 e 6 giugno 2011, nei sei Comuni dell'Isola di Ischia per l'istituzione del nuovo Comune di «Isola d'Ischia» mediante la fusione dei Comuni di «Barano», «Casamicciola Terme», «Forio», «Ischia», «Lacco Ameno» e «Serrara Fontana». In quell'occasione, infatti, è stata raggiunta la percentuale totale di votanti

serito il *quorum* deliberativo, ma solo per la qualificazione come sfavorevole o favorevole dell'esito del voto e non per la validità del *referendum* (Lombardia⁴⁶) e in un caso, infine, è stata ridotta al 40% la percentuale dei votanti per calcolare il *quorum* partecipativo (Trentino-Alto Adige⁴⁷).

3.4. *Decisione definitiva sulla legge di fusione, istituzione del nuovo Comune e prime elezioni dei suoi organi*

Dopo l'espletamento del *referendum* consultivo, il Consiglio regionale/Assemblea legislativa apre la fase di valutazione degli esiti del *referendum* che si chiude con la deliberazione legislativa definitiva sul progetto di legge di fusione.

Laddove il legislatore regionale non si sia auto-vincolato, disponendo effetti cogenti derivanti dal *quorum* partecipativo o deliberativo del *referendum*, la valutazione sugli esiti del *referendum* stesso e le conseguenti decisioni politiche sono rimesse alla discrezionalità ed alla valutazione politica della Regione.

Per consentire, però, una esaustiva valutazione degli esiti referendari, le discipline regionali, sulla scorta di indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, stabiliscono che i risultati del *referendum* siano indicati sia nel loro risultato complessivo, sia sulla base degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata⁴⁸.

del 28,48% (15.080 votanti su 52.948 elettori) con la percentuale dell'85,1% a favore della fusione (fonte Ufficio Elettorale Regionale della Regione Campania). Con l'art. 52, comma 24, lettera b), l.r. 1/2012, è stato modificato l'art. 29 che, al comma 3, ora prevede: «Il *referendum* è valido qualsiasi sia la percentuale dei votanti interessati alla consultazione referendaria».

(46) L'art. 9, comma 4-bis, l.r. Lombardia 29/2006 prevede: «La votazione si intende favorevole in caso di conseguimento, in ogni Comune interessato, della maggioranza dei voti validi favorevolmente espressi». Tale comma è stato aggiunto dall'art. 9, comma 1, lettera g), l.r. 19/2014.

(47) L'art. 31-bis, commi 1 e 2, l.r. Trentino-Alto Adige 16/1950 stabilisce, rispettivamente, che «Ai fini della validità del *referendum* è necessaria la partecipazione al medesimo, in ciascun Comune interessato, di almeno il 40 per cento degli elettori, non computando tra questi i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero...» e che «Il *referendum* si intende abbia dato esito negativo qualora per la formula sottoposta a votazione non sia stata raggiunta la percentuale di voti positivi di almeno il 50 per cento di quelli validamente espressi». Il comma 1 è stato sostituito dall'art. 26, comma 1, lettera b), l.r. 11/2014; nella sua precedente versione stabiliva che «ai fini della validità del *referendum* è necessaria la partecipazione al medesimo della maggioranza degli elettori del Comune o dei Comuni interessati».

(48) Così ad esempio: art. 12, comma 7, l.r. Emilia-Romagna 24/1996; art. 9, comma 4, l.r. Lombardia 29/2006; art. 6, comma 3, l.r. Veneto 25/1992; art. 67, comma 4, l.r. Toscana 62/2007.

Pertanto, la Regione, tenuto conto dei risultati del *referendum*, può, in tali casi, decidere di concludere il procedimento legislativo di fusione, approvando definitivamente la legge regionale ricomprendente tutti i Comuni interessati, anche se l'esito referendario in uno o più di essi fosse stato sfavorevole alla fusione, oppure può decidere di soprassedere a tale fusione. Di norma le leggi regionali prevedono un termine dalla pubblicazione dei risultati del *referendum* per la decisione finale sull'approvazione o meno della legge di fusione; tale termine è, ad esempio, di 60 giorni in Emilia-Romagna⁴⁹ e 45 giorni in Lombardia⁵⁰.

Con la definitiva approvazione della legge regionale di fusione, prende vita il nuovo Comune, ma la data di decorrenza della fusione (quindi di istituzione del nuovo ente) può non coincidere con la data di approvazione della legge stessa. Nelle esperienze di fusione fin qui praticate, ad esempio, in alcune Regioni (come Lombardia e Veneto) si tende a fare coincidere la data della legge di fusione con l'istituzione del Comune, nella maggior parte dei casi (come Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Trentino-Alto Adige), invece, le leggi di fusione stabiliscono la decorrenza che, molto spesso, ricade al 1° gennaio dell'anno successivo a quello di approvazione della legge.

Subito dopo l'approvazione della legge di fusione, occorre realizzare una serie di adempimenti amministrativi volti a portare a conoscenza tutte le amministrazioni nazionali della nascita del nuovo Comune (e della contestuale soppressione di Comuni preesistenti)⁵¹.

Il nuovo Comune sarà, in questa fase, retto da un Commissario prefettizio che condurrà il nuovo ente fino alle elezioni amministrative più vicine. Nel caso dei Comuni (la maggior parte) che nascono dal 1° gennaio di ogni anno, il periodo di commissariamento dura quindi qualche

(49) Cfr. art. 13, comma 2, l.r. Emilia-Romagna n. 24/1996.

(50) Cfr. art. 10, comma 2, l.r. Lombardia n. 29/2006.

(51) La Regione deve dare comunicazione ufficiale della istituzione del nuovo Comune, tra gli altri, a: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (ai fini del codice ISTAT), Agenzia delle Entrate (ai fini del codice catastale e del codice fiscale), al Ministero dell'interno – Dipartimento Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale, Ufficio Trasferimenti Ordinari agli Enti locali, Sportello Unioni (ai fini del codice ente), INPS, INAIL, IGMI – Istituto Geografico Militare, Ministero delle infrastrutture e trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Enti e strutture regionali.

mele, fino alla tornata elettorale primaverile, nella quale vengono eletti, per la prima volta, gli organi del nuovo ente.

Alcune leggi regionali di fusione hanno disposto, e oggi anche la c.d. legge Delrio (art. 1, comma 120, legge 56/2014) espressamente prevede, che i Sindaci uscenti possano collaborare con il Commissario nella fase di transizione dai preesistenti Comuni al nuovo ente.

La legge 56/2014 stabilisce anche che i Comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i Consigli comunali, definire lo Statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo Comune istituito (art. 15, comma 2, d.lgs. 267/2000 come modificato dall'art. 1, comma 117, legge 56/2014)⁵².

4. Principali contenuti delle leggi regionali di fusione

Quale sia, in concreto, il contenuto di una legge regionale di fusione non è espressamente indicato in alcuna norma statale, rientrando la fusione di Comuni nella competenza esclusiva regionale. Nell'intento di ricostruire i principali contenuti delle leggi di fusione, occorre dunque guardare alle esperienze già concluse in Italia.

Le leggi regionali contengono, in parte, oggetti comuni a quasi tutte, in parte, profili innovativi di diversa natura, legati anche al fatto che siano disciplinati da una Regione a statuto ordinario o da una Regione a statuto speciale.

Tra gli oggetti comuni, vi sono le norme istitutive del nuovo ente, che concernono il territorio, la denominazione (che può essere scelta dalle popolazioni interessate in sede di *referendum*, sulla base di una rosa di nomi proposta dalle amministrazioni comunali preesistenti), la decorrenza della fusione, come si è anticipato nel precedente paragrafo. Sempre tra le norme che ricorrono nelle leggi di fusione, vi sono: quelle relative alla successione del nuovo Comune nella titolarità dei beni e

(52) Sul punto cfr. C. TUBERTINI, *Commento al comma 117*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 237 e 238.

di situazioni giuridiche dei preesistenti Comuni (beni demaniali e patrimoniali, personale, titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi); quelle sull'efficacia dei regolamenti e di ogni disposizione generale vigente fino all'adozione degli atti da parte del nuovo Comune; quelle sui contributi regionali derivanti dalla fusione e connesse norme finanziarie; quelle volte a gestire la transizione verso la piena attività del nuovo Comune.

Tra i profili peculiari propri di alcune leggi regionali, si segnalano le norme piemontesi contenenti agevolazioni fiscali per i residenti esentati, per i dieci anni successivi all'istituzione del nuovo Comune, dal pagamento del 50 per cento delle tasse di concessione regionale, dal pagamento delle addizionali regionali, nonché dal pagamento del 50 per cento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario⁵³. Inoltre, si richiamano: le norme trentine sulla gestione provvisoria del nuovo ente da parte dell'Unione di Comuni a cui aderivano i Comuni preesistenti⁵⁴; le norme trentine e friulane sulla prima elezione degli organi e dei municipi⁵⁵ e sulla nomina di un Commissario da parte della Regione⁵⁶.

Vi sono poi, come profilo peculiare, norme che riconoscono priorità assoluta nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali e norme che equiparano il nuovo Comune ad una Unione di Comuni ai fini dell'accesso ai contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore riservati a forme associative di Comuni⁵⁷.

Si aggiungono, inoltre, norme sulla proroga del termine per adempiere agli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali per il nuovo Comune⁵⁸.

(53) V. art. 2, comma 3, l.r. Piemonte 32/1998, istitutiva del Comune di Mosso.

(54) V. art. 6, comma 1, l.r. Trentino-Alto Adige 1/2009, istitutiva del Comune di Ledro.

(55) V. art. 2, l.r. Friuli-Venezia Giulia 8/2008, istitutiva del Comune Campolongo Tapogliano, e art. 9, l.r. Trentino-Alto Adige 1/2009 cit.

(56) V. art. 2, l.r. Friuli-Venezia Giulia 8/2008 cit. e art. 6, l.r. Trentino-Alto Adige 1/2009 cit.

(57) V. art. 5, comma 4, l.r. Emilia-Romagna 1/2013, istitutiva del Comune di Valsamoggia, e art. 4, l.r. Marche 47/2013, istitutiva del Comune di Vallefoglia.

(58) V. art. 7, comma 3, l.r. Emilia-Romagna 19/2013, istitutiva del Comune di Poggio Torriana, e art. 10, comma 1, l.r. Toscana 71/2014, istitutiva del Comune di Sillano Giuncugnano.

Si segnala, infine, la norma emiliano-romagnola sull'istituzione di un Osservatorio regionale del processo di fusione dei Comuni per monitorare gli effetti che scaturiscono dal processo di fusione in tutti i settori amministrativi di competenza regionale ed il concreto impatto del processo di fusione sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese⁵⁹.

5. *L'istituto della fusione: un fenomeno in crescita*

L'incremento del numero di fusioni è tuttora in atto, come dimostrano i numerosi *referendum* consultivi espletati o indetti nelle varie Regioni. Il 31 maggio 2015 si è svolto, con una partecipazione che ha superato il 60% degli aventi diritto, il *referendum* per la fusione di 4 Comuni dell'Alto Appennino Reggiano nell'Emilia-Romagna⁶⁰, il 7 giugno si sono svolti 19 *referendum* per la fusione di 55 Comuni del Trentino-Alto Adige⁶¹, il 14 giugno si sono svolti 3 *referendum* per la fusione di 6 Comuni nel Piemonte⁶² e, nella Regione Lombardia, è stato svolto un *referendum* per la fusione da incorporazione⁶³.

(59) V. art. 4, comma 5, l.r. Emilia-Romagna 1/2013, istitutiva del Comune di Valsamoggia.

(60) Si tratta dei 4 Comuni di Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto, che hanno dato vita al Comune di Ventasso istituito con l.r. 8/2015.

(61) Il *quorum* del 40% di affluenza necessario per la validità dei *referendum* è stato raggiunto in tutti i 55 Comuni interessati. Su 19 progetti di fusione sottoposti a *referendum*, l'esito è stato favorevole per 15 di essi che interessano 45 Comuni. Si veda il sito della Regione Trentino-Alto Adige: <http://www.regione.taa.it/Elettorale/modulistica.aspx> e <http://www.regione.taa.it/SchedaInfo.aspx?Id=826>.

(62) In due casi la popolazione si è espressa a maggioranza per la fusione; nell'altro caso la maggioranza ha votato contro. Nel caso dei Comuni di Seppiana e Viganella, con un'affluenza alle urne intorno al 70%, oltre l'80% ha dato il suo consenso all'accorpamento. Favorevoli alla fusione, per oltre il 90%, anche le popolazioni di Crosa e Lessona, nel biellese. Contrarie all'accorpamento, invece, le popolazioni di Casapinta e Mezzana Mortigliengo, in cui il 59% si è espresso in tal senso. V.: <http://www.lospiffero.com/portineria/referendum-fusioni-comuni-rechigna-luci-e-ombre-22328.html>.

(63) Il 31 maggio 2015 si è svolto il *referendum* per la fusione tra i Comuni di Gordona e Menarola mediante incorporazione del Comune di Menarola. Il sì alla consultazione referendaria ha prevalso. V.: http://www.laprovinciadisondrio.it/stories/Cronaca/referendum-si-alla-fusione-tra-gordona-e-menarola_1123766_11/. Il comma 130 dell'art. 1 della legge 56/2014 prevede che: «I Comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un Comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il Comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del Comune incorporante prevede che alle comunità del Comune cessato siano assicurate adegua-

Inoltre, in Emilia-Romagna sono stati indetti, per l'11 ottobre 2015, tre *referendum* per la fusione di 6 Comuni, di cui 2 dell'Appennino Bolognese⁶⁴, 2 della Provincia di Parma⁶⁵ e 2 della Provincia di Rimini⁶⁶ e, nel Friuli-Venezia Giulia, è stata indetta, per il 18 ottobre 2015, la consultazione referendaria, che interesserà più di 16.000 elettori, per l'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di 2 Comuni della Provincia di Pordenone⁶⁷. Tra il 1° ottobre e il 15 novembre 2015 si svolgerà, poi, il *referendum* per la fusione di 3 Comuni della Provincia di Biella, come deliberato dal Consiglio regionale del Piemonte nel luglio scorso⁶⁸.

Le Regioni, nell'ottica della riduzione del numero dei Comuni, stanno quindi praticando sempre più l'istituto della fusione, nella convinzione che la fusione stessa debba essere vista più come una «opportunità

te forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante *referendum* consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di Comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del Comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione». Sul tema si veda C. TUBERTINI, *Commento al comma 130*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., pp. 246 e 247.

(64) Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 59 del 2 aprile 2015 è stato indetto per domenica 11 ottobre il *referendum* per la fusione dei Comuni di Granaglione e Porretta Terme nella Città metropolitana di Bologna. V.: <http://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=4e779b9de1814e86a96a7e6beaa0b16e>.

(65) Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 140 del 13 luglio 2015 è stato indetto per domenica 11 ottobre il *referendum* per la fusione dei Comuni di Polesine Parmense e Zibello nella Provincia di Parma. V.: <http://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=881b8318eedb49ed9c8410bdc540fa9e>.

(66) Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 141 del 13 luglio 2015 è stato indetto per domenica 11 ottobre il *referendum* per la fusione dei Comuni di Monte Colombo e Montescudo nella Provincia di Rimini. V.: <http://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=88814ac65ca04301be39569067c3cf9d>.

(67) Cfr. decreto del Presidente della Regione n. 169 del 19 agosto 2015: <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/ReferendumAzzanoDecimoPravisdomini/#n1>.

(68) Cfr. Deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte n. 78 del 21 luglio 2015: <http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2015/397-luglio-2015/3974-fusione-di-comuni>.

strategica che come un approdo necessitato per ragioni contingenti»⁶⁹. Per facilitare tali processi, la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, nell'ambito della più ampia legge sul riordino delle funzioni provinciali, approvata alla fine di luglio 2015, ha previsto specifiche norme volte a semplificare il procedimento legislativo di fusione e a rivedere il profilo degli incentivi⁷⁰. La disciplina regionale sul tema, come si è visto, è dunque in costante mutamento, soprattutto ora che le fusioni sono praticate e non solo studiate astrattamente⁷¹.

I processi di fusione coinvolgono anche le amministrazioni centrali che, in sinergia con le Regioni, contribuiscono all'avvio istituzionale di nuovi enti con la contestuale soppressione di preesistenti Comuni. Al di là, dunque, degli ordinamenti regionali a cui spetta occuparsi di fusioni, si sta configurando a livello nazionale la necessità di affrontare le diverse tematiche che, sempre più, caratterizzano la nuova categoria dei c.d. "Comuni scaturiti da fusione", come, ad esempio, in tema di personale, risorse o bilanci⁷².

(69) Così, ad esempio, il Presidente dell'Emilia-Romagna, che, nel Programma di mandato della Giunta comunicato all'Assemblea Legislativa il 26 gennaio 2015 ha indicato come traguardo da raggiungere per le fusioni «entro il 2019 quello di portare a 300 il numero dei Comuni, diminuendone quindi il numero attuale».

(70) Cfr. l.r. 30 luglio 2015, n. 13, «Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni», in particolare art. 9, «Misure per favorire lo sviluppo delle fusioni di Comuni. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 24 del 1996».

(71) A tal fine, gran parte delle Regioni stanno predisponendo siti *web* dedicati al tema delle fusioni, rendendo disponibili informazioni e documentazione utile per l'avvio dei percorsi di fusione. Si vedano, tra gli altri, i siti di: Emilia-Romagna, <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni> e <http://www.assemblea.emr.it/fusione-di-comuni>; Toscana, <http://www.regione.toscana.it/fusioni-di-comuni>; Veneto, <http://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/fusioni-dei-comuni>; Friuli-Venezia Giulia, <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/fusioni-comuni/>; Trentino-Alto Adige, <http://www.regione.taa.it/rapportientilocali/default.aspx>; Marche, <http://marchentilocali.regione.marche.it/Home/GESTIONIASSOCIATEFRACOMUNI.aspx>; Piemonte, <http://www.regione.piemonte.it/autonomie/modificaComuni.htm>.

(72) Oltre alle norme contenute nella legge c.d. Delrio (art. 1, commi 116-134, legge 56/2014) e nella legge di stabilità 2015 [art. 1, commi 450, lett. *a*), e 498, lett. *b*), legge 190/2014], si pensi, ad esempio, alle pronunce della Corte dei conti in tema di personale nei Comuni sorti da fusione (come Corte dei conti, sez. Lombardia, 4 marzo 2015, n. 87). Per la disamina delle norme contenute nella legge 56/2014 si rinvia a L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 232 ss.

Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos¹

Marcos Almeida Cerredá

Nel presente articolo si analizza l'istituto degli accordi di fusione tra Comuni (convenios de fusión de municipios), recentemente introdotto nell'ordinamento spagnolo. In particolare, vengono esaminati la natura giuridica, i requisiti, gli effetti e il procedimento di adozione. La trattazione mira inoltre a far emergere i principali problemi posti dalla disciplina di questo nuovo istituto, dal punto di vista dell'autonomia, della democrazia e del buon andamento delle amministrazioni comunali, col fine ultimo di proporre alcune soluzioni a superamento degli stessi.

1. Introducción

Desde hace décadas, el considerable número de municipios existente

(1) Este estudio constituye una profundización y actualización de algunas de las ideas expuestas en el trabajo *La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores*, QDL, núm. 35, 2014, p. 7 y ss. En el presente trabajo, se han empleado las siguientes abreviaturas: BOCG, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*; CE, *Constitución Española*; cfr., *conferre*; cit., *citado*; coord., *coordinador*; dir., *director*; dirs., *directores*; LBRL, *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*; LOEPSF, *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*; LOREG, *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*; LRSAL, *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*; núm., *número*; p., *página*; pp., *páginas*; QDL, *Cuadernos de Derecho Local*; RAP, *Revista de Administración Pública*; REDA, *Revista Española de Derecho Administrativo*; REALA, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*; REVL, *Revista de Estudios de la Vida Local*; REGAP, *Revista Galega de Administración Pública*; ROF, *Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*; RPDLT, *Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*; TRLHL, *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*; TRLR, *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local*; ss., *siguientes*; vid., *videre*.

en España – actualmente, según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, son 8.122² –, así como las escasas dimensiones poblacionales de un nutrido grupo de ellos – de acuerdo con el citado registro, más de la mitad de los mismos tienen una población inferior a mil habitantes –, ha llevado, a que, en diferentes momentos históricos, por parte de distintos sectores de la doctrina³, sobre la base de la insostenibilidad económica, la ineficacia ejecutiva, la ineficiencia de gestión y la inoperatividad democrática de estos últimos, se haya defendido una radical reducción del número de dichos entes y, consecuentemente, se hayan planteado diferentes métodos para conseguir este objetivo⁴.

Tales propuestas rara vez salían del ámbito académico, para pasar a la agenda política; ahora bien, la crisis económica mundial, que se desencadenó en 2008, cambió esta situación. Así, con motivo de las elecciones generales de 2011, en el programa de gobierno de algunos partidos, se incluyó el proceder a minorar la cantidad de ayuntamientos existente, como una medida de actuación dirigida a contribuir a la salida de la citada crisis, mediante la consecución de una mayor eficacia y eficiencia en el gasto público⁵. En consecuencia, este tema fue objeto de debate ante la opinión pública y tuvo un notable eco mediático⁶. Con estos precedentes, el Gobier-

(2) Cfr. <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all> (consultado en mayo de 2015).

(3) *Vid.*, por ejemplo, a mediados del siglo pasado: F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pp. 269-293 o L. JORDANA DE POZAS, *La previsible alteración de nuestra división territorial*, *REVL*, núm. 155, 1967, p. 651; a principios de la presente centuria: SOSA WAGNER, FRANCISCO, *Prólogo para españoles*, en L. VANDELLI, *Trastornos de las Instituciones Públicas*, Trotta, Madrid, 2007, p. 26, R. PARADA VÁZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal*, *RAP*, núm. 172, 2007, p. 36 y ss. y, recientemente, F. LÓPEZ RAMÓN, *Por la reforma del mapa municipal*, *REDA*, núm. 167, 2014, pp. 13-19.

(4) Una crítica a este drástico planteamiento se puede ver en: M. ALMEIDA CERREDA, *La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local*, en J.J. DIEZ SÁNCHEZ (coord.), *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, p. 61 y ss.

(5) *Vid.*, por ejemplo, <http://www.upyd.es/Fusion-de-ayuntamientos-y-eliminacion-de-Diputaciones> (consultado en mayo de 2015).

(6) *Vid.* <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/11/madrid/1321031711.html> (consultado en mayo de 2015).

no constituido tras dichos comicios, bajo la presión que la Unión europea ejercía sobre España, para que esta cumpliera sus obligaciones dentro de la Unión Monetaria⁷, incorporó, en el Programa Nacional de Reformas de 2012, entre otras medidas de ahorro, una línea de actuación consistente en “la agrupación de municipios”⁸. Si bien, como se puede apreciar, se empleó una fórmula muy genérica y poco precisa, que tanto se podría referir a la contracción del conjunto de estas entidades⁹, como a la colaboración forzosa entre ellas para el desempeño de sus competencias. En este contexto, entre mediados de 2012 y finales de 2013, se gestó la reforma de la LBRL, que culminaría con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL)¹⁰. En ella, aunque en alguno de los borradores que precedieron a su tramitación parlamentaria, se planteó la extinción directa de ayuntamientos con población inferior a 5.000 habitantes, cuando concurriesen determinadas circunstancias; finalmente, tal posibilidad se descartó, quedando tan sólo en la LRSAL medidas de apremio y de fomento de las uniones, para lograr el redimensionamiento de la planta municipal española¹¹.

(7) Vid. E. CARBONELL PORRAS, *La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*, en J.J. DÍEZ SÁNCHEZ (COORD.), *La planta del Gobierno local*, cit., pp. 18 y 19.

(8) Este programa, actualmente, se puede encontrar en la siguiente dirección web: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/120504_PNR_ESPANYA_20121.pdf (consultado en mayo de 2015).

(9) Esta medida no figuraba expresamente como un punto en el programa de gobierno del Partido Popular, aunque, en diversas ocasiones, su líder no había descartado el recurso a ella (vid. http://cincodias.com/cincodias/2010/05/29/economia/1275112583_850215.html, consultado en mayo de 2015).

(10) Sobre el alcance y orientación general de esta reforma, vid.: A. BOIX PALOP, *Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales*, REALA, núm. 2, 2014.

(11) En el borrador de anteproyecto de la LRSAL de 4 de febrero de 2013, se contenía la inclusión en la LBRL de un artículo 61-bis con el siguiente tenor: «Artículo 61-bis. Extinción de municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

1. Los municipios con población inferior a 5.000 habitantes quedarán extinguidos cuando se haya aplicado el apartado 3 del artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o bien concurren todas las circunstancias siguientes:

a. Haber obtenido una evaluación negativa de los servicios mínimos prestados por el ayuntamiento a los que se refiere el artículo 26.

b. Presenten en los tres años inmediatamente anteriores a la evaluación mencionada en la letra a) anterior remanentes de tesorería para gastos generales negativos.

c. Hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, de conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sin que

Así, por un lado, la LRSAL intenta imponer el recurso a la agrupación, tanto a aquellos ayuntamientos que se vean obligados a formular un plan económico-financiero¹², como a los municipios más pequeños. En el primer caso, la exigencia derivará de la aplicación del nuevo artículo 116 bis.2, letra f) de la LBRL, el cual dispone que el mencionado plan ha de incluir, necesariamente, una propuesta de agregación de tales ayuntamientos con otro colindante¹³; mientras que, en el supuesto de los pe-

resulte posible la corrección de esta situación financiera. Se entenderá que no resulta posible esta corrección cuando el municipio tenga retenido el porcentaje máximo permitido de su Participación en los Ingresos del Estado, de conformidad con lo dispuesto anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. La concurrencia de lo previsto en el apartado (*sic*) dará lugar a la extinción y absorción por un municipio colindante dentro de la misma provincia. A falta de acuerdo entre los municipios será absorbido por el de mayor población de entre los colindantes de la misma provincia de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica que corresponda.

El municipio extinguido, pese a carecer de personalidad jurídica, será una forma de organización desconcentrada del municipio absorbente de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de esta ley.

3. La extinción y absorción conllevará:

a. La integración en el municipio absorbente del territorio, población y organización, incluyendo todos los medios personales, materiales y económicos, del municipio extinguido.

b. Los órganos de gobierno del municipio extinguido serán transformados en un órgano de representación vecinal ante el municipio absorbente hasta la convocatoria de las siguientes elecciones.

c. La asunción de la titularidad de las competencias mínimas obligatorias que tuviera el municipio extinguido por parte del municipio absorbente así como la asunción de la parte de la financiación que corresponda.

d. La suspensión automática de las acciones legales que pudieran emprender los acreedores del municipio respecto de las obligaciones pendientes de pago, así como la paralización del cómputo del plazo de los intereses que correspondan.

e. La integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales del municipio extinguido en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al municipio absorbente.

4. Se habilita al Gobierno a desarrollar mediante Real Decreto lo previsto en este artículo.

(12) De acuerdo con el artículo 21 de la LOEPSF, tal plan es un documento que, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, han de formular las Administraciones incumplidoras con la finalidad de que, durante el año de que se trate y en el siguiente, puedan alcanzar el cumplimiento de los objetivos citados o de la regla de gasto.

(13) Ahora bien, este sistema de acicate indirecto y coactivo de las agregaciones municipales presenta problemas, tanto en el plano fáctico como en el jurídico. En el primero de ellos, dichas complicaciones se plantean, esencialmente, desde el punto de vista de la efectividad de tal exigencia, pues el hecho de imponer al municipio que ha de elaborar el plan económico-financiero la carga de que incluya una propuesta de agregación con otro ayuntamiento no garantiza, en absoluto, que dicho municipio vaya a encontrar a otro ente que quiera unirse con él, de modo que sea posible activar el procedimiento de fusión voluntaria previsto en el artículo 13.4 de la LBRL. Al revés, cabe suponer que, si un ayuntamiento tiene problemas económicos que le llevan a formular

queños municipios, el apremio resultará del juego del sistema de incentivos monetarios que establece la citada Ley, el cual, según el preámbulo de la misma, se basa en un incremento de la dotación económica para los ayuntamientos que se unan, a costa de la financiación de los municipios de menores dimensiones que opten por mantener su individualidad¹⁴.

Por otro lado, el fomento de las agregaciones de ayuntamientos se va articular, en el diseño de la LRSAL, mediante la previsión de toda una serie de ventajas que se van a ligar a la utilización por los municipios de un novedoso procedimiento de unión: el convenio de fusión. Precisamente, el objeto del presente estudio es el análisis de esta figura: la le-

un plan económico-financiero, no es muy probable que haya muchos otros que deseen asociarse con él para compartir sus dificultades. Entonces, surgen las dudas: ¿puede un municipio, en función de parámetros objetivos (proximidad, integración de poblaciones y servicios, etc.), seleccionar a otro ayuntamiento vecino y formular la correspondiente propuesta de unión entre ambos, aunque no cuente con la anuencia de este último?; en este caso, ¿ha de tramitarse por la administración autonómica competente tal expediente de unión? Por el contrario, si el municipio que ha de formular el plan económico-financiero se encuentra con el rechazo formal de los posibles ayuntamientos candidatos a una fusión con él, y no opta por realizar una propuesta unilateral, ¿ve precluida la posibilidad de aprobar su plan económico-financiero? Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, son tres los reproches que se pueden efectuar a la antedicha previsión normativa. En primer lugar, dado que esta disposición implica la extinción del municipio de que se trate, es evidente que limita, de forma directa y discutible, la autonomía local (*vid.*, en este sentido, sobre la que denomina “fusión-sanción”, la crítica efectuada por Alberto PALOMAR OLMEDA en *La supresión-fusión de municipios*, QDL, núm. 37, 2015, p. 244 y ss.). En segundo lugar, puesto que los planes económico-financieros constituyen un instrumento para lograr la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, en desarrollo del artículo 135 de la CE, su régimen y contenido han de regularse, tal y como exige el citado precepto constitucional, a través de una ley orgánica – por ello, con carácter general, los mismos se recogen en el artículo 21 de la LOEPSF –; así, no parece correcto el que la LBRL, en cuanto ley ordinaria, incluya contenidos obligatorios de los citados planes. En apoyo de esta argumentación, hay que destacar que el artículo 21.3 de la citada ley orgánica solo contempla, en virtud del principio de primacía del derecho de la Unión europea, el siguiente supuesto de ampliación del contenido de los planes: «En caso de estar incurso en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida». Finalmente, en tercer lugar, desde el punto de vista de la distribución competencial, resulta discutible que el Estado pretenda, aunque sea de esta forma indirecta, alterar puntualmente (no mediante la fijación de criterios generales – por ejemplo, un ámbito territorial, una población, o, incluso, unos recursos propios mínimos –) el mapa municipal de las comunidades autónomas, cuando, como se explicará, es a estas a quienes corresponde adoptar las decisiones pertinentes en este ámbito.

(14) Literalmente, en el mismo, se dice: «Por último, estas medidas de fusiones municipales incentivadas, que encuentran respaldo en la más reciente jurisprudencia constitucional, STC 103/2013, de 25 de abril, supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación».

gitimidad constitucional de su previsión, su régimen legal y los puntos críticos del mismo.

2. Las bases constitucionales de la disciplina estatal de los convenios de fusión introducida por la LRSAL

Las comunidades autónomas, apoyándose en el artículo 148.1.2ª de la CE, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, han asumido competencias en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio. Ello implica que, entre otras cuestiones, les corresponde tanto regular detalladamente los procedimientos para efectuar las uniones de municipios, como la actuación de dichos procesos¹⁵. No obstante, el Estado, al amparo del artículo 149.1.18ª de la CE, que le confiere la facultad de regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, puede intervenir en este ámbito dictando un conjunto de normas básicas¹⁶, para fijar un mínimo común denominador en los procedimientos de agregación de ayuntamientos, con el objetivo de asegurar un estándar elemental de garantía de la autonomía local idéntico en todo el país; así, el artículo 13.1 de la LBRL establece unas exigencias esenciales que se han de respetar en los mismos: audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas. *Sensu contrario*, lo que no cabe es que el Estado, en este campo, regule agotadoramente un procedimiento propio para las fusiones, alternativo al que disciplinen las comunidades autónomas, en cuya configuración y/o ejecución estas no puedan intervenir, en modo alguno.

En ejercicio de la citada competencia y en desarrollo de la antedicha

(15) *Vid.* el fundamento jurídico noveno de la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre. Y, más recientemente, el fundamento jurídico quinto de la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, en el que se puede leer: «En cuanto a la supresión de municipios (...) pero sigue dejando en manos de las Comunidades Autónomas, (...), la regulación de la fusión de municipios en función del modelo municipal por el que hayan optado».

(16) Respecto del alcance de la competencia estatal en esta materia, *vid.*: L. PAREJO ALFONSO, *Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional*, QDL, núm. 35, 2015, p. 12 y ss.

normativa estatal, las comunidades autónomas han regulado los procesos de unión de municipios. Dicha ordenación se caracteriza, en esencia, por responder al prototipo de procedimiento administrativo unilateral¹⁷. En concreto, por lo que se refiere a sus actos inicial y final, hay que señalar que, mientras que su iniciación se puede llevar a cabo por la administración autonómica, bien directamente o bien a instancias de los ayuntamientos interesados, su resolución corresponde, en todo caso, a la comunidad autónoma¹⁸.

En este contexto, ahora, el nuevo artículo 13.4, que la LRSAL inserta en la LBRL, parece abrir una vía inédita para las agregaciones, al permitir que los municipios puedan pactar, de modo directo e inmediato, su unión, mediante la suscripción de un convenio de fusión, sin perjuicio del correspondiente procedimiento, previsto en la normativa autonómica, que sea de aplicación.

Así las cosas, la constitucionalidad del citado artículo 13.4 de la LBRL, teniendo en cuenta lo que se acaba de explicar, va a depender de la interpretación que se haga del mismo. Si se entiende que esta norma estatal es directamente aplicable – o bien que las comunidades autónomas han de asumirla tal cual en su legislación –, de modo que los ayuntamientos, mediante la simple firma de un convenio interadministrativo, pueden unirse, alterando, en consecuencia, de forma inmediata y automática, los respectivos términos municipales, sin participación alguna de la comunidad autónoma, parece evidente que este precepto básico viola la distribución competencial que la Constitución y los Estatutos de Autonomía consagran en materia de régimen local. Por el contrario, si se considera que el artículo 13.4 de la LBRL simplemente impone a las comunidades autónomas la obligación de que, junto con los procedimientos unilaterales de fusión, que tradicionalmente han regulado, disciplinen un nuevo modelo simplificado y paccionado de proceso de

(17) Sobre las peculiaridades de las regulaciones autonómicas de la fusión de ayuntamientos, *vid.* D. SANTIAGO IGLESIAS, *La reforma del mapa local español a debate: la fusión de municipios*, en *Istituzioni del Federalismo, Quaderni*, 1/2012, pp. 183-190.

(18) En este punto, se debe recordar que, en ocasiones, puede haber lugar a la aplicación supletoria de los artículos 3 a 9 del TRRL, preceptos de carácter no básico de acuerdo con la disposición final séptima.1.a) de dicho texto normativo, y de los artículos 2 a 16 del RPDT.

unión, en el que, si lo estiman oportuno, pueden reservarse un papel de supervisión, no habría problema en admitir la conformidad de esta disposición estatal básica con nuestro orden constitucional de distribución de funciones en el campo de la administración local¹⁹. Dicho control, de configurarse, se podría concretar, por ejemplo, en la sujeción del convenio de fusión, suscrito provisionalmente por los municipios, a una aprobación definitiva por el consejo de gobierno autonómico²⁰, en función de sus propios criterios de política territorial²¹.

3. El régimen legal de los convenios de fusión

3.1. Naturaleza y normativa aplicable a los convenios de fusión

Los “convenios de fusión”²², a los que se refiere el artículo 13 de la LBRL, constituyen un tipo peculiar de acuerdo entre dos administraciones públicas. Así, si bien se pueden definir como negocios jurídicos bilaterales o plurilaterales que celebran entre sí, en posición de igualdad, dos o mas municipios, no pueden ser englobados dentro de los convenios de colaboración, por las diferencias en el objeto²³ y en la causa²⁴

(19) Papel de supervisión que, por otra parte, en este mismo tipo de procesos, le reconoce el propio artículo 13.5 de la LBRL.

(20) O, en su caso, por el parlamento autonómico, pues no se puede olvidar que, por ejemplo, el artículo 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja establece que la alteración de términos municipales se realiza, exclusivamente, a través de una Ley.

(21) *Vid.*, en este sentido: M.J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, en *Reforma del Régimen Local*, M.J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 315, y M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *La fusión de municipios*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas, Madrid, 2015, p. 126.

(22) Hay que concordar, con M.J. ALONSO MAS, que el término fusión tiene que ser interpretado, en este contexto, de forma amplia, de modo que comprenda también los supuestos de anexión y absorción (*El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 314).

(23) Los convenios de colaboración tienen como objeto la disciplina del ejercicio conjunto de sus competencias por parte de varias administraciones públicas o sobre los medios necesarios para su ejercicio, mientras que el objeto de los convenios de fusión consiste en articular la creación de un nuevo ente.

(24) La causa de los convenios de colaboración radica en la voluntad de varias administraciones públicas de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar para perseguir un objetivo común de interés público, de modo que dichas acciones alcancen la mayor eficacia y eficiencia posible en la consecución de tal fin;

que existen entre ambas figuras. No obstante, se puede afirmar que estos dos tipos de pactos forman parte de una supracategoría, la de los convenios interadministrativos²⁵.

La principal consecuencia práctica de la anterior afirmación es que con ella se excluye que a los convenios de fusión les sea de aplicación la normativa general sobre convenios de colaboración que se halla contenida en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁶ – la

por el contrario, la causa de los convenios de fusión es la extinción de uno o varios entes y su substitución por uno nuevo, que se subrogará en sus funciones.

(25) Sobre estos acuerdos, entre otros, *vid.*: P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000; J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

(26) Esta disciplina se encuentra, esencialmente, en los artículos 6 y 8 de esta norma, los cuales establecen:

«Artículo 6 Convenios de colaboración.

1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda:

a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.

b) La competencia que ejerce cada Administración.

c) Su financiación.

d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.

e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.

f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.

g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

4. Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.

5. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.

cual, por otra parte, dado su contenido, tampoco resultaría adecuada a la naturaleza y fines de los convenios de fusión²⁷. Por lo tanto, estos pactos se rigen por lo establecido en la LBRL y en las disposiciones específicas de desarrollo autonómico, sin perjuicio de que, para resolver conflictos y dudas, en su ausencia o en el caso de lagunas en las mismas, se pueda recurrir a los principios generales que inspiran el régimen de los negocios jurídicos bilaterales en el derecho público español.

A la luz de lo dicho, y teniendo en cuenta la parquedad de la LBRL en este punto – perfectamente acorde con su carácter de normativa básica, cuyo fin es tan sólo establecer los requisitos esenciales mínimos comunes que han de cumplir estos pactos –, se advierte la necesidad de un completo y adecuado desarrollo autonómico de la antedicha norma. Por ejemplo, tal regulación complementaria es especialmente importante a la hora de disciplinar el contenido de estos acuerdos. En este punto, puede servir, como ejemplo, el artículo 15 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, el cual establece que, en el texto de los convenios de fusión, se incluirá, en todo caso: a) denominación y capitalidad del municipio resultante; b) situación financiera, patrimonial y comercial de cada uno de los ayuntamientos a fusionar; c) plan de ordenación de los recursos humanos; d) programa de unificación de los distintos servicios y e) programa de unificación de las ordenanzas fiscales y demás nor-

Artículo 8 Efectos de los convenios

1. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

2. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Tanto los convenios de Conferencia sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado.

Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma respectiva».

3. Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.

(27) Como se puede inferir de la simple lectura de los preceptos contenidos en la nota anterior, sus previsiones sobre el contenido o la gestión de los acuerdos, por ejemplo, no son compatibles con la naturaleza de los convenios de fusión.

mativa reglamentaria municipal con la previsión de la transitoriedad de su vigencia²⁸.

(28) Además, quizás, sea oportuno introducir en el convenio algunas normas dirigidas a disciplinar el Ordenamiento transitorio que ha de regir en el nuevo ente.

En esta línea, Alejandro DE DIEGO GÓMEZ formula la siguiente propuesta de contenido: «– El nombre del nuevo municipio y la capitalidad del mismo.

– El plano de los términos municipales que van a fusionarse, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria del nuevo municipio. Para ello deberá solicitarse del Instituto Geográfico Nacional certificación de la información contenida en el Registro Central de Cartografía relativa a las líneas límite jurisdiccionales que constituyan el perímetro de los municipios a fusionar.

– Documento en el que se hagan constar, en su caso, los distintos tratamientos urbanísticos según los planes vigentes en los hasta ahora Ayuntamientos separados, fórmulas de coordinación de los distintos instrumentos, posibilidades de integración y coordinación de las distintas normativas, propuestas de solución transitoria y compromiso de elaboración de unas normas urbanísticas propias del nuevo municipio.

– Estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar las fórmulas de administración de bienes y gestión de servicios. Deberá incluir una memoria con las distintas formas de gestión vigentes hasta la fecha, duración pendiente de los respectivos contratos, convenios, concesiones, etc. y fórmulas o propuestas de inclusión o modificación de esos instrumentos o, en su caso, de coordinación entre las distintas figuras que han de convivir hasta la extinción de su vigencia.

– Las medidas de redimensionamiento de los Ayuntamientos fusionados para la adecuación de sus estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación.

– El funcionamiento, en su caso, de todos o algunos de los municipios fusionados como forma de organización desconcentrada, sin personalidad jurídica, para lo que habrá de acreditarse que esta opción resulta la más eficiente de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

– La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio. A este respecto, y para el caso de que uno o varios estuviesen en situación de déficit, debería establecerse la integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, así como la designación de un liquidador al que le correspondería la liquidación del mismo, lo que se llevaría a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores.

– Documentación sobre la solvencia del nuevo Ayuntamiento. Deberá incorporarse al expediente una memoria justificativa en la que se constate que la fusión no merma la solvencia de los municipios a fusionar en perjuicio de sus acreedores.

– Subrogación en derechos y obligaciones. Deberá hacerse constar que el nuevo Ayuntamiento se subroga en todos los derechos y obligaciones de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse. En este sentido, las hipotecas, deudas u otros créditos contraídos por los antiguos municipios serán liquidados por el nuevo de acuerdo con la normativa legal vigente.

– Cualesquiera otras cuestiones que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno» (*vid. A. DE DIEGO GÓMEZ, La fusión de Ayuntamientos con especial referencia a Galicia*, en *REGAP*, núm. 47, 2014, pp. 455 y 456).

3.2. Los requisitos para proceder a la suscripción de los convenios de fusión

De acuerdo con el vigente artículo 13 de la LBRL, para que varios municipios puedan proceder a la firma de un convenio de fusión, se han de cumplir dos condiciones. Así, en primer lugar, debe tratarse de ayuntamientos colindantes dentro de la misma provincia (artículo 13.4 de la LBRL)²⁹. Es necesario destacar que este es el único requisito referido a las características de los entes que se van a agrupar que establece la normativa básica estatal³⁰; así, consecuentemente, por ejemplo, la misma permite, de forma expresa, a todos los municipios, “con independencia de su población”, el recurso a esta fórmula³¹. Y, en segundo lugar, el convenio de fusión ha de aprobarse, por mayoría simple³², en cada uno de los plenos de los ayuntamientos que se van a unir (artículo 13.6 de la LBRL)³³.

(29) El hecho de que dos municipios sean colindantes, aunque es una exigencia lógica, no es, en general, una condición suficiente para justificar su fusión. En este sentido, señala María José ALONSO MAS: «Notemos, sin embargo, que hay municipios cuyo término municipal es muy extenso; de forma que puede ser que los términos sean colindantes pero que los núcleos de población se encuentren muy separados. En estos casos, tampoco es claro que la fusión pueda producir ese ahorro de costes» (*vid.* M. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 313).

(30) Cabe plantearse aquí, si en la normativa autonómica de desarrollo, se podrían añadir exigencias complementarias a cumplir por los ayuntamientos que deseen emplear esta fórmula, en aras a lograr uniones de municipios que realmente supongan una mejora de la gestión pública. Pues bien, en principio, dado el objetivo del legislador básico de fomentar las fusiones, cualquiera que sea su resultado, la imposición de tales requisitos adicionales no parece compatible con la orientación de la regulación contenida en la LBRL.

(31) Luis Miguel ARROYO YANES entiende que sólo pueden suscribir un convenio de fusión aquellos municipios que, sumando sus padrones, alcancen los 5000 habitantes, aplicando a este supuesto la regla contenida en el artículo 13.2 de la LBRL. *Vid.* L.M. ARROYO YANES, *Incidencia general de la LRSAL sobre el régimen local de Andalucía*, en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 954.

Esta opinión, no se puede compartir, en primer lugar, porque contradice el tenor literal del artículo 13.4 de la LBRL, que expresamente dice que los ayuntamientos se pueden fusionar «independientemente de su población», y, en segundo lugar, porque tal interpretación es contraria al espíritu de la LRSAL, que es el de promover fusiones, en números absolutos.

(32) La redacción original de la LBRL exigía para todos los acuerdos que podían dar lugar a la unión de municipios una mayoría de dos tercios; posteriormente, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, rebajó esa exigencia a la mayoría absoluta.

(33) En este ámbito, hay que compartir la opinión de María José ALONSO MAS quien señala: «A este respecto, el TC, en sentencia 331/1993, afirmó que las CCAA pueden mediante ley establecer nuevos supuestos en que sea precisa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la entidad local.

3.3. *Las consecuencias jurídico-organizativas de la aplicación de los convenios de fusión*

La adopción de los convenios de fusión, *ope legis*, conlleva la producción de los siguientes efectos: la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios que se han fusionado, incluyendo los medios personales, materiales y económicos [artículo 13.4, párrafo 3, letra a) de la LBRL]; la constitución del órgano de gobierno del ayuntamiento resultante de la agrupación, el cual estará compuesto, transitoriamente, por la suma de los concejales de los municipios fusionados, de acuerdo con lo previsto en la LOREG [artículo 13.4, párrafo 3, letra b) de la LBRL], y, como regla general, la subrogación del nuevo municipio en todos los derechos y obligaciones de los preexistentes [artículo 13.4, párrafo 3, letra d) de la LBRL]³⁴.

3.4. *Las obligaciones derivadas de la adopción de los convenios de fusión*

Tras la implementación de la agregación convencional, será preciso que el ayuntamiento recién constituido, en primer lugar, tome las medidas de redimensionamiento necesarias para la adecuación a sus nuevas circunstancias, de las estructuras organizativas y de los recursos, en especial, personales e inmobiliarios, de los que dispone como resultado de la unión [artículo 13.4, párrafo 3, letra a) de la LBRL]³⁵, y, en segundo lugar, apruebe un presupuesto para el siguiente ejercicio económico [artículo 13.4, párrafo 3, letra f) de la LBRL]³⁶.

Pero entiendo que, como en nuestro caso la Ley básica exige de forma expresa la mayoría simple, se excluye que la ley autonómica pueda en este supuesto establecer la exigencia de mayoría absoluta». Vid. M. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 315.

(34) Esta subrogación ha de entenderse sin perjuicio de la garantía que se regula en el artículo 13.4, párrafo 3, letra e) de la LBRL, que se expondrá a continuación.

(35) Como advierte María José ALONSO MAS: «lo que en su caso podría dar lugar a la aprobación de planes de empleo o incluso ERES en relación con el personal laboral, conforme a la nueva Adicional vigésima del Estatuto de los trabajadores». Vid. M. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 323.

Sobre la posibilidad de adoptar estas medidas, vid. J. CANTERO MARTÍNEZ, *Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal*, QDL, núm. 28, 2012, p. 7 y ss. y A. PALOMAR OLMEDA, *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, CEMICAL, Barcelona, 2013.

(36) En todo caso, como señala expresamente esta norma, de la ejecución de las antedichas medidas no podrá derivarse ningún incremento de la masa salarial.

Finalmente, en este ámbito de los deberes, la LRSAL impone al municipio fruto de la agrupación la prohibición de desagregarse antes de que hayan transcurrido al menos diez años desde la suscripción del convenio de fusión [artículo 13.4, párrafo 1 de la LBRL]³⁷.

3.5. Las garantías económicas y financieras que proporcionan los convenios de fusión

Con el fin de que la unión no perjudique, en términos económicos o financieros, a los ayuntamientos que decidan firmar un convenio de fusión, el legislador ha introducido en la LBRL, a través de la LRSAL, dos significativos mecanismos cautelares.

Así, desde una perspectiva económica, en el caso de que un municipio que se halle en situación de déficit pretenda unirse con un ayuntamiento que no lo tenga, la firma de un convenio de fusión va a permitir que el municipio resultante no reciba el lastre que tal déficit supone. Ello será posible en la medida en que, en este supuesto, el artículo 13.4, párrafo 3, letra e) de la LBRL establece que, por acuerdo de ambos ayuntamientos, se podrán integrar en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada³⁸, adscrito al nuevo municipio, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables. Según el antedicho precepto, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores, este fondo ha de ser saldado en un plazo de cinco años desde la adopción del convenio de fusión, debiendo encargarse de tal operación un liquidador designado por el nuevo ayuntamiento.

Por otro lado, desde el punto de vista de la financiación, la adopción de un convenio de fusión conlleva, para los municipios que se unen, dos

(37) Como indica María José ALONSO MAS: «la exigencia de que la fusión se mantenga durante diez años parece razonable, si se tiene en cuenta la cantidad de medidas de fomento previstas en el art. 13-4. Se trata de una previsión que trata de impedir el fraude de ley; es decir, que los municipios acuerden su fusión para conseguir ciertos beneficios – sobre todo, en cuanto a financiación – para después separarse en un tiempo breve» *Vid. M.J. ALONSO MAS, El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., pp. 312 y 313.

(38) La norma citada establece, además, que la contabilidad de este fondo habrá de ajustarse a las normas que apruebe el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

importantes cauciones, destinadas a asegurar el mantenimiento de su nivel de participación en los tributos del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.4, párrafo 2, letras b) y c) de la LBRL³⁹. Así, por una parte, el esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que corresponda al ayuntamiento resultante de la fusión, en ningún caso, podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuviera cada municipio por separado antes de la agregación, según el artículo 124.1 del TRLHL⁴⁰, y, por otra parte, su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada ayuntamiento, por separado, antes de la unión, de acuerdo con el artículo 124.2 del TRLHL⁴¹.

3.6. Las ventajas jurídicas, económicas y financieras que ofrecen los convenios de fusión

En el plano jurídico, la opción por la suscripción de un convenio de fusión proporcionará a los municipios que la efectúen tres notables prerrogativas, claramente dirigidas a estimular el recurso a dicho instrumento por parte de estos entes. En primer lugar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.4, párrafo 2, letra f) de la LBRL, el ayuntamiento resultante de la agregación quedará dispensado de prestar los nuevos servicios obligatorios que, según el artículo 26 de la LBRL⁴², le correspondiese ofertar

(39) En principio, a la luz de los artículos 122 y 111 del TRLHL, parece que no se verán beneficiados por estas ventajas aquellos municipios que o bien sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o bien tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

(40) Para comprender el alcance y funcionamiento de estos conceptos se puede consultar el *Informe sobre financiación de los municipios de menos de 75000 habitantes, excluidas capitales de provincia o de comunidad autónoma, correspondiente al ejercicio 2012*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2014, disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/LiquidacionesDefinitivas/MEMORIA%20LIQ%202012%20Variables%20DEFINITIVA.pdf> (consultado en mayo de 2015).

(41) En todo caso, de conformidad con el artículo 13.4, párrafo 2, letra d) de la LBRL, de la aplicación de estas reglas y de la prevista en la letra a) no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLHL.

(42) El apartado primero de este precepto señala: «1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, bi-

por razón del aumento poblacional, derivado de la integración de los padrones de los municipios preexistentes⁴³. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 13.4, párrafo 3, letra c) de la LBRL, cada uno de los ayuntamientos fusionados, o alguno de ellos, podrá funcionar, directamente, tras la unión, como forma de organización desconcentrada⁴⁴, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis de la LBRL⁴⁵, si así se acordase en el convenio de fusión; como se señala en el preámbulo de la LRSAL, este hecho permitirá a los municipios agregados conservar su identidad territorial y su denominación tradicional, aunque pierdan su personalidad jurídica. Por último, en tercer lugar, según el artículo 13.6 *in fine* de la LBRL, la adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2 de dicha norma⁴⁶, siempre que traigan causa en una unión, se realizará por mayoría simple de los miembros de la corporación.

A su vez, en el campo económico, el artículo 13.4, párrafo 2, letra g) de

biblioteca pública y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano».

(43) Como advierte María José ALONSO MAS: «Nos encontramos ante una dispensa; no ante una imposición. Es decir, el nuevo municipio perfectamente podría optar por prestar por sí mismo esos nuevos servicios mínimos» (*El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., p. 321).

(44) Esencialmente, en este caso, la ventaja va a radicar tanto en que no será necesario tramitar el procedimiento específico para la creación de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, como en que no será preciso acreditar que la institución de dichos entes constituye la opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados.

(45) Este precepto dispone: «1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

(46) Esta norma establece: «Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

la LBRL establece que, durante al menos un plazo de cinco años tras la firma del convenio de fusión, término este que se podrá prorrogar por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, los municipios resultantes de las agregaciones convencionales tendrán preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia⁴⁷.

Por último, en el ámbito de la financiación, el legislador ha incluido en la LBRL dos valiosas medidas, con el objetivo de incrementar los recursos

-
- a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.
 - b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.
 - c) Aprobación de la delimitación del término municipal.
 - d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
 - e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
 - f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.
 - g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.
 - h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
 - i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
 - j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.
 - k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
 - l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales [cfr. artículo 177.5 del TRLRHL].
 - ll) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
 - m) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto.
 - n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
 - ñ) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
 - o) Las restantes determinadas por la ley.

(47) Cabe plantearse, en este punto, si esta preferencia se aplica sólo a las subvenciones estatales o vincula también a las administraciones autonómicas a la hora de conceder ayudas a los municipios. María José ALONSO MAS (*El nuevo régimen de las fusiones de municipios*, cit., pp. 321 y 322) y María Antonia ARIAS MARTÍNEZ (*La fusión de municipios*, cit., p. 130) se inclinan por considerar que, en la medida en que la LBRL es una norma básica, la citada preferencia se impone tanto en las acciones estatales, como en las autonómicas.

Sin embargo, quizás, este no sea un aspecto básico en la antedicha ley. Pues, si bien el Estado puede adoptar medidas de fomento de las fusiones, no parece que sus competencias en este campo le permitan compeler a las comunidades autónomas a que estas a su vez desarrollen también políticas de estímulo de las uniones.

a disposición de los ayuntamientos fruto de las fusiones alcanzadas mediante convenio. Por una parte, de conformidad con el artículo 13.4, párrafo 2, letra a) de la LBRL, se incrementará en 0,10 puntos el coeficiente multiplicador que resulte de aplicación según el artículo 124.1 del TRLH – este factor se emplea para ponderar el número de habitantes de derecho de cada municipio, a efectos de determinar el 75 % de la cuantía de la participación en los tributos del Estado que corresponderá al ayuntamiento resultante de la fusión –⁴⁸. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 13.4, párrafo 2, letra e) de la LBRL, se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, correspondan a los municipios que se fusionen, y que se deriven de la reforma del impuesto sobre actividades económicas, efectuada por la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006⁴⁹.

3.7. *Las servidumbres que comportan los procesos de unión*

Según el artículo 13.5 de la LBRL, las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la comunidad autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión. Es evidente que el hecho de atribuir tal papel de vigilancia y ordenación no solo a las administraciones autonómicas, sino también a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, con el fin último de fortalecer su posición institucional, implicará una significativa sujeción de los nuevos municipios a las directrices que aquellas

(48) En todo caso, en virtud de lo establecido en la letra d) del párrafo 2 del artículo 13.4 de la LBRL, de la aplicación de esta regla y de las previstas en las letras b) y c) no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLHL.

(49) *Vid.*, sobre estos preceptos, J. MARTÍN QUERALT, *Participación de los municipios en los tributos del Estado*, en M.J. DOMINGO ZABALLOS (COORD.), *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, tomo II, Civitas, Cizur Menor, 2013, p. 1399 y ss.

puedan emanar al respecto, y, en consecuencia, una correlativa pérdida de autonomía de los mismos⁵⁰.

3.8. El procedimiento de elaboración y aprobación de los convenios de fusión

Respecto del proceso de formación de los convenios de fusión, de modo expreso y directo, la LBRL se limita a establecer, en el apartado 6 del artículo 13, que estos pactos deberán ser aprobados por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios que se van a unir. Ahora bien, hay que entender que estos acuerdos también se hallan sujetos a las previsiones del apartado 1 del citado artículo, de modo que, en su tramitación previa, se requerirá dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, si existiere, así como informe de la administración que ejerza la tutela financiera⁵¹.

Así las cosas, corresponde a las comunidades autónomas, respetando las citadas previsiones de carácter básico, el regular el procedimiento de elaboración y aprobación de los convenios de fusión.

En este sentido, se debe destacar el pionero artículo 15 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, el cual prevé las siguientes diligencias a practicar en la formación y ratificación de estos pactos:

- primera, el proyecto de convenio, una vez consensuado, ha de ser informado preceptivamente por los titulares de la secretaría e intervención;

(50) Esta acción se enmarca en el fortalecimiento competencial de las Diputaciones que la LRSAL lleva a cabo. En este sentido, en la Exposición de Motivos de la misma se señala: «Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios». Sobre el resultado de este proceso, vid.: J. MORCILLO MORENO, *El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013, Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2014, pp. 361-392.

(51) Simultáneamente a la petición de este dictamen, se dará conocimiento a la administración general del Estado.

- segunda, el citado proyecto debe ser aprobado por el pleno de los respectivos ayuntamientos;
- tercera, el proyecto de convenio será expuesto al público durante treinta días;
- cuarta, con carácter preceptivo, se solicitará informe del respectivo cabildo insular y de los departamentos de la administración autonómica canaria competentes en materia de administraciones públicas y de hacienda que acrediten, respectivamente, el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación básica de régimen local para la viabilidad de la alteración y del municipio resultante de la misma, así como el de la administración que ejerza la tutela financiera;
- quinta, una vez transcurrido el plazo de exposición pública y emitidos los informes o transcurrido el plazo de treinta días desde su petición, se podrá proceder por los plenos de los ayuntamientos a la aprobación definitiva del convenio de fusión con pronunciamiento sobre las alegaciones, si las hubiera, y sobre los informes, si fueran desfavorables⁵²;
- sexta, los acuerdos de aprobación del convenio serán remitidos a los órganos competentes de la administración de la comunidad autónoma, cabildo insular respectivo y administración general del Estado⁵³.

4. Aspectos críticos de la disciplina de los convenios de fusión⁵⁴

4.1. Aspectos problemáticos relacionados con la autonomía local

A la luz del principio de autonomía local, las reglas introducidas en la LBRL por la LRSAL adolecen al menos de dos desaciertos.

Así, desde esta perspectiva, la primera tacha que se puede oponer a la nueva regulación básica local deriva del hecho de que, como se señala

(52) De este inciso, se puede inferir que dichos informes no son vinculantes, como sí sucede, por el contrario, en la tramitación ordinaria de fusiones, regulada en el artículo 14 de esta misma norma.

(53) Es de destacar que esta norma no impone la aprobación del convenio por el órgano competente de acuerdo con la legislación autonómica para autorizar alteraciones de términos municipales, que, en este caso, sería el cabildo insular.

(54) Algunos de los problemas que aquí se plantean han sido puestos de manifiesto durante la tramitación parlamentaria de la LRSAL; *vid.* Enmiendas al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOCG, núm. 58-2, de 30 de octubre de 2013).

la en el preámbulo de la misma, “los Municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los Municipios de menor población recibirán menos financiación”. Esta forma de incentivar las uniones municipales viola, claramente, la autonomía local de los ayuntamientos que no optan por agregarse, en su vertiente de garantía de la suficiencia financiera de los mismos⁵⁵. Así, dado que, desde hace décadas, se denuncia que la mayoría de los municipios españoles no cuentan con los recursos económicos necesarios para desarrollar las funciones que les son propias, no parece adecuada la opción de la LRSAL, consistente en reducir aún más los caudales de muchos de dichos ayuntamientos – de tal modo que estos vean dificultada, todavía en mayor medida, la complicada tarea de atender las necesidades de sus vecinos –, con la finalidad de dirigir los fondos resultantes de tal minoración a sufragar los procesos de fusión que, eventualmente, se puedan culminar. Aunque, sin duda, constituye una opción lícita el impulsar económicamente el desarrollo de una política de uniones municipales, es evidente que tal actividad de fomento, para ser, al mismo tiempo, fructífera y no lesiva para el mantenimiento de los servicios públicos locales en gran parte del país, requiere una aportación económica específica, que acreciente las cuantías que, en la actualidad, se destinan anualmente al sostenimiento de las entidades locales. En consecuencia, cuando se reformen las normas reguladoras del sistema de financiación de las haciendas locales, momento que, según la LRSAL, no ha de demorarse mucho, sería conveniente que, a través de ellas, se modificase tal sistema de incentivos financieros a la fusión de municipios; en particular, que se procediese a cambiar la regla contenida en la letra d) del párrafo 2 del apartado 4 del artículo 13 de la LBRL.

En segundo lugar, desde este mismo punto de vista, cabe también criticar el hecho de que la LRSAL refuerce el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes, mediante la concesión a los mismos de facultades de coordinación y supervisión sobre los procesos de agregación de ayuntamientos, en especial, en el campo de la integración de los servicios resultantes de la unión. Y ello por-

(55) *Vid.*, sobre esta cuestión, M. MEDINA GUERRERO, *La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales*, QDL, núm. 1, 2003, p. 38 y ss.

que la asignación de tales funciones a los entes citados supone la introducción de un potencial límite para la capacidad de autoorganización de los municipios, y, por lo tanto, implica una degradación de su autonomía, sin que, simultáneamente, se pueda identificar una utilidad cierta que justifique tal sacrificio. Por otro lado, además, se debe señalar que la atribución, de modo necesario, de estas potestades de vigilancia e inspección puede ser contraproducente, porque el perder, al menos en parte, el gobierno del proceso de combinación de sus servicios puede desincentivar el que algunos ayuntamientos opten por iniciar el camino de la agregación. Así, en este punto, parece que hubiese bastado el conferir a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes la función de apoyar, en los procesos de integración de sus servicios, a los municipios que se van a unir, eso sí, previa solicitud de los mismos. En consecuencia, sería deseable que, en este aspecto, se procediese a reformular la LBRL en los términos expuestos.

4.2. Aspectos problemáticos relacionados con la democracia local

Desde la óptica de la democracia local, son tres las cuestiones, referidas al nuevo artículo 13 de la LBRL, que pueden suscitar algunos reparos.

En primer lugar, destaca la circunstancia de que, en el apartado 4 del citado precepto, no se regule ningún trámite del procedimiento de elaboración de los acuerdos de unión. En particular, dada la alta densidad normativa del antedicho artículo, es llamativo que no se establezca, de forma expresa y con carácter básico, la necesidad de someter a información pública los proyectos de convenios de fusión que se pretenden suscribir por los ayuntamientos interesados. En todo caso, sería conveniente que las normas de las comunidades autónomas que desarrollen una disciplina específica para este peculiar procedimiento de fusión incluyan dicho trámite con carácter obligatorio, como se ha hecho ya, por ejemplo, en el artículo 15.2 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. No obstante, en aquellas comunidades que todavía no han procedido al desarrollo, se puede entender que, a los procesos de agregación paccionada, les son aplicables las reglas propias de los procedimientos administrativos unilaterales de fusión vigentes en la actualidad, en la medida en que las mismas sean compatibles con la naturaleza convencional de estos últimos. En este sentido, puesto que la legislación autonómica que regula los citados procedi-

mientos prevé trámites de información pública, y visto que no hay ninguna razón para considerar que el sometimiento a la misma de las propuestas de acuerdos de unión sea incompatible con la naturaleza pacticia de este peculiar tipo de expedientes de agregación, parece acertado defender que los proyectos de convenios de fusión han de someterse a tal trámite. En segundo lugar, la naturaleza y la especial trascendencia de la aprobación de un convenio de fusión – dado que este conlleva, mediata o inmediatamente, la extinción de dos o más municipios, para dar vida a otro nuevo diferente – se compadecen mal con el hecho de que tal decisión se pueda adoptar por mayoría simple del pleno de cada uno de los ayuntamientos implicados. Esta opción legislativa es, además, incongruente con la ordenación del régimen de mayorías que se contiene en la LBRL. Así, tras la entrada en vigor de la LRSAL, se dará la paradoja de que la citada norma va a exigir mayoría absoluta para cuestiones, relativas al devenir de los municipios, de mucha menor importancia que la fusión de los mismos, como, por ejemplo, la alteración de su nombre y de su capitalidad, o la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo. Sería, por tanto, deseable que el legislador básico, sin dilaciones, reformase en este aspecto el artículo 13 de la LBRL, manteniendo la regla de la mayoría reforzada para la toma de este tipo de acuerdos, prevista en el artículo 47.2.a) de dicha norma. En tercer lugar, la previsión según la cual el órgano de gobierno del ayuntamiento resultante de la integración, de acuerdo con lo establecido en la LOREG, estará compuesto, de forma transitoria, por la suma de los concejales de los municipios fusionados, planteará, muy probablemente, graves dudas en su aplicación práctica, las cuales, con seguridad, perturbarán el funcionamiento de los nuevos ayuntamientos. Así, hay que señalar que, en no pocas ocasiones, no parecerá posible cohonestar el modelo diseñado por la LRSAL con la asignación de concejales por tramos de población, que realiza el artículo 179.1 de la LOREG⁵⁶. En concreto, puede acontecer que, si se fusionan dos municipios de similares dimensiones poblacionales, el número de concejales del órgano de gobierno tran-

(56) De acuerdo con el apartado 1 de este artículo: «Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala: hasta 100 residentes, 3; de 101 a 250, 5; de 251 a 1.000, 7; de 1.001 a 2.000, 9; de 2.001 a 5.000, 11; de 5.001 a 10.000, 13; de 10.001 a 20.000, 17; de 20.001 a 50.000, 21; de 50.001 a 100.000, 25; y, de 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par».

torio supere el permitido por la LOREG⁵⁷. Así, en este ámbito, desde un punto de vista estrictamente jurídico, hubiese sido más adecuado optar por mantener el sistema contenido en el RPDT⁵⁸. De conformidad con el artículo 16 de esta norma, en estos supuestos, cesan todos los alcaldes y concejales, y se debe nombrar, por el órgano competente, una comisión gestora, integrada por un número de vocales igual al número de concejales que correspondan, de acuerdo con la población total resultante del nuevo ayuntamiento, designándose como vocales a los concejales cesados, que hubiesen obtenido mayores cocientes en las elecciones municipales⁵⁹. Sería, en consecuencia, deseable que el legislador básico, corrigiese la redacción vigente de la LBRL en este sentido.

4.3. Aspectos problemáticos relacionados con la buena gestión local

Desde la perspectiva de la búsqueda de la mejor administración posible de los intereses locales – objetivo que implica que se trate de alcanzar una gestión municipal lo más eficaz y transparente posible, tanto por vía normativa como por vía ejecutiva –, es inexcusable destacar que existen dos previsiones, que la LRSAL incorpora al texto del artículo 13 de la LBRL, que, lejos de propiciar tal fin, dificultan seriamente su consecución.

Así, por un lado, se encuentra la dispensa, para los ayuntamientos resultantes de las fusiones, de la obligación de prestar los nuevos servicios mínimos que, de acuerdo con el artículo 26 de la LBRL, les corres-

(57) En este sentido, cabe señalar, por ejemplo, que, si se unen dos ayuntamientos de 1500 habitantes, contando cada uno de ellos con 9 concejales, en aplicación de la regulación contenida en la LRSAL, habría de constituirse un órgano de gobierno integrado por 18 miembros, frente a los 11 que tal órgano debería tener según el citado artículo de la LOREG, al ser el nuevo municipio un ente con 3.000 habitantes.

(58) Esta problemática hace evidente el hecho de que la motivación última que justifica esta decisión legislativa es de naturaleza eminentemente política: evitar que los concejales electos puedan frenar las fusiones, ante la perspectiva de perder su puesto antes de tiempo.

(59) Además, esta regla, introducida por la LRSAL, también provoca reservas, desde el punto de vista de la representatividad de los miembros del órgano de gobierno unificado, ya que cabe que la misma dé lugar a fuertes desequilibrios. Esto sucederá, en especial, cuando se unan dos ayuntamientos de diferentes dimensiones poblacionales. Así, si se fusiona un municipio de 275 habitantes, con 7 concejales, con otro de 1250 habitantes, con 9 concejales, el resultado será un ayuntamiento con un órgano de gobierno de 16 miembros, donde unos concejales representarán a 39 vecinos y otros a 166.

ponderaría ofertar por razón de su aumento poblacional. A este respecto, se debe señalar que, en la medida en que el principal objetivo de las uniones de municipios es, según los propios impulsores de la reforma local, el que los nuevos entes municipales puedan prestar más y mejores servicios a sus vecinos, desde el punto de vista de estos ciudadanos, con total razón, resulta absolutamente incomprensible y carente de toda justificación el hecho de que el legislador exima, de forma general e indefinida, a los ayuntamientos fruto de las agregaciones del deber de proporcionar los servicios que, de conformidad con la LBRL, han de prestar los demás de sus mismas dimensiones. Sí sería lógico, no obstante, el que en la citada ley se estableciese una dispensa, de naturaleza temporal, de dicho deber. Pues es razonable y se halla plenamente justificado, tanto por razones organizativas como por motivos financieros, el conceder al ente recién instituido un período prudencial de tiempo para que pueda proceder a cumplir con sus nuevas obligaciones. Por consiguiente, sería apropiado que, aprovechando la reforma de las normas de financiación de las haciendas locales, que, como se ha señalado, parece anticipar la LRSAL, se procediese a establecer un límite máximo para la antedicha exención.

Por otro lado, se abre la posibilidad de que, por acuerdo de los municipios que van a suscribir un convenio de fusión, se integren en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo ayuntamiento, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables, en el caso de que uno de ellos se halle en situación de déficit. La lectura atenta y analítica del párrafo del artículo 13.4 de la LBRL, donde se contiene esta autorización legislativa, evidencia la insuficiencia de la regulación de este instrumento de reestructuración económica incluida en el mismo. En consecuencia, por ostensibles razones de seguridad jurídica, es necesario, en primer lugar, que la ordenación de este mecanismo se realice con un mayor grado de detalle – quizás, esta labor pueda ser afrontada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a la hora de dictar las normas a las que se ha de ajustar la contabilidad de este fondo –, y, en segundo lugar, que, en especial, en dicha disciplina, quede meridianamente claro que el recurso a esta herramienta en ningún caso va a implicar un perjuicio económico para los acreedores municipales; esto es necesario, puesto

que el inciso supuestamente introducido con este fin en la LBRL no alcanza a infundir la confianza esperada⁶⁰.

5. *Prospectiva*

Más de un año después de la aprobación de la LRSAL, no es notorio que se hayan negociado o se estén negociando convenios de fusión entre ayuntamientos españoles. Ahora bien, el presente dato que induce a pensar que este nuevo instrumento tendrá un impacto muy limitado en la reconfiguración de la planta municipal española, ha de ser matizado, y, de momento, debe de ser considerado provisional. La razón que justifica esta prudencia a la hora de extraer conclusiones radica en que la aprobación de la LRSAL coincidió con la recta final del mandato de los entes locales (las elecciones municipales se han celebrado en mayo de 2015), momento que, evidentemente, no es el propicio para introducir en la agenda municipal propuestas como la unión con otra entidad. Por lo tanto, lo razonable será esperar, al menos, un bienio, para comprobar la efectividad de este mecanismo. Así las cosas, en España, en general, de forma inmediata, tras la reforma operada por la LRSAL, no cabe esperar una reducción del número de ayuntamientos, sino al contrario, un cierto crecimiento vegetativo, debido a la existencia de expedientes de segregación en marcha⁶¹.

(60) Las dudas que se pueden plantear sobre la garantía de la posición de los acreedores, quizás, tengan su origen en el precedente inmediato del precepto en cuestión. En concreto, la propuesta de artículo 61 bis del borrador de anteproyecto de la LRSAL, de 4 de febrero de 2013, en su apartado 3, establecía: «La extinción y absorción conllevará: [...] c. La asunción de la titularidad de las competencias mínimas obligatorias que tuviera el municipio extinguido por parte del municipio absorbente así como la asunción de la parte de la financiación que corresponda. d. La suspensión automática de las acciones legales que pudieran emprender los acreedores del municipio respecto de las obligaciones pendientes de pago, así como la paralización del cómputo del plazo de los intereses que correspondan.

e. La integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales del municipio extinguido en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al municipio absorbente».

(61) Hay que destacar que, mientras se producía el debate, primero científico y luego político, sobre la necesidad de reducir la cifra de municipios, esta seguía aumentando. Así, en las tres últimas décadas, ha crecido casi en un centenar.

La articulación intermunicipal en Argentina. Origen, balance y recomendaciones

Enzo Ricardo Completa

In conseguenza dei processi di decentramento che sono stati portati a termine in Argentina durante gli ultimi decenni, i governi locali hanno cominciato a sviluppare nuove pratiche orientate ad acquisire o rafforzare le proprie capacità di gestione, anche al fine di far fronte ad un'agenda locale ormai ampliata. Proprio in ragione del fatto che l'ambito di risoluzione della maggioranza dei problemi che compongono questa nuova agenda trascendono i limiti territoriali e le capacità individuali dei singoli governi locali, i temi della cooperazione e dell'associazionismo intercomunale hanno cominciato ad emergere come una valida alternativa. Il presente articolo analizza i punti di forza e di debolezza istituzionale dei Comuni argentini nel gestire programmi e progetti a scala intercomunale, focalizzando l'analisi sui processi di creazione e sviluppo delle c.d. microrregiones e dei consorzi pubblici. In funzione di questi sviluppi, si riflette attorno alle restrizioni e ai deficit di capacità istituzionale più rilevanti, che colpiscono od ostacolano l'esecuzione dei programmi intercomunali nel Paese. Quindi, si suggeriscono criteri per lo sviluppo di strategie finalizzate ad un rafforzamento istituzionale della gestione intercomunale.

1. Introducción

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales argentinos experimentaron un proceso de redefinición de sus roles como consecuencia de la globalización, la crisis del Estado de Bienestar y los procesos de reforma del Estado, a través de los cuales se dio inicio a una brusca cesión de funciones desde la administración pública central hacia la esfera gubernativa local. Como consecuencia de este complejo entramado de transformaciones, y en el marco de una creciente municipalización de la crisis política y socioeconómica nacional, las administraciones locales comenzaron a transformarse en verdaderas gestoras de políticas públicas para la promoción del desarrollo local, lo que supuso el desa-

rollo de nuevas prácticas de gestión que les permitieran atender a una agenda local ampliada.

Debido a que el ámbito de resolución de las problemáticas incluidas en ésta nueva agenda municipal excede en la mayoría de los casos los límites territoriales y capacidades individuales de los gobiernos locales, la cooperación intermunicipal comenzó a emerger como una alternativa para su tratamiento, esto es, como una forma concreta de administrar las nuevas competencias delegadas y de promover el crecimiento equilibrado y sustentable de las comunidades locales.

En el presente trabajo se realiza un balance sobre el proceso asociativo intermunicipal evidenciado en Argentina, focalizando la investigación en las modalidades de gestión y organización que caracterizan a los casos en estudio y en el marco jurídico que les da sustento. En función de estos desarrollos, se reflexiona en torno a las restricciones contextuales y déficits de capacidad institucional más relevantes que dificultan la ejecución de proyectos asociativos, a partir de lo cual se proponen criterios para el diseño de una estrategia de fortalecimiento institucional orientada a superar los déficits detectados.

2. La descentralización como detonante

La descentralización de funciones desde el Estado nacional a las provincias ha ocupado un lugar central en las políticas de reforma y ajuste estructural del Estado implementadas en Argentina durante las últimas décadas. En este sentido, no es casual que todos los procesos de transferencias de funciones y competencias se llevaran a cabo en el marco de programas de ajuste de cariz ortodoxo¹.

En cuanto a la dinámica descentralizadora, a diferencia de lo acontecido

(1) Así, la primera onda descentralizadora en Argentina se desplegó durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), bajo cuyo mandato se desarrolló el "Plan de Racionalización y Austeridad" que involucró el traspaso de un segmento de las escuelas nacionales a las provincias. Otro embate descentralizador ocurrió en el marco de otra gestión fuertemente ajustadora, como fue la del ministro Martínez de Hoz (1976-1981) durante la dictadura militar. La última ola descentralizadora, finalmente, se llevó a cabo durante la presidencia de Carlos Menem, y se inserta en el proceso de ajuste más profundo de cuantos se hayan desplegado. H. CAO, J. VACA, *El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales*, en *Revista Nómadas*, Madrid, Julio-Diciembre, n. 14, Universidad Complutense de Madrid, 2006.

en otros países de América Latina la transferencia de competencias en Argentina no se hizo a favor de los municipios, sino de las provincias. Así, durante las décadas de 1980 y 1990 se transfirió a éstas la totalidad de los hospitales y efectores de salud, la gestión de las escuelas básicas y de enseñanza media y terciaria, la gestión de las grandes obras de infraestructura, los puertos, la actividad minera e hidrocarburífera, el financiamiento de la vivienda social, el poder de policía laboral y la regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica.

Con el paso de los años, este proceso de transferencia funcional y competencial siguió avanzando hacia los gobiernos locales, con una clara preeminencia de la descentralización administrativa por sobre los procesos de descentralización política y fiscal. En este sentido, el gobierno nacional transfirió a los mismos muchas más funciones y responsabilidades en materia de gasto social y provisión de servicios que facultades tributarias y recursos para hacerles frente. De esta manera, los municipios se vieron obligados a asumir las nuevas funciones casi con las mismas estructuras administrativas y recursos con los que contaban cuando su acción se limitaba a prestar servicios públicos esenciales.

Como consecuencia de este complejo escenario se agravó la problemática del *inframunicipalismo*² que afecta a la mayor parte de los gobiernos locales del país, lo que impulsó a los mismos a desarrollar una serie de nuevas estrategias organizativas y de gestión orientadas a hacer frente a una demanda ciudadana ampliada como consecuencia del referido proceso de descentralización. Entre estas nuevas estrategias de gestión se destaca la articulación intermunicipal, un fenómeno que se encuentra todavía en ciernes en muchos de sus aspectos pero que des-

(2) El término “inframunicipalismo” refiere a una problemática acuciante en numerosas naciones europeas y latinoamericanas, en donde existe una gran cantidad de gobiernos locales de escasa superficie caracterizados por estructuras organizacionales sobredimensionadas en relación a la baja población que concentran sus territorios y al presupuesto que poseen para gestionar las nuevas funciones asumidas tras los procesos descentralizadores. Para más información sobre el caso argentino ver E.R. COMPLETA, *Asociacionismo municipal versus inframunicipalismo en Argentina*, en *Más Poder Local Magazine*, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, Madrid, España, n. 4, 2011, pp. 12-13; *Id.*, *¿Cómo salir de la trampa del inframunicipalismo en Argentina y no morir en el intento?*, en *Revista Espacios Políticos*, Buenos Aires, Argentina, Año 12, 2011, n. 7, pp. 28-29; M. ITURBURU, *Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino*, ITURBURU Y REDONDO (Comps.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Buenos Aires, INAP-EUDEBA, 2001, pp. 37-60.

de hace algunos años muestra toda su potencialidad para la promoción de procesos de desarrollo local en base a una escala mucho más amplia y apropiada para la resolución de problemáticas variables y complejas.

3. La articulación en la gestión local

Desde hace algunos años en el ámbito de la administración pública latinoamericana comenzaron a emerger una variedad de mecanismos institucionales orientados a incrementar la participación ciudadana y el control democrático sobre la administración pública, principalmente a través de la promoción de fórmulas asociativas entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía³. Estas iniciativas, promovidas “desde la base” por diversas organizaciones de la sociedad civil, tienen como principales objetivos hacer visibles sus demandas; influir en los procesos de reforma del Estado; asegurar la provisión de bienes colectivos y servicios públicos básicos a toda la ciudadanía (no sólo a quienes pueden afrontar su costo) y elevar los índices de transparencia y responsabilidad (*accountability*) de los funcionarios públicos.

Quienes promueven estos cambios apuntan sus críticas tanto contra el aparato burocrático y jerárquico bienestarista como contra el modelo gerencial que pretende poner la promoción del bienestar común en manos del libre juego de la oferta y la demanda. En este sentido, frente al fracaso de los anteriores modelos de gestión, el paradigma de la gestión asociada – también denominado *gobernanza*⁴ – puso el acento en la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones y en la interacción, la negociación en redes y la cooperación como mecanismos esenciales para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto no implica que el Estado haya pasado a desempe-

(3) Entre los principales mecanismos de gestión asociada promovidos en el último tiempo en el ámbito local se destaca la amplia difusión que han alcanzado los presupuestos participativos y la generación de redes público-privadas para el desarrollo de proyectos socioeconómicos locales.

(4) Quienes abogan por el asociativismo público-privado, utilizan el término *gobernanza* para hacer referencia a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. R. MAYNTZ, *Nuevos desafíos de la teoría de governance*, en *Revista Instituciones y Desarrollo, Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, Cataluña, n. 7, 2000, pp. 35-52.

ñar un rol secundario, sino que de manera paulatina ha comenzado a asumir un rol centrado en la coordinación de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre la sociedad civil, el sector público y el privado.

Para el caso argentino, en donde el Estado ha sido históricamente fuerte e intervencionista, la gobernanza parece surgir o afianzarse en el ámbito de los gobiernos locales, lo cual resulta llamativo ya que tradicionalmente el gobierno nacional no ha promovido el asociativismo intermunicipal como estrategia para el desarrollo local o regional en Argentina. De hecho su incorporación en la agenda política se dio con posterioridad a la reforma de dos constituciones provinciales, las cuales sirvieron de incentivo para el resto de las provincias argentinas: por un lado, la Constitución de San Juan de 1986, en la cual se incluyó una cláusula que habilitó a los municipios a «*convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes*» (art. 251º, inc. 9 y 18), y por el otro, la Constitución de Córdoba de 1987, cuyo artículo 190º habilitó la conformación de organismos intermunicipales «*para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera y de actividades de interés común de su competencia*»⁵.

Fueron estas reformas los verdaderos detonantes del proceso asociativo intermunicipal evidenciado en Argentina a partir de la década de 1980. En este sentido, con posterioridad a las mismas el gobierno nacional comenzó a promover la creación de organismos asociativos municipales de diversa naturaleza (principalmente consorcios públicos y microrregiones) a través de una desordenada e inconexa oferta de planes y programas (en muy pocos casos articulados con las provincias) dirigidos a los gobiernos locales, sin distinciones en cuanto a la cantidad de población que concentraban, a su superficie o a sus capacidades institucionales.

(5) Claramente, ambas reformas constitucionales se vieron influenciadas por la *Carta Europea de Autonomía Local* (1985) y especialmente por la *Declaración Universal sobre Autonomía Local* (1986), en las cuales se reconoció el derecho de asociación entre gobiernos locales, reafirmando los principios de autonomía municipal y de solidaridad entre los pueblos.

Entre las principales iniciativas promovidas por el gobierno nacional a favor del asociativismo municipal se destaca el *Programa de Microrregiones Patagónicas* (PMP), orientado a fomentar el desarrollo equilibrado y sustentable de la región sureña, caracterizada por la existencia de grandes extensiones territoriales y de numerosos enclaves poblacionales aislados. Dicho programa fue puesto en marcha en 1993 luego de que el gobierno nacional creara la *Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica* (CONADEPA). Por su intermedio se crearon diecisiete microrregiones intermunicipales en el sur del país, las cuales contaron con el apoyo económico y técnico del gobierno nacional para la definición de Planes Maestros de Desarrollo orientados a resaltar las potencialidades productivas y la realidad sociocultural de cada área en cuestión.

Promediando la década del noventa, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación promovió el fortalecimiento de los consorcios productivos intermunicipales creados en la Provincia de Buenos Aires a través de la entrega de cuantiosos recursos económicos a los mismos en el marco del *Programa Federal de Solidaridad* (PROSOL). De acuerdo a Cravacuore y Clemente, esta experiencia fue infortunada ya que los consorcios no ejecutaron proyectos por sí sino que distribuyeron los fondos entre los municipios, los que a su vez los asignaron a emprendimientos locales de dudoso rigor técnico y escaso valor económico. Las irregularidades del PROSOL denunciadas por la Sindicatura General de la Nación y la falta de financiamiento posterior conllevaron al virtual abandono de este programa, provocando que a partir de mediados de 1996 el mismo funcionara sólo con los fondos de recuperación que el propio PROSOL concebía⁶. En tercer término resulta importante referirnos al *Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales*, implementado a partir del año 1999 por la recién creada Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. Por su intermedio, el gobierno nacional alentó la conformación de microrregiones en todo el país con el objetivo principal de solucionar los problemas de gestión urbana que trae aparejada la conurbación y el intercambio de flujos entre ciudades. Inicialmente, el plan pre-

(6) D. CRAVACUORE, A. CLEMENTE, *El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina*, XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala, 2006.

vió una inversión de 4.5 millones de dólares, financiados de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno nacional y los propios municipios. Lamentablemente, la renuncia del presidente de la Nación, Dr. Fernando De La Rúa, en diciembre de 2001, determinó el cese de todas las acciones que se encontraban en marcha, incluida la asistencia técnica que prestaba la Subsecretaría a los municipios asociados.

Más cerca en el tiempo se destaca la asistencia económica y financiera brindada a numerosos municipios y organismos intermunicipales de todo el país por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación a través del *Programa de Fortalecimiento Institucional y Productivo* (PROFIP) y de la Unidad Nacional de Preinversiones (UNPRE), la cual financió la elaboración de numerosos proyectos orientados a satisfacer las necesidades de los municipios asociados con fines de promoción turística y productiva, principalmente. Por último, debe destacarse el apoyo técnico brindado a los municipios nacionales por la Secretaría de Asuntos Municipales y por la Subsecretaría de Gestión Municipal del Ministerio del Interior de la Nación durante la última década, con el fin de impulsar la realización de acuerdos de diversa naturaleza entre autoridades locales, orientados a la elaboración de estrategias y a la solución de problemáticas de interés común.

En muy pocos casos el gobierno nacional articuló acciones con los gobiernos provinciales en materia de fomento al asociativismo municipal. A decir verdad, salvo contadas excepciones, los gobiernos provinciales se han mostrado reacios a la creación de organismos intermunicipales por temor a que con el tiempo éstas iniciativas debiliten su poder político⁷. La resistencia de las provincias recién comenzó a ceder con posterioridad al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1989 titulado "*Rivademar Ángela c/ Municipalidad de Rosario*", y más pronunciadamente, luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por la cual se consagró la autonomía municipal.

Antes de adentrarnos en el análisis del marco jurídico que regula la creación y el funcionamiento de los organismos intermunicipales en Argentina, sin

(7) Entre las escasas iniciativas detectadas se destaca el *Programa de Productividad Asociativa* impulsado a mediados de la década del noventa por el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) de Buenos Aires con el fin de otorgar financiamiento a los consorcios productivos intermunicipales bonaerenses.

embargo, conviene efectuar una distinción entre dos modalidades diferentes de gestión intermunicipal, las cuales resumen las distintas estrategias y arreglos institucionales elaborados de manera espontánea por los municipios argentinos para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan: el modelo *supramunicipal* y el *intermunicipal*⁸. Siguiendo a Claudio Tecco, el primer modelo supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera) al cual se deberían articular, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. El modelo *intermunicipal*, por su parte, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y legitimidad política, asociándose sólo para prestar servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos. Una modalidad, ésta última, mucho más ventajosa que la supramunicipal, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales, las cuales prohíben la creación de nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias. En este sentido, en países como Argentina, en donde no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) y se posee una tradición municipalista muy arraigada, no resulta sencillo construir una nueva institucionalidad que sustituya a la anterior⁹. El régimen federal argentino en general abona la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal¹⁰.

En consecuencia, en Argentina se ha ido consolidando *ipso facto* una

(8) Los procesos de regionalización intraprovincial generalmente son promovidos por gobiernos provinciales afectados por alguna variante del inframunicipalismo con el fin de aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos o de facilitar la implementación de procesos de descentralización o desconcentración administrativa. Se trata, de esta forma, de procesos de agrupamiento municipal descendentes, promovidos "de arriba hacia abajo" (mediante normativas que fijan los límites de las regiones creadas y sus competencias administrativas) y no de iniciativas espontáneas y voluntarias, promovidas por los propios actores involucrados.

(9) C. TECCO, *Gestión metropolitana y equidad social*, IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001.

(10) C. TECCO, *Regiones Metropolitanas: ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba*, Administración Pública y Sociedad, n. 14, IIFAP, UNC, 2007.

nueva institucionalidad a partir de la celebración de acuerdos asociativos intermunicipales, de los cuales normalmente se deriva la creación de entidades u organismos a cargo de la administración de los proyectos comunes. De acuerdo a Daniel Cravacuore, dentro del arreglo institucional argentino prevalecen dos tipos de organismos intermunicipales¹¹:

- a) Consorcios públicos: generalmente constituidos por gobiernos locales de escaso tamaño o población para la prestación de uno (monofuncional) o varios (plurifuncional) servicios públicos, para la construcción de obras públicas y/o realización de diversas tareas propias de la administración local, como la compra de suministros y bienes en conjunto.
- b) Microrregiones: a diferencia de los consorcios, estos entes suponen un nivel de coordinación más grande por parte de los gobiernos locales asociados, quienes no se vinculan solamente para prestar un determinado servicio público sino para construir instancias de desarrollo colectivo mucho más vastas, que comprendan todos los órdenes de la administración local.

A continuación nos ocuparemos de analizar el marco jurídico que sustenta la creación de organismos intermunicipales en Argentina, a los efectos de determinar el grado de autonomía que efectivamente detentan los gobiernos locales al momento de participar en este tipo de iniciativas y las principales restricciones contextuales asociadas a la normativa legal que enmarca el desarrollo de este tipo de estrategias.

4. Restricciones legales al asociativismo municipal

Desde su sanción en el año 1853 la Carta Magna impuso a las provincias la obligación de asegurar el régimen municipal en sus constituciones como condición básica para que el gobierno federal garantice a las mismas el goce y ejercicio de sus instituciones. En consonancia con este mandato, todas las provincias argentinas incluyeron en sus constituciones capítulos sobre su organización municipal, regulando todos los aspectos concernientes al funcionamiento y amplitud competencial de los municipios dentro de su territorio.

(11) D. CRAVACUORE, *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina*, en *Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, Año 22, 2006, n. 64, pp. 3-16.

En el año 1994, la reforma de la Constitución Nacional estableció una nueva obligación a las provincias en su artículo 123°, la de asegurar el carácter autónomo pleno a los municipios en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero. Conforme a esta prescripción, corresponde a las provincias reglamentar el alcance y contenido de esta autonomía en el ámbito de su propio territorio, lo que ha generado una multiplicidad de regímenes municipales con profundos matices entre sí en torno a la forma de organización, competencias, delimitación territorial y categorización de los municipios. Incluso este último término es utilizado de manera indistinta en la mayoría de las provincias, empleándose muchas veces de forma análoga con el de comuna, departamento, distrito, comisión o partido, para citar los términos más usuales.

En cuanto a la obligación impuesta a las provincias por el artículo 123° de la Constitución Nacional, la ausencia de una cláusula que fije un límite temporal a las mismas para adecuar sus constituciones permitió que algunas de ellas incumplieran con el mandato impuesto, lo que ha ocasionado consecuencias lamentables a sus municipios. En este sentido, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza aún no han reconocido la autonomía municipal en sus constituciones, con lo cual el funcionamiento de los municipios se encuentra fuertemente condicionado en dichas provincias, especialmente en el orden institucional, el cual supone para los municipios la posibilidad de dictar sus cartas orgánicas.

En lo que respecta al reconocimiento del derecho asociativo municipal en las constituciones provinciales, en su amplia mayoría guardan silencio al respecto, situación que parece haberse hecho extensiva a la escasa normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias. Esto no parece ser un obstáculo para el jurista Enrique Marchiaro, para quien «los actuales instrumentos de regulación jurídica son suficientes para acompañar el proceso intermunicipal»¹².

Desde nuestra perspectiva, en cambio, sostenemos que si bien la ausencia de reconocimiento constitucional de este derecho no impide la crea-

(12) E. MARCHIARO, *El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades. Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina*, Buenos Aires, Año 22, 2006, n. 64, pp. 27-35.

ción de organismos intermunicipales, cuanto menos desalienta su conformación, condicionando el funcionamiento de los mismos al contenido de la normativa vigente, la cual suele restringir la cooperación a una cierta actividad o a la creación de un tipo específico de organismo, imponiendo además una serie de “requisitos” a los municipios que decidan asociarse. De acuerdo al análisis efectuado, tan sólo nueve de las veinticuatro jurisdicciones administrativas en que se divide el país habilitan constitucionalmente a sus municipios a constituir organismos intermunicipales: Buenos Aires¹³, Chubut, Córdoba, Corrientes¹⁴, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Río Negro y San Juan. Por su parte, las constituciones de Catamarca, Chaco, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego sólo hacen una escueta referencia a la posibilidad de que los gobiernos locales suscriban convenios entre sí para la satisfacción de intereses mutuos generalmente vinculados a la construcción de obras y prestación de servicios comunes. Respecto de la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias en materia de asociativismo intermunicipal, resulta escasa y desactualizada. En este sentido, solo hemos podido detectarla en Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Tierra del Fuego y Mendoza, lo que demuestra el escaso interés que posee la mayoría de las provincias por la promoción de estrategias cooperativas intermunicipales en sus territorios.

En lo que respecta a su contenido, en su mayor parte las normas detectadas se encuentran asociadas a la promoción de procesos de regiona-

(13) Llama la atención el caso de Buenos Aires, ya que su Constitución (modificada un mes después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994) limita la cooperación intermunicipal a la «*constitución de consorcios para la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica*», una cláusula sumamente restrictiva, sólo entendible en el marco de la situación política que atravesaba la provincia al momento de la reforma, cuando la generación de energía eléctrica estaba en manos de una empresa provincial y se pensaba privatizarla. Ahora bien, a pesar de la prohibición impuesta a los municipios bonaerenses, los mismos han formado consorcios vinculados a un sinnúmero de áreas, entre ellas: salud, producción y servicios públicos.

(14) La constitución de Corrientes, reformada por última vez el 08 de junio de 2007, es la única en el país que recepta el término “microrregión”. De acuerdo al artículo 227°: «*Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales*».

lización intraprovincial del tipo “top-down”, que si bien no vulneran el principio de voluntariedad y libre consentimiento de los gobiernos locales asociados cuanto menos desnaturalizan la base negocial coooperadora. En este sentido, amparándose en el pretexto de “unidad de dirección”, muchos gobiernos provinciales impulsan la creación de organismos intermunicipales (en los cuales muchas veces suelen intervenir como parte) para superar los inconvenientes derivados de los procesos de descentralización que estos mismos gobiernos promovieron, lo que eventualmente lleva a que las técnicas de cooperación intermunicipales (entre entidades en pie de igualdad jurídica) se transformen en técnicas de imposición de directrices por parte de una entidad ubicada en una posición de superioridad o supremacía respecto del resto.

Cabe señalar que el marco jurídico vigente en las provincias (tanto constitucional como infraconstitucional) no prohíbe expresamente la suscripción de acuerdos intermunicipales y/o la creación de organismos asociativos municipales de ningún tipo, lo que no significa que el funcionamiento de los organismos creados no se encuentre condicionado. En este sentido, tras analizar la legislación sancionada en las provincias sobre la materia se ha podido constatar que, bajo la forma de vacíos legales y “autorizaciones” de las Legislaturas Provinciales, aún subsisten importantes controles sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí, los cuales se tornan visibles cuando los organismos intermunicipales se proponen contratar personal técnico en conjunto, adquirir equipos y maquinarias, conceder avales y créditos recíprocos, prestar servicios o realizar obras públicas de forma mancomunada, lo que se presenta como graves restricciones a los procesos cooperativos intermunicipales. En cuanto a la posibilidad de que los organismos intermunicipales tramiten su personería jurídica de carácter público, algunas provincias como Mendoza se rehúsan a hacerlo, alegando que las microrregiones no se encuentran tipificadas en el artículo 33º del Código Civil de la República Argentina, el cual sólo otorga carácter de persona jurídica pública al Estado nacional, a las provincias y a los municipios; a las entidades autárquicas y a la Iglesia católica¹⁵. La única posibilidad de que las mi-

(15) Entrevista realizada al Esc. Jorge Liberto Romera. Director de Personas Jurídicas, Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Mendoza (17/12/2008).

corregiones obtengan su personería jurídica es que se constituyan como asociaciones privadas, lo cual han hecho algunos consorcios públicos. Una solución inapropiada desde nuestra perspectiva, puesto que desnaturaliza el carácter público de las articulaciones, obligando a los municipios que las integran a rendir cuentas ante una dirección administrativa provincial.

Un criterio diferente se sigue en la provincia de Córdoba, en donde su Fiscalía de Estado reconoció a los organismos intermunicipales su carácter de personas jurídicas públicas debido a que reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establece para asignarle a un ente este carácter: creación legal (por ordenanza), fin público específico (establecido en la Constitución Provincial, vinculado a la prestación de servicios, realización de obras públicas y cooperación técnica y financiera) y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios, que son entes estatales)¹⁶. En esta provincia, el reconocimiento de la personería jurídica a las microrregiones se deriva del artículo 190° de la Constitución Provincial, cláusula que habilita a los municipios a constituir organismos intermunicipales y que, a nuestro entender, debería hacerse extensiva al resto de las constituciones provinciales como un modo de superar algunas de las aristas del inframunicipalismo institucional.

A modo de valoración y síntesis de la normativa analizada, pueden extraerse las siguientes conclusiones: en primer término, la asociación entre gobiernos locales se presenta como un fenómeno escasamente regulado en el ordenamiento jurídico, tanto nacional como provincial. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros países en donde se otorga rango constitucional al derecho de asociación municipal, la Constitución Argentina se limita a consagrar la autonomía municipal, delegando a las provincias la regulación del alcance y contenido de esta autonomía en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. En cuanto a las constituciones provinciales, sólo unas pocas incluyen cláusulas que regulan la creación, competencias y/o funcionamiento de los organismos intermunicipales. El resto, por su par-

(16) Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba, Dictamen n. 912/83.

te, guarda silencio al respecto o simplemente se limita a habilitar a los municipios a suscribir acuerdos para la prestación de servicios públicos y/o realización de obras o actividades de interés común.

Respecto de la normativa provincial de carácter infraconstitucional, por lo general resulta bastante escueta e imprecisa, circunscribiéndose básicamente a “autorizar” a los gobiernos locales a conformar organismos intermunicipales, aunque imponiendo en la práctica numerosos controles a los mismos. Un estudio realizado hace algunos años por Bárbara Altschuler sustenta esta conclusión¹⁷. Según la autora, la mayoría de los organismos intermunicipales argentinos funcionan de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estos organismos y para la actuación de los mismos como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Esta situación se agrava para el caso de los organismos intermunicipales conformados por actores de diferentes provincias y países, ya que resulta mucho más difícil encontrar una figura jurídica que se adapte a los regímenes municipales que regulan a los gobiernos locales involucrados.

Finalmente se destaca el exceso de reglamentarismo de ciertas normas provinciales, hecho que no sólo atenta contra la autonomía de los municipios sino que retrasa o dificulta el desarrollo de estrategias cooperativas intermunicipales. En este sentido, no consideramos apropiado que las legislaturas provinciales avancen sobre la regulación de materias tales como el contenido de los convenios intermunicipales, los aportes económicos y las condiciones de administración de los recursos asignados por los municipios a los proyectos conjuntos, la periodicidad de las reuniones o la metodología para la toma de decisiones, cuestiones que entendemos deben ser resueltas libremente por las autoridades de los municipios involucrados en base a sus intereses particulares y a la naturaleza de los programas o proyectos que deseen emprender.

(17) B. ALTSCHULER, *El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina*, Seminario REDMUNI, Mendoza, Argentina, 2003.

5. La intermunicipalidad en balance

De acuerdo a los datos suministrados por la *Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales* realizada en el año 2011 por la Universidad Nacional de Quilmes en conjunto con la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, se estima el número de organismos intermunicipales en Argentina en alrededor de 100. Diferentes razones motivaron su surgimiento, destacándose entre ellas la necesidad de motorizar procesos de desarrollo local y la resolución de problemáticas compartidas por gobiernos locales geográficamente cercanos entre sí. En este sentido, la totalidad de las microrregiones y consorcios fueron conformadas por gobiernos locales limítrofes, lo que nos habla de la importancia que todavía conservan la dimensión territorial y las relaciones de vecindad en el ámbito local.

En términos generales, las articulaciones intermunicipales han alcanzado diferentes niveles de complejidad y desarrollo dependiendo, fundamentalmente, de las variaciones que presentan en la cantidad, pertenencia territorial y características de los actores involucrados. En cuanto a los promotores de los procesos asociativos, se destaca el rol de los intendentes municipales como principales impulsores y sostenes de estas iniciativas surgidas “desde abajo”, esto es, sin mediar mandato de niveles superiores de gobierno. En este sentido, y a pesar de que muchas de las problemáticas abordadas por las microrregiones y consorcios involucran jurisdiccionalmente a otros niveles de gobierno, en su totalidad fueron creados por iniciativa de las autoridades locales, lo que confirma la falta de interés de los gobiernos provinciales por la promoción de estos procesos, así como también (aunque en menor medida) del gobierno nacional, el cual como vimos ha promovido durante las últimas décadas este tipo de arreglos institucionales de manera intermitente a través de diversos planes y programas.

Desde el punto de vista político, no se observa que la pertenencia político-partidaria de los intendentes haya incidido en los procesos de conformación de las articulaciones. De hecho, la mayor parte de los organismos intermunicipales fueron creados por intendentes de diferente signo político a través de la suscripción de convenios ratificados por los respectivos Concejos Deliberantes. En lo que respecta al alto número de microrregiones que se encuentran disueltas o inactivas (entendien-

do por esta última situación a la ausencia de actividades ejecutadas de manera asociada durante un período superior a dos años) tampoco parece guardar relación con el color político de los intendentes de turno. En este sentido, tras producirse recambios en los departamentos ejecutivos municipales los organismos intermunicipales no se desactivaron, sino que siguieron ejecutando sus actividades normalmente. Estos datos demuestran que a la hora de avanzar en los proyectos asociativos las autoridades locales parecen haber dejado de lado los enfoques partidocráticos tradicionales, incorporando una visión de la política más consensuada y plural, tendiente a aunar esfuerzos y capacidades en pos de la obtención de soluciones comunes.

En cuanto a la modalidad de gestión microrregional, existen dos grandes modelos: el de gerencia autónoma (por el cual los gobiernos locales delegan la coordinación del ente a uno o más funcionarios contratados especialmente para que se dediquen de manera exclusiva a su gestión) y el de coordinación delegada del ente en uno o más funcionarios pertenecientes a las plantas de personal temporario o permanente de los municipios asociados¹⁸.

Para el caso argentino, la dirección y coordinación general de las actividades realizadas recae directamente en la figura de los intendentes y/o de alguno de sus colaboradores más cercanos, lo que revela el alto grado de personalismo que afecta a la gestión intermunicipal en la provincia. Esta situación ha generado numerosos conflictos entre los municipios asociados como consecuencia de la “excesiva atención” que suelen prestar los intendentes a cargo de las microrregiones con respecto a las necesidades de sus propios municipios y en desmedro de los intereses del conjunto.

A los efectos de corregir esta situación resultaría importante que los organismos intermunicipales contaran con una organización administrativa sólida y compleja, con órganos directivos, deliberativos, técnicos y de control con competencias y funciones diferenciadas, representativos de todos los gobiernos locales que participan en el mismo. Para el caso de la mayoría de las microrregiones y consorcios, sin embargo, su es-

(18) D. CRAVACUORE, *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina*, en *Medio Ambiente y Urbanización*, cit.

estructura administrativa se encuentra muy poco desarrollada, lo que ha atentado contra la continuidad del trabajo asociativo. En este sentido, por lo general no cuentan con una estructura administrativa formalizada con funciones claramente delimitadas, equipos técnicos capacitados y con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal y/o mecanismos de monitoreo y control de las acciones ejecutadas.

El cuadro de debilidad institucional que afecta a estas articulaciones se agrava, finalmente, por la ausencia de planes estratégicos intermunicipales, estatutos, reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los programas y proyectos asociativos, lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional que poseen y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas.

La inexistencia de recursos presupuestarios suficientes se presenta como uno de los principales problemas que afectan la gestión de los organismos intermunicipales. En este sentido, la totalidad de los funcionarios locales entrevistados identificó esta variable como uno de los problemas que más han dificultado la continuidad de los proyectos intermunicipales emprendidos, obligando a las autoridades locales a recurrir periódicamente a diversas fuentes de financiamiento externas para evitar la paralización de las iniciativas.

En términos generales, todos los organismos intermunicipales se sostienen en base a una o más de las siguientes fuentes de financiamiento:

- aportaciones ordinarias o extraordinarias realizadas por los gobiernos locales, de acuerdo a los criterios establecidos en los estatutos o actas de acuerdo fundacionales;
- cobro de tasas por la prestación de servicios, establecidas por el organismo intermunicipal titular del servicio;
- obtención de subsidios para la realización de inversiones, pago de gastos corrientes, ejecución de programas, proyectos o estudios de factibilidad, etcétera;
- realización de operaciones de crédito ante organismos nacionales y/o internacionales, tanto de carácter público como privado.

La tendencia general es que los organismos intermunicipales se financien en base a una combinación entre dos fuentes de financiamiento, por un lado, a las aportaciones ordinarias que suelen realizar los

gobiernos locales asociados, y por el otro, a los subsidios que eventualmente reciban por parte del gobierno nacional, quien suele financiar la realización de estudios técnicos y la ejecución de numerosos proyectos, principalmente durante las etapas iniciales de los procesos asociativos.

En cuanto a la realización de operación de crédito, ningún ente intermunicipal ha solicitado préstamos o emitido obligaciones negociables para financiar inversiones, ejecutar proyectos o efectuar el pago de gastos corrientes, lo que nos parece prudente puesto que si bien no existen limitaciones normativas específicas que les impidan celebrar este tipo de operaciones crediticias, si se utilizara esta herramienta de manera frecuente se correría el riesgo de que las obligaciones de pago asumidas por las autoridades locales trasciendan los períodos de gobierno de los municipios asociados, comprometiendo futuros ejercicios presupuestarios. Por otra parte, en el caso de que los entes consiguieran endeudarse se condicionaría la permanencia de los gobiernos locales a los mismos (violándose de esta forma el principio de voluntariedad), puesto que los gobiernos locales deberían permanecer forzosamente dentro de los mismos, al menos hasta que cancelen la parte que les corresponda del crédito.

Finalmente y con relación al establecimiento de tasas, ningún ente intermunicipal ha considerado hasta el momento la posibilidad de avanzar en este sentido en el futuro. Esta pérdida de potencial recaudatorio entraña una gran debilidad, puesto que el cobro de tasas por la prestación de servicios disminuiría la dependencia que actualmente poseen frente a los subsidios nacionales y provinciales y a los aportes ordinarios y extraordinarios que realizan los municipios.

6. Alternativas para la superación de los déficits y restricciones detectadas

En Argentina la reforma del Estado estuvo estrechamente ligada a los procesos de descentralización estatal, que impulsaron a los gobiernos locales a reformular sus políticas de desarrollo y a generar formas de gestión innovadoras que les permitieran hacer frente a una demanda ciudadana ampliada como consecuencia del traspaso de funciones y competencias desde niveles superiores de gobierno. Las iniciativas de

articulación intermunicipal pueden ser interpretadas como respuestas a este complejo escenario, en la medida en que reconocieron a la búsqueda del desarrollo socioeconómico local como uno de sus principales objetivos.

En términos generales las estrategias asociativas intermunicipales han generado considerables ventajas a los municipios que participaron de las mismas, las cuales se resumen en los siguientes puntos:

- promoción e integración del territorio microrregional, a partir de la construcción de consensos entre autoridades gubernamentales de diferentes niveles, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresario;
- desarrollo de estrategias productivas, sociales y económicas orientadas al mediano y largo plazo, que superen la coyuntura política y el cortoplacismo propio de las autoridades locales;
- reducción de costos y optimización de los recursos físicos y humanos municipales a través de la transferencia de prácticas municipales exitosas y de la distribución de funciones de acuerdo a la capacidad instalada de cada gobierno local;
- acceso a tecnología, infraestructura, técnicas de gestión y equipamiento costoso que de manera individual los gobiernos locales no podían financiar;
- mayor representación y fuerza negociadora en materia de demanda de recursos y resolución de problemas comunes ante el gobierno provincial y el sector privado.

Los logros reseñados dan cuenta de los resultados alcanzados por la gestión intermunicipal, los cuales redundaron en un aumento neto de las capacidades municipales para gestionar políticas públicas de alto impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. En cuanto a los déficits y restricciones contextuales que afectaron la gestión intermunicipal corresponde aportar algunos criterios para la definición de soluciones técnicas y el diseño de estrategias políticas que disminuyan su magnitud, lo que podría contribuir a fortalecer la capacidad institucional de los municipios asociados para dar cumplimiento a los objetivos establecidos.

Naturalmente, las estrategias de fortalecimiento de las capacidades institucionales pueden variar considerablemente, dependiendo de qué as-

pectos o procesos específicos de la gestión se pretendan mejorar. Según Oszlak y Orellana, la experiencia demuestra que, llegado el momento de encontrar las soluciones técnicas o políticas que permitan superar las dificultades identificadas, se abre un abanico de acciones y decisiones potenciales que caen dentro de las siguientes cuatro categorías básicas¹⁹:

- 1) obtención de los recursos humanos, físicos o financieros necesarios para llevar a cabo las tareas que presentan déficits. Por ejemplo, contratación de personal especializado para reforzar la ejecución de ciertas tareas; adquisición de equipamientos industriales o herramientas informáticas u obtención de subsidios para el pago de honorarios o la compra de bienes;
- 2) contratación de servicios de consultoría externa para viabilizar la ejecución de tareas de carácter no permanente cuya realización resulta imposible de encarar con recursos propios. Por ejemplo, para el desarrollo de estrategias comunicacionales, diseño de programas informáticos, instalación y puesta en marcha de nuevas tecnologías de gestión, generación de instancias de participación física y virtual, elaboración de planes estratégicos, etc.;
- 3) capacitación orientada a proporcionar información, aumentar conocimientos y/o modificar actitudes del personal actual o a contratar en el futuro, en la medida requerida para el eficaz cumplimiento de sus respectivos roles en el marco del programa que se encuentre en ejecución;
- 4) toma de decisiones por parte de autoridades públicas (nacionales, provinciales o municipales), del sector empresario u/o de otros actores orientadas a superar las restricciones que impiden la ejecución de determinadas tareas. Nos referimos, por ejemplo, a la aprobación de leyes, decretos u ordenanzas, a la suscripción de acuerdos o bien a la decisión de acometer procesos de reforma constitucionales con el fin de ampliar las competencias de los municipios o de eliminar alguna restricción concreta que haya dificultado la ejecución de una o más tareas.

(19) O. OSZLAK, E. ORELLANA, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Un primer aspecto a tener en cuenta para superar las restricciones contextuales y déficits detectados es la obtención de los recursos físicos y económicos necesarios para ejecutar las acciones consensuadas. En la medida de lo posible se recomienda que las autoridades municipales recurran a fuentes de financiamiento internas (aportes ordinarios y extraordinarios para el pago de gastos corrientes, adquisición de insumos, ejecución de tareas menores y elaboración de estudios de factibilidad técnica o económica) y en menor medida a fuentes externas (fondos concursables o donaciones condicionadas por parte de agencias de cooperación internacional para llevar a cabo proyectos de mayor envergadura), lo cual promoverá la autogestión de las microrregiones, disminuyendo progresivamente la dependencia que mantienen las mismas con respecto al gobierno provincial o nacional. Esto no significa que los municipios deban descartar la búsqueda de alternativas para incrementar los ingresos de los organismos intermunicipales que integran. En este sentido, opciones tales como el establecimiento de tasas o el cobro de ingresos específicos por servicios prestados deberían ser estudiadas detenidamente por los intendentes y Concejos Deliberantes, puesto que podrían llegar a contribuir sensiblemente al logro de los objetivos fijados.

En cuanto a los aportes ordinarios y extraordinarios realizados por los municipios, no resultaron significativos (especialmente los primeros) ni frecuentes (especialmente los segundos), destinándose principalmente al pago de sueldos de consultores privados y/o de gastos corrientes vinculados a la gestión intermunicipal. En la medida de lo posible, se recomienda que este tipo de aportes se acrecienten de manera proporcional a sus capacidades económicas, para lo cual se propone el establecimiento de un mecanismo de aportación que asegure que el municipio que posea más recursos presupuestarios (o que se vea más beneficiado por la aplicación de un programa o proyecto en concreto) sea el que realice el mayor esfuerzo económico.

Por otra parte, resultaría importante la inclusión de cláusulas en las actas de acuerdo fundacionales que aseguren la automaticidad de los aportes económicos de los municipios, con prescindencia de los eventuales problemas presupuestarios que puedan surgir en los mismos o de las prioridades establecidas por los Intendentes. Adicionalmente, en

el caso de que las microrregiones obtengan ingresos económicos específicos provenientes de la toma de créditos y/o del establecimiento de tasas, se recomienda la creación de fondos especiales que impidan la afectación de estos recursos económicos para financiar el déficit de los gobiernos locales asociados.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es la cantidad y calidad del recurso humano involucrado en la gestión intermunicipal. Como mencionamos anteriormente, las microrregiones no disponen de equipos técnicos calificados con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal, lo que ha repercutido de manera negativa en el cumplimiento de los objetivos establecidos. A los efectos de facilitar la ejecución de tareas complejas se recomienda que los municipios estimulen la capacitación y formación de equipos técnicos para el diseño, implementación, monitoreo y control de programas intermunicipales, lo que ayudará a disminuir de manera progresiva los costos derivados de la contratación de servicios de consultoría externa para la ejecución de tareas cuya realización resulta imposible de encarar con el recurso humano existente. En el caso que deba recurrirse a la contratación de personal, se sugiere que el mismo posea conocimientos y habilidades técnicas suficientes para el cumplimiento de las funciones asignadas, debiendo ser seleccionado a través de concursos públicos de antecedentes que garanticen su idoneidad y eviten la injerencia política en los procesos de contratación.

En lo que se refiere a la estructura interna de los organismos intermunicipales, en términos generales se encuentra muy poco desarrollada, lo que se explica mayormente por el centralismo y personalismo que caracteriza a la gestión municipal. En este sentido, el excesivo protagonismo de los intendentes en los procesos asociativos intermunicipales se condice con la ausencia de órganos con competencias y funciones claramente diferenciadas (principalmente deliberativos y de control), lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional de la microrregión y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos propuestos.

Según se desprende del análisis efectuado, resultaría recomendable que los entes intermunicipales se administren en base a una estructura administrativa que garantice la representación de los gobiernos locales asociados y la existencia de instancias de debate y control que cuenten

con la participación del resto de los actores públicos y privados involucrados en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Dicha estructura debería componerse por los órganos de gobierno que los municipios autónomamente establezcan, garantizando que ningún gobierno local posea mayoría absoluta en los mismos.

En relación a la planificación estratégica, se recomienda utilizar esta herramienta de gestión para orientar los esfuerzos y capacidades de todos los actores que se desenvuelven en los territorios mancomunados, a través de la generación de consensos tendientes a superar las debilidades internas y los desafíos que plantea el entorno. Concretamente, debería priorizarse el diseño de planes estratégicos microrregionales, a los efectos de superar la visión fragmentada del territorio local que prevalece actualmente, reflejada en la existencia de planes estratégicos municipales que se contraponen con las visiones u objetivos establecidos por gobiernos locales vecinos.

Finalmente, resta referirnos a la toma de decisiones necesarias para superar las restricciones contextuales y déficits de capacidad que dificultaron la gestión intermunicipal. Desde nuestra perspectiva, esta última categoría es la que reviste el mayor grado de complejidad (y también de incertidumbre) puesto que gran parte de las decisiones requeridas deben ser tomadas por instituciones o individuos ajenos a los organismos intermunicipales, lo que supone un esfuerzo adicional para los intendentes y funcionarios locales a cargo de las mismas, quienes deben mantener un diálogo fluido con estas entidades e individuos con el fin de conseguir que los mismos accionen de la manera esperada.

De acuerdo al análisis efectuado, la principal decisión que deberían tomar los gobiernos provinciales en donde aún no se encuentra reconocida la autonomía municipal en sus constituciones es emprender un proceso de reforma del régimen municipal con el objetivo principal de eliminar las restricciones institucionales vigentes a la cooperación y el asociativismo entre gobiernos locales. Dicha reforma, sin embargo, no debería limitarse al simple reconocimiento de la autonomía de los municipios sino que además debería avanzar sobre otros aspectos que completan la organización municipal, entre ellos: composición, elección y duración de los cargos electivos locales; representación de todos los departamentos en la Cámara de Senadores de la Legislatura Provin-

cial; incorporación de mecanismos de democracia directa en la esfera local y reconocimiento de la capacidad impositiva municipal.

En adición a lo anterior, consideramos fundamental que se incorporen cláusulas que reconozcan expresamente el derecho de asociación municipal para la prestación de servicios, la realización de obras públicas y la cooperación técnica y financiera para la ejecución de actividades de interés común de competencia municipal. Dicho artículo debería reconocer el carácter de personas jurídicas públicas a los organismos intermunicipales, siempre y cuando reúnan los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establezca para asignarle a este tipo de entes este carácter, a saber: creación legal, finalidad pública específica y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios).

Finalmente, cabe efectuar una última recomendación, en aras de que las reformas que eventualmente se promuevan en los regímenes municipales tengan el efecto esperado. Nos referimos al diseño e implementación de políticas públicas nacionales y provinciales de fomento a la cooperación intermunicipal orientadas al mediano y largo plazo, lo que facilitará la creación de agrupaciones estables de municipios y su funcionamiento, extendiendo los beneficios de la cooperación intermunicipal a todos los gobiernos locales de la provincia.

Entre las acciones que podrían promoverse en este sentido se encuentra la creación de unidades administrativas provinciales que brinden asesoramiento y asistencia técnica y jurídica a los organismos intermunicipales que lo requieran; la creación de un Banco de Experiencias Locales para la difusión de las “buenas prácticas intermunicipales”; la puesta en marcha de programas de capacitación para el personal municipal en materia de gestión pública asociada y el otorgamiento de subsidios o créditos blandos para financiar iniciativas productivas, construcción de infraestructuras, adquisición de materiales y contratación del recurso humano necesario para garantizar el sostenimiento y continuidad de las iniciativas.

Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica

Francisco Toscano Gil

Il contributo analizza la figura della Città metropolitana nell'ordinamento spagnolo, iniziando col rilevare il progressivo decadimento delle formule di governo metropolitano "forti" e la necessità di reperire alternative più flessibili. Il fallimento delle cosiddette "Áreas metropolitanas", come autorità di governo locale (art. 43 LBRL), può essere risolto attraverso l'impiego di tecniche giuridiche inizialmente non immaginate per questo scopo, ma che si rivelano comunque utili ed efficaci. Tra esse, rivestono importanza peculiare la pianificazione territoriale, le associazioni intercomunali e i consorzi locali. Da ultimo, il saggio studia l'impatto della crisi economica sulle Città metropolitane spagnole.

1. Introducción

Constituye un lugar común en los estudios que se han hecho sobre los procesos de urbanización en el continente europeo afirmar que, en el mundo contemporáneo, la mayor parte de la población tiende a concentrarse en grandes conurbaciones, frente al acusado despoblamiento de las zonas rurales, sin perjuicio de que la distribución de la población en estos grandes núcleos urbanos sea hoy día un fenómeno complejo¹. En los países con costa, como es el caso español, casi todas las grandes ciudades se encuentran en la zona costera, mientras que el interior se encuentra mayormente despoblado. Aunque en el interior también existan ciudades de tamaño medio, preponderan los pequeños muni-

(1) Entre otras cosas, por razón de la llamada contraurbanización o periurbanización. Este fenómeno ha sido estudiado en detalle en trabajos como los de F. ENTRENA DURÁN, "Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias", *Papers: revista de sociologia*, núm. 78, 2005, y M. ARROYO HUGUET, "La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las Áreas metropolitanas", *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 97, 2001.

cipios, además de un número muy importante de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, fenómeno que recibe la denominación de inframunicipalismo.

Con ser esta última una cuestión nada menor, no es la que nos ocupa en este trabajo, en el que trataremos la forma en que se ha dado solución jurídica al problema de las grandes aglomeraciones urbanas en España, las llamadas Áreas metropolitanas². Nuestro país cuenta con un número significativo de grandes aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, si bien de diverso tipo. Es posible, por tanto, encontrar distintas enumeraciones de las Áreas metropolitanas españolas, según el enfoque que se adopte, y según se parta de una interpretación más o menos estricta de este concepto, de lo que se entienda que es un área metropolitana. Si bien, a título indicativo, diremos que el mayor consenso suele estar en identificar como tales a las siguientes: las áreas de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, Bilbao, Zaragoza y Las Palmas de Gran Canaria. En lo que hace a su tipología, éstas oscilan entre la estructura fuertemente monocéntrica o jerarquizada de las áreas de Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia, y una estructura algo más abierta, no polarizada totalmente en torno a un centro, como ocurre en el caso de las áreas de Barcelona y Bilbao. Si se relaja el concepto de Área metropolitana, admitiendo aglomeraciones urbanas de estructura claramente policéntrica, deben incluirse como tales, aunque con distinta sustantividad, las siguientes áreas: la de Vigo-Pontevedra, La Coruña-El Ferrol, Gijón-Oviedo-Avilés, Murcia-Cartagena-Bajo Segura, Alicante-Elche, Bahía de Cádiz, Valladolid-Palencia y Palma de Mallorca³.

Los problemas en las Áreas metropolitanas tienen su origen en el desajuste entre el espacio de vida del ciudadano y la fórmula de organiza-

(2) Obsérvese que no utilizamos en ningún caso la expresión gran ciudad, o, desde luego, no la empleamos como sinónimo de Área metropolitana, con la intención de no confundir los problemas de esta última con los del municipio de gran población, como nos hemos ocupado de precisar en A. GALÁN GALÁN y F. TOSCANO GIL, "Las tres dimensiones de la gran ciudad", en A. TRONGOSO REIGADA (COORD.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006, de 4 de Julio*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2007.

(3) Con algo más de detalle, y considerando las distintas fuentes, puede verse el análisis que se hace de esta cuestión en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010, p. 62 y ss.

ción administrativa. Puede decirse, de forma gráfica, que a la ciudad se le ha quedado pequeña el municipio. Si el municipio ha sido la fórmula elegida por el derecho español para organizar administrativamente las ciudades, lo cierto es que la ciudad, hoy día, al menos en las grandes aglomeraciones urbanas, ha desbordado los límites administrativos del municipio. El ciudadano no se queda encerrado en el espacio territorial delimitado formalmente por la ley, desarrollando su vida más allá de los límites de éste, en la ciudad real.

Lo que ocurre hoy es que la ciudad, como espacio en el que vive el ser humano, no se corresponde realmente con el municipio, sino que abarca un espacio conformado por diversos municipios, entre cuyos núcleos de población se establecen vinculaciones de distinto tipo, fundamentalmente económicas y sociales, que es lo que llamamos un Área metropolitana⁴. Esto invita a no concebir el área metropolitana como algo distinto de la ciudad en la que vivimos: el área metropolitana no sería un espacio de vida urbano superpuesto a la ciudad, o alternativo a ésta, sino que sería la propia ciudad, pero la ciudad real. Lo que ha pasado, por tanto, es que el ordenamiento jurídico no se ha ajustado a este cambio, y sigue organizando la convivencia urbana en torno a municipios, sin consideración real del tamaño de las ciudades, aunque éstas desborden los límites de los mismos⁵. Y, claro está, este desajuste organizativo ha dado lugar a problemas reales, que son sufridos por el ciudadano, en múltiples sectores de la actividad administrativa, que requieren de esta escala para una mayor eficacia y eficiencia organizativa, lo que resulta bastante obvio en la acción pública en materia de ur-

(4) A este respecto, véase el análisis que hacemos en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 50 y ss.

(5) Sobre este tema siempre nos han parecido muy ilustrativas las palabras del profesor Morell Ocaña, cuando calificaba de históricas «las estructuras de ordenación de la propia convivencia», refiriéndose claramente al municipio. Para este autor, «lo que hoy es la ciudad, como realidad social típica, no ha sido debidamente reflejado por el derecho que la regula; en el ordenamiento pervive aún una imagen de la ciudad que ha pasado, casi, a las páginas de la historia porque la profunda evolución social del presente la ha ido paulatinamente borrando de la realidad viva». Cfr. L. MORELL OCAÑA, «La nueva Ley de Régimen Local. II. La supramunicipalidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 9, 1976. También al respecto, puede verse, J.M. FERRIA TORIBIO, «Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 38, 2004, p. 86, así como nuestro trabajo F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 43 y ss.

banismo, por lo que tiene esta función de conformadora de la ciudad, pero también en la prestación de los servicios de transporte público, y en la gestión del ciclo integral del agua y de los residuos. Son solo algunas de las funciones públicas que, tradicionalmente, han demandado esta escala de organización territorial, y a las que, en los últimos años, se vienen sumando otras tantas, de naturaleza más innovadora.

Un problema tal sugiere lo que, en principio, parecería una solución sencilla, y de bastante sentido común, la fusión de municipios para adaptarse al espacio real de la ciudad, creando un nuevo municipio resultado de la fusión de los anteriores. Pero lo que, en principio, parece sencillo, como se intuirá, no lo es, no desde luego en el caso español. No ha sido ésta una solución que pudiera adoptarse nunca para abordar los problemas del inframunicipalismo en nuestro país, mucho menos para los de las grandes aglomeraciones urbanas. Aunque con frecuencia se trae al debate público la experiencia comparada de fusiones de municipios en otros países europeos⁶, lo cierto es que España nunca se ha mostrado receptiva a esta solución, y lo que puede funcionar bien en un país no tiene por qué funcionar necesariamente bien en otro. A menudo se olvida lo distintas que son las sociedades a las que se pretenden aplicar soluciones idénticas, sin margen para matiz alguno. Si en el caso del inframunicipalismo ha podido pesar especialmente la fuerte identificación territorial del ciudadano con el municipio en el que vive, en el caso de las áreas metropolitanas la pervivencia del *status quo* vigente se ha debido, más bien, según creemos, a la resistencia del poder político, dueño del ejercicio del poder público, a alterarlo.

Este último factor también ha estado presente, como tendremos ocasión de ver, en el desarrollo práctico de la solución jurídica arbitrada por el legislador estatal tras la aprobación de la Constitución Española de 1978. Si bien la fusión de municipios no ha sido una opción jurídica viable para solventar los problemas de las Áreas metropolitanas, ello no significa que el Estado no haya previsto una solución a tal efecto, la que estableció en 1985 en el art. 43 de la Ley Reguladora de las Bases

(6) Véase, en este sentido, el concienzudo análisis de F. LÓPEZ RAMÓN, "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, 2010.

del Régimen Local (en adelante LBRL). Se trata de la creación de entidades locales metropolitanas, que reciben en esta Ley el mismo nombre que el del ámbito geográfico, social y humano al que ha de dar solución, Área metropolitana⁷.

Lo primero que vamos a hacer en este trabajo es analizar la configuración legal de esta técnica jurídica diseñada en el art. 43 LBRL, la entidad local metropolitana llamada Área metropolitana por el legislador español. Con el propósito de que nuestro análisis no se quede en un mero estudio teórico, partiremos de la afirmación de lo que es un hecho constatado: la utilización de la entidad local metropolitana en España no se ha correspondido con la realidad del fenómeno metropolitano. Tampoco puede obviarse que, por muy abierto que sea el diseño legal, entre el modelo pensado en el art. 43 LBRL y el utilizado en la práctica se han producido significativas divergencias, que han dado lugar a una dualidad de modelos vigentes, que analizaremos detenidamente en estas páginas.

En segundo lugar, bajo la premisa cierta de que, la infrautilización de la entidad local metropolitana en España no significa que los problemas del fenómeno metropolitano no se hayan solucionado con otros medios, realizaremos en estas páginas un estudio sobre las otras técnicas jurídicas de solución de lo metropolitano, distintas de la del art. 43 LBRL. Aunque no puede negarse que estas otras técnicas no se diseñaron específicamente con la finalidad de abordar el problema de las Áreas metropolitanas, como sí se hizo con la del art. 43 LBRL, tampoco es posible ponerse una venda en los ojos ante la realidad de que estas otras fórmulas se han utilizado con mucha frecuencia, y, por tanto, con mayor éxito que la que construyó expresamente el legislador estatal.

En tercer lugar, para atender al contexto histórico en el que se escribe este trabajo, una situación de intensa crisis económica mundial, que aún no ha terminado, y cuya finalización no está sujeta a término cierto, reflexionaremos acerca de la incidencia que haya podido tener la crisis económica sobre las fórmulas de solución jurídica del fenómeno metro-

(7) El problema de utilizar la misma denominación ha sido tratado en C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1993, pág. 59, y F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 29-30.

politano vigentes en nuestro país. En nuestra opinión, como tendremos ocasión de argumentar, la crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España, pero sí lo ha hecho indirectamente.

2. La utilización de la entidad local metropolitana en España no se ha correspondido con la realidad del fenómeno metropolitano

Para poder entender el enunciado que da título a este epígrafe, debemos primero analizar la caracterización en el ordenamiento jurídico español de las entidades locales metropolitanas, que, como ya hemos precisado anteriormente, reciben en la LBRL de 1985 la denominación de Áreas metropolitanas. No abordaremos en este trabajo la regulación que estas entidades han tenido en normas anteriores, no solo por ser casi toda ella previa a la aprobación de la Constitución Española de 1978, sino fundamentalmente por tratarse de regulaciones *ad hoc*, establecidas solo para los casos de las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia, con especial atención a las dos primeras⁸.

2.1 La caracterización legal de las Áreas metropolitanas en el ordenamiento jurídico español

La última precisión que hemos hecho en el párrafo anterior nos permite realizar un primer apunte caracterizador de la regulación de las Áreas metropolitanas en la LBRL, la generalidad de la solución diseñada. Esto es, a diferencia de soluciones legales anteriores, en las que solo se buscó solventar la problemática de determinadas áreas metropolitanas, la solución prevista en 1985 en el art. 43 de la LBRL es aplicable a cualquier área metropolitana ubicada en territorio español, abandonando toda idea de solución singular del problema.

La segunda nota característica que debe apuntarse es que la solución del fenómeno metropolitano que ofrece la LBRL consiste en la creación de una organización administrativa. Lo que se establece por esta Ley

(8) Nos remitimos al extenso análisis histórico que hemos hecho de estas normas en F. Toscano Gil, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 79 y ss.

es la creación de una Administración Pública, dotada de personalidad jurídica, a la que le se atribuyen funciones de planificación conjunta y coordinación de determinados servicios y obras en el ámbito territorial del Área metropolitana (arts. 4.2 y 43.2 LBRL).

En conexión con esta última indicación, también puede señalarse, desde una perspectiva funcional, como tercera nota definitoria, el carácter abierto de las funciones que se atribuyen por la LBRL al Área metropolitana. Ni la mención del art. 43.2 LBRL a «la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras», ni la del 43.3 LBRL a «los servicios y obras de prestación o realización metropolitana» resultan suficientemente ilustrativas. Estas determinaciones legales no denotan más que la atribución a las Áreas metropolitanas de funciones públicas de planificación, coordinación y prestación o realización de servicios y obras, en un ámbito territorial determinado, el metropolitano, pero sin mayor precisión. Esto es, sin que la LBRL descienda al ámbito material o sectorial sobre el que se ejercerán estas funciones, tarea ésta que se deja a las normas de desarrollo de este precepto⁹.

La cuarta característica que define al Área metropolitana es su configuración en la LBRL como una entidad local (arts. 3.2.b y 43.2), lo que debe destacarse porque contrasta con la decisión tomada por normas españolas anteriores, en las que el ente metropolitano se definía como una entidad estatal¹⁰. La configuración del Área metropolitana como entidad local implica su sujeción al Derecho local, empezando por la propia LBRL, y continuando por el resto de las fuentes propias del mismo. Desde el punto de vista de la solución que se dé a los problemas que se aborden tampoco resulta inocua esta configuración, puesto que la naturaleza local del ente irá en favor de una aproximación más cercana, y más sensible, a los problemas del mundo local, favorecedora de una

(9) En cualquier caso, debe subrayarse positivamente que con esta formulación legal se supera definitivamente la perspectiva sesgada hacia el urbanismo que ha tenido tradicionalmente en nuestra historia la regulación de las entidades metropolitanas, sin perjuicio de que el urbanismo siga siendo una función importante de las mismas, pero no la única.

(10) Fue así en todos los casos hasta la aprobación del Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, cuya naturaleza jurídica era claramente local.

visión amplia de la autonomía local¹¹, bajo la idea de que lo metropolitano es, fundamentalmente, un problema de corte local¹².

En relación con lo anterior, la quinta consideración que define al Área metropolitana es el tratarse de una agrupación de municipios, solo de municipios. En esta entidad local se integran municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la toma de decisiones administrativas a este nivel (art. 43.2 LBRL).

La sexta cuestión que tenemos que apuntar es que el Área metropolitana como agrupación de municipios no responde a una decisión autónoma de éstos, tratándose de una agrupación forzosa, a diferencia de las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, que son entidades asociativas de constitución voluntaria¹³. La creación del Área metropolitana se impone a los municipios por la Comunidad Autónoma en la que éstos se ubican, que la lleva a cabo mediante ley

(11) En este mismo sentido, véase M. BASSOLS COMA, "La administración de las grandes ciudades en España", en *Organización territorial del Estado (administración local): Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Vol. I*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 605 y 606.

(12) Siendo ésta una cuestión pacíficamente aceptada por la doctrina, traemos aquí a colación, por ser tremendamente ilustrativas, las palabras que, en su momento, pronunciara el profesor Fernández Rodríguez, según el cual, «si la aparición de las áreas metropolitanas como nueva unidad de convivencia no es sino una manifestación del tránsito de la ciudad cerrada a la ciudad abierta, parece claro que la solución que debe darse a esa nueva realidad no tiene por qué salir del plano del gobierno ciudadano, ya que de ciudades y de ciudadanos sigue tratándose en todo caso». De esta forma, hay que «encuadrar el fenómeno metropolitano en el marco del gobierno local, que es el único planteamiento serio que puede darse al tema». Cfr. T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Áreas metropolitanas y descentralización", en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.), *Descentralización administrativa y organización política. Tomo III. Nuevas fórmulas y tendencias*, Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 646 y 650.

(13) Las diferencias entre las agrupaciones forzosas y las voluntarias de municipios las hemos apuntado ya en F. TOSCANO GIL, "Título V. La cooperación territorial: entidades e instrumentos para la cooperación territorial. Mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación", en J.L. RIVERO YSERN (dir.), Montoya Martín, Encarnación y Fernández Ramos, Severiano (coord.), *Derecho local de Andalucía: la Ley 5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, págs. 298-301, partiendo del trabajo previo de A. GALÁN GALÁN, "La organización intermunicipal en los Estatutos de Autonomía. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales", en M. ZAFRA VÍCTOR (coord.), *Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, IAAP, Sevilla, 2008, pp. 84-86.

formal de su Parlamento¹⁴, previa valoración de los intereses públicos en presencia (art. 43.1 LBRL). La LBRL exige audiencia a la Administración del Estado y los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, pero, independientemente de este trámite, que no es más que un mecanismo de participación en la formación de la voluntad de un tercero, la creación del Área metropolitana es una decisión de la Comunidad Autónoma.

Como acabamos de indicar, la decisión de crear un Área metropolitana, pero también la de modificarla o suprimirla¹⁵, se entrega por el Estado a la Comunidad Autónoma. Sin que por lo demás, el legislador estatal predetermine en mucho más de lo que de esta breve caracterización haya resultado, la configuración del Área metropolitana por la Comunidad Autónoma¹⁶.

Las únicas exigencias de contenido que el Estado impone a la ley de la Comunidad Autónoma reguladora del Área metropolitana, son las que aparecen en el art. 43.3 LBRL, así como, en su caso, las que se deriven del art. 4.2 LBRL. Primero, se exige que la ley autonómica determine los órganos de gobierno y administración de estas entidades, debiendo ser éstos representativos de todos los municipios que la integren. Segundo, también deberá precisar el régimen económico y de funcionamiento de estas Administraciones Públicas, garantizando la participación de

(14) El fundamento de esta reserva de ley se encuentra, según el profesor Morillo-Velarde Pérez, en la propia naturaleza de las Áreas metropolitanas, en cuanto «se insertan preferentemente en el marco de las exigencias de la coordinación, pues constituyen un fenómeno de habilitación de potestades [...] condicionantes del ejercicio de las competencias municipales, impuesto imperativamente». Cfr. J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Áreas Metropolitanas», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 238 y 239.

(15) La dicción del precepto legal resulta, como ha destacado la doctrina, muy significativa, como si la potestad para crear Áreas metropolitanas se hubiera atribuido a las Comunidades Autónomas no tanto para que pudieran crear nuevas entidades metropolitanas sino para que pudieran suprimir las existentes, importante rival político del poder autonómico en el territorio. En este sentido, véanse las consideraciones de A. JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, «Las organizaciones supramunicipales en España: las Áreas Metropolitanas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 254, 1992, p. 347.

(16) En este sentido, véase C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., pág. 80-85, J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Una reflexión general sobre las Áreas metropolitanas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006, pp. 19 y 20, y F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 132.

todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos. Tercero, la ley deberá indicar los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

Por otro lado, el art. 4.2 LBRL permite, no exige, a la ley de la Comunidad Autónoma, que concrete cuáles de entre las potestades de las Administraciones públicas territoriales enumeradas en el art. 4.1 LBRL, serán de aplicación a las Áreas metropolitanas. Aunque el contenido es facultativo, no preceptivo, difícilmente, en tanto el Área metropolitana es una Administración Pública, la ley autonómica no atribuirá a ésta alguna de estas potestades, aunque sean las relativas al régimen jurídico de los actos administrativos (ejecutividad, ejecutoriedad, y el resto de manifestaciones más comunes de la autotutela administrativa).

Como puede verse, todas estas indicaciones, especialmente las del art. 43.3 LBRL, son muy abiertas, y bastante obvias, siendo así que, en todo caso, era previsible que fueran abordadas por la Comunidad Autónoma, aunque el Estado no lo hubiera exigido en estos términos. De esta forma, lo que garantiza el art. 43.3 LBRL es, simplemente, una reserva de ley autonómica sobre estos extremos.

Estas determinaciones han llevado a que el Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 4º) haya afirmado que el Área metropolitana es una entidad sujeta a un alto grado de interiorización autonómica, con lo que quiere decirse que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre este tipo de entidades locales son más intensas que las que se les atribuyen sobre las entidades locales del art. 3.1 LBRL (municipio, provincia e isla). Por tanto, el espacio normativo del legislador autonómico es necesariamente mayor.

En este juego de relaciones entre el legislador estatal y el legislador autonómico, en el que la regulación de las Áreas metropolitanas se ha hecho en una ley del Estado, de carácter básico, precisando de leyes regionales, de las Comunidades Autónomas, para su desarrollo y aplicación práctica, el que ha quedado fuera ha sido el Texto Constitucional. A diferencia del ordenamiento jurídico italiano, en el que las Áreas metropolitanas han sido elevadas a máximo rango, mediante su constitu-

cionalización en el texto supremo¹⁷, no ha ocurrido lo mismo en el caso español, en el que la Constitución Española de 1978 no ha atendido, ni entonces ni nunca, a esta realidad¹⁸. Sí se han regulado, acorde con la citada interiorización de estas entidades propugnada por el Tribunal Constitucional, en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, si bien, de forma bastante desigual¹⁹.

2.2 Los modelos vigentes de Áreas metropolitanas en el derecho español

Al amparo de esta regulación legal estatal, tan abierta, han sido dos los modelos de Administración metropolitana desarrollados por el legislador autonómico, conviviendo al mismo tiempo una Administración metropolitana territorial y una Administración metropolitana institucional. El Área metropolitana territorial ha adoptado la forma de las Administraciones Públicas territoriales o generales, caracterizándose por la generalidad y pluralidad de sus fines y funciones, dentro de los límites establecidos por la ley de atribución, así como por la asignación de potestades públicas propias de las Administraciones territoriales. El Área metropolitana institucional es una Administración Pública institucional o instrumental, comúnmente una entidad sectorial a la que se atribuyen solo ciertas funciones, en un sector determinado, y cuyas potestades administrativas aparecen muy delimitadas, acorde a la naturaleza instrumental de estas entidades.

Ambos modelos de Administración metropolitana están vigentes en la actualidad. Al primero, el de Administración territorial, responden las entida-

(17) Como es sabido, en el artículo 114 de la Constitución italiana, en la que aparecen constitucionalizadas las llamadas ciudades metropolitanas.

(18) No puede considerarse constitucionalización de las Áreas metropolitanas las menciones indeterminadas a agrupaciones de municipios que hace nuestra Constitución. Nos referimos a los artículos 141.3 y 152.3 del Texto Constitucional español, que nos hemos ocupado de analizar desde esta perspectiva en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 107 y ss.

(19) Nos remitimos al análisis que, en su momento, hicimos de esta cuestión en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 146-152. También nos parece de interés el trabajo de E. ORDUÑA PRADA, "Las áreas metropolitanas", en J.M. CARBONERO GALLARDO, (dir.), *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, pp. 99 y 100.

des metropolitanas de las áreas de Barcelona y Vigo, mientras que el segundo, el de Administración institucional, viene representado por las dos entidades sectoriales del área de Valencia. No es que con esta breve enumeración nos estemos limitando a poner algunos ejemplos, es que estos que hemos señalado son los únicos casos vigentes en el ordenamiento jurídico español²⁰. Esta vigencia ha de ser matizada en el caso del Área metropolitana de Vigo, que, pese que la hemos incluido en la enumeración por haber sido creada recientemente por Ley 4/2012, de 12 de abril, lo cierto es que todavía no ha entrado en funcionamiento²¹. No hay, por lo demás, muchos más precedentes en los años anteriores, salvando el caso de las dos entidades sectoriales del área de Barcelona, que ya no existen²², y el de la entidad territorial del área de Valencia, que tampoco se encuentra vigente²³.

(20) Sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas hayan optado en algunos casos por establecer una regulación de sus posibles Áreas metropolitanas, pero sin que regular éstas signifiquen necesariamente crearlas. Las leyes autonómicas vigentes en las que se contienen disposiciones sobre Áreas metropolitanas, pero sin crearlas, son las siguientes: Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (art. 62); Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (arts. 45-47); Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (art. 76, particularizada con respecto al área metropolitana de Zaragoza); Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja (art. 75, particularizada en relación al Área metropolitana de Logroño); Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (arts. 2 y 76); Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears (arts. 2 y 56); Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Disposición Adicional Tercera, referida exclusivamente a las áreas de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife).

(21) El bloqueo del Área metropolitana de Vigo obedece, según nos consta por la prensa, a razones de tipo político, esto es, a la falta de acuerdo entre los distintos partidos políticos que cuentan con representación en la misma, disenso que se produjo ya en el Parlamento gallego, donde la Ley de creación del Área se aprobó con el voto en contra de los principales partidos de la oposición.

(22) Nos referimos a la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona y a la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona, ambas creadas por Ley 7/1987, de 4 de abril, de la Generalitat de Cataluña, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las Comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. Mediante esta Ley se suprimió la preconstitucional Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que procedía del año 1974. Se sustituye por las dos entidades sectoriales a las que no acabamos de referir. Mediante Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, estas dos entidades son disueltas, sustituidas por una Administración metropolitana territorial, del tipo de la que se eliminó en el año 1987.

(23) Por Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de la Generalitat valenciana, se creó el llamado Consell Metropolità de l'Horta, Administración metropolitana territorial, que estaría vigente hasta su supresión por Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat valenciana. No sería hasta la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana, que se crearían las dos entidades sectoriales vigentes.

Por tanto, si, en resumidas cuentas, podemos decir que son solo cuatro las entidades vigentes en tres de las áreas metropolitanas españolas (las de Barcelona y Vigo, y las dos de Valencia), siendo el número de éstas superior, como se ha visto, al de las entidades creadas, el balance a favor del Área metropolitana del art. 43 LBRL resulta muy negativo. Es por esta razón por lo que sosteníamos al principio, que la utilización de la entidad local metropolitana en España no se ha correspondido con la realidad del fenómeno metropolitano. El balance es aún más desolador si se tiene en cuenta que, como hemos defendido en otra parte, el modelo de Área metropolitana institucional no era lo que tenía en mente el legislador estatal en el diseño del art. 43 LBRL²⁴.

La explicación de este fracaso de la utilización del Área metropolitana prevista en el art. 43 LBRL no es unívoca, pudiendo señalarse varias causas. En primer lugar, obedece a la configuración del Área metropolitana como instrumento de coordinación interadministrativa, que la Comunidad Autónoma impone obligatoriamente a los municipios. Esto ha hecho que se trate de una fórmula poco querida por éstos. Lo que, indudablemente, se ha tenido presente, sabedores todos de que la imposición de una solución por la fuerza está llamada a fracasar, en cuanto genera notables disfunciones y termina desembocando en la ineficacia del sistema. La renuencia municipal puede explicarse desde una doble perspectiva, en la que cabe pensar que ha tenido alguna influencia el modelo histórico español de entidad metropolitana²⁵. Por un lado, está claro que existe un cierto miedo a que se produzca una nueva centralización de lo metropolitano, ahora hacia la Comunidad Autónoma, instancia territorial su-

(24) En este sentido, lo que discutimos, no es tanto el carácter de Administración territorial o institucional que pueda resultar del art. 43 LBRL, sino la monofuncionalidad de las entidades metropolitanas valencianas, que, a nuestro parecer, no estaba en la *mens legislatoris*, aunque luego se haya admitido sin dificultad. Fundamentamos esta tesis en el análisis de los antecedentes del art. 43 LBRL, la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona de 1974 y las Entidades Municipales Metropolitanas de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975, entidades que en nada se parecen al modelo valenciano. Así lo hemos argumentado ya en F. TOSCANO GIL, "El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, 2011, p. 118. También al respecto, en la misma línea, véase Á. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 87 y 88.

(25) Véase, al respecto, el análisis histórico que hacemos en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 79 y ss.

perior que impone la solución a adoptar. Por otro lado, cabe detectar un cierto recelo del municipio a perder peso específico, bien porque éste pueda diluirse en el nuevo ente, en el caso de los municipios de mayor población, bien porque pueda resultar fagocitado por otro municipio mayor, en el caso de los municipios de menor población.

Pero no solo los municipios se han mostrado reticentes a la utilización del Área metropolitana, tampoco las Comunidades Autónomas, principales responsables de adoptar esta medida organizativa, han querido su implantación. Más preocupadas por salvaguardar su espacio de poder propio, las Comunidades Autónomas parecen haber asumido la competencia para crear Áreas metropolitanas con la vista puesta en no crearlas, o, incluso, en eliminarlas, allí donde éstas pudieran suponer un contrapoder político local generador de enfrentamientos con el poder autonómico²⁶. Ahora bien, pese a lo poco representativas que puedan ser, en términos numéricos, las Áreas metropolitanas creadas en España, creemos que merece la pena detenerse, aunque sea someramente, y en tanto resulte ilustrativo, en la regulación y caracterización legal de estas cuatro entidades. En las páginas siguientes abordaremos su naturaleza jurídica, potestades y competencias. No entraremos en el análisis de su régimen organizativo y financiero, en cuanto nos bastará con lo primero para caracterizar, como Administración territorial o institucional, según corresponda, a estas entidades.

2.2.1. *El Área metropolitana de Barcelona*

El Área metropolitana de Barcelona se crea, y regula, por Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (BOE núm. 231, de 23 de septiembre de 2010)²⁷. En esta Ley se define como «ente local

(26) Son bien representativos de esto que estamos diciendo los siguientes hechos: la supresión de la Corporación administrativa del Gran Bilbao en 1980, la transferencia de las funciones de la COPLACO a la Comunidad Autónoma de Madrid en 1983, la supresión de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en 1987, y la supresión del Consell Metropolità de l'Horta en 1999.

(27) Los antecedentes de la aprobación de esta Ley han sido expuestos en J. PERDIGÓ I SOLÀ, "La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual", en T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009*, IDP, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2010, págs. 123-136. Tras la aprobación de la Ley, puede verse el trabajo de S. GRAU ÁVILA, "De nuevo una institución metropolitana para el área de Barcelona", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 263, 2011.

supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona [...]»²⁸, entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta» (art. 1.2). Conforme a esta definición, está claro que el Área metropolitana de Barcelona responde al modelo de Administración metropolitana territorial.

La naturaleza jurídica territorial de esta entidad se pone también de manifiesto en las potestades y competencias que la Ley le atribuye. En lo que hace a las primeras, el art. 3 de la Ley 31/2010 las enumera, previa consideración de que, en su calidad de “Administración pública de carácter territorial”, el Área metropolitana de Barcelona tiene las potestades establecidas para los entes públicos locales territoriales en la legislación de régimen local. Destaca la inclusión en este listado de potestades que tradicionalmente han estado reservadas a las Administraciones territoriales, como la potestad normativa, la potestad tributaria, la potestad expropiatoria o la potestad sancionadora.

Entrando en el análisis de las competencias del Área metropolitana de Barcelona, lo primero que llama la atención es la existencia de una cláusula de competencia general, que le permite «prestar los servicios y promover las actividades que contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los municipios que la integran, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas» (art. 13.2 Ley 31/2010). Sin perjuicio de las consideraciones que puedan hacerse acerca de la naturaleza y el alcance de esta cláusula, máxime tras la reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), que, sin duda, también incide sobre el Área me-

(28) Los municipios que forman parte del Área Metropolitana de Barcelona, según el art. 2.1 de la Ley 31/2010, son los siguientes: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, LHospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, La Palma de Cervelló, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

tropolitana de Barcelona, como entidad local que es²⁹, debe subrayarse la existencia de la misma, en cuanto tradicionalmente este tipo de cláusulas se han reservado a entidades locales territoriales³⁰.

Las competencias del Área metropolitana de Barcelona son reguladas al detalle en los artículos 13 al 37 de la Ley 31/2010, especialmente las que tiene en materia de urbanismo, que cuentan con un título propio en la Ley, el más extenso, el Título III (arts. 19-37), lo que resulta bastante ilustrativo de la importancia que se le dan a estas funciones. Por lo demás, la Ley atribuye al Área metropolitana competencias no solo en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, sino también en materia de transporte y movilidad, aguas, residuos, medio ambiente, infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social, y cohesión social y territorial. El detalle de los artículos donde se regulan estas competencias, el art. 14 de la Ley 31/2010 así como el Título III de la misma, es mucho. No entraremos aquí en el análisis de los mismos, por cuanto excedería del propósito de este trabajo, siendo así que lo que nos interesa subrayar en este momento es la pluralidad, y generalidad, de competencias, atribuidas al Área metropolitana de Barcelona, en cuanto entidad territorial.

2.2.2. *El Área metropolitana de Vigo*

Por Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (BOE núm. 111, de 9 de mayo de 2012) se crea el Área metropolitana del mismo nombre. El art. 1.2 de la misma Ley la define como «entidad local supramunicipal, de carácter territorial, integrada por los municipios de Vigo y los de su área de influencia³¹, entre los cuales exis-

(29) Sobre esto en particular, puede verse F. TOSCANO GIL, "El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 293 y 294.

(30) Normalmente, para los municipios, como ha sido el caso del art. 25.1 LBRL, o el art. 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(31) Los municipios incluidos en el Área metropolitana de Vigo, tal y como reza en el art. 2.1 de la Ley 4/2012, son los siguientes: Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior y Vigo.

te una vinculación económica y social que hace necesarias la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, para garantizar su prestación integral y adecuada en el ámbito de todo el territorio así como alcanzar la eficacia de las inversiones públicas». Con esta formulación se despeja, con toda claridad, su caracterización como Administración territorial³², lo que, como veremos a continuación, se ratifica en la regulación que se hace de sus potestades y competencias.

En lo que hace a las potestades administrativas atribuidas al Área metropolitana de Vigo, el art. 14.1 de la Ley 4/2012 dispone expresamente que le corresponden “en el terreno de sus competencias, las potestades y prerrogativas atribuidas a las administraciones públicas de carácter territorial por la legislación de régimen local”. Como en el caso de la Ley del Área metropolitana de Barcelona, la enumeración que se hace en la Ley 4/2012 (art. 14.2) incluye potestades tan significativas como la normativa, la tributaria, la expropiatoria o la sancionadora.

Como en el caso anterior, no entraremos aquí en el análisis detallado de las competencias del Área metropolitana de Vigo, recogidas en los artículos 18 a 32 de la Ley 4/2012. Sí enumeraremos, para ilustrar sobre la pluralidad de estas competencias, conforme a su naturaleza de Administración territorial, las materias sobre las que recaen, que son las siguientes: promoción económica, empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte público de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; y, finalmente, coordinación en las tecnologías de la información y de la comunicación (art. 18.2 Ley 4/2012).

(32) Se produce, en realidad, un cambio de criterio con respecto al modelo de Administración metropolitana asumido por la legislación gallega con anterioridad a la Ley 4/2012, ya que la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, definía, en su art. 2, a las Áreas metropolitanas como entidades locales no territoriales. La Ley 4/2012 (Disposición final tercera) modifica este artículo, en cuyo apartado 2 ahora se puede leer que, “las áreas metropolitanas tendrán la consideración de entidades locales supramunicipales de carácter territorial”. También se deroga la regulación previa sobre Áreas metropolitanas que se contenía en los artículos 123-134 de la Ley 5/1997.

2.2.3. *Las Áreas metropolitanas de Valencia*

Por Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana (BOE núm. 147, de 20 de junio de 2001), se crean la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (Disposición adicional primera) así como la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (Disposición adicional segunda), ambas para el área metropolitana de Valencia³³. Su regulación actual se encuentra en los artículos 74 a 87 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que ha venido a sustituir, sin cambios significativos, al tratarse de una transcripción casi literal, la que se contenía en la Ley 2/2001.

La ausencia de definición expresa en la Ley de estas entidades como entidades locales territoriales pone de manifiesto lo que no son. Ni el art. 1 ni el art. 74 de la Ley 8/2010, que hubieran sido los lugares apropiados, les atribuyen la condición de Administración territorial. Por tanto, las entidades metropolitanas valencianas responden, en principio, al modelo de Administración metropolitana institucional.

A diferencia de las leyes catalana y gallega, la Ley 8/2010 no enumera las potestades de las Áreas metropolitanas valencianas, sino que se limita a remitirse a la enumeración contenida en el art. 4.1 de la LBRL. No obstante, sí se les atribuyen, mediante esta remisión, las potestades propias de las Administraciones públicas territoriales, incluyéndose algunas tan significativas como la normativa, la tributaria o la expropiatoria, aunque no la sancionadora, como ocurría en los casos anteriores. Pese a que se incluye la potestad tributaria, el desarrollo legal que se hace de la misma (art. 85 de la Ley 8/2010) parece bastante más limitado que el que puede verse en las leyes de las Áreas metropolitanas de Barcelona

(33) Conforme a las disposiciones citadas, los municipios integrados en la primera de estas entidades metropolitanas son los siguientes: Alaquàs, Albal, Albalat dels Sorells, Alboraya, Albuixech, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Alfara del Patriarca, Alfarp, Almàssera, Benetússer, Beniparrell, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Catadau, Catarroja, Emperador, Foios, Godella, Lugar Nuevo de la Corona, Llombai, Manises, Massalfassar, Massamagrell, Massanassa, Meliana, Mislata, Moncada, Monserrat, Montroy, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Picassent, la Pobla de Farnals, Puçol, Puig, Quart de Poblet, Rafelbuñol, Real de Montroí, Rocafort, San Antonio de Benagéber, Sedaví, Silla, Tavernes Blanques, Torrent, Valencia, Vinalesa y Xirivella. En lo que hace a la segunda, los municipios son los mismos, salvo Alfarp, Catadau, Monserrat, Montroy y Real de Montroí, que no forman parte de esta entidad.

(arts. 40, 41 y 43 de la Ley 31/2010) y Vigo (art. 14.4 de la Ley 4/2012). En lo que hace a sus competencias, la Ley 2/2001 atribuye a la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos «la competencia del servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal» (Disposición adicional primera), y a la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos «la prestación de los servicios de valoración y eliminación de residuos urbanos» (Disposición adicional segunda). Salta a la vista lo limitado de estas atribuciones, máxime si se pone en comparación con los casos de las entidades de Barcelona y Vigo. Aquí, además, no es que omitamos el comentario en detalle de la regulación de estas competencias, es simplemente que tal detalle no existe en la Ley³⁴. La monofuncionalidad de estas entidades, la especialización de sus funciones, que constituye un argumento de peso a favor de su conceptualización como Administración especializada o institucional, ha llevado también a que este modelo de Administración metropolitana sea conocido, además, como el de las entidades metropolitanas sectoriales³⁵.

Todas estas diferencias, que acabamos de señalar, con el modelo catalán y gallego, en las potestades, pero, sobre todo, en las competencias, hacen que el de las Áreas metropolitanas valencianas sea considerado un modelo de Administración metropolitana de poco alcance y menor potencialidad, lo que le ha llevado a ser habitualmente despreciado por la doctrina española³⁶.

(34) Poco aporta a este respecto el art. 84 de la Ley 8/2010, rubricado “competencias”.

(35) La propia Ley 8/2010 avala esta denominación, en su art. 75.1, cuando dice que «la Generalitat podrá crear, modificar o suprimir entidades metropolitanas, que podrán tener *carácter sectorial* cuando así lo requiera la prestación de un determinado servicio público» (la cursiva es nuestra). Si bien, lo que en la legislación valenciana aparece como una posibilidad desde el año 2001, ha terminado por ser la única opción ejercida desde entonces, con las dos entidades metropolitanas existentes.

(36) Además de haber sido objeto de fuertes críticas como solución, especialmente por lo que tuvo de sustitución del modelo anterior, de Administración metropolitana territorial, el del Consell Metropolità de l'Horta, suprimido en el año 1999. En este sentido, véase Á. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, cit., p. 139, y J.A. MARTÍNEZ BELTRÁN, “Las áreas metropolitanas: especial referencia al caso de la Comunidad Valenciana”, en V. ALMONACID LAMELAS (COORD.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 541.

3. La infrautilización de la entidad local metropolitana en España no significa que los problemas del fenómeno metropolitano no se hayan solucionado con otros medios

El fracaso del modelo de solución del fenómeno metropolitano diseñado por el art. 43 de la LBRL, si entendemos por tal la inaplicación de este precepto, salvo en los escasos casos que ya hemos contado, no significa que en España no se haya dado solución a esta problemática mediante otras medidas diferentes de la establecida legalmente para este fin. Por el contrario, ha habido una diversidad de soluciones jurídicas a los problemas propios del fenómeno metropolitano, pero con la peculiaridad de que dichas soluciones se han planteado mediante técnicas no previstas inicialmente con este objeto.

Las técnicas jurídicas que se han utilizado para solventar el fenómeno metropolitano en España se han caracterizado por su diversidad, diversidad de técnicas utilizadas y diversidad territorial en la utilización de las mismas por Comunidad Autónoma e incluso por Área metropolitana³⁷. Destacan las técnicas jurídicas de carácter organizativo, fundamentalmente fórmulas asociativas, como las mancomunidades de municipios y los consorcios administrativos. Pero también técnicas o instrumentos no organizativos, como la planificación o los convenios interadministrativos. También tenemos algún caso singular, en el que el área metropolitana y el territorio de la Comunidad Autónoma vienen prácticamente a coincidir: nos referimos al área de Madrid. Al análisis de todas estas fórmulas jurídicas dedicaremos las páginas que siguen, a fin de que se tenga una idea cabal de en qué consisten estas soluciones, valorando sus principales ventajas e inconvenientes.

3.1. Las técnicas organizativas alternativas: en especial, las fórmulas asociativas

Entre las distintas técnicas organizativas contempladas en la LBRL, solo el Área metropolitana prevista en los artículos 3.2.b y 43 fue pensada expresamente para atender a esta realidad. Pero la práctica ha demostrado que, tras treinta años de vigencia de esta Ley, apenas se han

(37) Como hemos expuesto en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 239-242.

creado entidades metropolitanas en nuestro país al amparo de estos artículos, por las razones que ya hemos dado. Por el contrario, ha proliferado la utilización de técnicas organizativas que, no estando pensadas en la Ley específicamente para atender a estos fines, la práctica ha demostrado que se han utilizado, y con éxito, a tal fin. Es cierto que no se han usado con el mismo alcance y potencialidad que se quiso que tuviera la figura del Área metropolitana del art. 43 LBRL, pero, a fin de cuentas, sí se han utilizado, desde luego en un número mucho mayor, y han servido para solucionar problemas reales, y esto es algo que no se puede despreciar, bajo el apego a un modelo legal desajustado con la realidad.

Entre estas técnicas organizativas deben destacarse las fórmulas asociativas, como las mancomunidades de municipios y los consorcios administrativos. La voluntariedad de la adhesión a estas organizaciones, la construcción del proyecto de organización metropolitana desde abajo, por las propias entidades implicadas, los municipios, sin imposición de un nivel de gobierno superior, el de la Comunidad Autónoma, han sido, sin duda, todos ellos, factores que han contribuido al éxito de la utilización de estas figuras. Que mancomunidades y consorcios respondan al ejercicio del derecho de asociación, o de la potestad de autoorganización, de las entidades que conforman su base, resulta también positivo desde la óptica de la autonomía local, por tratarse, en todo caso, de una solución mucho más respetuosa con este principio que la de la creación por ley de un Área metropolitana. Por tanto, aunque la naturaleza jurídica local del Área metropolitana del art. 43 LBRL ya era en sí una ventaja, por su mayor adecuación a la propia naturaleza de los intereses metropolitanos, fundamentalmente locales, esta ventaja será aún mayor si la entidad que se crea responde a una decisión autónoma. Y, para terminar con esta enumeración de las ventajas de las fórmulas asociativas, debe apuntarse que, también ha sido importante la mayor flexibilidad que supone la entrega de su régimen jurídico a normas de rango reglamentario, no legal, en cuanto mancomunidades y consorcios suelen regirse fundamentalmente por sus estatutos, aprobados por las entidades que se asocian, sin que la ley las condicione en exceso.

Comenzando por las mancomunidades de municipios, previstas en los

artículos 3.2.c) y 44 de la LBRL, como una entidad local de base asociativa, siendo esta base los municipios, «para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia», nada impide a estos municipios que las obras y servicios que se pongan en común sean precisamente los de ámbito metropolitano. Es una decisión que queda a su voluntad, y que pueden adoptar si resulta operativa, y, de hecho, así ha sido en muchos casos, en los que municipios integrados territorialmente en un área metropolitana, pero no jurídicamente, se han asociado para prestar servicios metropolitanos, como la gestión de los residuos o el ciclo integral del agua.

Esto, formalmente, no será un Área metropolitana, pero está claro que, materialmente, se diferencia poco del modelo de Administración metropolitana del área de Valencia. Difícilmente tendrá la sustantividad competencial y las potestades de las entidades metropolitanas de Barcelona o Vigo, pero, a falta de iniciativa autonómica para constituir Áreas metropolitanas, o existiendo renuencia municipal a tal solución, es mejor que nada.

Con todo, no debe despreciarse el alcance que, desde el punto de vista material, pueda tener una mancomunidad de municipios metropolitana, dado que, en su objeto, no se encuentran limitadas por Ley a un enfoque monofuncional. Es cierto que la LBRL exige en su art. 44.1 que se traten de «obras y servicios determinados», y que éstos sean de competencia municipal, pero, siempre y cuando se precisen con toda claridad cuáles son esos servicios que se le atribuyen en los estatutos de la mancomunidad, y que éstos se asignen dentro del marco de competencia municipal, nada impide que estos sean plurales³⁸. De hecho, existe un precedente histórico muy significativo, en vigor hasta hace bien poco, el de la Mancomunidad metropolitana del área de Barcelona creada en 1988, cuya reciente extinción en el año 2010 no se debe a un fracaso, sino al éxito del acuerdo alcanzado para su

(38) En este mismo sentido, asumiendo la posible pluralidad de fines de la mancomunidad de municipios, véase C. BARRERO RODRÍGUEZ, "El juego de las entidades supramunicipales en España: algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, pág. 666, y T. FONT I LLOVET, "Perspectivas de organización supramunicipal", *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985, págs. 62 y ss.

sustitución por una fórmula mejor, la vigente Área metropolitana de Barcelona³⁹.

Otra técnica muy utilizada para afrontar los problemas propios de las áreas metropolitanas han sido los consorcios administrativos, bien bajo la modalidad de consorcios autonómicos, al amparo de la regulación contenida en el art. 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y de la legislación autonómica correspondiente, bien bajo la forma de consorcios locales, conforme a los artículos 57 y 87 de la LBRL, y, en su caso, atendiendo a los correspondientes preceptos de la legislación autonómica de régimen local.

La ley contempla el consorcio administrativo como una técnica de cooperación interadministrativa mediante la que Administraciones Públicas de diversa naturaleza constituyen una Administración Pública, llamada consorcio, para poner en común asuntos del interés de todas ellas. Pudiendo ser estos asuntos, territorialmente, de alcance metropolitano, nada impide a las Administraciones interesadas constituir un consorcio a tal fin, para la gestión o planificación de asuntos de índole metropolitana. De hecho, pueden citarse importantes ejemplos de consorcios que expresamente refieren el ámbito metropolitano como ámbito territorial de actuación. Si bien, la mayoría de estos consorcios son de tipo sectorial, no plurifuncional. Los más representativos son, sin duda, los constituidos en materia de transporte⁴⁰.

(39) La Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona se creó en 1988 por los municipios implicados, tras la disolución por la Generalitat de Cataluña de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en 1987 y su sustitución por dos entidades metropolitanas sectoriales, con la finalidad de asumir aquellas competencias que habían quedado fuera de las nuevas entidades y que caían bajo el ámbito competencial de los municipios asociados. Fue, en cierto modo, la respuesta de éstos a la operación llevada a cabo por la Generalitat de Cataluña. Para saber más de este proceso puede acudir a los trabajos de R. ENTRENA CUESTA, "La experiencia metropolitana de Barcelona", en L. COSCULLUELA MONTANER (COORD.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, y J. TORNOS MAS, "Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993.

(40) Este tema lo hemos desarrollado en extenso en nuestro trabajo F. TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, IAAP, Barcelona, 2011.

Entre éstos, sobresalen, por su número, los consorcios metropolitanos de transporte creados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en todas sus áreas metropolitanas⁴¹, y, siguiendo el mismo modelo, el del área metropolitana de Zaragoza, en la Comunidad Autónoma de Aragón⁴². Tanto en Andalucía como en Aragón se opta por configurar estos consorcios como entidades locales, siendo consorcios locales, solución ésta más favorable a la autonomía local, y a una visión de lo metropolitano más cercana a lo local. Si bien, este modelo ha sido alterado recientemente por la LRSAL, que, según la tesis que se defienda, haría de ellos consorcios autonómicos⁴³. Como ejemplo de consorcio metropolitano autonómico en materia de transportes, cabe citar, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Consorcio para la coordinación del sistema metropolitano de transporte público del área de Barcelona, la llamada Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona, que se crea, en buena parte, para superar los límites e insuficiencias territoriales de la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona⁴⁴. En esta

(41) Bajo una concepción amplia de lo que sea un área metropolitana, se identifican en Andalucía hasta nueve aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, y cada una cuenta con su consorcio de transportes. Nos referimos a los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Huelva, Almería, Córdoba y Jaén. Estos consorcios están formados por la Administración de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos del área metropolitana, y la Diputación provincial en cuyo ámbito territorial se encuentra la misma.

(42) Este consorcio está formado por la Diputación General de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza, el Ayuntamiento de ésta, y otros Ayuntamientos del área metropolitana. Lo que resulta del art. 1.1 de sus Estatutos, publicados en el Boletín Oficial de Aragón, núm. 12 de 29 de enero de 2007.

(43) Estas tesis, interpretando la nueva Disposición Adicional 20ª LRJPAC, introducida por la LRSAL, que obliga a adscribir estos consorcios a la Administración autonómica, han sido expuestas en F. TOSCANO GIL, "El consorcio administrativo en la encrucijada", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 3, 2015, pp. 9 y 10, y A. GALÁN GALÁN, "El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción", *Anuario de Derecho Municipal* 2014, núm. 8, 2015, págs. 101 y 102.

(44) Forman parte del mismo la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y la Agrupación de Municipios titulares de servicios de transporte urbano de la región metropolitana de Barcelona. Todo ello conforme al art. 1 de los Estatutos del consorcio, publicados en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 3652 de 7 de junio de 2002. La referencia a la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona debe entenderse ahora hecha al Área Metropolitana de Barcelona, conforme a la Disposición Adicional Primera, apartados 6 y 7, de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

misma área metropolitana, pero bajo un ámbito funcional distinto, creemos que merece la pena referirse al Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona, que es un supuesto de consorcio metropolitano autonómico⁴⁵.

Como ventaja que presenta el consorcio, y que no ofrece la mancomunidad metropolitana, está la posibilidad de integrar en esta organización a Administraciones distintas de las municipales, lo que es especialmente importante en el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyas competencias sobre el territorio metropolitano no se deben ignorar⁴⁶. También ha constituido una ventaja tradicional de la fórmula consorcial, frente a la mancomunidad, la mayor flexibilidad del régimen jurídico de los consorcios administrativos⁴⁷.

Como fórmulas asociativas también deben mencionarse, aunque no se trate de organizaciones jurídico-administrativas propiamente dichas, el recurso a entes asociativos de derecho privado para solventar problemas metropolitanos. Nos estamos refiriendo a la creación de sociedades intermunicipales, que, regidas fundamentalmente por el derecho privado, por la correspondiente legislación de sociedades, en la actualidad, el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, se han utilizado para la gestión de servicios metropolitanos. Esta fórmula cuenta con reconocimiento legal expreso en la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde están reguladas por el art. 39 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y reciben el nombre de sociedad interlocal.

Para finalizar, hay que hacer referencia a la existencia de ciertas tesis, que, tanto a nivel doctrinal como institucional, han propugnado recu-

(45) Integrado por la Generalitat de Cataluña y el Área metropolitana de Barcelona, conforme al art. 1 de sus Estatutos, publicados en Diario Oficial de la Generalidad núm. 4881, 11 de mayo de 2007. Formando parte de la misma, inicialmente, la Mancomunidad metropolitana del Área de Barcelona, ésta ha sido sustituida por la nueva Área Metropolitana de Barcelona, en cumplimiento de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

(46) Así lo hemos defendido ya en F. TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, págs. 305 y ss.

(47) Si bien, esta última ventaja ya no lo es tanto, por razón de la reforma que sobre el régimen jurídico de los consorcios administrativos ha llevado a cabo la LRSAL. Véase nuestro análisis en F. TOSCANO GIL, "El consorcio administrativo en la encrucijada", *cit.*

rrir a otro tipo de entidades supramunicipales como la provincia, la comarca, o la isla, para hacer frente a lo metropolitano⁴⁸. Aunque la función de estas organizaciones administrativas supramunicipales no es, en principio, la gestión de lo metropolitano, en la medida en que su territorio venga a coincidir con el de un Área metropolitana, bien podrían terminar asumiendo funciones de este tipo sobre el territorio metropolitano, según se sostiene. No sería precisa una coincidencia territorial exacta, bastaría con que el Área metropolitana estuviera incluida dentro del ámbito territorial de la entidad supramunicipal. Ya que, como ha propugnado el autor más representativo de estas tesis, el Profesor Font I Llovet, cabría que, mediante una organización diferenciada, las funciones metropolitanas se ejercieran únicamente sobre aquella parte del territorio en la que estuviera el Área metropolitana⁴⁹.

Esta solución tiene como principal ventaja evitar la duplicidad y el solapado de estructuras administrativas, tan caras a los ciudadanos, en cuanto a sus costes económicos, innecesarios cuando se pueden alcanzar soluciones de este tipo. Su viabilidad real dependerá tanto de las posibilidades organizativas que ofrezca el ente al que ésta se aplique, como de la coyuntura política de cada territorio.

3.2. *La planificación metropolitana*

El plan como instrumento para ordenar la acción de la Administración en el tiempo, en un ámbito material determinado y en atención a unos fines predefinidos, ofrece variantes de distinto tipo, y muy diversa naturaleza, más allá de esta definición común que proponemos. Si el plan se utiliza como herramienta con la que disciplinar la actuación de las Administraciones implicadas en el territorio metropolitano, el plan po-

(48) La Fundación Democracia y Gobierno Local, participada por Diputaciones Provinciales, propugna en su *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las Diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Madrid, 2011, p. 173, la constitución de “agencias metropolitanas”, entendemos que vinculadas a la Diputación Provincial, «en la que participaran conjuntamente los municipios integrados y los propios órganos de la provincia».

(49) Cfr. T. FONT I LLOVET, “La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno Local”, en T. FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, IDP, Barcelona, 2001, p. 32.

drá considerarse también instrumento de solución del fenómeno metropolitano, y es en tal sentido en el que hablaremos de planificación metropolitana o de planes metropolitanos. Son tres los tipos de planes metropolitanos a los que nos referiremos en estas páginas, en el ámbito estrictamente jurídico, los planes de ordenación del territorio y los planes urbanísticos supramunicipales, y, en el campo de las ciencias empresariales, los llamados planes estratégicos.

Comenzaremos por los planes de ordenación del territorio, en cuanto se trata del tipo de plan de mayor rango a nivel normativo, dado que suelen tener naturaleza de norma reglamentaria, y mayor alcance material, puesto que responden al ejercicio de una función pública integral, la ordenación del territorio. La ordenación del territorio es en el ordenamiento jurídico español una competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3ª Constitución Española), y los planes de ordenación del territorio han sido regulados, de forma desigual, por las leyes de las mismas⁵⁰. En bastantes casos, el ámbito territorial objeto de la planificación suele ser una aglomeración urbana, lo que es tanto como decir un área metropolitana. En estos casos, el plan de ordenación del territorio funciona como técnica de solución del fenómeno metropolitano, cuya principal ventaja es la integración de toda la acción pública sobre el espacio delimitado. Aunque el recurso a los mismos durante muchos años ha sido escaso y desigual, la última década ha mostrado un repunte significativo de la utilización de este instrumento, que debe saludarse favorablemente.

En el ejercicio de esta función de planificación territorial de las áreas metropolitanas españolas destaca la acción de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que, en un proceso no exento de vicisitudes y dificultades varias, ha elaborado varios Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para las distintas áreas andaluzas. El primero de estos planes, aprobado a finales de 1999, fue el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada⁵¹. El segundo en aprobarse, bas-

(50) Nos remitimos al trabajo de A.A. PÉREZ ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto García Oviedo, Marcial Pons, Madrid, 1998.

(51) Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el POTAU de Granada (BOJA núm. 37, de 28 de marzo de 2000).

tante más tarde, en el 2004, fue el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Bahía de Cádiz⁵², que fue anulado dos años después por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía⁵³. En el año 2009 se aprueban dos planes especialmente importantes por el volumen de población al que afectan, los Planes de Ordenación del Territorio de las Aglomeraciones Urbanas de Sevilla y Málaga⁵⁴. A estos les siguieron los Planes de la Aglomeraciones Urbanas de Almería⁵⁵ y Campo de Gibraltar⁵⁶ en el año 2011, y de Jaén⁵⁷ en 2014. En el horizonte futuro están previstos los planes correspondientes a las aglomeraciones urbanas de Huelva y Córdoba⁵⁸, así como la revisión del Plan de Bahía de Cádiz, ahora Bahía de Cádiz-Jerez, por ampliar su ámbito territorial⁵⁹. Puede decirse que, recuperado el impulso del proceso de planificación con los planes de las áreas metropolitanas de Sevilla y Málaga, éste no se ha detenido. Fuera de Andalucía, los planes de ordenación del territorio metropolitano más importantes se han elaborado en el País Vasco y Cataluña⁶⁰.

(52) Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el POTAU de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 198, de 8 de octubre de 2004).

(53) Véase la Sentencia de 21 de abril de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

(54) Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el POTAU de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 132, de 9 de julio de 2009), y Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el POTAU de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 142, de 23 de julio de 2009).

(55) Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y se crea su comisión de seguimiento (BOJA núm. 2, de 4 de enero de 2012).

(56) Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (BOJA núm. 54, de 19 de marzo de 2012).

(57) Decreto 124/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (BOJA núm. 214, de 3 de noviembre de 2014).

(58) El POTAU de Huelva fue formulado por Decreto 522/2008, de 9 de diciembre (BOJA núm. 6, de 12 de enero de 2009), y el de Córdoba mediante Decreto 242/2011, de 12 de julio (BOJA núm. 146, de 27 de julio).

(59) El Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, se encuentra publicado en BOJA núm. 146, de 27 de julio.

(60) Para un análisis detenido de ambos casos, J.M. FERIA TORIBIO, "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas", en J.M. JURADO ALMONTE (COORD.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, UNIA, Sevilla, 2011, pp. 147-151.

En lo que hace al País Vasco, hace ya años que se aprobó el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, por Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, del Gobierno Vasco⁶¹. Más reciente es la aprobación en Cataluña del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cataluña de 20 de abril de 2010⁶². Ahora bien, en el resto del territorio español, el panorama es bastante desigual y desolador, las Administraciones Públicas autonómicas parecen sumidas en una constante huida hacia delante, en la que el plan territorial es visto como un instrumento indeseable, en cuanto te vincula a él, constituyendo un importante elemento de control de la discrecionalidad administrativa⁶³.

El urbanismo también es una competencia de las Comunidades Autónomas en España, pero compartida con los municipios. Aunque la escala propia de la acción pública en materia urbanística sea la ciudad, entendiendo por tal el término municipal, la legislación autonómica suele contemplar también la posibilidad de aprobar planes urbanísticos de alcance supramunicipal, a iniciativa o con participación de los municipios implicados. Es el caso, por ejemplo, de los llamados Planes de Ordenación Intermunicipal previstos en el art. 11 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía⁶⁴. Su alcance material no es el de un plan de ordenación del territorio, eso está claro, es mucho más limitado, centrándose en problemas urbanísticos, y, además, comúnmente en actuaciones muy concretas. Pero territorialmente su ámbito podría ser metropolitano, o al menos desenvolverse den-

(61) Boletín Oficial del País Vasco núm. 212, de 7 de noviembre de 2006.

(62) Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 5627, de 12 de mayo de 2010.

(63) Véase el análisis que hacemos de este proceso en otras Comunidades Autónomas, en F. TOSCANO GIL, "Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 93, 2012, págs. 83 y 84.

(64) El art. 11.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone que «los Planes de Ordenación Intermunicipal tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria». El art. 11.3 de la misma Ley precisa que, «el contenido de los Planes de Ordenación Intermunicipal comprenderá las determinaciones propias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que sean adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico».

tro de uno de los círculos del mismo, por lo que, en estos casos, podría considerarse, pese a lo limitado de su alcance, como una forma más de abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano.

La planificación estratégica es una técnica de planificación ajena al mundo del derecho; se sitúa más bien en el campo de las ciencias empresariales, pero por razón de la trascendencia real que ha tenido en la solución de lo metropolitano, no podemos no considerarla en este análisis. En este sentido son muchos los planes estratégicos aprobados en algunas de las Áreas metropolitanas más importantes de nuestro país. Su principal ventaja ha estado en la incorporación a la planificación de actores privados, interesados en el plan como motor de desarrollo económico del territorio, y aumentando la cooperación más allá de la esfera pública.

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar algunos planes estratégicos de los que tenemos constancia, comenzando por el I Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, aprobado en marzo de 2003, cuya última revisión, de noviembre de 2010, recibe la denominación de Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona – Visión 2020. En el País Vasco, debe destacarse la aprobación en 1992 del Plan Estratégico de Revitalización del Bilbao Metropolitano, que fue seguido del Plan Estratégico Bilbao Metropolitano 2000-2010, aprobado en 1999, siendo el último hito la Reflexión Estratégica Bilbao Metropolitano 2030, aprobada el pasado 2011. También hay que hacer referencia al Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia, aprobado en julio de 1998, y sometido a revisión en junio de 2006, concretada en el Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno, que ya se ha visto superado, agotado su periodo de vigencia, por el llamado Marco Estratégico Zaragoza 2020. Finalmente, en Andalucía, debe destacarse, por su enfoque metropolitano, el II Plan Estratégico de Málaga, que fue aprobado en el año 2006, y reformulado en el 2010.

Entre las insuficiencias de la planificación debe subrayarse el que no estamos ante una fórmula organizativa, lo que hace que se quede corta cuando se trata de pasar del plan a la acción. Esto es evidente, pues no es tal su naturaleza jurídica, y la aprobación de un plan metropolitano no supone necesariamente la constitución de una organización administrativa encargada de su ejecución. Aunque algunas de las entidades metropo-

litanas existentes utilicen esta técnica como recurso, conforme a previsiones legales⁶⁵, un plan metropolitano no es un Área metropolitana, ni presupone la constitución de una entidad de estas características. Pese a que ello podría ser deseable, constatada la existencia de un espacio territorial susceptible de planificación, y aprobado un plan metropolitano, ello no supone en todo caso un encuentro de voluntades dirigidas a constituir una organización. Téngase también presente que, aunque los planes estratégicos y los planes urbanísticos supramunicipales respondan normalmente a una libre concurrencia de voluntades, no sucede lo mismo con los planes de ordenación del territorio, que son un instrumento de coordinación de la Comunidad Autónoma sobre los municipios.

3.3. Los convenios interadministrativos como solución ad hoc

En la escala de los distintos instrumentos que pueden utilizarse para abordar los problemas propios de las áreas metropolitanas, el convenio interadministrativo ocupa, sin duda, una posición muy menor. Es cierto que las previsiones de los artículos 6 y 8 de la LRJPAC, pero, sobre todo, del art. 57 de la LBRL, pueden amparar la celebración de convenios entre las Administraciones Públicas que ejerzan competencias en el territorio de un área metropolitana. La legislación permite que mediante los convenios se articule la cooperación entre las Administraciones Públicas tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, lo que, sin ningún problema, se puede llevar al ámbito de interés metropolitano, convirtiéndose, pues, este instrumento en una técnica más de solución de lo metropolitano.

Pese a la ventaja de la voluntariedad que pueda ofrecer un mecanismo como éste, lo cierto es que su alcance, al menos al amparo de su regulación legal, resulta bastante limitado, y es por esa razón por lo que lo hemos situado al final. El convenio interadministrativo tiene poco recorrido más allá de la solución de problemas concretos, lo que no es po-

(65) Es el caso del Plan de actuación metropolitano, previsto en el art. 15 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, así como del Plan director urbanístico metropolitano y el Plan de ordenación urbanística metropolitano, previstos en el art. 21 de la misma Ley. En la misma línea, pueden mencionarse el Plan metropolitano de actividades, obras y servicios, previsto en el art. 16 de la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Viçgo, y el Plan territorial integrado metropolitano, contemplado en el art. 28 de la misma Ley.

co, en cuanto resuelva, pero no es desde luego comparable a la constitución de una organización administrativa a tal efecto, o a la elaboración de un plan, se queda, pues, es una mera solución al caso⁶⁶.

Distinto sería que se contemplaran con mayor alcance, lo que hoy por hoy no está previsto en estos términos en nuestra legislación, implicando a actores privados, y diseñándolo como instrumento específico con el que abordar la problemática de las áreas metropolitanas. En este sentido, con la denominación propia de convenio metropolitano, estaba previsto en el Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma Local en España, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas el año 2005, pero tal propuesta ni siquiera llegó a la versión definitiva del Libro Blanco, mucho menos a un texto de rango legal⁶⁷.

3.4. El caso singular del Área metropolitana de Madrid: la Comunidad Autónoma como entidad metropolitana

Finalmente, debe exponerse aquí el caso singular del área metropolitana de Madrid, que, en principio, puede sorprender que no cuente con Área metropolitana al amparo del art. 43 LBRL, dado que se trata, como es sabido, del área metropolitana más importante del Estado español. Por ello, resulta llamativo que en ella no se haya adoptado esta solución, desde la disolución en 1983 de la COPLACO, que era su entidad metropolitana

(66) Como ha sido destacado en A. PÉREZ MORENO, "Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140, 1994, pág. 21.

(67) Las páginas 93 y 94 del *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España* se referían a los convenios metropolitanos en los siguientes términos:

«Las grandes conurbaciones, singularmente, exigen a la vez la coordinación de todos los actores territoriales que inciden en ellas, y la articulación de todas las políticas sectoriales que las afectan, para lograr las sinergias necesarias y avanzar por la senda de la cohesión territorial y social. A estos efectos, se considera que procede la introducción en la legislación básica de régimen local de los «convenios metropolitanos», como instrumentos voluntarios flexibles de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas y las áreas metropolitanas institucionales – o los municipios de las áreas metropolitanas funcionales – con la finalidad de desarrollar un proyecto metropolitano común mediante la planificación de las inversiones y la coordinación de las grandes políticas públicas que afectan a la metrópoli: planeamiento urbanístico, grandes infraestructuras de transporte, movilidad, vivienda, medio ambiente (incluyendo el ciclo hídrico y de los residuos), seguridad ciudadana, desarrollo económico local, [...]»

Estos convenios podrían incorporar a otros actores institucionales y sociales relevantes, como las universidades, las cámaras de comercio, y los sindicatos y las organizaciones patronales más representativos».

preconstitucional⁶⁸. Pero ello se debe a que el desarrollo del Estado de las Autonomías, la constitución en este caso de la Comunidad Autónoma de Madrid tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, lo hizo innecesario, al producirse una coincidencia bastante aceptable entre el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y el del área metropolitana. De esta forma, no ha sido preciso que la Comunidad Autónoma constituya por ley un Área metropolitana, puesto que poco ganaría, en cuanto a potencialidad sobre el territorio, y al alcance competencial y de sus potestades, tal entidad. Dicho de otra manera, en el área metropolitana de Madrid es la Comunidad Autónoma la entidad metropolitana, que no solo es una entidad política territorial, sino que cuenta incluso con potestad legislativa, mayor capacidad de incidir sobre el territorio no hubiera sido posible. La creación de un Área metropolitana bajo la cobertura legal del art. 43 LBRL no habría sido una solución mejor⁶⁹.

Con ser esto cierto, esta consideración no puede obviar lo que se pierde con esta solución, la visión local, en cuanto los municipios no forman parte de la entidad metropolitana, y ninguna vía de participación administrativa o institucional, por mucho que se perfeccione, podría suplir este defecto de base⁷⁰.

4. La crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España, pero sí lo ha hecho indirectamente

Habida cuenta del contexto en el que se escribe este trabajo, la crisis económica mundial de estos últimos años⁷¹, que ha fundamentado, o

(68) La COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana) era un organismo autónomo estatal constituido por Ley 121/1963, de 2 de diciembre, del Área Metropolitana de Madrid.

(69) Véanse al respecto las reflexiones de J. FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Madrid: área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Colex, Madrid, 2005, pp. 73-78.

(70) A este problema nos hemos referido en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 119 y 120.

(71) Como es sabido por todos, su inicio se suele fechar en la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 en los Estados Unidos de América, sin que aún se haya dado una fecha cierta de su finalización.

ha sido la excusa para, muchas de las reformas que sobre organización territorial se están llevando a cabo en Europa, también en Italia y España⁷², pensamos que nuestro análisis quedaría cojo si no se abordara en qué medida ha podido afectar dicha crisis a las técnicas jurídicas de solución del fenómeno metropolitano. En nuestra opinión, la crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España, pero sí lo ha hecho indirectamente. En las páginas que siguen, expondremos cómo hemos llegado a esta conclusión.

Para poder responder adecuadamente a esta pregunta, es preciso delimitar antes el enfoque desde el que se va a llevar a cabo el análisis. En lo que hace al objeto de la misma, consideraremos únicamente las técnicas organizativas, esto es, las Áreas metropolitanas propiamente dichas, pero también, en la medida de lo posible, mancomunidades y consorcios metropolitanos. Nuestro análisis será doble: por un lado, se estudiará en qué medida la legislación de crisis ha incidido sobre estas instituciones jurídicas, por otro, se examinará si durante el periodo de crisis económica se han constituido o no nuevas entidades metropolitanas.

Comenzando con el análisis de la legislación de crisis, para determinar en qué medida ha podido afectar ésta a las organizaciones metropolitanas españolas, debemos acotar, antes de empezar, qué entendemos por legislación de crisis. A los efectos de este trabajo, partiremos de una concepción restrictiva, en la que entenderemos por tal únicamente aquellas leyes del Estado que, con motivo de la crisis económica, han tenido por propósito llevar a cabo reformas estructurales de nuestras Administraciones Públicas, para ajustarse al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, en la forma en que éste ha quedado recogido en el art. 135 de la Constitución Española tras la reforma que tuvo lugar en septiembre del 2011. Como es, por todos, conocido,

(72) Véanse al respecto, T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, "Gobierno local y reorganización del territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", en T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2011*, IDP, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, p. 11 y ss., así como L. VANDELLI, "Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías", en T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2013*, IDP, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014.

esta reforma constitucional, y, en general, toda la legislación de crisis, tiene su origen en la obligación asumida, por parte del Estado español, de cumplir el llamado Pacto de estabilidad y crecimiento en el seno de la Unión europea.

Bajo esta premisa, deberemos tener en cuenta, en primer lugar, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF), así como, en un segundo orden de consideraciones, tanto la ya citada LRSAL, como la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (en adelante Ley 15/2014)⁷³. No consideraremos otras medidas que el Gobierno de la Nación ha llevado a cabo en el marco de sus planes de reforma de las Administraciones Públicas, por tratarse de medidas que afectan exclusivamente al sector público estatal⁷⁴, siendo así que, como ya se ha expuesto, las entidades metropolitanas se sitúan en el sector público local, o, en el caso de algunos consorcios, en el autonómico, pero nunca en el estatal.

Lo primero que resulta de este análisis es la constatación de que en ninguna de estas normas hay un tratamiento específico o diferenciado de las Áreas metropolitanas. Esto es, en ningún caso, el Estado español ha considerado que realizar una reforma de la organización territorial que tuviera por objeto a las áreas metropolitanas, fuera una opción política que permitiera cumplir mejor con el principio de estabilidad presupuestaria, o, simplemente, lograr una reducción del gasto público. No se mencionan en ninguna de estas leyes ni el Área metropolitana del art. 43 LBRL, ni las mancomunidades o consorcios metropolitanos. Es cierto que sí hay una nueva regulación de los consorcios en las mismas, pero no por su condición, en su caso, de entidad metropolitana. Es por esta razón por la que hemos sostenido al comienzo que la crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del

(73) Esta última Ley tiene su origen en la constitución, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

(74) Nos referimos, fundamentalmente, al Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012.

fenómeno metropolitano en España, porque hemos tomado de referencia estas medidas legislativas. No se ha considerado esta realidad como un factor a tener en cuenta en la reforma de la organización territorial del Estado. Se nos podría decir que el legislador estatal ha querido ser cauteloso a la hora de ejercer sus competencias sobre entes sujetos a una fuerte interiorización autonómica, respetando la doctrina del Tribunal Constitucional que ya conocemos, así como las competencias de las Comunidades Autónomas, razón por la que podría haber decidido no incidir sobre estas entidades. Pero lo cierto es que el Estado no ha tenido ningún reparo en afectar de forma sustantiva el régimen jurídico de otros entes sujetos a la misma interiorización, como los consorcios locales o las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, así que este argumento no resulta determinante.

Si lo que se busca es aumentar la eficiencia y eficacia de nuestras organizaciones públicas, una opción lógica y de sentido común hubiera sido llevar a cabo una reforma de la LBRL, aprovechando la LRSAL, que potenciara la constitución de Áreas metropolitanas, igual que se ha querido potenciar la fusión de municipios en el nuevo art. 13 LBRL, o la gestión supramunicipal de determinados servicios bajo la coordinación de la Diputación provincial en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, según el nuevo art. 26.2 LBRL. No obstante, en nuestra opinión, no se ha querido asumir el coste político de forzar la constitución de Áreas metropolitanas, o no se ha querido alterar el *status quo* del poder que ya se tenía en las grandes ciudades, como si el déficit y la deuda pública, que se supone justificaban estas reformas, fueran exclusivos de los pequeños municipios⁷⁵.

Más allá de eso, las Administraciones metropolitanas vigentes no merecen mayor atención en estas leyes, no más atención que la que cualquier otra entidad local, todas ellas sujetas a las mismas exigencias de racionalización y sostenibilidad financiera. Téngase en cuenta que, como ya hemos puesto de manifiesto, estamos hablando, a lo sumo de cuatro entidades (la de Barcelona, la de Vigo, y las dos de Valencia), y

(75) A esta cuestión ya nos referimos en F. TOSCANO GIL, "La reforma local y la intermunicipalidad", en J.M. FERIA TORIBIO (COORD.), *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, CENTRA, Sevilla, 2013, p. 40.

que otros casos de organizaciones metropolitanas, como los consorcios o las mancomunidades de esta índole, pueden ser abordados indirectamente, y de forma genérica, sin tener en cuenta su posible especificidad metropolitana, sino como mancomunidades y consorcios, sin más. Que no se atienda directamente a esta realidad, no quiere decir que no se incida indirectamente sobre ella, como también decíamos al principio. Véase que la LOEPSF incluye bajo su ámbito de aplicación, en su art. 2, lo que denomina el subsector Corporaciones Locales, en el que deben considerarse incluidas las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL, pero también mancomunidades y consorcios metropolitanos, estos últimos cuando tengan naturaleza local⁷⁶. Cuando el consorcio sea autonómico se considerará parte del subsector Comunidades Autónomas, en cualquier caso siéndole aplicable también la LOEPSF, por razón de su art. 2. Por tanto, ha de concluirse que, aunque sea de forma indirecta, pues no hay una atención específica, esta primera ley conformadora de la legislación estatal de crisis, la LOEPSF, es aplicable a las organizaciones administrativas metropolitanas existentes en nuestro país, que deberán ajustar su actuación al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal y como aparecen regulados en esta nueva norma, atendiendo a los procedimientos y obligaciones establecidos en la misma.

En un segundo orden de cosas, también de incidental se puede calificar la forma en que la LRSAL ha afectado a todas estas entidades, salvando el caso de los consorcios metropolitanos sobre los que la Ley ha caído con una intensidad mucho mayor, acción legislativa que ha sido continuada poco después por la Ley 15/2014. Como ya se ha dicho, las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL se dejan tal y como están, ni se tocan. Ello no quiere decir que determinadas disposiciones de la LRSAL no les afecten, pero lo hacen en su calidad de disposiciones comunes a todas las entidades locales, siendo el Área metropolitana una entidad local más.

Lo mismo puede decirse de las mancomunidades de ámbito metropolitano, pese a que la idea política que manejaba el Gobierno de la Nación, en

(76) Véase al respecto el análisis de J.L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, "El sector público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos", en J.A. CARRILLO DONAIRE y P. NAVARRO RODRÍGUEZ (COORD.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014, pp. 590 y ss.

los primeros momentos del procedimiento de elaboración de esta Ley, era reducir el número de mancomunidades. No es eso lo que ha ocurrido finalmente, pudiendo pensarse que incluso se han potenciado, junto con los consorcios, por razón de la nueva redacción del art. 26.2 LBRL en la que ambos aparecen como una posible fórmula de gestión compartida de determinados servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes. No obstante, bajo nuestro criterio, esta afirmación requiere de una importante matización y de una consideración adicional al hilo del objeto de este trabajo. La primera es que mancomunidades y consorcios aparecen en este precepto como una opción más, no como una solución necesaria, por lo que es posible que la Diputación provincial termine por recurrir a otras fórmulas de gestión, máxime si estas otras presentan serios inconvenientes aplicativos en el contexto de la LRSAL, como es el caso de los consorcios, que luego tendremos ocasión de comentar. La segunda cuestión que debe tenerse en cuenta es que la utilización de mancomunidades y consorcios como modo de gestión compartida de los servicios en municipios con menos de 20.000 habitantes podrá considerarse una excelente fórmula de organización supramunicipal, pero muy difícilmente, dado el tamaño de los municipios implicados, será una fórmula de organización metropolitana.

Decíamos que, sobre los consorcios, incluyendo como tales a los metropolitanos, sí que ha intervenido especialmente la LRSAL, seguida, al poco, por la Ley 15/2014, que ha ido en la misma línea. Partiendo de un prejuicio negativo acerca de la funcionalidad y la eficacia de estas entidades, el legislador estatal ha buscado introducir límites a la constitución de nuevos consorcios, además de al mantenimiento de los ya existentes, promoviendo y facilitando su disolución⁷⁷. Aunque la Ley

(77) Para profundizar en el contenido de esta reforma véase F. TOSCANO GIL, "El consorcio administrativo en la encrucijada", *cit.* También, al respecto, deben citarse los trabajos de A. GALÁN GALÁN, "El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción", *cit.*; M.Á. GONZÁLEZ BUSTOS, "El nuevo reto de los consorcios", en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.); A.B. CASARES MARCOS (COORD.), *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014; A. KONINCKX FRASQUET, "De nuevo sobre los consorcios", en M.J. DOMINGO ZABALLOS (COORD.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014; E. NIETO GARRIDO, "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos", en J.A. CARRILLO DONAIRE y P. NAVARRO RODRÍGUEZ (COORD.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014.

ha flexibilizado algunas de estas limitaciones para los consorcios que presten servicios que podrían considerarse metropolitanos, esta flexibilización lo es solo en los tiempos de aplicación, no constituyendo una verdadera excepción, pues, en su mayoría, terminarán por aplicársele. Por ello, no resulta improbable que el número de consorcios, incluyendo los metropolitanos, experimente en los próximos años una disminución. También es muy posible, según pensamos, que se deje de recurrir al mismo como fórmula de solución del fenómeno metropolitano, dada la mayor rigidez que estas leyes han introducido en su régimen jurídico, acabando con la flexibilidad que ha hecho del consorcio una herramienta jurídica útil y recurrente.

La segunda parte de nuestro análisis tiene por objeto examinar, si quiera sea someramente, si durante el periodo de crisis económica se han constituido o no nuevas entidades metropolitanas en nuestro país. Se trata de un enfoque metodológico bien distinto al que hemos hecho en las páginas anteriores, pero igualmente legítimo para dilucidar en qué medida ha incidido la crisis económica sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España. No obstante, somos conscientes de nuestras limitaciones, ya que estamos ante una perspectiva más propia de la sociología, la economía o la geografía, por lo que no pretendemos hacer más que una ligera aproximación, a la que, por otra parte, no queríamos renunciar, por cuanto nos parecía importante.

En lo que hace a las mancomunidades y consorcios metropolitanos, se trata de una pregunta difícil de responder, dada su proliferación en nuestro país, y las dificultades que presenta el manejo de las bases de datos de los registros oficiales. Para poder responder con precisión a esta cuestión, sería necesario llevar a cabo un estudio empírico que sobrepasa el enfoque de nuestro análisis jurídico. Aunque no podemos entrar aquí en la precisión de este análisis cuantitativo, sí podemos decir que, hasta donde tenemos noticia, la crisis económica ha supuesto, en estricta aplicación de la sostenibilidad financiera exigida por la LOEPSF, la disolución de bastantes consorcios y mancomunidades, muchos de ellos de ámbito supramunicipal y metropolitano. Aunque, como decimos, a falta de un estudio preciso sobre esta cuestión, que, hasta donde sabemos, no se ha hecho, es-

ta afirmación no es más que una impresión sustentada en la lectura de la prensa diaria.

Más fácil es responder a esta pregunta si el enfoque se pone en los entes metropolitanos en sentido estricto, las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL, puesto que su número es muchísimo más reducido y es fácil de controlar. A este respecto, puede decirse que el número de Áreas metropolitanas en España es en la actualidad exactamente el mismo que antes de que empezara la crisis, cuatro, si bien dicha afirmación debe matizarse.

No se ha producido alteración alguna en el número de las entidades metropolitanas valencianas siguen siendo las dos que ya eran en el año 2001. Por el contrario, en el año 2010, en plena crisis económica, se disuelven las dos entidades metropolitanas sectoriales del área de Barcelona, así como la mancomunidad metropolitana del mismo área, y el consorcio metropolitano que agrupaba a todas estas entidades⁷⁸, pero como una operación que tenía por fin sustituirlas por un nuevo ente, más potente, la vigente Área metropolitana de Barcelona. Por tanto, en 2010, pasamos en el área de Barcelona de dos entidades metropolitanas en sentido estricto a una sola entidad, pero sin que nada se pierda, pese al número menor de entes, sino al contrario. También en plena crisis económica, en el año 2012, se constituye el Área metropolitana de Vigo, aunque, como ya se ha dicho, no haya entrado aún en funcionamiento por razones políticas.

Por tanto, como puede verse, la crisis económica no ha supuesto la disolución de Área metropolitana alguna, puesto que las que se han disuelto lo han hecho para integrarse en una nueva. Tampoco puede decirse que, durante la crisis, se hayan constituido nuevas Áreas metropolitanas, salvando el caso de la de Vigo, que resulta poco representativo en la medida en que, tras su constitución aún no ha echado a andar. Y, finalmente, la creación del Área metropolitana de Barcelona en el año 2010, aunque debe valorarse por lo que supone de oportunidad apro-

(78) Si bien, la constitución de dicho consorcio en el año 2009, siempre se entendió como provisoria, como un paso previo a la constitución del Área metropolitana de Barcelona. Véase, al respecto, J. PERDIGÓ I SOLÀ, "La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual", *cit.*, p. 133.

vechada en un contexto de crisis económica, no puede considerarse realmente como creación de una nueva Área metropolitana, sino como reorganización de las ya existentes⁷⁹.

5. Conclusiones

El balance final sobre la regulación de las Áreas metropolitanas en el derecho español puede considerarse bastante negativo, si se atiende exclusivamente al desarrollo de la fórmula prevista en el art. 43 de la LBRL en 1985, el Área metropolitana como entidad local que se crea por ley de la Comunidad Autónoma. Como ya se ha dicho, tras treinta años de vigencia de dicho precepto legal, en la actualidad solo se encuentran en vigor cuatro entidades metropolitanas que respondan realmente a dicha fórmula organizativa. Además, de estas cuatro entidades, dos de ellas, las del Área metropolitana de Valencia, tienen muy poca potencialidad, dada su naturaleza sectorial e institucional, y otra, la del Área metropolitana de Vigo, sufre un bloqueo político que le impide empezar a funcionar. Desde esta óptica, el panorama no puede ser más desolador, en un país con un número nada desdeñable de Áreas metropolitanas: solo el Área metropolitana de Barcelona cuenta con una auténtica entidad metropolitana, con capacidad de transformar el territorio.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que, aunque no sean entidades metropolitanas al uso, de carácter integral, en bastantes Áreas metropolitanas españolas se han constituido mancomunidades y consorcios, con el fin de abordar la gestión de los residuos y del agua, o la prestación del servicio de transportes interurbano, se convendrá que el panorama no es tan malo. Es cierto que estas entidades tienen carácter sectorial, con lo que no abarcan todo el ámbito de funciones que podría ejercerse desde lo metropolitano, y, desde luego, carecen de una visión integral e integradora de los problemas a esta escala. Pero también es verdad que se

(79) Aunque ésta sería ya una aproximación desde otra perspectiva, la presupuestaria, no podemos dejar de apuntar aquí un dato del que tuvimos noticia a través de la prensa mientras elaborábamos este trabajo. Según pudimos leer, el Área metropolitana de Barcelona aprobó para el 2015 un presupuesto de 755,5 millones de euros, lo que supone un incremento del 5,12% respecto del ejercicio anterior, que fue de 606,5 millones de euros. Está claro, creemos, que desde su constitución en el año 2010, el Área metropolitana de Barcelona está siendo valorada políticamente como una oportunidad para el territorio.

basan en la voluntariedad, se constituyen contando en todo caso con el acuerdo de los municipios implicados, lo que no ocurre en el caso de las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL, que pueden imponerse por ley autonómica. Las ventajas que se derivan de la voluntariedad de estas figuras no deben despreciarse, sabido es que la imposición de una solución por la fuerza no funciona. Ahí tenemos el caso del Área metropolitana de Vigo, paralizada políticamente por haber sido constituida contra la voluntad de los principales partidos de la oposición.

Tampoco pueden despreciarse fórmulas como la planificación metropolitana, pese a que se lleve a cabo, en la mayoría de los casos, al margen de una Administración metropolitana propiamente dicha. Pero los planes estratégicos presentan innegables ventajas desde el punto de vista del desarrollo económico, por la virtualidad que tienen para incorporar a actores privados, y atraer inversiones sobre el territorio. Y los planes de ordenación del territorio son un buen instrumento con el que disciplinar la actuación de las Administraciones Públicas en el área metropolitana, aquí sí desde una perspectiva integral e integradora de las distintas políticas públicas, que permita alcanzar una satisfacción más plena de los intereses generales.

Se nos dirá que este esquema de soluciones jurídicas del fenómeno metropolitano resulta desigual, presenta técnicas de muy diversa naturaleza, que conviven de manera diferenciada en cada área metropolitana, en cada Comunidad Autónoma, sin que haya una respuesta institucional uniforme en el conjunto del territorio español. Pero esto, según pensamos, no es necesariamente malo, peor es andar con el pie forzado y empeñarse en imponer soluciones sin consenso político. En nuestra opinión, aunque sería deseable una mayor presencia en el territorio de entidades metropolitanas fuertes, la situación actual se ajusta al principio de diferenciación que caracteriza al ordenamiento jurídico local en España⁸⁰, y que casa bien con la propia estructura, diferenciada, no uniforme, de nuestras áreas metropolitanas⁸¹.

(80) En este mismo sentido, puede verse T. FONT I LLOVER, "La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno Local", *cit.*, p. 31-33.

(81) Véase al respecto, F. TOSCANO GIL, "Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial", *cit.*, pp. 74 y 75.

Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità*

Alexander Grasse

Il saggio tratta gli sviluppi recenti delle politiche fiscali nel sistema multi-livello tedesco mettendo a fuoco gli effetti dell'austerità a livello regionale e locale. A dispetto delle intenzioni della riforma federale del 2006, destinata ad aumentare l'autonomia regionale, con le politiche dell'austerità (rafforzate dal divieto all'indebitamento introdotto nella Costituzione nel 2009) infatti Länder e Comuni dispongono ormai di una minore autonomia finanziaria. Non solo il tasso di investimenti pubblici già da anni è nettamente inferiore rispetto alla media dell'UE e dell'OCSE, ma dal 2003 in poi le infrastrutture in Germania vanno incontro ad un peggioramento anche più veloce della stessa ripresa. Le infrastrutture, tuttavia, per la loro importanza rispetto alla domanda interna e alla capacità produttiva del settore privato, sono fondamentali per il successo economico della Germania e il suo modello di economia sociale di mercato. Infine, le politiche dell'austerità creano una serie di conflitti interterritoriali totalmente irrisolti.

1. Introduzione

In Italia, per tutto il processo di decentramento (in senso federalista) dello Stato iniziato negli anni '90, nel dibattito sia politico sia scientifico, la Germania, a torto o a ragione, è spesso stata una specie di stella polare, non di rado fraintendendo oppure trascurando alcuni dei processi in atto nella Repubblica Federale tedesca. Sin dagli anni '90 anche la Germania, pur partendo da condizioni e presupposti totalmente diversi, analogamente all'Italia (con le riforme Bassanini e la riforma del Titolo V della Costituzione), ha cercato di aumentare l'autonomia dei suoi *Länder*. Il retroscena di tutte le riforme recenti del

* Ringrazio vivamente il Dr. Jan Labitzke per l'ausilio alla raccolta ed elaborazione dei dati della ricerca.

sistema federale tedesco consisteva nell'idea – più o meno esplicita – di un federalismo più competitivo con maggiore autonomia territoriale e differenziazione tra i *Länder*. In contrasto con il modello competitivo statunitense che, come noto, almeno in teoria è basato su una separazione netta dei poteri tra i vari livelli di governo con *state powers* di ampio respiro, il modello tedesco si contraddistingue proprio per l'intreccio delle competenze tra *Bund* e *Länder*, con la tendenza (fino alla riforma costituzionale del 2006) ad una riduzione del potere discrezionale dei Parlamenti regionali e, in cambio, di un maggior potere co-decisivo dei *Länder* a livello nazionale, con l'effetto che i *Länder* si sono ridotti a enti meramente amministrativi uniformi. Alcuni dei principali elementi oggetto di critica¹ del sistema di federalismo cooperativo concernevano, appunto, la scarsa capacità innovativa, la mancanza di autonomia legislativa e fiscale dei *Länder* e il deficit democratico dovuto allo spostamento delle competenze decisionali dei Parlamenti dei *Länder* al *Bundesrat*. Maggiore autonomia doveva invece portare, secondo i fautori del modello competitivo, all'auto-responsabilizzazione politica e finanziaria dei *Länder* (parola chiave: disciplina di bilancio)².

Con le riforme del sistema perequativo del 2001 e 2005, nonché con le

(1) Su basi storiche e strutturali, modalità di funzionamento e nodi problematici del federalismo tedesco cfr. tra gli altri: A. GRASSE, *Federalism in Germany*, in R. SEIDELMANN (a cura di), *The New Germany: History, Economy, Policies*, Baden-Baden, Nomos, 2011, pp. 239-268; A. FUNK, *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2010; H. LAUFER, U. MÜNCH, *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 2010; U. WACHENDORFER-SCHMIDT, *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*, Wiesbaden, VS Verlag, 2005; G. LEHM-BRUCH, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998; H. ABROMEIT, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen, Leske+Budrich, 1992; F.W. SCHARPF, *Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 1985, pp. 323-356; F.W. SCHARPF, B. REISSERT, F. SCHNABEL (a cura di), *Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Scriptor Verlag, 1976.

(2) Il recepimento della concorrenza come principio organizzatore scaturisce dall'idea che la concorrenza condurrebbe generalmente a migliori soluzioni dei problemi, a maggiore innovazione ed efficienza. Una linea centrale della teoria federalista, riscoperta nell'ultimo decennio da più parti, vede il federalismo anche come laboratorio per la crescita e per lo sviluppo in conseguenza della concorrenza delle idee sul piano territoriale.

rifforme costituzionali del 2006 e del 2009 si è cercato di tenere conto di queste critiche³.

La politica di “ri-federalizzazione” consisteva, da un lato, in maggior efficienza del settore pubblico, con relativi risparmi (evitando sovrapposizioni di istituzioni, compiti, ecc.), dall’altro lato in “più democrazia”, in termini di potere discrezionale dei Parlamenti e Governi dei *Länder* (ridotati di competenze effettive, per quanto riguarda il governo dei sistemi territoriali). L’esito (poco soddisfacente o almeno ambiguo) è stato appunto la riforma costituzionale del 2006 (*Föderalismusreform I*), con una più netta separazione dei poteri⁴ e l’abrogazione dalla legge fon-

(3) Cfr. tra gli altri S. KROPP, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden, VS Verlag, 2010; H.-P. SCHNEIDER, *Deutschland – Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, in BUNDESRAT (a cura di), *60 Jahre Bundesrat, Föderalismus-Symposium des Bundesrates am 24. und 25. Juni 2009: Die Rolle der Regionen im europäischen Einigungsprozess*, Berlin, Bundesrat, pp. 65-76; K. AUER, *Between Reformstall and Länder Strangulation? German Co-operative Federalism Re-considered*, in *Regional & Federal Studies*, 20-2/2010, pp. 229-249; K. AUER, *Multilevel Governance, Regional Policy and Democratic Legitimacy in Germany*, in A. BENZ, I. PAPADOPOULOS (a cura di), *Governance and Democracy – Comparing National, European and Transnational Experiences*, London, Routledge, pp. 44-62; J. V. BLUMENTHAL, S. BRÖCHLER (a cura di), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag, 2010; F.W. SCHARFF, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt a.M., New York, Campus, 2009; S. BURKHART, *Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 39-2/2009, pp. 341-365; C. ROWE, W. JACOBY (a cura di), *German Federalism in Transition. Reforms in a Consensual State*, London, Routledge, 2009; A. BENZ, *From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform*, in *German Politics*, 17-4/2008, pp. 440-456; A. BENZ, *Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism. New Modes of Multi-level Governance in Germany*, in *Regional and Federal Studies*, 4/2007, pp. 421-436; S. BURKHART, M. LEHNERT, *Between Consensus and Conflict: Law-Making Processes in Germany*, in *German Politics*, 17-3/2008, pp. 223-231; C. MOORE, W. JACOBY, *German Federalism in Transition. German Politics*, 17-4/2008 (special issue); R. STURM, *Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus*, in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2007*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 27-41.

(4) Con la “riforma del federalismo I”, entrata in vigore il 1° settembre 2006, sono state create perlomeno *de jure* delle possibilità per un ampliamento dell’autonomia. I *Länder* hanno così avuto, ad esempio, il diritto di determinare essi stessi l’aliquota dell’imposta sul passaggio di proprietà di terreni (art. 105, comma 2, lettera a)). Oltre a ciò, ai *Länder* sono stati attribuite nuove competenze legislative esclusive nelle seguenti materie: sistema carcerario; diritto di riunione e manifestazione; normativa domestica per disabili e i loro familiari; normativa sulla chiusura degli esercizi pubblici; normativa sui locali pubblici e sui ristoranti; sale giochi, fiere, mostre, mercati; edilizia sociale; cessione di terreni agricoli e affitti; manifestazioni sociali (sportive, ecc.); remunerazione di funzionari (docenti universitari e scolastici) e giudici del *Land*; sistema universitario ed edilizia per istituti universitari; regolamento dei media a stampa. Inoltre, ai *Länder* è stato conferito il diritto di deroga dai regolamenti federali per l’attuazione di leggi federali (procedimenti burocratici) o per l’istituzione di autorità destinate alla gestione di leggi

damentale dei cosiddetti “compiti comuni” (*Gemeinschaftsaufgaben*) nell’ambito della programmazione dell’istruzione e dell’edilizia universitaria (art. 91a/b) introducendo un divieto di cooperazione tra *Bund* e *Länder* in questi ambiti⁵. In linea di principio l’accordo tra *Bund* e *Länder* prevedeva più autonomia per i *Länder* in termini di legislazione regionale e, in cambio, minor potere co-decisionale dei *Länder* nel *Bundesrat* ossia a livello della Federazione, per districare i livelli di governo e per ridurre il numero di possibili inceppamenti di riforme dovuti a contrasti tra partiti di governo e opposizione a livello nazionale.

Di seguito, nel 2009, si è cercato di riformare profondamente anche il sistema finanziario di *Bund* e *Länder*, cosa che poi non è avvenuta, perché la riforma (*Föderalismusreform II*) coincideva con la crisi economica preceduta dalla crisi finanziaria, ossia bancaria, avvenuta nel 2007 e 2008. Con programmi mirati a stimolare la congiuntura economica (*Konjunkturpaket II*), la crisi venne superata velocissimamente. Benché le misure finanziarie di *Bund* e *Länder* ammontassero, rispetto al PIL e rispetto alla gravità della crisi, a molto meno del passato (durante la crisi del 1967 ove per la prima volta venne praticata una politica keynesiana, si investiva addirittura 16 volte di più⁶), la disoccupazione venne contenuta e l’economia si riprese quasi completamente già nel 2010; nel 2011 il PIL superava già quello raggiunto prima della crisi. La crisi del 2009 fu affrontata appunto con una politica economica anticiclica, di successo, finanziata sul *deficit* –, e non con l’*austerità*: nell’ottobre del 2008 fu varata prima una legge federale (*Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben*

federali. Per di più possono derogare le leggi federali in materie quali la protezione della natura e del paesaggio (esclusi i principi fondamentali e la tutela delle specie, nonché del mare), la pianificazione territoriale e progettazione dello sviluppo, il diritto domestico al fabbisogno idrico, l’ammissione allo studio universitario e diplomi universitari.

(5) Rispetto al dibattito su “federalismo competitivo vs. federalismo cooperativo”, alle riforme costituzionali e alle relative controversie, che in Germania risalgono già agli anni Novanta, si veda anche A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, in questa Rivista, 4, 2012, pp. 789-828; *Id.*, *Federalismo competitivo e disparità regionali: il caso della Germania*, in *Foedus: Culture, Economie e Territori*, 34, 2012, pp. 79-104; *Id.*, *Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche*, Bologna, CLUEB, 2001.

(6) Cfr. J. KIESOW, *Wirtschaftskrisen in Deutschland, Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasetzern*, Wiesbaden, Springer VS, 2015, p. 276.

und für Investitionen in der Familie) destinata a stimolare il consumo e l'incremento della capacità d'acquisto dei nuclei familiari (21 miliardi di euro), e di seguito, il 1° gennaio 2009, entrò in vigore il primo pacchetto di rilancio congiunturale (*Konjunkturpaket I*) con 11 miliardi di euro (stimoli agli investimenti privati tramite sgravi fiscali per le imprese), seguito dal cosiddetto *Konjunkturpaket II* nel marzo del 2009 con un volume di 16,9 miliardi di euro (investimenti pubblici per l'infrastruttura), tra cui 10 miliardi di euro destinati a sussidi per *Länder* e Comuni, che a loro volta dovevano integrare la cifra con mezzi propri dello stesso valore arrivando a complessivamente 20 miliardi di euro per investimenti a livello decentrato, cioè regionale e comunale⁷.

Tuttavia, sono state soprattutto le varie "misure salva banche", anche a livello dei *Länder* dove erano andate in crisi varie banche pubbliche partecipate o vere e proprie dei *Länder*, che hanno fatto crescere il debito pubblico enormemente. Di conseguenza, la riforma del sistema finanziario di *Bund* e *Länder* del 2009 si è limitata all'introduzione della clausola di "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*), che è una decisione di ampia portata, perché comporta che i margini di azione politico-finanziaria dei *Länder*, attualmente scarsi, si assottiglino. Dal 2020 ai *Länder* è vietata in linea di principio un'accensione di credito. Solo in "situazioni di necessità" come catastrofi naturali o crisi economiche drammatiche sono possibili nuovi indebitamenti, e comunque soltanto qualora i *Länder* elaborino nello stesso momento piani di rimborso (art. 109, comma 3, Legge Fondamentale). Ne consegue che, al contrario della intenzione della riforma del 2006, i *Länder*, che in linea generale non hanno poteri discrezionali significativi per aumentare le loro entrate autonomamente (la legislazione delle imposte principali spetta a *Bundestag* e *Bundesrat* insieme), in termini finanziari saranno meno autonomi che mai.

Questa situazione si ripercuote già oggi sull'intero sistema federale, perché non solo crea nuove tensioni tra i *Länder*⁸, ma induce anche deci-

(7) Cfr. J. KIESOW, *Wirtschaftskrisen in Deutschland, Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasetzern*, cit., p. 243 ss.

(8) Per questo fenomeno e i problemi attinenti alla perequazione finanziaria, si rinvia ad A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, cit.

samente ad una politica di austerità come vedremo ancora nella nostra analisi. Di seguito vengono presi in considerazione alcuni dei problemi più rilevanti causati dalle politiche incentrate sull'offerta e sul risanamento dei bilanci che, dopo la breve fase di ritorno alle idee di John M. Keynes nel 2008 e 2009, prevalgono di nuovo nella politica della Germania, sia a livello del *Bund* sia al livello dei *Länder* e, infine, anche dei Comuni.

2. *Indebitamento di Länder e Comuni*

Il bilancio di tutti i 16 *Länder* tedeschi è indubbiamente desolante. Anche nei *Länder* economicamente più forti l'indebitamento è drammaticamente cresciuto nel primo decennio di questo secolo in seguito alle ridotte entrate tributarie e a fronte di spese crescenti. Persino in periodi con ottimi tassi di crescita (come nel caso del 2010 e del 2011 con il 4,1% e 3,6% del PIL) la maggior parte dei *Länder* non è riuscita a presentare un bilancio senza un nuovo indebitamento. Nel 2011, ad esempio, ci sono riusciti solo la Sassonia, la Baviera, il Brandeburgo e il Meclemburgo-Pomerania occidentale: in totale i *Länder* hanno speso 10,2 miliardi in più di quanto abbiano incassato⁹. Soltanto grazie agli interventi della Banca centrale europea e alla sua politica di un tasso di interesse principale bassissimo (che in termini reali, cioè inflazione inclusa, è un tasso negativo), *Bund* e *Länder* tedeschi hanno potuto riprendersi finanziariamente, perché veniva facilitato il ri-finanziamento dei debiti a condizioni decisamente migliori rispetto al passato, ottenendo bilanci almeno a prima vista positivi.

Di fatto, con l'annuncio di Mario Draghi del 26 luglio 2012 a Londra, secondo cui la BCE sarebbe stata «pronta a fare qualunque cosa per preservare l'euro» con «acquisti illimitati» dei titoli dei Paesi periferici da parte della BCE¹⁰, e poi, dopo, con l'acquisto massiccio di titoli di Stato da parte della BCE iniziato a marzo del 2015 nell'ambito della sua politica

(9) Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2011 (endgültiges Ergebnis)*, Berlin, 2012; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2009-2011/Einnahmen_Ausgaben_L%C3%A4nder_2011_endg.Erg.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

(10) Cfr. *Corriere.it*, 26.7.2012.

del “*Quantitative Easing*” annunciata il 20 gennaio 2015, anche la Germania ne approfitta enormemente, in quanto sembrava una specie di porto sicuro per gli investitori: per i titoli di Stato a lungo termine (10 anni) il *Bund* a gennaio del 2015 non doveva offrire sul mercato finanziario più dello 0,4% di interessi; considerando l’inflazione, dunque, gli interessi erano già in negativo.

Il risparmio che ne risulta è notevole: se la Germania avesse dovuto pagare gli interessi del 2007, ultimo anno prima della crisi, secondo i calcoli della *Deutsche Bundesbank* sul bilancio tedesco del 2014 sarebbero pesati 42 miliardi di euro di più, portando il saldo decisamente in negativo¹¹. In totale la Germania, secondo i dati della *Bundesbank*, nel periodo 2008-2013 ha risparmiato 120 miliardi di euro, perché il tasso medio degli interessi per i titoli di Stato in seguito alla crisi è sceso dal 4,3% nel 2007 al 2,6% nel 2013¹². *Bund*, *Länder* e Comuni traggono ugualmente vantaggio dallo sviluppo dei tassi minimi storici, dovuti alla crisi nell’Europa meridionale.

Nel 2014, 9 dei 16 *Länder* mostravano un saldo finanziario positivo, mentre, in 7 *Länder*, vale a dire Assia, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato, Saarland, Schleswig-Holstein e Brema, le uscite superavano ancora le entrate. Complessivamente, nel 2014, i *Länder* hanno realizzato un’eccedenza finanziaria di 702 milioni di euro¹³, mentre negli anni precedenti i 16 *Länder* avevano realizzato un deficit di 610 milioni di euro (2013) e di 5,79 miliardi di euro (2012)¹⁴. Nonostante questo andamento positivo, la disponibilità a condividere le risorse invece di crescere, semmai diminuisce, perché tutti sanno che si tratta di una esplosione finanziaria fittizia. Qualora gli in-

(11) Cfr. *Spiegel Online*, 5.3.2015.

(12) Cfr. *Welt Online*, 10.8.2014.

(13) Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2014 (vorläufiges Ergebnis)*, Berlin, 2015; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014/Entw_Laenderhaushalte-bis-Dezember2014-vorlaeufiges-Ergebnis-.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

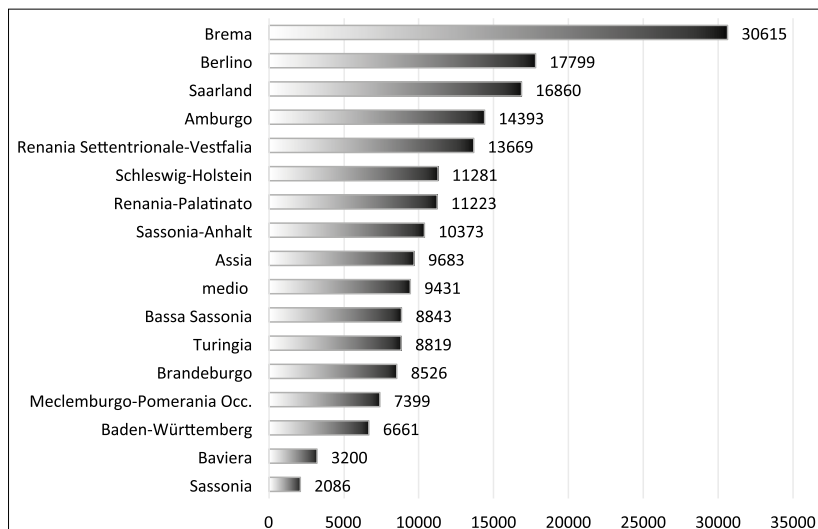
(14) Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT, *Ausgaben und Einnahmen. Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushaltes*, Berlin, 2015; <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/AusgabenEinnahmen/Tabellen/Finanzierungssaldo.html>.

teressi per titoli di Stato tornassero a un livello normale (di media storica), nessun *Land* sarà più in grado di rispettare il dettato costituzionale dell'indebitamento zero.

L'indebitamento *pro capite* raggiunge di gran lunga i massimi livelli nelle "Città-Stato" di Amburgo, Berlino e Brema così come nella Saar, mentre i bilanci della Baviera e della Sassonia presentano il più basso saldo negativo (vedi fig. 1).

A fronte della panoramica preoccupante dei bilanci dei Comuni bisogna osservare, tuttavia, differenze enormi tra singoli *Länder* e all'interno dei *Länder* stessi: mentre i Comuni dell'Assia, della Renania Settentrionale-Vestfalia, della Renania-Palatinato, della Saar e del Schleswig-Holstein nel 2013 presentavano bilanci negativi, vale a dire bilanci con nuovi disavanzi, i Comuni nei *Länder* restanti ottenevano saldi positivi¹⁵.

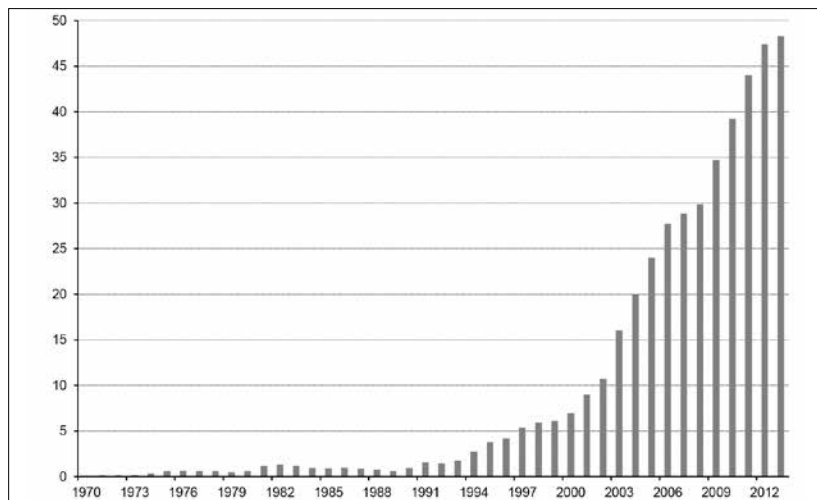
Fig. 1 – *Deficit pubblico dei Länder pro capite nel 2013 (in euro)*



Fonte: UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT (destatis.de), *indebitamento dei bilanci pubblici 2013*; grafico Grasse.

(15) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, Report n. 94, 06/2014, p. 10 ss.; http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_94_2014.pdf.

Fig. 2 – Debiti dei Comuni e consorzi di Comuni in Germania (ricorso al credito per problemi di liquidità, miliardi di euro)



Fonte: INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, Report n. 94, 06/2014, p. 11; http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_94_2014.pdf; destatis.de.

Può servire un esempio specifico regionale per rendere chiara la gravità del problema: per mitigare la crisi finanziaria di tanti Comuni e circondari (*Landkreise*), nel *Land* Assia, seppure economicamente forte, nel 2009 è stato istituito un fondo speciale nominato “Piano di salvataggio comunale” (*kommunaler Schutzschirm*), che consente ai Comuni più indebitati (circa un quarto di tutti gli enti locali) di munirsi di mezzi finanziari del *Land* per la cancellazione parziale dei propri debiti (max. 46% del debito totale) e per l’ottenimento di sussidi destinati a pagare gli interessi delle banche (fino al 2%). Tutti i Comuni aventi diritto, tranne pochissime eccezioni, hanno *nolens volens* accettato l’offerta del *Land*. In cambio, però, questi Comuni devono presentare piani di consolidamento dei loro bilanci di medio termine sottoponendosi a programmi di austerità (circa il 10% dei loro bilanci), con una notevole perdita di autonomia. In caso di inadempimento degli accordi tra enti locali e *Land* da parte del Comune in questione, il *Land* ha un potere decisionale sostitutivo e può adottare i provvedimenti necessari per obbligare il Comune inadempiente all’osservanza dei propri obblighi.

La crisi finanziaria del settore pubblico nel suo complesso è il risultato delle pluriennali difficoltà economiche della Germania (eccezioni sono rappresentate dai due bienni positivi dal punto di vista congiunturale del 2006/07 così come del 2010/11) e di una politica di riduzione delle tasse a favore delle imprese e dei redditi alti, ispiratesi all'offerta, per nominare solo alcuni: l'abbassamento dell'imposta sui redditi da società dal 45% al 15% (spettante del 50% al *Bund* e del 50% ai *Länder*), la riduzione dell'aliquota marginale (nominale) dell'imposta sul reddito dal 53% al 42% (spettante del 42,5% al *Bund*, del 42,5% ai *Länder*, del 15% ai Comuni), rinuncia totale ad una tassa sul patrimonio (del 100% spettante ai *Länder*), riduzione della tassa di successione per i proprietari di imprese (del 100% spettante ai *Länder*), ecc.

Tutto ciò non poteva essere compensato dall'aumento dell'Iva (dal 16% al 19% nel 2007), che in quanto imposta indiretta proporzionalmente colpiva di più le fasce deboli.

Questa politica economica e fiscale ha condotto a una considerevole diminuzione degli introiti per *Bund*, *Länder* e Comuni¹⁶ e si ripercuote anche nella relazione reciproca fra i *Länder* stessi in termini di conflitti redistributivi. In totale, soltanto con le riforme fiscali realizzate nell'arco di tempo 2000-2011, il fisco tedesco ha rinunciato a entrate pari a circa 370 miliardi di euro; di questi circa 191 miliardi di euro di mancati introiti sarebbero spettati ai *Länder*, e circa 42 miliardi ai Comuni¹⁷. Di conseguenza il *Bund*, ma soprattutto i *Länder* e i Comuni, dispongono di sempre minori spazi d'azione nella politica di spesa.

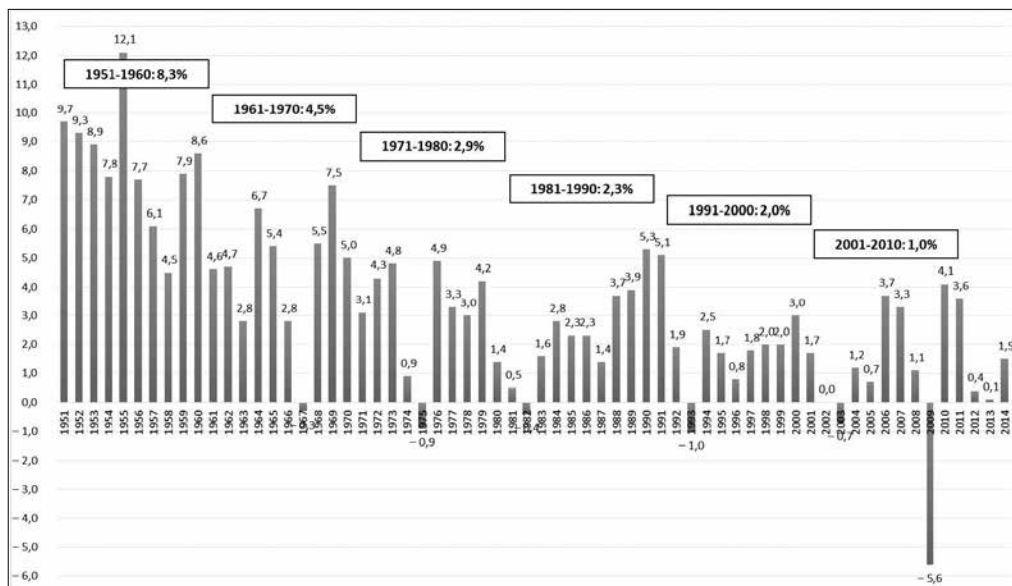
Ma le cause non sono soltanto legate alle massicce perdite di gettiti fiscali risultanti dalla riduzione delle imposte, iniziata con il Governo Schröder nel 2000 e portata avanti dai vari Governi Merkel, a fronte di un contemporaneo aumento del fabbisogno finanziario dei bilanci pubblici e di alti oneri finanziari derivanti dalla riunificazione: sono anche legate all'ulteriore ridu-

(16) Per un quadro d'insieme sulla situazione finanziaria dei Comuni nel sistema multi-livello tedesco, si veda in lingua inglese, fra gli altri, D. EISSEL, J. LABITZKE, *Local Government and Governance in Germany*, in C.-P. CHU *et al.* (a cura di), *Local Governance in the Global Context: Theory and Practice*, Berlin, LIT Verlag, 2010, pp. 99-140.

(17) Cfr. HANS-BÖCKLER-STIFTUNG (a cura di), *Steuersenkungen reißen Milliardenlöcher*, in *Böckler Impuls*, 13, 2011; http://boeckler.de/impuls_2011_13_gesamt.pdf.

zione dei tassi di crescita negli ultimi due decenni per arrivare al minimo storico dell'1% nella media decennale (vedi fig. 3)¹⁸; la crescita media del Pil dal 2012 al 2014 è ancora più bassa, vale a dire dello 0,67%.

Fig. 3 – Tasso di crescita annua in Germania 1951-2014 (Pil reale)



Fonte: UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT (destatis.de), a partire dal 1992: Germania unificata; 1961-1991: Germania ovest; 1951-1960: senza i Länder Saar e Berlino; grafico Grasse.

Ad ogni buon conto, come evidenziato nella fig. 3, l'immagine della Germania, spesso rappresentata in Italia come Paese della crescita infinita, proprio non corrisponde alla realtà; al limite, rispetto ai Paesi meridionali dell'UE in crisi, la Germania è il guercio nel regno dei ciechi.

(18) Anche escludendo il crollo economico del 2009 dai calcoli (in quanto fenomeno straordinario), il tasso di crescita media del Pil nel primo decennio del nuovo secolo ammonta solo all'1,67%, che, da sempre, significa un basso storico. Viceversa, i tassi di crescita alti del 2010 e 2011 erano soltanto il risultato della crisi del 2009.

3. Il problema degli investimenti insufficienti

Tra i problemi più gravi della situazione finanziaria figura quello del calo degli investimenti pubblici¹⁹. Gli investimenti – *in primis* gli investimenti produttivi ossia in immobilizzazioni materiali – per lo sviluppo economico duraturo e sostenibile sono di una rilevanza straordinaria. Sono una *condicio sine qua non* per l'andamento positivo nel futuro. È importante notare che la distribuzione del PIL è cambiata soltanto rispetto agli investimenti, tutti gli altri settori, vale a dire i consumi finali dello Stato, i consumi finali privati e l'*export*, sono grosso modo rimasti stabili sin dal 1991. La quota di investimenti pubblici rispetto al PIL in prezzi costanti nel 2013 era inferiore del 14,5% a quella del 1991. Risalendo ancora di più nella storia economica della Germania diventa ancora più vistoso lo sviluppo negativo: mentre la quota di investimenti pubblici del PIL nel 1970 risultava il 4,7%, nel 2013 si è ridotta al solo 1,6%.

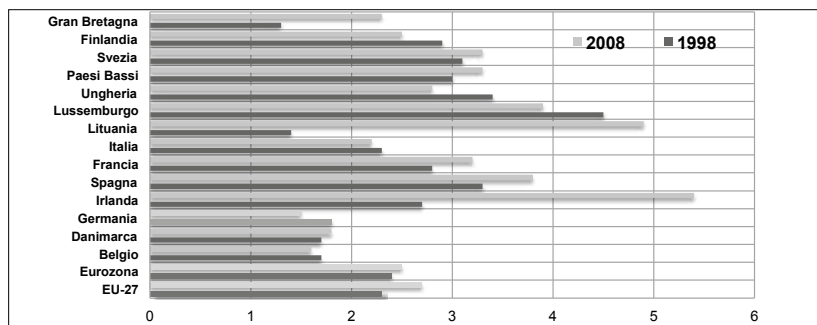
I tagli risultanti dalla politica dell'*austerità* che anche in Germania diventano sempre più visibili, dunque, non si verificano soltanto nell'ambito dei servizi sociali, ossia nell'ambito dei consumi dello Stato, ma anche nell'ambito strutturale degli investimenti, mettendo in pericolo a lungo termine la base del benessere della Germania, cioè l'industria, visto che si tratta del Paese più industrializzato in tutta l'UE, seguito solo dall'Italia. Varie volte i *Länder* tedeschi potevano garantire la costituzionalità dei loro bilanci soltanto dichiarando una «perturbazione dell'equilibrio economico complessivo» (artt. 109 e 115, L.F.), unico modo per giustificare che le entrate derivanti dal ricorso al credito sono superiori alle spese per investimenti iscritte nel bilancio di previsione.

La percentuale degli investimenti lordi pubblici rispetto al PIL in Germania già da molti anni è nettamente inferiore rispetto a molti altri Paesi, tra cui gli Stati del G-7 quali gli Stati Uniti, la Francia o appunto l'Italia. Fino allo scoppio della crisi, gli investimenti pubblici della Germania si trovavano in maniera significativa al di sotto della media della Zona euro, dello Spazio economico europeo (SEE) ed anche sotto la media

(19) Per un'analisi comparata Italia-Germania si rinvia ad A. GRASSE, *Stimoli agli investimenti, ridistribuzione e riforme istituzionali. Analisi e tesi sulla "Postdemocrazia" sullo sfondo della crisi finanziaria italiana*, in BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG/GOETHE INSTITUT (a cura di), *Va bene? Le relazioni italo-tedesche al banco di prova*, Documenti del Convegno svoltosi l'1-2.12.2011 a Berlino, Bonn/Berlin, 2012; <http://www.bpb.de/veranstaltungen/dokumentation/125764/va-bene>.

dell'UE-27, come dimostrano i dati forniti da Eurostat. Ancora peggio: mentre alcuni Stati aumentavano i loro mezzi del PIL per investimenti, come ad esempio la Gran Bretagna, la Svezia, i Paesi Bassi, la Spagna o l'Irlanda, la Germania li riduceva (vedi figg. 4 e 5).

Fig. 4 – *Investimenti pubblici prima della crisi (% del PIL) – Paesi UE a confronto (1998-2008)*



Fonte: EUROSTAT, *Key figures on Europe*, Luxemburg, 2010, p. 25; grafico: Grasse.

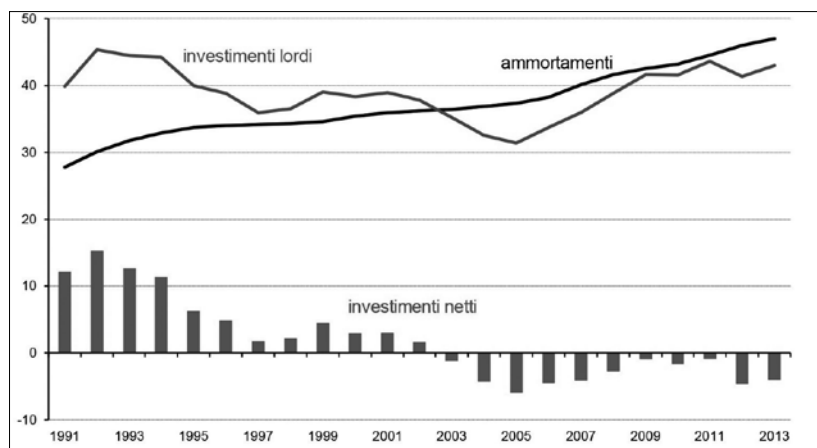
Tanto è vero che la riduzione degli investimenti pubblici è dovuta in parte agli sviluppi dei cinque *Länder* orientali, che dopo l'unificazione hanno vissuto un *boom* degli investimenti (particolarmente tra il 1995 e il 1997), che, a causa dei sussidi dello Stato in continua diminuzione, si dovevano “normalizzare” con gli anni fino ad un certo punto²⁰. E tanto è vero che si sono realizzate nel frattempo anche notevoli privatizzazioni. Del resto, è anche vero che la necessità di investimenti pubblici è aumentata drasticamente per un innegabile degrado delle infrastrutture della Germania, anche e soprattutto nei *Länder* occidentali, che per decenni non hanno potuto investire quanto sarebbe stato necessario a mantenere il livello e la qualità delle infrastrutture, per non parlare di un miglioramento o di una espansione.

Per quanto riguarda la situazione dei Comuni nei vari *Länder*, indiscutibil-

(20) Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2014 (vorläufiges Ergebnis)*, Berlin, 2015; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014/Entw_Laenderhaushalte-bis-Dezember2014-vorlaeufiges-Ergebnis-.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

mente esiste un nesso chiaro tra ricorso al credito dei Comuni e tasso di investimento: mentre i Comuni nei *Länder* economicamente forti, quali la Baviera e il Baden-Wuerttemberg, usano poco lo strumento dei crediti avendo il livello maggiore di investimenti pubblici di tutti i *Länder*, i Comuni della Renania Settentrionale-Vestfalia e della Saar sono gli ultimi in questa graduatoria²¹. Quanto alla situazione generale dello Stato, secondo dati della Commissione europea, il tasso di investimenti rispetto agli ammortamenti (vale a dire il volume degli investimenti netti) è troppo basso già sin dal 2003, per mantenere il capitale di *Bund*, *Länder* e Comuni, ossia il patrimonio dello Stato (vedi fig. 5). In altre parole: dal 2003 in poi le infrastrutture in Germania deteriorano più velocemente del ripristino²². Mentre gli investimenti netti nei *Länder* solo in alcuni anni risultavano di segno negativo, il deficit a livello comunale era costante, arrivando, tra il 2003 e il 2013, addirittura a 42 miliardi di euro in totale²³.

Fig. 5 – Investimenti lordi e netti di *Bund*, *Länder* e Comuni



Fonte: INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *op. cit.*, p. 4; destatis (VGR, in prezzi correnti); calcoli dell'Imk.

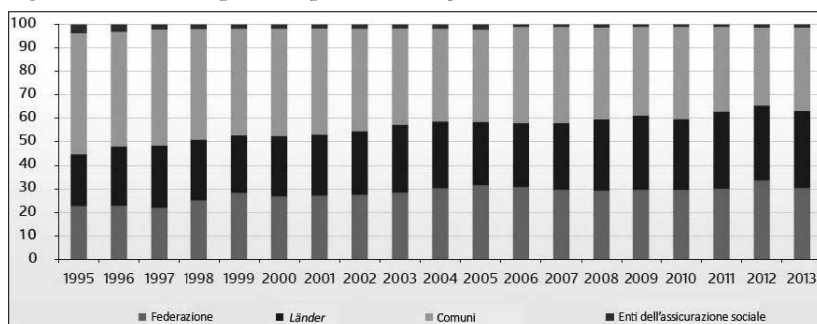
(21) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 12.

(22) Cfr. F. DACH, *Kahlschlag bei den Investitionen der Bundesländer*, in *WISO-Info*, 4, 2012, p. 15.

(23) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 5.

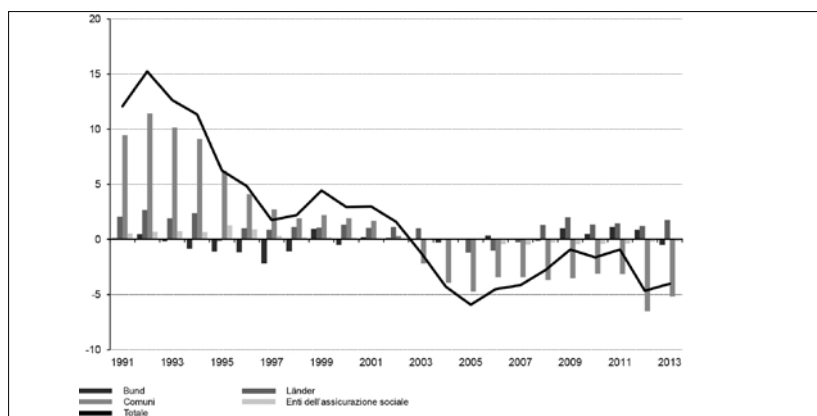
In particolare, sono stati i Comuni a dover ridurre le loro spese per investimenti (vedi fig. 6). Questo sviluppo si rispecchia nella percentuale degli investimenti comunali rispetto al totale degli investimenti pubblici (vedi fig. 7). Mentre la quota comunale nel 1991 ancora ammontava al 63% di tutti gli investimenti pubblici, nel 2013 si era ridotta al 50,1%²⁴.

Fig. 6 – Investimenti pubblici per livello di governo (in % del totale)



Fonte: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Ausgabe 2014, Berlin, 2014, p. 18.

Fig. 7 – Investimenti pubblici netti a seconda dei livelli di governo (miliardi di euro)



Fonte: INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *op. cit.*, p. 5; de-statis (VGR, in prezzi correnti); calcoli dell'IMK.

(24) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 5.

Lo scarso tasso di investimenti è ancora più grave per un Paese quale la Germania, la cui economia è basata su una produzione di alto valore (aggiunto), dipendente da servizi di alta qualità, che a loro volta richiedono un'infrastruttura di eccellenza e un sistema di ricerca e sviluppo avanzato. Esistono parecchi studi dedicati agli investimenti che però, utilizzando parametri e settori diversi, arrivano a cifre diverse rispetto alle esigenze di investimento. A prescindere del singolo studio si arriva comunque ad un *deficit* di investimenti pubblici di decine di miliardi di euro ogni anno. La *Kreditanstalt für Wiederaufbau* indica una lacuna di investimenti di 118 miliardi di euro per *Bund, Länder* e Comuni nel 2014²⁵.

Sebbene la divisione dei compiti tra settore pubblico e settore privato tra i Paesi UE sia molto diversa, la comparazione longitudinale ci dà delle indicazioni ben chiare: le politiche della *austerity* producono i propri effetti. La lacuna degli investimenti inferiori rispetto alle altre importanti economie nazionali dell'Europa – tra cui anche Paesi che sono stati colpiti da problemi economici gravi quali la Francia e appunto l'Italia, e che ancora nel 2013, cioè nel pieno della crisi finanziaria, investivano più della Germania – è ben lontana dall'essere colmata. La riduzione della differenza di investimenti è meramente virtuale o fittizia, perché si manifesta soltanto in quanto gli Stati con un maggior incremento del debito pubblico nella crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008/2009 hanno dovuto ridurre drasticamente le loro spese per investimenti. Nondimeno, persiste ancora una carenza enorme, se messa in comparazione con la Francia e gli USA, ma anche Paesi quali la Polonia, la Repubblica Ceca o la Svizzera superano la Germania (vedi fig. 8). Soltanto nel momento in cui la Germania sapesse colmare la sua lacuna di investimenti spendendo molto di più, il Paese potrebbe diventare il volano per la crescita del resto d'Europa²⁶; con l'attuale eccedenza della bilancia commerciale la Germania non lo è affatto.

Veniamo al nesso tra crescita economica e tasso di investimento. È un dato di fatto che la crescita dell'economia tedesca, sin dal 1999, sia sem-

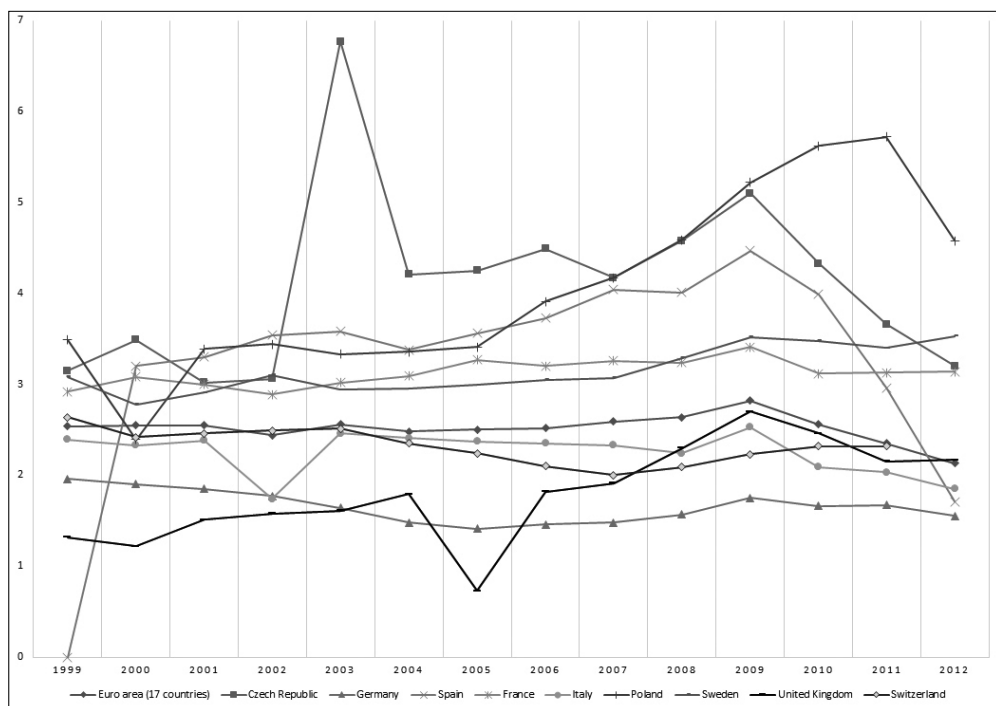
(25) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 8.

(26) Cfr. S. BACH *et al.*, *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, in *DIW Wochenbericht*, 26, 2013, pp. 1-5 nonché S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, in *DIW Wochenbericht*, 26, 2013, pp. 6-17.

pre stata inferiore alla media della Zona Euro. Al tempo stesso, in confronto alla Zona Euro, la Germania, per quanto concerne gli investimenti, dimostra un *deficit* annuo del 3% del PIL. Di conseguenza la Germania, dal 1999 fino al 2013, ha perso un valore corrispondente al 40% dell'attuale PIL, ossia un bilione di euro²⁷, una cifra che equivale circa alla metà dell'intero debito pubblico tedesco.

Se la Germania avesse investito soltanto ciò che la media dei Paesi membri dell'OCSE ha speso per investimenti nello stesso periodo, il PIL tedesco sarebbe cresciuto di quasi l'1% di più ogni anno²⁸.

Fig. 8 – *Investimenti pubblici (% del PIL) – Paesi See (Spazio economico europeo) a confronto (1999-2012)*



Fonte: dati dell'Eurostat 2015; grafico: Grasse.

(27) Cfr. S. BACH ET AL., *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, cit., p. 3.

(28) Cfr. S. BACH ET AL., *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, cit., p. 15.

Per guardare al futuro: secondo le stime del *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, il tasso di crescita della Germania con una spesa maggiore per investimenti e spese maggiori per ricerca e sviluppo, educazione e formazione professionale, potrebbe aumentare entro il 2017 dello 0,6% annuo ovvero potrebbe crescere anziché dell'1,0% dell'1,6%²⁹. Uno degli effetti potrebbe essere un aumento della produttività lavorativa e di seguito un aumento dei salari reali (di circa lo 0,4%) con un incremento della domanda interna³⁰. Tuttavia il problema principale dello scarso tasso di investimento è proprio la scarsa domanda da parte di *Bund, Länder* e Comuni, nelle infrastrutture pubbliche e *in primis* nell'edilizia, mentre la tasso di investimento nel settore privato in Germania non si distingue dagli altri Paesi della Zona Euro³¹: «*but investment in equipment is still low in historical terms, largely because of the German Economy's heavy orientation on export demand, which especially in the Eurozone is being held back by overblown austerity policies [...] Because of an erroneous budget consolidation policy, public infrastructure has been deteriorating steadily since 2003. And because expenditure on infrastructure has a particularly large multiplier effect for the economy as a whole, increasing public investment could also boost the utilisation of domestic private-sector production capacity*»³². Bisogna aggiungere che la politica neoliberista degli abnormi sgravi fiscali sui redditi da capitale ha sì fatto esplodere i profitti, ma non ha portato ad un significativo incremento degli investimenti privati (vedi fig. 9). Al contrario, ha portato sia ad un *record* dei risparmi (2007: 27% del PIL) sia a investimenti su mercati finanziari esteri³³. Non si tratta solo di un *export* di capitale che viene a mancare per il mercato interno tedesco e, di conseguenza, per lo sviluppo economico; con la crisi dei mercati finan-

(29) Cfr. S. BACH *et al.*, *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, cit., p. 4.

(30) Cfr. S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, cit., p. 16.

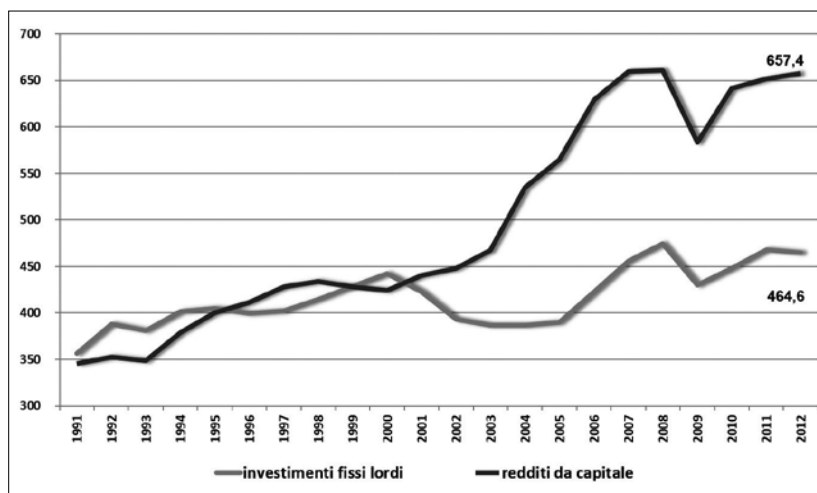
(31) Cfr. F. LINDNER, *A Shortage of Private Investment in Germany? The Problem is a Lack of Demand, not of Machinery*, in FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (a cura di), *International Policy Analysis*, November 2014.

(32) F. LINDNER, cit., p. 10 ss.

(33) Cfr. S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, cit., p. 11.

ziari esteri, gran parte di quegli investimenti sono andati persi (circa 600 miliardi di euro tra il 2006 e il 2012, corrispondenti al 22% del PIL tedesco), mentre il mercato tedesco si è rivelato relativamente più stabile³⁴.

Fig. 9 – *Redditi da capitale e investimenti fissi lordi in Germania 1991-2012 (miliardi di euro)*



Fonte: UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT 2013, Statistisches Jahrbuch 2013; grafico: Grasse.

Ma torniamo agli investimenti pubblici. Anche con l'impiego di una definizione estesa di quello che rientra nella categoria di "investimenti", come ad esempio le spese per l'istruzione pubblica (avvenuta con il novero della contabilità nel 2010), il quadro non cambia molto. Pure rispetto all'educazione la Germania zoppica, dietro la media dei Paesi OCSE di circa un punto percentuale³⁵.

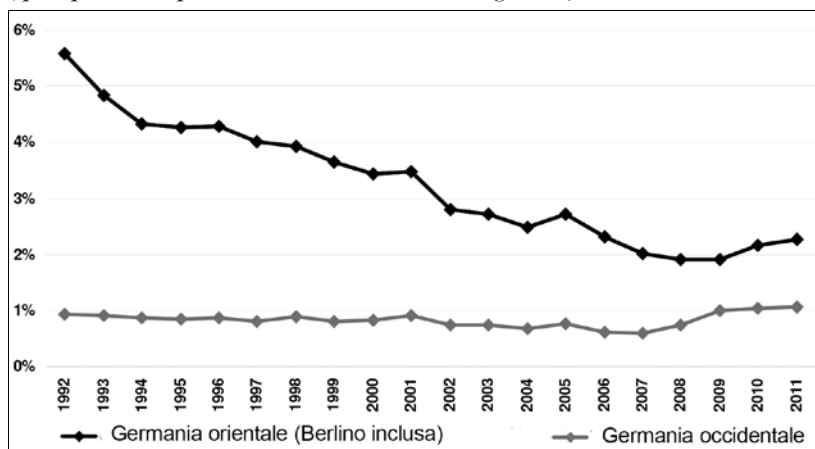
A livello dei *Länder* si trova una situazione molto simile a quella federale per quanto riguarda l'insufficienza degli investimenti. Sul retroscena di un'ideologia dello "Stato snello", perfino nei *Länder* economicamente più sta-

(34) Cfr. S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, cit., p. 11 ss.

(35) Cfr. S. BACH *et al.*, *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, cit., 26, 2013, p. 5.

bili la percentuale degli investimenti lascia molto a desiderare. Come viene evidenziato dalla fig. 10, il tasso di investimento nei *Länder* occidentali dopo la riunificazione, tra il 1992 e il 2001, si trova ad un livello molto basso e di poco inferiore all'1% del PIL, per diminuire ulteriormente fino al 2007. Solo con i programmi lanciati nel 2008 e 2009, in primo luogo il cosiddetto "Secondo pacchetto per il rilancio della congiuntura" (*Konjunkturpaket II*), dotato di 20 miliardi di euro, la situazione è migliorata fino al 2011, per deteriorare di nuovo negli anni seguenti, soprattutto a livello comunale³⁶. Il fatto che nei *Länder* occidentali, nonostante la bassa quota di investimenti pubblici, ci sia ancora la crescita, si spiega perché lì si parte da un altissimo livello delle infrastrutture e una base industriale molto più ampia e più consistente rispetto ai *Länder* orientali. Ma è proprio questa base che si sta erodendo.

Fig. 10 – Quote di investimenti dei Länder – Germania Est e Ovest a confronto (spese pubbliche per investimenti in % del PIL regionale).



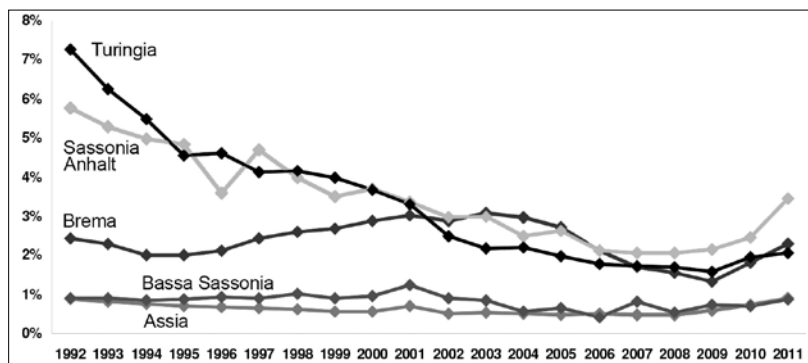
Fonte: F. DACH, op. cit., p. 13; UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT, VGR der Länder.

Con la fine della maggior parte dei sussidi per la Germania dell'Est prevista per il 2020, il riordino del sistema perequativo e l'entrata in vigore

(36) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit.

del divieto di indebitamento nello stesso anno, è prevedibile che il tasso di investimento nei 5 *Länder* orientali sia destinato ad allinearsi con il bassissimo tasso di investimento già esistente nei *Länder* occidentali quali l'Assia o la Bassa Sassonia (vedi fig. 11), che cercano di consolidare i loro bilanci a scapito degli investimenti. Visto che la capacità economica dei *Länder* dell'Est non riesce a raggiungere il livello dato all'Ovest, gli investimenti nella loro quantità dovrebbero essere mantenuti almeno stabili ma sicuramente non diminuire³⁷.

Fig. 11 – *Quote di investimenti dei Länder Brema, Assia, Bassa Sassonia, Sassonia-Anhalt e Turingia (spese pubbliche per investimenti in percentuale del PIL regionale)*



Fonte: F. DACH, *op. cit.*, p. 13; UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT, *VGR der Länder*.

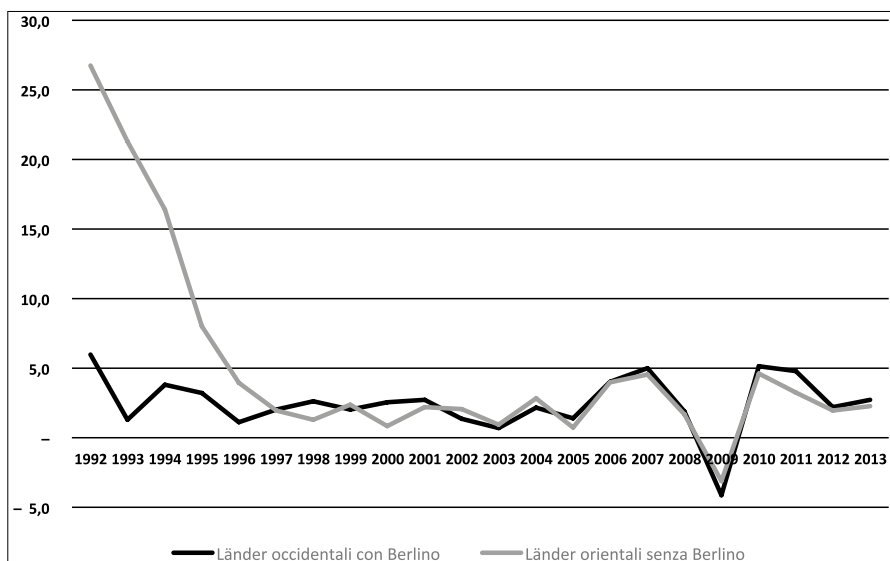
Se nei *Länder* orientali fino al 1997 si è assistito a tassi di crescita decisamente superiori a quelli dei *Länder* occidentali, con l'effetto di un avvicinamento della prestazione economica tra Est ed Ovest, ciò era in gran parte merito dell'alto tasso di investimenti pubblici nei *Länder* orientali (vedi fig. 10) con mezzi speciali provenienti dal *Bund* e dai "Patti di solidarietà I+II". Tuttavia, con il calo degli investimenti nei *Länder* orientali, anche i tassi di crescita annui fra Est e Ovest si so-

(37) Per un'analisi delle disuguaglianze persistenti tra Germania Est ed Ovest più di vent'anni dopo la riunificazione vedi ad esempio SOZIALWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSZENTRUM BERLIN-BRANDENBURG, *Sozialreport 2010*, Berlin, SFZ-Verlag, 2010.

no sempre più avvicinati per andare più o meno di pari passo. Con la crisi del 2009, tuttavia, il tasso medio di crescita nei *Länder* orientali risulta di nuovo inferiore rispetto ai *Länder* occidentali (vedi fig. 12). Di conseguenza il divario economico tra Est ed Ovest corre il rischio di crescere di nuovo, soprattutto con la fine dei fondi speciali prevista per l'anno 2020.

Le possibilità di tutti i *Länder* di praticare delle politiche economiche regionali vere e proprie, ossia discrezionali, in ambito di promozione di attività produttive, sono già oggi assai limitate per mancanza di risorse finanziarie: nel periodo 1998-2008 i *Länder* su base annua spendevano (in termini di risorse proprie rispetto ai loro bilanci complessivi) soltanto tra il 17,02 per mille (Sassonia) e il 2,52 per mille (Assia)³⁸.

Fig. 12 – Tassi di crescita annua nominale nei *Länder* – Est ed Ovest a confronto (1992-2013)



Fonte: UFFICI STATISTICI DELLO STATO FEDERALE E DEI *LÄNDER*/STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER *LÄNDER* 2014 (www.statistik-portal.de); grafico: Grasse.

(38) Cfr. M. MÜLLER, *Länderwirtschaftspolitik*, in A. HILDEBRANDT, F. WOLF (a cura di), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag, 2008, p. 200.

Tra i *Länder* con i maggiori problemi di crescita nel 2013 troviamo il Saarland (-1,3%), la Sassonia-Anhalt (-1,2%), il Meclemburgo-Pomerania occidentale (-1,1%) e la Renania Settentrionale-Vestfalia (-0,1%)³⁹.

Nel mese di marzo 2015, finalmente, il Governo federale ha varato un programma di investimenti di 10 miliardi di euro, di cui, entro il 2016 e il 2018, 7 miliardi dovrebbero andare nei settori quali l'energia, la rete del traffico e dei trasporti, la protezione del clima, l'Internet veloce e l'urbanistica. Inoltre, il *Bund* intende fornire i Comuni di altri 5 miliardi di euro, di cui 1,5 miliardi sono destinati alla manutenzione dell'infrastruttura. Infine, ulteriori 3,5 miliardi di euro sono previsti per investimenti nei Comuni più indebitati⁴⁰.

4. Conclusioni

Il sistema multi-livello tedesco, con la crisi del 2009, non ha vissuto finora cambiamenti fondamentali in termini di riforme istituzionali, bensì ha vissuto gli effetti di una politica macroeconomica e fiscale basata sull'ideologia del mercato e per l'offerta, perseguita da due decenni (e dunque esistente già molto prima della crisi) e su di una corrispondente politica dell'austerità per quanto riguarda il settore pubblico. In confronto con i 32 Paesi industrializzati, solo il Giappone tra il 1999 e il 2012 ha la minor crescita delle spese pubbliche. Questa traiettoria è stata fortemente rafforzata con la crisi economica e bancaria del 2009, ma, senza alcun dubbio, questa politica in linea di principio precedeva la crisi e ne è una delle cause.

Vista la situazione drammatica di indebitamento di certi *Länder* dell'Ovest, visto il degrado delle infrastrutture in certe Regioni quali il bacino della Ruhr, è sotto gli occhi di tutti che bisognerebbe cambiare rotta in materia di politica fiscale. Altrimenti saranno soltanto i *Länder* ricchi a potere approfittare, in base alle loro possibilità finanziarie, degli aumenti della specifica competenza politico-amministrativa conferiti loro con la riforma costituzionale del 2006.

Attualmente sembrano più probabili, tuttavia, accordi su mini-riforme

(39) Cfr. ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER, *Bruttoinlandsprodukt – preisbereinigt, verkettet – in Deutschland nach Bundesländern 2013, 2015*; <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbils/tab.asp?rev=RV2011&tbl=tab02&lang=de-DE>.

(40) Cfr. *Spiegel Online*, 3.3.2015.

costituzionali, specie quella già avvenuta nel dicembre del 2014 in materia di ricerca ed università (“compiti comuni”, art. 91b), quando le possibilità di intervento da parte del *Bund* sono state in parte ripristinate; un parziale *roll back* rispetto alla riforma del 2006, con ritorno alla cooperazione tra *Bund* e *Länder* e all'intreccio delle competenze.

I margini di azione dei *Länder* comunque si assottiglieranno ulteriormente in seguito al divieto costituzionale di indebitamento a partire dal 2020 (che anche alcuni *Länder* tedeschi, dopo la riforma della Legge Fondamentale del 2009, hanno introdotto nelle loro Costituzioni, a volte, come nel caso del *Land* Assia, anche per recuperare alcuni margini d'azione nei momenti di crisi⁽⁴¹⁾), diventato modello per il *Fiscal Compact* dell'UE: il caso tedesco dunque dimostra che si tratta di una clausola controproducente, perché impedisce ai *Länder* politiche effettive di investimento ossia di crescita e sviluppo. Il *Bund*, che ha diritto di indebitarsi dello 0,35% annuo rispetto al Pil, sembra disponibile a cedere ai *Länder* lo 0,15%, ma soltanto in cambio di un controllo federale più rigido sui bilanci dei *Länder*. A livello comunale, i Comuni in bancarotta con il cosiddetto Piano di salvataggio (vedi l'esempio del *Land* Assia sopracitato) già da tempo ricorrono a sussidi dei *Länder* cedendo il proprio potere politico, una specie di “commissariamento leggero”.

Infine, va sottolineato e ribadito che dietro i conflitti tra i *Länder*, *in primis* quelli incentrati sul tema della perequazione finanziaria, si rivela il problema di fondo, vale a dire una politica macroeconomica e fiscale sbagliata. In altre parole: i conflitti vengono “territorializzati” ma non risolti. Similmente avviene nell'Unione europea, con una sbagliata contrapposizione Nord-Sud. Con l'insistere sulle politiche di austerità la Germania, come abbiamo visto nell'analisi degli investimenti insufficienti a livello regionale e locale, non mette a rischio soltanto l'integrazione europea, ma a medio e lungo termine mette in gioco anche il proprio sviluppo e il proprio modello di “economia sociale di mercato”, che in passato ha garantito la prosperità al Paese.

(41) Complessivamente sono 8 *Länder* che hanno introdotto il divieto all'indebitamento nelle loro Costituzioni, vale a dire: Assia, Baviera, Brema, Amburgo, Meclemburgo-Pomerania, Renania-Palatinato, Sassonia e Schleswig-Holstein; 3 *Länder* hanno trovato una soluzione tramite legge ordinaria, vale a dire: Baden-Württemberg, Turingia e Sassonia-Anhalt; la Bassa Sassonia si è decisa per una soluzione transitoria nell'ordinamento del bilancio; 4 *Länder* invece non hanno implementato alcun provvedimento regionale per la realizzazione del dettato della Legge Fondamentale, cioè Berlino, Brandeburgo, Saarland e Renania Settentrionale-Vestfalia.

Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale

Cosimo Tommasi

La fusione per incorporazione, introdotta dal comma 130 della legge n. 56 del 2014, si qualifica come strumento potenzialmente rilevante per la riorganizzazione del territorio comunale in termini di adeguatezza dimensionale, organizzativa e funzionale. Tuttavia, l'impatto concreto che l'istituto riuscirà a produrre sul riassetto della mappa municipale appare negativamente condizionato dalle forti resistenze identitarie e dall'orientamento interpretativo della Corte costituzionale. Con sentenza n. 50 del 2015, la Corte riconduce la fusione per incorporazione nella competenza legislativa esclusiva statale, riducendo così le prospettive di differenziazione su base regionale e creando un ingiustificato distinguo tra fusione "tradizionale" e fusione per incorporazione.

1. I processi di fusione nell'evoluzione attuativa della legge Delrio

Con la legge 7 aprile 2014, n. 56, il legislatore statale ha inteso fissare le basi normative su cui fondare la realizzazione di un ambizioso processo di riforma delle autonomie locali ispirato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione¹.

A distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge, definita come «un nuovo patto per la Repubblica», il processo attuativo ancora in atto, e con esiti tutt'altro che scontati, pone dei seri dubbi sulla direzione intrapresa e sull'inquadramento dei principi che concretamente ispirano il percorso stesso.

La possibilità di confermare il giudizio espresso da alcuni, già nell'immediata entrata in vigore della legge, in termini di «svolta epocale», pare

(1) Per una disamina approfondita della legge 56/2014: L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014; F. FABRIZZI, G. SALERNO, (a cura di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, Napoli, Jovene, 2014.

oggi dipendere dall'impatto che avranno gli stringenti vincoli di bilancio – imposti dalla legge 190/2014 – su alcuni rilevanti passaggi attuativi della riforma² e, in misura di certo non meno importante, dalla capacità di coesione e cooperazione tra i vari livelli di governo coinvolti nella realizzazione del nuovo disegno istituzionale.

In relazione a quest'ultimo aspetto, un punto di prima rottura è già emerso nel giugno del 2014 con i ricorsi di legittimità costituzionale presentati da quattro Regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) avverso 58 commi dell'unico articolo della legge 56/2014³.

Le censure delle Regioni ricorrenti, concentrate soprattutto sul riparto competenziale *ex art.* 117, comma secondo, lett. *p*), e comma quarto, Cost., sono state respinte *in toto* dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50/2015.

La decisione, che ha sollevato non poche critiche con riguardo all'*iter* logico-argomentativo seguito⁴, affronta le questioni relative alle doglianze regionali suddividendole per quattro categorie: disciplina delle Città metropolitane; ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province; procedimento di riallocazione delle funzioni "non fondamentali" delle Province; disposizioni su Unioni e fusioni di Comuni.

In sostanza, il giudizio di legittimità costituzionale ha interessato tutti i pilastri fondamentali della legge 56/2014. Pertanto, il totale rigetto delle questioni sollevate dalle ricorrenti assume particolare importanza nel consolidare l'impianto riformatore della legge, avviandolo – «in attesa della riforma del Titolo V»⁵ – ad una piena attuazione.

(2) G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7, 2015, p. 5.

(3) Ricorso Regione Puglia n. 44, depositato in Cancelleria il 16 giugno 2014; ricorso Regione Campania n. 43, depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014; ricorso Regione Veneto n. 42, depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014; ricorso Regione Lombardia n. 39, depositato in Cancelleria il 6 giugno 2014.

(4) In questa direzione A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio, Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Aic*, 2, 2015.

(5) La stessa formula viene utilizzata dalla legge 56/2014, in particolare ai commi 5 e 51. Inol-

Occorre premettere che in questa sede preme focalizzare l'attenzione sulla disciplina delle fusioni di Comuni, ed in particolare sul procedimento di fusione per incorporazione disciplinato dal comma 130 della legge 56/2014 ed oggetto, anch'esso, di valutazione da parte della Consulta. La questione, che a tratti può apparire in secondo piano rispetto alle altre disposizioni impugnate, assume un rilievo decisivo per valutare – nei confini tracciati dalla giurisprudenza costituzionale – l'evolversi degli equilibri istituzionali tra i livelli di governo coinvolti nel processo di riordino territoriale in termini di buon andamento (art. 97 Cost.) ed adeguatezza funzionale (art. 118 Cost.).

D'altronde il profilo attinente al riordino strutturale della mappa municipale è interdipendente con i restanti obiettivi della riforma, che coinvolge tutti i livelli di governo locale.

Così appare evidente che l'effettiva riallocazione delle funzioni provinciali “non fondamentali” – prevista dal comma 89 della legge 56/2014 ed oggetto di recenti interventi legislativi regionali⁶ – sia strettamente legata alla concreta capacità amministrativa dei Comuni. La possibilità di ridistribuire “verso il basso” le funzioni amministrative spettanti in passato alle Province, scongiurando così un incondizionato riaccentramento regionale, dipende anche dal raggiungimento di livelli dimensionali e funzionali adeguati degli enti comunali, attraverso processi di riordino in senso associativo ma anche strutturale⁷.

Valutare quindi la posizione della giurisprudenza costituzionale rispetto alla potestà legislativa intesa a governare un importante segmento

tre, il riferimento alla prospettata riforma costituzionale appare anche nella sentenza n. 50/2015 Corte cost., punto 3.4.2. del Considerato in diritto, in cui la Corte osserva come la c.d. legge Delrio abbia «solo determinato l'avvio della nuova articolazione degli Enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale».

(6) L'attuazione del riordino funzionale ha trovato sinora riscontro solo in quattro leggi regionali. In particolare: l.r. 22/2015, Regione Toscana; l.r. 10/2015, Regione Umbria; l.r. 15/2015, Regione Liguria; l.r. 13/2015, Regione Marche. Per un'analisi approfondita dei processi legislativi regionali in corso: S. NERI, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni”*, in *federalismi.it*, 11, 2015.

(7) Cfr. G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 786 ss.; C. TUBERTINI, *La legge “Delrio”: il riordino del governo locale. Le norme in materia di Unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 794 ss.

del riordino territoriale, com'è quello dei processi di fusione, è un passaggio fondamentale per comprendere se una buona parte dell'orientamento attuativo della c.d. legge Delrio si diriga verso modelli di uniformità o differenziazione cooperativa su base regionale.

2. La distinzione legislativa e fattuale tra fusione di Comuni ed incorporazione

In base alla disciplina introdotta dalla legge 56/2014 è possibile distinguere, a livello legislativo, due tipologie di fusione tra Comuni: una fusione "tradizionale" che produce, come primo effetto, l'estinzione giuridica dei Comuni interessati dal processo aggregativo e la costituzione di un nuovo Comune⁸; una fusione per incorporazione, in cui la soppressione di uno o più Comuni agisce in corrispondenza della sostanziale continuità giuridica del Comune incorporante, benché la legge preveda la possibilità di una sua diversa denominazione⁹.

La prima tipologia di fusione, pur essendo oggetto della disciplina statale già dal 1990, solo negli ultimi anni ha registrato un deciso riscontro applicativo¹⁰, ancorché la frammentazione comunale rimanga un fenomeno ancora non superato all'interno della mappa amministrativa italiana¹¹. La fusione per incorporazione acquisisce una prima definizione normativa a livello statale con la legge 56/2014, tuttavia alcune discipline regionali di riordino territoriale menzionano, già da tempo, tale ipotesi tra quelle di mutamento delle circoscrizioni comunali¹².

(8) Tale tipologia di fusione è disciplinata dall'art. 15 TUEL, così come modificato dal comma 117 della legge 56/2014.

(9) Vedi comma 130, legge 56/2014.

(10) Tra il 1995 e il 2011 si sono realizzate solo 9 fusioni che hanno coinvolto 24 Comuni. Tra il dicembre 2013 e il febbraio 2014 si sono registrate 26 fusioni che hanno coinvolto 61 Comuni. Dal 1° gennaio 2015 si sono realizzate già 3 fusioni. Dati contenuti in: *Atlante dei Piccoli Comuni 2014*, realizzato dal Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani ANCI-IFEL, p. 271 ss.

(11) Nei dati relativi al 2014, i piccoli Comuni italiani (cioè i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) costituivano il 70,0% delle 8.057 realtà comunali presenti sul territorio nazionale.

(12) In questa direzione si possono citare le seguenti discipline regionali: l.r. 143/1973 Regione Abruzzo, art. 8, «Istituzione di nuovi Comuni», prevede l'ipotesi di «incorporazione di uno o più Comuni in altro Comune contiguo», precisando che «l'incorporazione, ai fini della presente legge, è equiparata alla fusione di Comuni, mediante l'istituzione di un Comune nuovo»; l.r. 54/1974 Re-

Dal punto di vista fenomenico, l'incorporazione, come «vicenda per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva»¹³, ha avuto una pratica esplicazione già dopo la legge n. 2248 del 1865 sull'unificazione amministrativa e soprattutto durante le politiche autoritarie di matrice fascista¹⁴. Occorre notare, però, che, se negli anni successivi al 1865, e sino alla metà del secolo scorso, la pratica incorporativa ha avuto un sensibile impatto sull'ordine locale¹⁵, viceversa, delle 38 fusioni realizzate tra il 1995 ed il 2014 nessuna può definirsi tecnicamente come fusione per

gione Campania, art. 3, afferma che «Ai fini della disciplina di cui alla presente legge regionale: l'incorporazione di un Comune in un altro della medesima Provincia è equiparata all'ipotesi contemplata alla lettera *a*) del precedente articolo 2 [cioè la fusione tra Comuni]»; l.r. 25/1992 Regione Veneto, art. 3, puntualizza: «La variazione delle circoscrizioni comunali può consistere: [...] nella incorporazione di uno o più Comuni all'interno di altro Comune»; l.r. 10/1995 Regione Marche, art. 3, «Mutamento delle circoscrizioni comunali», specifica che «Il mutamento delle circoscrizioni comunali può aver luogo nei seguenti casi: *a*) incorporazione di un Comune in un altro contermini; *b*) distacco di una frazione o borgata da un Comune e sua incorporazione in un Comune contermini; [...] Ai fini della presente legge, all'incorporazione di Comune in altro Comune contermini devono applicarsi le stesse disposizioni poste in materia di fusione di due o più Comuni contermini»; l.r. 24/1996 Regione Emilia-Romagna, art. 20, «Norme interpretative», al comma 2 stabilisce che «Ai fini della presente legge, l'unificazione in un solo Comune di più Comuni preesistenti realizzata attraverso l'incorporazione di uno o più Comuni in un altro contiguo deve intendersi equiparata alla fusione di Comuni operata mediante istituzione di un Comune nuovo»; l.r. 29/2006 Regione Lombardia, la quale, pur non facendo espressamente riferimento all'incorporazione, nell'art. 5, «Mutamento circoscrizioni comunali», parla di «aggregazione di un Comune ad altro Comune contiguo»; l.r. 68/2011 Regione Toscana, art. 64, «Contributi per fusioni ed incorporazioni», stabilisce che «In caso di fusione o incorporazione di due o più Comuni, se la legge regionale che provvede alla fusione o all'incorporazione non stabilisce alcun contributo in favore del Comune, è concesso un contributo pari a 150.000,00 euro per ogni Comune originario per cinque anni fino ad un massimo di 600.000,00 euro per il nuovo Comune a decorrere dall'anno successivo all'elezione del nuovo Consiglio comunale»; l.r. 34/2014 Regione Puglia, art. 6, «Fusione di Comuni», comma 4, specifica che «Su richiesta dei Comuni interessati alla fusione, che può avvenire anche per incorporazione, deliberata dai rispettivi Consigli comunali, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo Comune».

(13) La formula è la stessa richiamata dalla Corte cost. in sent. n. 50/2015, Considerato in diritto, par. 6.2.2.

(14) Per una completa disamina dell'assetto locale nel periodo in considerazione: G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Catanzaro, Meridiana Libri, 1999.

(15) A mo' di esempio: in Emilia-Romagna, il Comune di Mortizza aggregato al Comune di Piacenza con regio decreto 8 luglio 1923, n. 1729; in Liguria, il Comune di Poggi incorporato nel Comune di Imperia con regio decreto 21 ottobre 1923, n. 2360; in Campania, i Comuni di Soccavo, Pianura, Secondigliano incorporati nel Comune di Napoli con regio decreto 3 giugno 1926, n. 1002; in Trentino-Alto Adige, che tra il 1923 e il 1931 ha contato 96 incorporazioni nella sola Provincia di Bolzano, i Comuni di Maia Alta e Maia Bassa incorporati nel 1923 nel Comune di Merano.

incorporazione. Infatti, in questi ultimi casi, in linea con la legislazione statale precedente alla legge 56/2014, si è sempre proceduto all'estinzione di tutte le realtà comunali coinvolte nel processo aggregativo in funzione della creazione di un nuovo Comune.

Per comprendere se in futuro l'incorporazione potrà avere un concreto risvolto applicativo, occorre partire dall'analisi delle due forme di fusione tra Comuni (quella "tradizionale" e quella "per incorporazione"), distinguendo, *in primis*, il loro diverso configurarsi sia sul piano legislativo che su quello applicativo-strategico.

Dal punto di vista legislativo, la disciplina del comma 130 da un lato richiama il procedimento previsto dal comma 1 dell'art. 15 TUEL, per cui l'incorporazione sarà disposta con legge regionale e previo *referendum* delle popolazioni interessate; dall'altro lato pone, per la "nuova" fusione, degli elementi caratterizzanti.

In questa direzione, in primo luogo, il legislatore statale si preoccupa di definire le conseguenze del nuovo processo aggregativo, stabilendo che «il Comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Come prima ed immediata considerazione, si deduce che al processo di fusione non corrisponde la creazione di un nuovo Comune, bensì la modifica dei confini del Comune incorporante. Tale conseguenza porta con sé importanti ricadute sia sul profilo finanziario che rappresentativo.

Sul versante finanziario, appare evidente che il Comune incorporante dovrà farsi carico di tutte le situazioni attive e passive del Comune incorporato. È intuibile quindi che la volontà politica di portare a termine il processo aggregativo dipenderà, in parte, dall'omogenea situazione finanziaria dei Comuni interessati dal processo.

Sul versante rappresentativo emerge che, quantomeno sino alle prime elezioni comunali *post*-fusione, gli organi del Comune risultante dall'aggregazione saranno solo quelli espressione dell'ente incorporante. Saranno tali organi a dover gestire la delicata fase riorganizzativa, attuando, tra l'altro, la parte garantistica del comma 130 per le comunità incorporate (sprovviste quindi di propri rappresentanti) in forza della

quale: «lo Statuto del Comune incorporante prevede che alle comunità del Comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo Statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione».

Infine, la norma testé richiamata stabilisce due specificazioni in merito al percorso procedurale di fusione. In questo senso: da un lato, impone che il *referendum* consultivo *ex art. 133 Cost.*, in base alle discipline regionali, debba svolgersi «prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione»; dall'altro, riconosce la possibilità di «modificare la denominazione del Comune [incorporante]».

Entrambe le previsioni possono leggersi in un'ottica indirizzata a considerare le dinamiche socio-culturali sottese alla fusione. Come già osservato in dottrina¹⁶, l'anticipazione della consultazione referendaria potrebbe trovare una *ratio* nel tentativo di fronteggiare la probabile resistenza delle popolazioni interessate e quindi servirebbe ad avviare un progetto di incorporazione da sottoporre al vaglio elettorale già prima della proposta di fusione vera e propria.

In effetti il frenante impulso identitario, insito nelle realtà locali, si pone potenzialmente in termini più forti nel processo di fusione per incorporazione. In questi casi il Comune incorporato dovrebbe rinunciare alla propria identità politico-istituzionale, sociale e culturale con uno sforzo maggiore rispetto alla fusione «tradizionale» in cui tutti i Comuni fusi partecipano in posizione astrattamente paritaria al processo aggregativo.

In questa prospettiva, il cambio di denominazione del Comune incorporante si pone come carattere simbolico di discontinuità tale da favorire le comunità incorporate a sentirsi nuova parte costitutiva dell'ente. Infine, un aspetto normativo che unisce le due modalità di fusione è quello che attiene ai contributi statali volti ad incentivare i processi aggregativi. Infatti con l'art. 23, comma 1, lett. *f-ter*), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 114/2014), si estende anche

(16) C. TUBERTINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale, Le norme in materia di Unioni e fusioni*, cit., p. 803.

alle fusioni per incorporazione la concessione del contributo straordinario *ex art.* 15, comma 3, TUEL¹⁷.

Le divergenze tra la fusione “tradizionale” e la fusione per incorporazione non si limitano al piano normativo, ma possono estendersi anche all'inquadramento sistematico e strategico dei due istituti.

Dal punto di vista applicativo, occorre osservare che i due processi di fusione rispecchiano un disegno strategico di riordino territoriale identico nella finalità ma parzialmente divergente nella modalità esplicativa. Nel primo caso, quello della fusione “tradizionale”, si avvia un processo volto alla realizzazione di livelli dimensionali ottimali, per la gestione delle funzioni comunali, attraverso l'aggregazione di più Comuni che, rinunciando alla propria identità, si concentrano in un unico nuovo ente.

La prassi applicativa dell'istituto dimostra come, nella maggior parte dei casi, questo tipo di fusione abbia interessato piccoli Comuni di dimensione più o meno omogenea, ed anzi la simile grandezza territoriale ed economica dei Comuni coinvolti nella fusione è stata spesso un requisito fondamentale per la buona riuscita del processo stesso¹⁸.

Il secondo caso, quello della fusione per incorporazione, condivide con il primo il fine ultimo del riordino territoriale, ma il percorso delineato pare distinguersi da quello poc'anzi esposto. Invero, nella fusione per incorporazione pare implicito il fatto che il Comune incorporante si ponga in una posizione di superiorità dimensionale ed economica rispetto al Comune incorporato, che, stando al comma 130 della legge 56/2014, si estingue per subentrare nel Comune incorporante, il quale, a sua volta, mantiene la propria personalità, i propri organi e succede a titolo universale al Comune incorporato.

Il riordino della mappa comunale in termini di adeguatezza si pone, quindi, in una prospettiva strategica parzialmente differente all'interno delle

(17) Tale contributo, dal 2013, è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010. Il decreto legge 90/2014 ha fissato la soglia massima pari a 1,5 milioni di euro per ciascuna fusione.

(18) Sul problema della rappresentanza delle comunità d'origine all'interno del nuovo Comune, in caso di divergenze demografiche dei Comuni partecipanti alla fusione, cfr. G. CAMPANA, *L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in questa Rivista, 1, 2012, p. 85 ss.

due tipologie di fusione. L'ipotesi che un Comune di dimensioni medio-grandi possa inglobare al suo interno uno o più "Comuni satellite" limitrofi apre ad un possibile scenario aggregativo di più ampia dimensione rispetto a quello definitosi nelle fusioni realizzate dal 1995 ad oggi¹⁹. Tale possibilità potrebbe acquisire un peso rilevante anche all'interno delle aree metropolitane dove il graduale processo integrativo tra i piccoli Comuni ricompresi nell'area vasta potrebbe spingere gli stessi ad avviare processi aggregativi, anche di tipo incorporativo, per supplire al *deficit* di rappresentatività che pare emergere dalla composizione del Consiglio metropolitano²⁰.

3. L'ingiustificata distinzione della competenza legislativa

Occorre chiedersi se vi siano ragioni per sostenere che la competenza legislativa sulle due forme di fusione tra Comuni debba essere distintamente riconosciuta in capo alle Regioni, nell'ipotesi della fusione "tradizionale", ed in capo all'esclusiva mano statale, nell'ipotesi di fusione per incorporazione.

In riferimento alla fusione "tradizionale", la giurisprudenza costituzionale, già prima della riforma costituzionale del 2001 ed invero già prima dell'istituzione delle Regioni ordinarie (1970), riconosceva espressamente la competenza legislativa regionale – oggi riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. – nell'istituzione di un nuovo Comune²¹.

D'altro canto anche l'art. 133, secondo comma Cost. non pare lasciar dubbi nello stabilire che: «La Regione, sentite le popolazioni interessate,

(19) Tuttavia, occorre notare che, attualmente, non è possibile riscontrare la presenza di processi di incorporazione in atto. L'unico caso che – di fatto – avrebbe potuto avvicinarsi all'incorporazione, in relazione alla sostanziale differenza dimensionale ed economica dei Comuni coinvolti, è quello abruzzese dei Comuni di Pescara (117.166 ab.), Montesilvano (50.413 ab.), Spoltore (18.566 ab.). Tuttavia, anche in questo caso, il processo aggregativo in corso (la consultazione referendaria è stata svolta il 25 maggio 2014, ma la fusione non è stata ancora perfezionata) segue la disciplina della fusione "tradizionale".

(20) Vedi commi 20 e ss., legge 56/2014, che nel fissare composizione ed elezione del Consiglio metropolitano di fatto escludono la presenza dei rappresentanti di tutti i Comuni ricompresi nell'area metropolitana.

(21) Si fa riferimento, specificamente, a Corte cost., sentt. n. 261 del 2011 e n. 38 del 1969.

può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»²².

È evidente come i reali confini di tale competenza siano tracciabili solo tenendo conto dell'incisività del «coordinamento della finanza pubblica», materia di competenza concorrente, che consente al legislatore statale di intervenire anche su puntuali aspetti dell'ordinamento degli enti locali²³.

Per ciò che invece riguarda la fusione per incorporazione, a seguito della quale, come visto, non si dà spazio alla formale istituzione di un nuovo ente comunale, il primo orientamento giurisprudenziale formatosi in merito alla competenza legislativa riguarda appunto la sentenza n. 50/2015.

Chiamata a decidere sui ricorsi presentati dalle Regioni, la Corte costituzionale è entrata nell'analisi del comma 130 della legge 56/2014, impugnato da due delle quattro ricorrenti (Campania e Puglia) in relazione alla prospettata violazione degli artt. 117, comma secondo, lett. *p*), e comma quarto, 123 e 133, comma secondo, Cost.

Il breve ragionamento, formulato dalla Corte, consacra una distinzione tra le due forme di fusione, quella "tradizionale" e quella "per incorporazione", non solo sul profilo del regime giuridico ma anche su quello attinente alla competenza legislativa.

Stando alla ricostruzione della Corte, al punto 6.2.2 del Considerato in diritto: «Allo stesso modo la disposizione (*sub* comma 130) relativa alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale), bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.».

(22) Sul punto cfr. Corte cost. sent. n. 47 del 2003.

(23) Sull'interpretazione della materia «coordinamento della finanza pubblica» e sui relativi risvolti applicativi vedi: Corte cost., sentt. n. 22 e n. 44 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009. Cfr. G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, p. 618 ss.

Inoltre, la Corte chiarisce: « ... l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile. Dal che la non fondatezza, anche in questo caso, della censura di violazioni del titolo di competenza fatto valere dalle ricorrenti, in prospettiva del criterio residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Se ne deduce che la competenza legislativa nel caso di fusione "tradizionale" rimane confermata in capo alle Regioni (visto che in tal caso si istituisce un nuovo Comune); viceversa, la fusione per incorporazione è da ricondursi alla potestà legislativa statale, in quanto il processo di incorporazione – da cui non nasce un nuovo Comune – rientrerebbe nella materia «ordinamento enti locali», e comunque incide su funzioni fondamentali e legislazione elettorale applicabile.

Il ragionamento basato sul discrimine riconnesso all'istituzione del nuovo ente desta perplessità se non altro in relazione al fatto che è lo stesso dettato costituzionale, art. 133, comma secondo, Cost., a richiamare, nell'ambito di competenza regionale, non solo l'istituzione del nuovo Comune ma anche la modificazione della relativa circoscrizione e denominazione. Ipotesi quest'ultime che trovano certo riscontro nella fusione per incorporazione.

Ancor più perplessità lascia il fondamento giuridico sul quale la Corte basa la sua decisione. Il legame che la Consulta riconosce tra l'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. e la materia «ordinamento degli enti locali» tradisce non solo l'interpretazione letterale della stessa disposizione²⁴, ma finanche la precedente interpretazione che la stessa Corte aveva fornito alla disposizione in considerazione²⁵.

(24) Cfr. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2015, p. 3.

(25) Corte cost., sent. n. 261 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto: «Occorre premettere, al proposito, una ricostruzione del quadro normativo costituzionale e della sua evoluzione. L'art. 117 Cost., nel testo antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione), includeva la materia "circoscrizioni comunali" tra quelle di competenza concorrente delle Regioni, le quali dovevano rispettare, nell'esercizio della loro competenza legislativa, i "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" (primo comma del medesimo art. 117, nel testo originario). In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia "circoscrizioni comunali" non è stata inclusa nel nuovo

Il riferimento alla materia «ordinamento degli enti locali» non figura espressamente nell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), che tuttora rimane di portata ben più limitata nello stabilire gli ambiti di competenza statale. L'inciso appena richiamato si ritrova – in parte – nel d.d.l. di riforma costituzionale²⁶ al vaglio parlamentare, il quale evidentemente non è, ad oggi, fornito di alcuna valenza prescrittiva.

Tuttavia la Corte pare poggiare proprio sul probabile nuovo testo costituzionale la legittimazione giuridica del suo ragionamento²⁷, che pertanto non appare condivisibile. Ciò non solo in relazione al raffronto tra i parametri di legittimità costituzionale citati dalle ricorrenti ed il contenuto del comma 130, che in verità rinvia alla legge regionale sebbene condizionandone il contenuto, ma soprattutto in considerazione della risultante demarcazione tra i due metodi di fusione quale frutto del risultato interpretativo della Consulta.

Tale distinzione non trova fondamento né sull'interpretazione letterale dell'art. 117, comma secondo, lett. *p*), da cui anzi la Corte si discosta fortemente, né sulla necessità di dar spazio ad esigenze finanziarie di carattere efficientistico riconducibili al «coordinamento della finanza pubblica», materia concorrente non richiamata nel ragionamento della Corte.

L'unica motivazione che sorregge la scelta della Corte pare essere una sorta di anticipazione forzata del probabile nuovo disposto costituzionale oggetto di discussione in Parlamento.

Il risultato di tale interpretazione – che va nella direzione di una rilettura

testo dell'art. 117, che invece, nel secondo comma, lettera *p*), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Nessun riferimento alle circoscrizioni comunali, in particolare, è contenuto nel terzo comma del medesimo art. 117, che elenca le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. A differenza dell'art. 117 Cost., è rimasto invariato, dopo la riforma del 2001, il testo dell'art. 133 Cost., nel cui secondo comma è stabilito: «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

(26) Così la nuova formulazione, contenuta nel d.d.l. costituzionale (A.C. 2613), dell'art. 117, comma secondo, lett. *p*): «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni».

(27) Sul punto cfr. M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 7, 2015, p. 21 ss.

in senso neo-centralistico della Costituzione quanto piuttosto nell'allineamento ai canoni di «efficienza-funzionalità»²⁸ già presenti nella giurisprudenza costituzionale – si riverbera sulla logica distinzione di competenze legislative creando un insensato distinguo tra i due processi di fusione.

La Corte, infatti, pone su piani diversi due istituti che, in realtà, sono fortemente legati nella loro finalità e che appaiono entrambi riconducibili alla competenza residuale regionale *ex* art. 117, quarto comma, Cost. Pertanto entrambi i processi aggregativi dovrebbero essere governati, *in primis*, da un'esigenza di concreta differenziazione, quale primo ed immediato corollario dell'autonomia locale, ed unica strada percorribile verso un riordino territoriale legato alla valorizzazione delle effettive esigenze locali²⁹.

Il processo di fusione per incorporazione si pone in una prospettiva strategica positivamente rilevante rispetto alla realizzazione di un assetto locale adeguato alle nuove esigenze dell'azione amministrativa. La possibilità di realizzare fusioni tra Comuni che abbiano come risultante un ente di dimensione superiore a quella sinora riscontrata all'esito dei processi strutturali portati a compimento (raramente superanti la soglia dei 10.000 abitanti) potrebbe dar spazio ad importanti sfide di riorganizzazione del territorio in termini di efficienza ed adeguatezza.

I limiti che incontra tale scenario, tuttavia, sembrano ripercorrere elementi fattuali e giuridici già conosciuti nel nostro ordinamento sin dagli anni successivi alla legge sull'unificazione amministrativa. Da un lato le resistenze identitarie, dall'altro un tendente impulso, anche giurisprudenziale, verso forme di neo-centralismo statale, appaiono, anche per i processi aggregativi tra Comuni, i possibili elementi legittimanti di un immobilismo consapevole o peggio di un federalismo a passo di gambero consapevolmente occultato.

(28) Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., p. 12.

(29) Sul rapporto tra autonomia, differenziazione ed uniformità: E. CARLONI, *Lo Stato differenziato, contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 10 ss.

Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte delle Regioni a Statuto ordinario

Brunetta Baldi

L'articolo analizza le nuove Giunte che si sono formate nelle Regioni a Statuto ordinario successivamente al ciclo elettorale 2013-2015, con particolare riferimento all'incidenza degli assessori esterni e, in senso più generale, al rapporto fra assessori e Presidenti. Scopo dell'analisi è comprendere, da un lato, se nella criticità dell'attuale quadro finanziario, la volontà di ridurre i "costi della politica" ha portato ad una diminuzione del ricorso ad assessori esterni, che costano di più degli assessori di provenienza consiliare; dall'altro, quale protagonismo decisionale si prospetta per i Presidenti all'interno delle nuove Giunte alla luce della scelta fatta in relazione agli assessori e alle deleghe loro conferite. L'articolo giunge all'elaborazione di una tipologia che consente di rilevare un significativo rafforzamento del ruolo decisionale dei Presidenti, spostando la forma di governo regionale verso un modello più compiutamente presidenziale.

1. Introduzione

La forma di governo introdotta oltre quindici anni fa dalla prima riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 1 del 1999), e successivamente confermata dagli Statuti delle Regioni ordinarie, prevede, come noto, una formula in cui il Presidente, eletto direttamente dai cittadini, ha potere di nomina e di revoca degli assessori che compongono la Giunta, scegliendo discrezionalmente quali deleghe attribuire loro e quali trattenere fra le proprie competenze, al fine di realizzare al meglio il programma politico con cui si è presentato agli elettori. Si tratta del modello definito "neoparlamentare", d'ispirazione "presidenziale", che, sulla falsariga di quanto già previsto per i Comuni dalla legge n. 81 del 1993¹, supera il precedente modello puramente "parlamentare", marcando

(1) La disposizione valeva anche per le Province che però oggi, sulla base della legge 56/2014, sono divenute enti di secondo grado, dotate di organi non più direttamente elettivi.

l'autonomia dell'organo esecutivo dal Consiglio, mettendolo al riparo da quelle instabilità politiche che in passato avevano prodotto crisi di governabilità². Poiché il criterio di scelta dei componenti della Giunta suggerito dalla riforma è, o dovrebbe essere, la corrispondenza fra le competenze dell'assessore ed il programma politico del Presidente, gli assessori nominati possono essere scelti anche fra i non eletti in Consiglio. Si tratta degli assessori definiti "esterni" che, diversamente dagli assessori consiglieri, danno piena attuazione al principio cardine della riforma, quello della separatezza fra la Giunta e il Consiglio. Mentre l'assessore consigliere, dotato di un mandato elettivo, mantiene una posizione politico-partitica all'interno della Giunta, riconducibile alle forze politiche di maggioranza, e determina una sovrapposizione fra i due organi istituzionali, l'assessore esterno, scelto al di fuori del circuito elettorale-rappresentativo, sulla base di competenze tecniche, non permette ingerenze consiliari nell'azione della Giunta e risulta legato al Presidente da un rapporto strettamente fiduciario, rafforzandone, di fatto, il potere decisionale all'interno della Giunta.

Tuttavia, gli assessori esterni costano di più degli assessori consiglieri e, in tempi di *spending review*, tale aspetto non può essere trascurato. Gli assessori consiglieri, salvo che diversamente disponga la normativa regionale, cumulano infatti i due incarichi ma con una sola indennità di carica³; l'assessore esterno, invece, si aggiunge ai consiglieri (assessori e non) con una indennità propria⁴. Posta la criticità dell'attuale situazione

(2) Si tratta di una formula ibrida, sintetizzata nella clausola *simul stabunt simul cadent*, che, come nel modello presidenziale, prevede l'elezione diretta del vertice esecutivo ed il suo potere di nomina dei componenti della Giunta, mantenendo però, come nel modello parlamentare, un legame politico fra l'organo esecutivo e quello consiliare. Per approfondimenti politologici su tale formula, cfr. F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009.

(3) Fra le Regioni ordinarie, solo la Toscana possiede una legge che, sulla base di disposizioni statutarie, prevede l'incompatibilità fra le due cariche (L.r. 38/2014): una volta nominato assessore il consigliere decade dal suo incarico. Nelle altre Regioni ordinarie i due incarichi risultano invece cumulabili, determinando sovrapposizioni fra il Consiglio e la Giunta.

(4) Poste la mancanza di una informazione completa e la grande variabilità fra le Regioni, l'indennità di carica di un assessore consigliere è tendenzialmente equivalente a quella di un consigliere regionale (comunque vincolata ai limiti imposti dal d.l. 138/2011, convertito nella legge 148/2011), e ad essa viene equiparata l'indennità dell'assessore esterno. All'indennità di carica si aggiungono però l'indennità di funzione ed il rimborso delle spese, voci che possono produrre significative variazioni fra gli assessori. A titolo esemplificativo, per i casi di Umbria e

finanziaria che, anche in ottemperanza alla normativa statale, ha spinto molte Regioni ad adottare provvedimenti volti a ridurre i cosiddetti “costi della politica”, risulta interessante analizzare la composizione delle nuove Giunte, quelle entrate in carica nelle Regioni ordinarie in seguito al ciclo elettorale 2013-2015, per comprendere quale scelta è stata fatta riguardo agli assessori esterni e quali implicazioni ne derivano in termini di maggiore o minore potere decisionale dei Presidenti.

Questo articolo analizza il rinnovo degli esecutivi nelle quindici Regioni a Statuto ordinario (Rso), con riferimento all'ultimo ciclo elettorale, quello che ha segnato la fine dell'anomala IX legislatura, chiusa anticipatamente nella quasi metà delle Rso. Nel 2015 si sono tenute regolarmente le elezioni solo in sette delle tredici Regioni che avevano votato nel 2010 (Campania, Liguria, Marche, Toscana, Puglia, Umbria, Veneto). Le altre sei Regioni erano già andate al voto in seguito dello scioglimento anticipato dei loro Consigli: tre nel 2013 (Lombardia, Lazio, Basilicata) e tre nel 2014 (Piemonte, Emilia Romagna, Calabria). Nel 2013 era andato al voto anticipato anche il Molise che aveva concluso la sua precedente legislatura nel 2011⁵. In tre casi su sette (Lombardia, Lazio, Basilicata), il voto anticipato è derivato da gravi scandali che hanno investito gli organi politici della Regione (abuso d'ufficio e/o corruzione). In Emilia-Romagna e Calabria si è arrivati allo scioglimento anticipato dei Consigli in seguito a vicende giudiziarie che hanno interessato i soli Presidenti, spingendoli entrambi alle dimissioni nel 2014⁶. In Molise e Piemonte, invece, il ritorno alle urne è stato deciso dalla magistratura (TAR e Consiglio di Stato) che ha annullato le elezioni precedenti per emerse irregolarità nella raccolta delle firme per la presentazione del-

Liguria, si vedano http://www.consiglio.regione.umbria.it/sites/www.consiglio.regione.umbria.it/files/tabella_2_indennita_amministratori_triennale_1.pdf; <http://www.Regione.liguria.it/argomenti/ente/amministrazione-trasparente/organizzazione/organ-di-indirizzo-politico-amministrativo/Giunta-regionale-e-presidente-/compensi.html>.

(5) Il Molise fuoriesce dal calendario elettorale delle Rso nel 2001, quando torna al voto per l'annullamento dei risultati delle elezioni del 2000 a causa di riscontrate irregolarità.

(6) In Emilia-Romagna, il Presidente Vasco Errani si dimette a seguito di una condanna, poi annullata, per falso ideologico. In Calabria, il Presidente Giuseppe Scopelliti rassegna le dimissioni successivamente ad una condanna per abuso d'ufficio relativamente al suo precedente incarico come sindaco di Reggio Calabria.

le liste elettorali. Infine, ultima Rso, l'Abruzzo, che è andato al voto nel 2014, alla naturale scadenza della sua legislatura⁷.

In tale quadro variegato, a partire da una indagine sulla riduzione del numero di consiglieri ed assessori operata dalle Rso, l'articolo analizza i nuovi esecutivi regionali, con riferimento alla presenza o meno di assessori esterni e, in senso più generale, al rapporto fra assessori e Presidenti. A tale scopo, l'analisi prende in considerazione la scelta discrezionale dei Presidenti eletti nelle Rso relativamente non solo alla provenienza degli assessori (esterni o consiglieri) ma anche alle deleghe non attribuite loro e trattenute al vertice dell'esecutivo. Lo studio giunge all'elaborazione di una tipologia che consente di riflettere sul diverso potere decisionale che i Presidenti assumono all'interno delle nuove Giunte regionali, cogliendone un significativo rafforzamento.

2. La riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali

Nella prospettiva di contenere i "costi della politica", in seguito ai decreti legge 138/2011 e 174/2012 nonché agli scandali per corruzione e spreco di denaro pubblico che hanno colpito diverse amministrazioni regionali nel corso dell'ultima legislatura⁸, quasi tutte le Rso hanno varato modifiche statutarie e leggi specifiche per ridurre il numero dei consiglieri e, parallelamente, dei componenti delle Giunte regionali⁹.

Come evidenziato dalla tabella 1, successivamente alle riforme costituzionali (1999, 2001) che rafforzano l'autonomia regionale, il numero

(7) Il ciclo elettorale dell'Abruzzo si differenzia da quello delle altre Rso nel 2008, quando la Regione va al voto anticipato in seguito alle dimissioni del Presidente Ottaviano del Turco, travolto da vicende giudiziarie connesse ad una inchiesta su tangenti nella sanità regionale.

(8) Per approfondimenti, cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in questa Rivista, 2, 2013, pp. 477-507; D. IANDIORIO, *Rimborsi alle Regioni: ecco la mappa completa degli sprechi, di ieri e di oggi*, in *International Business Time*, 4 aprile 2014, <http://it.ibtimes.com>.

(9) Per riferimento a questa normativa regionale, si veda il sito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome: http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php.

dei consiglieri e/o degli assessori cresce nella maggior parte delle Rso¹⁰; dal 2010 ad oggi conosce, invece, una notevole contrazione: i consiglieri passano complessivamente da 784 a 600 con una riduzione del 23%, mentre gli assessori si riducono del 30%, scendendo da 170 a 120. Le Regioni che operano i maggiori tagli sono l'Abruzzo e la Calabria che insieme alla Basilicata, alla Puglia e alla Toscana riducono di oltre il 30% i propri Consigli, mentre insieme al Molise, alla Liguria, al Lazio e alle Marche tagliano le proprie Giunte del 40% e più.

Seguendo una logica di *spending review*, sempre in riferimento ai “costi della politica”, la normativa regionale si è spinta in taluni casi a contenere il ricorso agli assessori esterni, fissando limiti massimi. In particolare, in Puglia gli assessori esterni non possono essere più di due (pari al 20% dei membri della Giunta); in Molise non possono superare il 25% (un solo assessore esterno); nelle Marche e in Veneto non devono superare il 50% (rispettivamente tre e cinque assessori come massimo).

Si tratta di processi di ridimensionamento degli organi politici regionali ancora in corso che, ad oggi, nel loro insieme, hanno consentito un risparmio stimato intorno ai 22 milioni annui, a cui si aggiungono i risparmi derivanti dalla generalizzata diminuzione, da un lato, delle retribuzioni del personale politico (circa 34 milioni) e, dall'altro, dei trasferimenti ai gruppi consiliari (circa 51 milioni), per un totale stimato di 107 milioni annui¹¹.

(10) Si registrano aumenti in Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Puglia. Più stabile invece il dato di Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria e Veneto.

(11) Nella prospettiva di un futuro adeguamento delle Regioni a Statuto speciale (Rss), dove le modifiche statutarie richiedono procedure decisionali più lunghe e complesse, il risparmio salirebbe a 160 milioni. Si tratta di stime contenute nel rapporto finale del gruppo di lavoro sui “costi della politica” coordinato dal Prof. Massimo Bordignon (Università Cattolica di Milano) su incarico dell'allora Commissario alla *Spending Review* (Carlo Cottarelli). Cfr. Rapporto finale 2014, disponibile *online* su http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Rapporto_Costi_Politica_FINALE.pdf.

Tabella 1 – Numero di componenti dei Consigli e delle Giunte nelle Rso¹²

Regioni	2000 CONSIGLIO	2000 GIUNTA	2005 CONSIGLIO	2005 GIUNTA	2010 CONSIGLIO	2010 GIUNTA	2013-15 CONSIGLIO	2013-15 GIUNTA
Abruzzo	43	10	40	10	45	10	30	6
Basilicata	30	6	30	6	30	6	20	4
Calabria	43	10	43	10	50	13	30	7
Campania	60	12	60	12	60	12	50	8
Emilia-Romagna	50	11	50	12	50	12	50	10
Lazio	60	12	71	14	73	16	50	10
Liguria	40	8	40	12	40	12	30	7
Lombardia	80	16	80	15	80	16	80	14
Marche	40	8	40	10	43	10	30	6
Molise	30	6	30	6	30	9	20	4
Piemonte	60	11	62	14	60	12	50	11
Puglia	60	12	70	14	78	14	50	10
Toscana	50	12	55	13	55	9	40	8
Umbria	30	8	30	8	30	7	20	5
Veneto	60	12	60	12	60	12	50	10
Totale	736	154	761	168	784	170	600	120

Fonte: Elaborazione propria, dati del Ministero dell'interno¹³

3. Gli assessori esterni

Le nuove Giunte delle Rso possono essere classificate in tre gruppi (tab. 2): *a*) quelle che si sono formate nel corso del 2015, successive alle elezioni regolari del 31 maggio (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto), a cui si aggiungono l'Emilia-Romagna e la Calabria che sono andate al voto anticipato il 23 novembre del 2014 ma con Giunte divenute operative nel nuovo anno; *b*) quelle che si sono costituite nel 2014, in seguito alle elezioni che si sono tenute fra la fine del 2013 e la prima parte dell'anno seguente (Abruzzo, Basilicata, Piemonte); *c*) quelle che sono nate nel 2013, dopo le elezioni anticipate del 24-25 febbraio (Lazio, Lombardia, Molise).

(12) I dati non conteggiano il Presidente della Regione che presiede la Giunta e possiede un seggio aggiuntivo in Consiglio.

(13) Anagrafe degli amministratori locali e regionali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, <http://amministratori.interno.it>.

Tabella 2 – *Le nuove Giunte regionali: maggioranza politica ed assessori esterni*

Regioni (RSO)	Maggioranza politica	Totale assessori	Assessori consiglieri	Assessori esterni
Giunte 2015				
Calabria	Centro-sinistra	7	-	7
Campania	Centro-sinistra	8	-	8
Emilia-Romagna	Centro-sinistra	10	2	8
Liguria	Centro-destra	7	6	1
Marche	Centro-sinistra	6	5	1
Puglia	Centro-sinistra	10	8	2
Toscana	Centro-sinistra	8	3	5
Umbria	Centro-sinistra	5	3	2
Veneto	Centro-destra	10	8	2
Totale 2015		71	35	36
Giunte 2014				
Abruzzo	Centro-sinistra	6	5	1
Basilicata	Centro-sinistra	4	-	4
Piemonte	Centro-sinistra	11	8	3
Totale 2014		21	13	8
Giunte 2013				
Lazio	Centro-sinistra	10	-	10
Lombardia	Centro-destra	14	3	11
Molise	Centro-sinistra	4	3	1
Totale 2013		28	6	22
Totale complessivo		120	54	66

Fonte: Elaborazione propria, dati del Ministero dell'interno

Come indicato dalle tabelle 2 e 3, nelle nuove Giunte oltre la metà degli assessori presenta una provenienza esterna al Consiglio (66 su 120). Si tratta di un dato complessivo, pari al 56%, che non segna discontinuità rispetto al passato, mostrandosi sostanzialmente costante dal 2005 ad oggi, dopo una prima fase di crescita successiva all'approvazione della riforma costituzionale¹⁴. Ciò potrebbe significare un consolidamento delle modalità di composizione delle Giunte regionali, un possibile equilibrio fra esigenze differenti: il bisogno di assicurare competenza

(14) Gli assessori esterni, che prima della riforma del 1999 non esistevano, nel 2000 costituivano il 36% dei componenti delle Giunte regionali, mentre nel 2005 arrivano ad essere il 55% (cfr. tabella 3).

ed autonomia all'organo esecutivo e la necessità di rappresentare le forze politiche di maggioranza. Tuttavia, in tempi di *spending review*, data anche la decurtazione operata al numero di componenti degli organi politici, appare legittimo attendersi una riduzione degli assessori esterni che, invece, non emerge, perlomeno non dal dato complessivo. Se però si analizzano i dati relativi alle singole Regioni, si colgono tendenze diverse, in taluni casi di significativa diminuzione.

Tabella 3 – Numero di assessori esterni ed incidenza percentuale sul totale dei componenti delle Giunte regionali nelle diverse legislature (2000-2015)

Regioni (RSO)	2000	%	2005	%	2010	%	2013-15	%
Abruzzo	2	20	5	50	2	20	1	17
Basilicata	1	17	2	33	3	30	4	100
Calabria	5	50	2	20	6	46	7	100
Campania	12	100	12	100	11	92	8	100
Emilia-Romagna	7	64	8	67	12	100	8	80
Lazio	2	17	6	43	13	87	10	100
Liguria	3	37	9	75	6	50	1	14
Lombardia	5	37	6	40	5	31	11	79
Marche	2	25	6	60	3	30	1	17
Molise	3	50	3	50	5	55	1	25
Piemonte	1	9	14	100	9	75	3	27
Puglia	0	0	6	43	7	50	2	20
Toscana	8	67	11	85	8	89	5	62
Umbria	3	37	0	0	2	29	2	40
Veneto	2	17	2	17	1	8	2	20
Totale	56	36%	92	55%	93	55%	66	56%

Fonte: Elaborazione propria, dati del Ministero dell'interno

Rispetto alle Giunte precedenti, il calo maggiore nel ricorso ad assessori esterni si registra in Liguria, Molise, Piemonte e Toscana, mentre in altre Regioni si rilevano aumenti, anche consistenti, particolarmente in Basilicata, Calabria e Lombardia (tab. 3).

L'afferenza politica non sembra condizionare la scelta dei Presidenti di avvalersi o meno di assessori esterni, diversamente dal ciclo elettorale precedente, quando si era evidenziata la maggiore preferenza del-

le Giunte di centro-sinistra rispetto a quelle di centro-destra¹⁵. Tale argomentazione perde pregnanza nel nuovo quadro politico regionale (tab. 2), dove troviamo Giunte di centro-sinistra con pochissimi assessori esterni, come in Piemonte e Molise, ma anche nelle Marche e in Puglia¹⁶, mentre fra le amministrazioni di centro-destra la Lombardia si distingue per una Giunta quasi interamente esterna, in netta discontinuità con il passato. Il caso lombardo risulta particolarmente interessante se confrontato con il Veneto, l'altra Regione di centro-destra guidata da un esponente della Lega Nord. Il Veneto, che riconferma Luca Zaia alla presidenza, ribadisce la preferenza per gli assessori consiglieri (sceglie due esterni ma il limite massimo, fissato dalla legge regionale, è cinque) in linea con la Giunta precedente, mentre Roberto Maroni, alla guida della Lombardia, opera una scelta opposta, aprendo ad una Giunta largamente tecnica¹⁷. La variabile partitica non pare dunque spiegare il diverso ricorso agli assessori esterni da parte dei Presidenti. D'altro canto le ultime elezioni regionali hanno segnato la fine del bipolarismo che aveva caratterizzato i cicli precedenti, sottolineando l'emergere di un terzo polo, costituito dal Movimento Cinque Stelle, che ha messo in crisi le tradizionali coalizioni di centro-destra e centro-sinistra¹⁸. Ciò si è posto all'origine di una crescente diversificazione delle dinamiche politiche e dei sistemi partitici a livello regionale¹⁹, rendendo più difficile lo

(15) Cfr. B. BALDI, *Nuove Giunte regionali e assessori esterni*, in *Il Mulino*, 6, 2010, pp. 1045-1049.

(16) In queste due Regioni (Marche e Puglia), come visto, la normativa ha fissato un limite massimo di assessori esterni, vincolando la scelta dei Presidenti. Va comunque osservato come nelle Marche si scelga di restare al di sotto del limite (pari a tre).

(17) I dati fotografano la situazione della nuova Giunta lombarda al momento del suo insediamento nel 2013. Oggi, in seguito ad alcuni rimpasti operati dal Presidente al fine di migliorare il rapporto con le forze politiche di maggioranza, gli assessori esterni sono scesi da 11 a 9, mentre quelli di provenienza consiliare sono saliti da 3 a 5.

(18) Per un'attenta ricostruzione ed approfondita analisi delle ultime elezioni regionali in questa prospettiva, cfr. S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, *La fine del bipolarismo regionale tra destrutturazione e diversificazione*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Misure/materiali di ricerca dell'Istituto cattaneo, n. 36, 2015, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, pp. 9-41.

(19) Sulla differenziazione dei sistemi politici regionali, cfr. G. PASSARELLI, F. TRONCONI, *I nuovi sistemi partitici delle Regioni italiane*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, cit., pp. 55-76.

sviluppo di modelli comuni fra le Regioni, anche quando guidate dallo stesso schieramento politico.

Una variabile capace di spiegare la diversa incidenza degli assessori esterni nelle nuove Giunte regionali risulta invece essere quella del voto anticipato, così come emerge dalla tabella 4. Le Regioni che sono andate al voto anticipato hanno prodotto Giunte molto meno “politiche” e più “tecniche” rispetto a quelle che hanno votato alla scadenza naturale della legislatura. In particolare, le loro Giunte presentano, mediamente, il doppio di assessori esterni: il 73% contro il 37%. Si tratta di un dato molto interessante, sebbene non del tutto sorprendente. Come già osservato, la fine anticipata della legislatura è spesso derivata da scandali che hanno profondamente delegittimato la classe politica regionale. Comprensibilmente, nella formazione delle nuove Giunte si è cercato di esprimere il maggiore rinnovamento possibile, al fine di superare la “crisi della politica” e recuperare credibilità agli occhi dei cittadini. La nomina di assessori esterni consente di andare in questa direzione, in quanto privilegia la scelta tecnica prendendo distanza dalla “politica” nelle sue forme più tradizionali, particolarmente dai partiti. Si vedano in questa prospettiva i casi di Calabria, Lazio ed Emilia-Romagna, per non parlare della Basilicata dove, analogamente alla Lombardia, la nomina di una Giunta interamente esterna non ha precedenti nella storia della Regione (tabb. 2 e 3). Il Piemonte ed il Molise rappresentano delle eccezioni, avendo formato Giunte composte prevalentemente da assessori consiglieri nonostante il voto anticipato. Ciò può trovare spiegazione nel fatto che in questi casi, come già sottolineato, lo scioglimento del Consiglio è stato conseguenza non tanto di scandali riguardanti l'élite politica regionale, ma di una decisione della magistratura che ha annullato le precedenti elezioni per irregolarità formali; minore pare dunque essere stato il bisogno di allontanarsi dalla politica tradizionale nella composizione della nuova Giunta.

Tabella 4 – *Le nuove Giunte regionali: confronto fra voto anticipato e voto regolare*

Regioni (Rso)	Totale assessori	Assessori esterni	%
Giunte successive al voto anticipato			
Basilicata	4	4	100
Calabria	7	7	100
Emilia-Romagna	10	8	80
Piemonte	11	3	27
Lazio	10	10	100
Lombardia	14	11	79
Molise	4	1	25
Totale	60	44	73
Giunte successive al voto regolare			
Abruzzo	6	1	17
Campania	8	8	100
Liguria	7	1	14
Marche	6	1	17
Puglia	10	2	20
Toscana	8	5	62
Umbria	5	2	40
Veneto	10	2	20
Totale	60	22	37

Fonte: Elaborazione propria

Per quanto riguarda le Regioni che sono andate al voto regolare (tab. 4), i dati mostrano una considerevole riduzione nel ricorso agli assessori esterni rispetto al passato (tab. 3), soprattutto in Liguria, nelle Marche e in Puglia. Le eccezioni sono rappresentate dalla Campania e dalla Toscana che confermano, sebbene in forma ridimensionata nel caso toscano, la prassi consolidata di dotarsi di Giunte composte prevalentemente, se non esclusivamente, da assessori esterni, al fine di assicurare la massima separatezza dell'organo esecutivo rispetto al Consiglio²⁰. Mentre la Campania conferma pienamente, la Toscana comunque riduce il ricorso ad assessori esterni del 25%.

Complessivamente i dati sembrano dunque avallare l'ipotesi seguente:

(20) Tale volontà è deducibile per la Toscana anche dalla già citata legge regionale che prevede l'incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere. Cfr. nota 3.

a prescindere dalla maggioranza politica che ha vinto le elezioni, le Regioni che sono andate al voto regolare e/o che non sono state travolte da scandali politici hanno recepito la logica di *spending review* nominando meno assessori esterni rispetto al passato (con la sola eccezione della Campania); diversamente, quelle che sono andate al voto anticipato, soprattutto se colpite da gravi scandali riguardanti la propria classe politica, hanno ritenuto più importante la via del rinnovamento e della presa di distanza dalla politica tradizionale attraverso un più ampio ricorso ad assessori esterni.

4. Il potere decisionale dei Presidenti

La scelta fra assessori consiglieri ed assessori esterni impatta non solo sui “costi della politica”, ma anche sul potere decisionale dei Presidenti all’interno delle Giunte. Fermo restando il primato istituzionale che deriva dalla già ricordata forma di governo “neoparlamentare”, introdotta con la riforma costituzionale del 1999, il “peso” decisionale del vertice esecutivo varia significativamente a seconda di come si combinano due dimensioni relative al rapporto fra il Presidente e gli assessori: *a)* il grado di accentramento delle deleghe, che possono essere conferite agli assessori oppure trattenute dal Presidente; *b)* la natura “politica” oppure “tecnica” della Giunta, ovvero la prevalenza di assessori scelti all’interno del Consiglio o, al contrario, esterni. Tanto più il Presidente trattiene deleghe, tanto maggiore è il suo potere decisionale all’interno della Giunta; tanto più tecnica è la Giunta, tanto minori sono le influenze consiliari e tanto più gli assessori risulteranno fiduciari del Presidente, rafforzandone il peso decisionale. Volendo operationalizzare queste variabili, al fine di giungere ad uno schema interpretativo delle nuove Giunte regionali, è possibile procedere nel modo seguente. Si considera “tecnica” la Giunta che presenta assessori esterni per oltre il 50% dei suoi componenti, mentre “politica” nel caso opposto. Per quanto concerne le deleghe, l’attenzione viene posta su quelle trattenute dal Presidente e al riguardo, pur nella grande variabilità fra le Regioni, si possono individuare tre gruppi: 1) deleghe minime, ovvero quelle istituzionali, connesse alle funzioni di direzione e rappresentanza del Presidente; 2) almeno un settore importante di *policy* generalmente conferito agli assessori (es. sanità oppure bilancio) viene trattenuto fra le competenze del Presidente oltre alle deleghe

minime; 3) più settori di *policy* vengono ricondotti sotto la responsabilità diretta del Presidente (es. sanità, bilancio e agricoltura), sempre in aggiunta alle deleghe minime.

Incrociando le variabili si individua una tipologia con sei assetti decisionali (tab. 5) che colgono gradi diversi di protagonismo del Presidente all'interno delle Giunte regionali.

Il Presidente definito *primus inter pares* ricorda l'assetto precedente alla riforma²¹, laddove il suo potere decisionale risulta essere prevalentemente quello di coordinamento ed indirizzo della Giunta, nonché di rappresentanza politica della Regione. Tutti i più rilevanti settori di intervento regionale vengono delegati ad assessori politici, di provenienza consiliare, con piena sovrapposizione fra la Giunta ed il Consiglio. Riconducibili a questo tipo sono i casi di Veneto e Piemonte, dove i Presidenti, rispettivamente Luca Zaia e Sergio Chiamparino, hanno scelto Giunte politiche e trattenuto solo le deleghe minime, riguardanti: rapporti istituzionali ed internazionali, comunicazione, grandi eventi, coordinamento e controllo.

Tabella 5 – Il potere decisionale dei Presidenti nelle Giunte regionali (Rso)

deleghe trattenute	Giunta politica	Giunta tecnica
deleghe minime	Presidente <i>primus inter pares</i> Veneto, Piemonte	Presidente innovatore Emilia-Romagna, Lombardia
+ un settore importante di intervento pubblico	Presidente competitore Abruzzo, Puglia, Liguria, Umbria	Presidente <i>accountable</i> Toscana, Lazio, Basilicata
+ altri settori importanti di intervento pubblico	Presidente accentratore Marche, Molise	Presidente <i>primus et solus</i> Calabria, Campania

Fonte: Elaborazione propria²²

Quando le deleghe trattenute dal Presidente sono quelle minime ma si sceglie una Giunta prevalentemente tecnica, come nel caso di Stefano

(21) Restano ovviamente le differenze istituzionali già ricordate: l'elezione diretta ed il potere di nomina/revoca degli assessori.

(22) L'attribuzione delle nuove Giunte alle caselle della tipologia è operata solo sulla base delle due variabili selezionate. Nell'economia di questo articolo non si tiene quindi in considerazione la capacità di *leadership* politica che può influenzare il potere decisionale dei Presidenti all'interno della Giunta regionale.

Bonaccini in Emilia-Romagna e di Roberto Maroni in Lombardia, il Presidente rafforza il proprio ruolo di direzione politica in assenza di vincoli o sovrapposizioni consiliari, aprendosi all'innovazione che gli assessori esterni, scelti sulla base della competenza tecnica, possono apportare all'operare della Giunta, in tutti i principali settori di intervento pubblico. Per tali ragioni, il Presidente si qualifica come *innovatore*. *Competitore* viene invece definito il Presidente che, in presenza di Giunte politiche, risponde all'elettorato non solo della direzione complessiva dell'organo esecutivo ma anche di uno dei settori di *policy* più importanti della Regione, sottraendolo alle influenze consiliari e creando una sorta di competizione con gli assessori, a loro volta titolari di un mandato elettivo. È il caso di Giovanni Toti in Liguria e di Catuscia Marini in Umbria, che hanno trattenuto le deleghe al Bilancio e Patrimonio; ma pure di Michele Emiliano in Puglia e di Luciano D'Alfonso in Abruzzo, che guidano la Sanità regionale.

Se tali deleghe si accompagnano ad una Giunta prevalentemente tecnica, il Presidente accresce il proprio peso decisionale, divenendo maggiormente *accountable* nei confronti dell'elettorato, in assenza di competizione con gli assessori, che sono privi di mandato elettivo. Il Presidente "mette la propria faccia" non solo nella direzione politica della Giunta e nella scelta tecnica degli assessori, ma anche nella gestione in prima persona di un settore rilevante per il governo della Regione. Rientrano qui i casi di Enrico Rossi in Toscana (delega alle Politiche per il lavoro), Marcello Pittella in Basilicata (delega al Bilancio) e Nicola Zingaretti in Lazio (delega alla Sanità)²³.

Diversamente, viene definito *accentratore* il Presidente che trattiene le deleghe relative a più settori di intervento pubblico, andando ampiamente oltre le competenze minime, in presenza di assessori prevalentemente consiglieri, assicurandosi così la responsabilità diretta di politiche chiave dell'amministrazione regionale, allontanandole da ingerenze consiliari. È il caso di Luca Ceriscioli nelle Marche, che oltre alla Sanità trattiene le deleghe al Welfare, ma pure di Paolo Di Laura Frattura in Molise, che alla Sanità aggiunge le deleghe al Bilancio, alla Cultura e alle Politiche energetiche

(23) Da segnalare che in questo caso è stata una scelta quasi obbligata dal commissariamento della sanità regionale accompagnato dalla nomina ministeriale di Nicola Zingaretti a commissario.

Infine, se la concentrazione di deleghe in capo al Presidente si coniuga con una Giunta composta prevalentemente da assessori esterni, il primato del vertice esecutivo nei processi decisionali della Giunta raggiunge il suo apice, avvicinandosi a forme di puro presidenzialismo, che possono essere colte dalla definizione di *primus et solus*. Si vedano i casi di Vincenzo De Luca in Campania, che oltre alla Sanità, trattiene le deleghe per Agricoltura, Ambiente e Trasporti, e quello di Mario Oliviero in Calabria, che alla Sanità aggiunge deleghe importanti quali Infrastrutture, Cultura, Turismo e Agricoltura, a fronte di Giunte che risultano essere interamente tecniche. Nel quadro complessivo delle nuove Giunte regionali (Rso), la tipologia consente allora di cogliere un significativo rafforzamento del ruolo decisionale dei Presidenti. Il modello *primus inter pares*, quello più tradizionale e vicino all'assetto pre-riforma, è presente solo in 2 Regioni su 15 (il 13%). Diversamente, in 11 casi su 15 (pari al 73%) i Presidenti assumono la guida e diretta responsabilità di rilevanti settori di intervento pubblico, solitamente delegati agli assessori. In particolare, 7 Presidenti su 15 (quasi il 50%) guidano la Sanità regionale, il settore di *policy* più importante, in termini di spesa ma anche di visibilità politica, fra le competenze delle Regioni. In taluni casi si è trattato di una scelta obbligata dal commissariamento della gestione sanitaria (es. Nicola Zingaretti in Lazio), ma in altri è stata una libera scelta, per quanto presumibilmente orientata a rispondere, in prima persona, dei tanti problemi che caratterizzano la gestione del servizio sanitario a livello regionale. Tuttavia non solo la Sanità si trova fra le competenze "pesanti" dei Presidenti: anche Bilancio e Patrimonio, Agricoltura, Welfare, Politiche del lavoro, Infrastrutture, Ambiente, Cultura. Il 27% dei Presidenti (4 su 15) trattiene deleghe relative a più settori chiave dell'amministrazione regionale. Sebbene tale concentrazione di deleghe possa essere giustificata in termini di riduzione del numero di assessori (tab. 1), resta il fatto che ciò ha portato ad un notevole rafforzamento del potere decisionale dei Presidenti, lasciando prefigurare una sorta di nuovo "presidenzialismo" regionale, specialmente laddove prevale il ricorso ad assessori esterni.

5. Conclusioni

L'ultima tornata elettorale ha visto le Rso presentarsi al voto in condizioni diverse: per quasi la metà si è trattato di un voto anticipato, con elezioni

che si sono tenute nel biennio 2013-2014, mentre per l'altra parte di un voto giunto alla scadenza naturale della legislatura²⁴. Le modalità di composizione delle Giunte regionali, con particolare riferimento al ricorso o meno ad assessori esterni, sono risultate differenti a seconda del tipo di voto. Le Regioni che sono andate al voto regolare hanno mostrato una minore propensione, anche in relazione alle legislature passate, alla nomina di assessori esterni. In tali casi è possibile trovare traccia delle pressioni esercitate dall'imperativo di *spending review* che, per alcune Regioni, si è tradotto nella fissazione, con legge propria, di un tetto massimo di assessori scelti al di fuori del Consiglio. Le Regioni che sono andate al voto anticipato, invece, sono ricorse maggiormente ad assessori esterni, talvolta con cesure nette rispetto alle prassi del passato, allo scopo di prendere distanza dalla politica tradizionale, particolarmente dai partiti, in risposta agli scandali che hanno portato allo scioglimento delle loro assemblee legislative. Al di là delle motivazioni, si tratta di una scelta in contrasto con la volontà di contenere i "costi della politica" che ha portato quelle stesse Regioni, in linea con le altre Rso, a tagliare il numero di componenti dei propri organi politici. In una logica di *spending review*, resta da comprendere quanto il risparmio finanziario assicurato da tali tagli non sia compromesso dalla maggiore spesa per gli assessori esterni. Il ricorso ad assessori esterni impatta non solo sui "costi della politica" ma anche sul potere del Presidente all'interno della Giunta. Una Giunta tecnica rafforza l'autonomia ed il peso decisionale del vertice esecutivo. Tuttavia, tale peso dipende anche dalla scelta discrezionale del Presidente relativa a quali deleghe trattenere fra le proprie competenze. A tale riguardo, le nuove Giunte presentano una maggiore concentrazione di deleghe in capo ai Presidenti rispetto al passato. Quasi la metà dei cosiddetti "governatori" guida in prima persona la Sanità regionale, ma frequenti sono anche le deleghe relative ad altri settori importanti del governo della Regione. In tali casi, specie quando associati alla nomina di Giunte largamente, se non interamente, tecniche, il primato decisionale dei Presidenti risulta innegabile, spostando la forma di governo regionale verso un modello più compiutamente presidenziale.

(24) Nel 2015, con l'eccezione dell'Abruzzo, dove la fine regolare della legislatura si è avuta nel 2014.

Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stima dei vantaggi sulla base dell'analisi dei dati dei bilanci consuntivi e del censimento del personale del 2013

Stefano Ramazza

Sommario: 1. Introduzione – 2. Comparazione di indici economici dei bilanci consuntivi di Comuni per fasce demografiche – 2.1. Le fasce demografiche di riferimento dei Comuni – 2.2. Risultati delle analisi dei dati economici – 3. Analisi dei numeri del personale dipendente e del costo totale del personale dei Comuni – 3.1. I contesti nazionale e regionale emiliano-romagnolo – 3.2. Il personale dipendente dei Comuni suddivisi per fasce demografiche – 3.3. Personale per mille abitanti nelle fasce demografiche dei Comuni – 3.4. Spese di personale pro capite per fasce demografiche dei Comuni – 3.5. Spese di personale su spesa corrente totale per fasce demografiche dei Comuni – 4. Conclusioni

1. Introduzione

In Emilia-Romagna sono in costante aumento il dibattito pubblico e il numero degli amministratori comunali interessati alla fusione di Comuni.

Dal gennaio 2014 i Comuni emiliano-romagnoli sono calati da 348 a 337 con l'istituzione di 5 nuovi Comuni nati dalla fusione di complessivi 16 Comuni. Sono in corso *iter* legislativi per l'istituzione di altri 3 Comuni che coinvolgono complessivamente 6 Comuni¹.

Le motivazioni che vengono presentate per sostenere le proposte di fusioni sono di varia natura (istituzionale, economica, organizzativa, so-

(1) I Comuni nati da fusione il 1° gennaio 2014 e i relativi Comuni soppressi sono: Valsamoggia (BO) – Bazzano, Crespellano, Casello di Serravalle, Montevoglio, Savigno; Fiscaglia (FE) – Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino; Sissa Trecasali (PR) – Sissa e Trecasali; Poggio Torriana (RN) – Poggio Berni e Torriana.

Al 1° gennaio 2016 verrà istituito il Comune di Ventasso (RE) – Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto.

L'11 ottobre 2015 si sono tenuti 3 *referendum* consultivi per la fusione dei Comuni di: Gragnone e Porretta Terme (BO); Polesine Parmense e Zibello (PR); Montescudo e Monte Colombo (RN). In tutti i 3 *referendum* ha vinto il sì alla fusione.

ziale, ecc.) e non emerge, da una lettura attenta della rassegna stampa sull'argomento, la predominanza di una sola di queste sulle altre.

Una questione sempre presente è la dimensione più adeguata, per abitanti e territorio, del nuovo Comune che può nascere da fusione. La soglia minima di abitanti dei nuovi Comuni può essere individuata come un indicatore utile per i processi di fusione.

Pur nella consapevolezza della necessità di un approccio olistico alla fusione di Comuni, presentiamo qui un parziale contributo al dibattito sulla soglia demografica utile per i nuovi Comuni, che si basa sull'analisi dei dati economici e del personale dipendente dei Comuni emiliano-romagnoli raggruppati per fasce demografiche. Le basi dati utilizzate sono quelle dei certificati di bilanci consuntivi 2013 e del censimento del personale 2013, disponibili nel sito sia del Ministero dell'interno sia della Regione Emilia-Romagna, con l'obiettivo di individuare le fasce demografiche di Comuni che hanno prodotto le migliori performance.

L'analisi parte da un raffronto tra la situazione nazionale per fasce demografiche dei Comuni sulle stesse banche sopra indicate, presentata nel febbraio 2015 dal Ministero dell'interno nel documento "Fusioni: quali vantaggi"², e la situazione dell'Emilia-Romagna. Con i dati dei Comuni della Regione si stima un risparmio teorico per voci di bilancio se tutti Comuni delle fasce demografiche più ridotte si fondessero in Comuni rientranti nelle fasce demografiche superiori a 7.500-10.000 e 10.000-12.500 abitanti.

Si procede poi all'analisi dei numeri del personale dipendente e del costo totale del personale dei Comuni sulla base di indicatori validi per il confronto tra Comuni (spesa *pro capite*, unità di personale per mille abitanti, spesa di personale su totale spesa corrente).

2. Comparazione di indici economici dei bilanci consuntivi di Comuni per fasce demografiche

2.1. Le fasce demografiche di riferimento dei Comuni

A seguito della presentazione avvenuta il 26 febbraio 2015 a Roma da parte del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e ter-

(2) La presentazione del documento "Fusioni: quali vantaggi?" è avvenuta il 26 febbraio 2015 a Roma da parte del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale.

ritoriali, Direzione centrale della finanza locale, si è proceduto a realizzare un raffronto tra la situazione nazionale e la situazione della Regione Emilia-Romagna.

Al fine di una possibile comparazione con i dati nazionali sono stati elaborati i dati presenti nella banca dati della Regione Emilia-Romagna relativi ai Comuni per gli abitanti presenti all'1/1/2013 e i certificati dei conti consuntivi dei bilanci 2013.

Dati nazionali Ministero dell'interno		
Fascia	Abitanti	N. enti *
1	0-499	771
2	500-999	966
3	1.000-1.999	1.426
4	2.000-2.999	896
5	3.000-4.999	1.034
6	5.000-9.999	1.070
7	10.000-19.999	624
8	20.000-59.999	353
9	60.000-99.999	51
10	100.000-249.999	33
11	250.000-499.999	6
12	500.000 e oltre	6
TOTALE		7.236

** su un totale di 8.093 enti e una popolazione di 59.413.697*

Dati Regione Emilia-Romagna		
Fascia	Abitanti	N. enti *
1	0-499	4
2	500-999	17
3	1.000-1.999	31
4	2.000-2.999	38
5	3.000-4.999	65
6	5.000-9.999	89
7	10.000-19.999	67
8	20.000-59.999	22
9	60.000-99.999	3
10	100.000-249.999	8
11	250.000-499.999	1
12	500.000 e oltre	0
TOTALE		345

** su un totale di 348 enti e una popolazione di 4.471.104*

Le differenze tra il numero degli enti utilizzati nell'analisi e il numero degli enti effettivi dipende dalla mancanza in banca dati delle certificazioni consuntive di bilancio 2013 per alcuni enti.

L'incidenza percentuale dei piccoli Comuni sotto i 10.000 abitanti in Emilia-Romagna e in Italia è riportata nelle seguenti tabelle:

Anno 2013	N. totale Comuni	N. Comuni sotto i 10.000 abitanti	N. Comuni sotto i 5.000 abitanti	Abitanti
Emilia-Romagna	4,30%	3,90%	3,00%	7,50%
Italia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Anno 2013	N. Comuni sotto i 5.000 abitanti sul totale Comuni	N. Comuni tra i 5.000 e 10.000 abitanti sul totale Comuni	N. Comuni sotto i 10.000 abitanti sul totale Comuni
Emilia-Romagna	44,90%	25,80%	70,70%
Italia	70,40%	14,80%	85,20%

Si è proceduto alla comparazione tra il livello nazionale e regionale per le 12 fasce demografiche analizzate dal Ministero e corrispondenti alle fasce demografiche del TUEL. Per il solo livello regionale sono state formate 21 fasce demografiche per meglio analizzare le differenze tra esse. Tali fasce sono uguali a quelle del Ministero fino ai 3.000 abitanti (fascia 4), poi sono state infittite come indicato nella tabella che segue.

Fascia	Abitanti	N. enti *
1	0-499	4
2	500-999	17
3	1.000-1.999	31
4	2.000-2.999	38
5	3.000-3.999	36
6	4.000-4.999	29
7	5.000-5.999	21
8	6.000-7.499	36
9	7.500-9.999	32
10	10.000-12.499	30
11	12.500-14.999	15
12	15.000-17.499	15
13	17.500-19.999	7
14	20.000-24.999	6
15	25.000-29.999	7
16	30.000-34.999	4
17	35.000-59.999	5
18	60.000-99.999	3
19	100.000-149.999	4
20	150.000-249.999	4
21	250.000-499.999	1
TOTALE		345

** su un totale di 348 enti e una popolazione di 4.471.104 abitanti*

Per il 2013 i dati economici dei certificati consuntivi dei bilanci dei Comuni interessati dal terremoto del maggio 2012 registrano alcune particolarità dovute alle azioni messe in atto per affrontare la difficile situazione della ricostruzione e dell'assistenza alle famiglie. Tali particolarità riguardano 19 Comuni del cratere con maggiori danni³, ricompresi nei 59 Comuni individuati dall'art. 1 del decreto-legge del 6 giugno 2012, n. 74⁴.

Nelle analisi per le 21 fasce demografiche dei Comuni, considerate per la Regione Emilia-Romagna, si è perciò proceduto a creare delle medie per fasce che restituissero un dato al netto della particolare situazione del *post*-terremoto riscontrabile nei Comuni del cratere. Tali medie sono state create utilizzando il valore della deviazione standard⁵ che ha permesso di rendere i dati medi epurati dalle situazioni particolari di alcuni Comuni, in genere più alti rispetto alla serie della fascia demografica.

2.2. Risultati delle analisi dei dati economici

Le analisi dei dati economici dei bilanci dei Comuni della Regione Emilia-Romagna confermano le tendenze registrate a livello nazionale per i risparmi teorici in voci di spese, nell'aggregazione dei piccoli Comuni. In particolare le fasce demografiche che realizzano tali risparmi sono quelle dei 7.500-10.000 abitanti e 10.000-12.500 abitanti.

Nella scala regionale emiliano-romagnola la quantificazione dei risparmi è inferiore rispetto alla scala nazionale ma comunque significativa. Ciò è dovuto anche al fatto che in Emilia-Romagna l'incidenza dei pic-

(3) Nella Provincia di Modena nei Comuni di Cavezzo, Concordia sulla Secchia, Mirandola, Novi di Modena, Finale Emilia, San Felice sul Panaro, Medolla, Camposanto, San Prospero, San Possidonio, nel ferrarese a Sant'Agostino, Mirabello, Bondeno, Cento, Poggio Renatico e Vigarano Mainarda, nel bolognese a Crevalcore e Pieve di Cento e nel reggiano a Reggio.

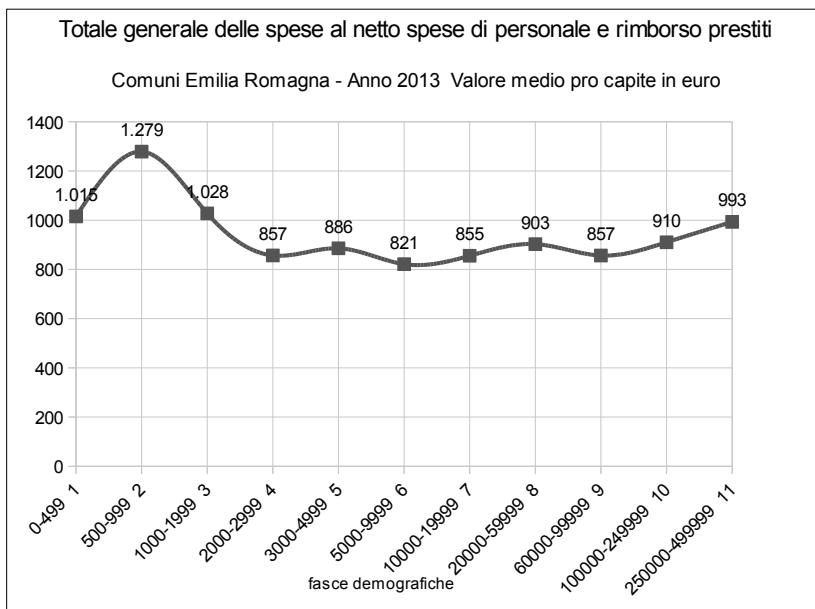
(4) Convertito in legge con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 134: 15 Comuni nel reggiano, 19 nel modenese, 16 nel bolognese, 8 nel ferrarese e 1 nel piacentino.

(5) La deviazione standard, o scarto quadratico medio, è un indice di dispersione statistico, e cioè una stima della variabilità di un dato numero di dati intorno ad un indice di posizione, quale la media aritmetica. Si tratta di uno dei modi per rappresentare la dispersione dei dati intorno al valore stesso.

coli Comuni sul totale è inferiore che in Italia. I Comuni sotto i 5.000 abitanti sono il 44,9% in Regione e il 70,4% in Italia, mentre quelli totali sotto i 10.000 abitanti sono il 70,7% in Regione e l'85,2% in Italia. Per il totale delle spese al netto di personale e rimborso prestiti, risulta una minore spesa *pro capite* del 15,17% in Emilia-Romagna rispetto al dato nazionale.

		ITALIA	EMILIA-ROMAGNA		
Fascia	abitanti	Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti EURO <i>PRO CAPITE</i>	Totale spese al netto spese di personale e rimborso di prestiti EURO <i>PRO CAPITE</i>	DIFFERENZA ER/ITALIA EURO <i>PRO CAPITE</i>	DIFFERENZA ER/ITALIA EURO <i>PRO CAPITE</i> in %
1	0-499	2.751	1.015	-1736	-63,10%
2	500-999	1.726	1.279	-447	-25,90%
3	1.000-1.999	1.241	1.028	-213	-17,16%
4	2.000-2.999	1.014	857	-157	-15,48%
5	3.000-4.999	894	886	-8	-0,89%
6	5.000-9.999	817	821	4	0,49%
7	10.000-19.999	797	855	58	7,28%
8	20.000-59.999	826	903	77	9,32%
9	60.000-99.999	1.254	857	-397	-31,66%
10	100.000-249.999	1.092	910	-182	-16,67%
11	250.000-499.999	1.395	993	-402	-28,82%
12	500.000 e oltre	1.661	0		
TOTALE		1.048	889	-159	-15,17%

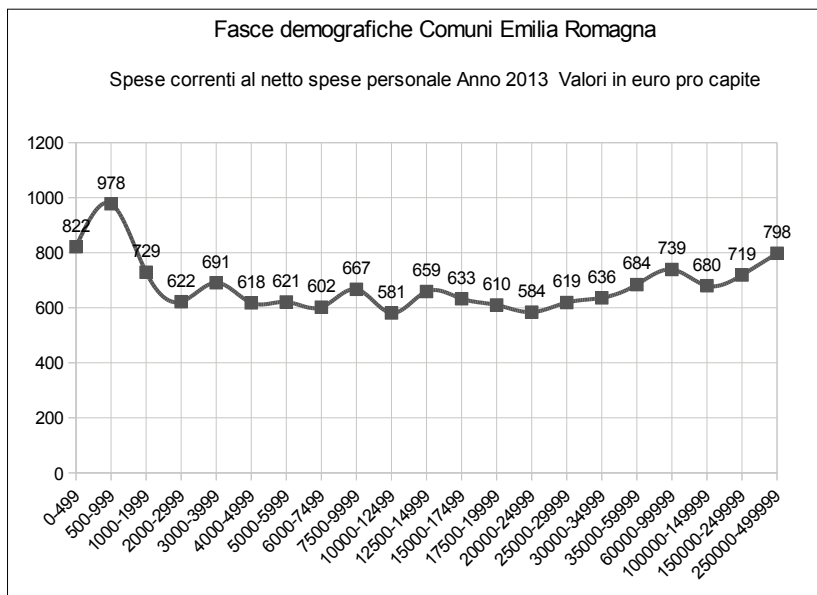
L'andamento dei valori regionali di tali spese è simile a quello nazionale, ma con minori picchi agli estremi delle fasce demografiche, ed evidenza il valore minimo *pro capite* per la fascia 6 (5.000-9.999 abitante) per 821 euro *pro capite*.



Anche i valori percentuali e *pro capite* delle spese correnti, di personale e correnti al netto del personale dei Comuni emiliano-romagnoli sono di poco al di sotto dei valori nazionali presentati dal Ministero dell'interno nel suo *report*.

Il valore minimo *pro capite* per le spese correnti al netto del personale si registra per la fascia 6 (5.000-9.999 abitanti) e rialzi dei valori verso le fasce agli estremi. Il risparmio teorico in Regione, calcolato con la stessa metodologia del livello nazionale, dovuto all'aggregazione dei 155 Comuni attualmente al di sotto dei 5.000 abitanti nella fascia demografica tra i 5.000 e i 10.000 abitanti, sarebbe del 10,54% per le spese correnti al netto del personale e del 19,13% per il totale delle spese al netto del personale e del rimborso prestiti.

Un'analisi più di dettaglio sui Comuni della Regione Emilia-Romagna è stata fatta su altre tre voci di spesa, già rilevate anche nel *report* del Ministero nella tabella B, e cioè: totale spese correnti, spese di personale e spese correnti al netto di spese di personale.



Da questa analisi emerge che il risparmio teorico, dovuto all'aggregazione dei 212 Comuni al di sotto dei 7.500 abitanti nella fascia demografica tra i 7.500 e i 10.000 abitanti, sarebbe del 4,62% per il totale spese correnti, del 25,74% per le spese di personale e dell'1,02% delle spese correnti al netto del personale.

Se si passa all'aggregazione dei 244 Comuni al di sotto dei 10.000 abitanti nella fascia demografica tra i 10.000 e i 12.500 abitanti, il risparmio teorico sarebbe del 13,79% per il totale spese correnti, del 16,48% per le spese di personale e del 12,64% delle spese correnti al netto del personale. La tendenza certa al risparmio nelle voci di spesa di bilancio nelle fusione dei piccoli Comuni è ulteriormente confermata anche per fasce demografiche di Comuni compresi tra i 10.000 e i 12.500 abitanti con risparmi teorici *pro capite* per ogni voce rispettivamente di euro 119, 33 e 84.

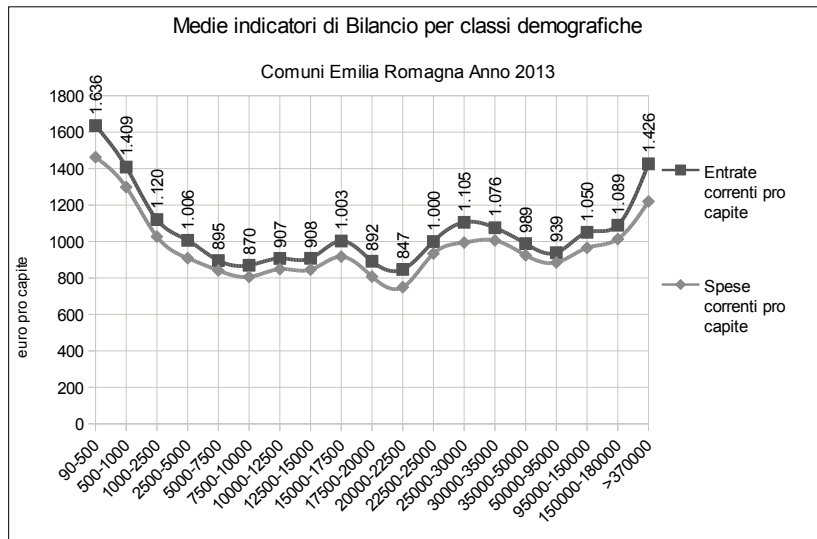
Per quanto riguarda le entrate, sono stati analizzati i valori delle entrate tributarie del 2013 dei Comuni della Regione Emilia-Romagna per le 12 fasce demografiche utilizzate dal Ministero. Come per il dato na-

zionale, un minore gettito delle entrate tributarie in conseguenza dei minori valori medi registrati per i Comuni della fascia demografica sesta, stimato nel 16,58% e in meno 104 euro *pro capite*, porta vantaggi per la collettività in termini di minore pressione fiscale o, in alternativa, qualora si scegliesse di mantenere la stessa pressione fiscale, le disponibilità di maggiori risorse da destinare all'incremento della qualità dei servizi offerti.

Sono stati inoltre elaborati i dati degli 11 indicatori di bilancio consuntivo dei Comuni⁶, per avere l'andamento negli anni dal 2009 al 2013.

Dalle serie storiche dal 2009 al 2013 di tutti gli 11 indicatori si evidenzia che le fasce demografiche con grande maggioranza, sia negli anni sia negli indicatori, di migliore *performance* sono quelle 7.500-10.000 e 10.000-12.500 abitanti rispetto ai Comuni nelle fasce demografiche di minori dimensioni.

Esempio di grafico per anno 2013 e per 2 indicatori:



(6) Fonte: <http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>.

Anche per quanto riguarda la serie storica delle spese di personale e delle funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, viene confermata, nella grande maggioranza dei 5 anni presi in esame, la minore spesa *pro capite* per i Comuni nelle fasce demografiche 7.500-10.000 e 10.000-12.500 abitanti rispetto ai Comuni nelle fasce demografiche di minori dimensioni.

3. Analisi dei numeri del personale dipendente e del costo totale del personale dei Comuni

3.1. I contesti nazionale e regionale emiliano-romagnolo

La recente deliberazione della Corte dei conti, Sezione Autonomie locali, n. 16 del 30 aprile 2015 («La spesa per il personale degli Enti territoriali. Analisi della consistenza numerica e funzionale del personale e della relativa spesa di Regioni, Province e Comuni nel triennio 2011-2013»), assume come termine di paragone il dato di consistenza del numero di personale dipendente da ogni ente rapportato alla popolazione residente dello stesso ente. Semplificando la definizione si può assumere come valore di riferimento e confronto fra i Comuni il dato di dipendente per mille abitanti.

Tale dato è strettamente correlato se non anche sovrapponibile al dato della spesa complessiva per il personale in ogni Comune.

Il dato medio nazionale per i Comuni di n. dipendenti/1.000 abitanti è di 6,27 per le Regioni a statuto ordinario, e quello della Regione Emilia-Romagna è di 6,62, contro il valore medio di 6,19 delle 5 Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria ed Emilia-Romagna).

Il valore medio regionale è di poco superiore sia a quello nazionale, sia a quello del Centro-Nord.

La stessa Corte dei Conti ribadisce che «... le politiche di progressivo contenimento della spesa di personale si sono ispirate ai seguenti ambiti prioritari di intervento: *a)* razionalizzazione e snellimento delle procedure burocratico-amministrative; *b)* contenimento delle dinamiche di crescita della spesa per contrattazione integrativa; *c)* riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti, anche attraverso la parziale reintegrazione del personale cessato dal servizio e il contenimento del lavoro flessibile [...] permane l'indirizzo volto al

ridimensionamento dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti. Tale indirizzo trova riscontro nella disciplina del *turn over* introdotta dall'art. 3, comma 5-*quater*, del citato d.l. 90/2014, che è consentito in misura piena dall'anno 2015 soltanto in favore degli enti la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 25%».

Assumiamo perciò anche il dato relativo al rapporto tra spesa di personale e spesa corrente totale come dato di riferimento e confronto fra i Comuni, per il quale il valore di 25% è preso come soglia al di sopra della quale non si riconosce una positiva *performance* del Comune.

Solo nel 2013 la maggior parte dei Comuni emiliano-romagnoli ha avuto un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente totale al di sotto del 25%. Dal 2009 al 2012 invece tale rapporto era stato quasi totalmente al di sopra del 25% per i Comuni emiliano-romagnoli.

Anche il dato della spesa di personale *pro capite* per abitante dei Comuni è utile per una comparazione fra i Comuni. I valori riscontrati per il 2013 per i Comuni emiliano-romagnoli vanno da un massimo di 425 euro *pro capite* di media nei Comuni della fascia 90-500 abitanti, ad un minimo di 175 euro *pro capite* di media nei Comuni della fascia 7.500-10.000 abitanti. Una variazione di valore di circa il 150% tra il minimo e il massimo.

Si è proceduto ad aggregare i Comuni per fasce demografiche per poter ottenere dati di sintesi e significativi e per valutare le *performance* per dimensioni demografiche dei Comuni. Ciò può anche dare indicazioni per le soglie di efficacia economica per le fusioni di Comuni.

Per un'analisi più approfondita sul personale dipendente dei Comuni sarà necessario tenere conto delle funzioni conferite dai Comuni alle Unioni e del relativo personale trasferito. Tale situazione varia da Unione a Unione e di frequente anche da Comune a Comune all'interno di una stessa Unione. I dati considerati non tengono conto delle diverse funzioni gestite in proprio dai Comuni e del relativo personale.

Inoltre i dati di personale dovranno essere relazionati all'effettiva gestione dei servizi resi alla cittadinanza. Se si può assumere che i servizi generali e le funzioni fondamentali dei Comuni sono resi con personale dipendente, per i servizi a domanda individuale, in particolare quelli di supporto alla scuola e quelli sociali, si possono riscontrare diversità

significative da Comune a Comune se resi alla cittadinanza tramite ditte esterne o tramite personale dipendente del Comune.

Pertanto un'analisi approfondita sui Comuni dovrebbe essere condotta sui centri di costo di ogni Comune per poter valutare il costo effettivo e complessivo di un servizio reso al cittadino e, per i servizi a domanda individuale, il grado di copertura dei costi ottenuto dalle tariffe applicate per utente.

3.2. Il personale dipendente dei Comuni suddivisi per fasce demografiche

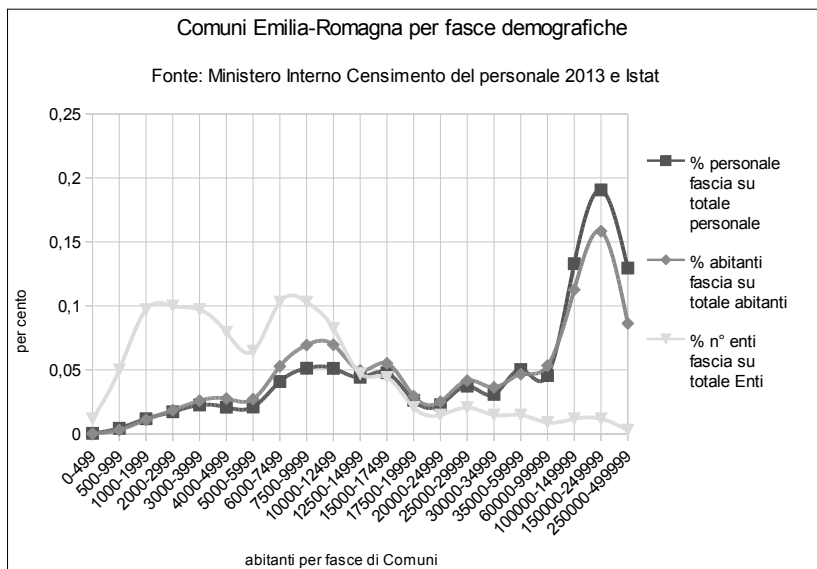
Una comparazione tra i dati di personale dipendente dei Comuni, i loro abitanti e il numero dei Comuni per le 21 fasce demografiche ci riporta i seguenti risultati:

Fascia	Abitanti	N. Comuni	Abitanti nella fascia	Personale in servizio	Tot.fascia n. personale ogni 1.000 ab.
1	0-499	4	943	12	12,73
2	500-999	17	13756	128	9,31
3	1.000-1.999	33	49390	347	7,03
4	2.000-2.999	34	82450	506	6,14
5	3.000-3.999	33	115417	661	5,73
6	4.000-4.999	27	122983	611	4,97
7	5.000-5.999	22	121047	614	5,07
8	6.000-7.499	35	235101	1197	5,09
9	7.500-9.999	35	309010	1501	4,86
10	10.000-12.499	28	309887	1498	4,83
11	12.500-14.999	16	220700	1294	5,86
12	15.000-17.499	15	245363	1398	5,70
13	17.500-19.999	7	131341	766	5,83
14	20.000-24.999	5	111874	666	5,95
15	25.000-29.999	7	185547	1092	5,89
16	30.000-34.999	5	161747	903	5,58
17	35.000-59.999	5	207752	1471	7,08
18	60.000-99.999	3	237643	1333	5,61
19	100.000-149.999	4	501598	3891	7,76
20	150.000-249.999	4	705031	5578	7,91
21	250.000-499.999	1	384202	3791	9,87
TOTALI		340	4452782	29258	6,57

Fonte: Censimento del personale degli Enti locali Ministero dell'interno. Dati scaricabili anche dal portale Statistica/StRia Regione Emilia-Romagna.

Prendiamo ora in considerazione i valori percentuali di ognuna delle 21 fasce demografiche relativi alle tre serie di dati: numero di Comuni, abitanti, personale in servizio.

Fascia	Abitanti	N. Comuni	Abitanti nella fascia	Personale in servizio	% n. enti fascia su totale Enti	% abitanti fascia su totale abitanti	% personale fascia su totale personale
1	0-499	4	943	12	1,18%	0,02%	0,04%
2	500-999	17	13756	128	5,00%	0,31%	0,44%
3	1.000-1.999	33	49390	347	9,71%	1,11%	1,19%
4	2.000-2.999	34	82450	506	10,00%	1,85%	1,73%
5	3.000-3.999	33	115417	661	9,71%	2,59%	2,26%
6	4.000-4.999	27	122983	611	7,94%	2,76%	2,09%
7	5.000-5.999	22	121047	614	6,47%	2,72%	2,10%
8	6.000-7.499	35	235101	1197	10,29%	5,28%	4,09%
9	7.500-9.999	35	309010	1501	10,29%	6,94%	5,13%
10	10.000-12.499	28	309887	1498	8,24%	6,96%	5,12%
11	12.500-14.999	16	220700	1294	4,71%	4,96%	4,42%
12	15.000-17.499	15	245363	1398	4,41%	5,51%	4,78%
13	17.500-19.999	7	131341	766	2,06%	2,95%	2,62%
14	20.000-24.999	5	111874	666	1,47%	2,51%	2,28%
15	25.000-29.999	7	185547	1092	2,06%	4,17%	3,73%
16	30.000-34.999	5	161747	903	1,47%	3,63%	3,09%
17	35.000-59.999	5	207752	1471	1,47%	4,67%	5,03%
18	60.000-99.999	3	237643	1333	0,88%	5,34%	4,56%
19	100.000-149.999	4	501598	3891	1,18%	11,26%	13,30%
20	150.000-249.999	4	705031	5578	1,18%	15,83%	19,06%
21	250.000-499.999	1	384202	3791	0,29%	8,63%	12,96%
TOTALI		340	4452782	29258	100,00%	100,00%	100,00%



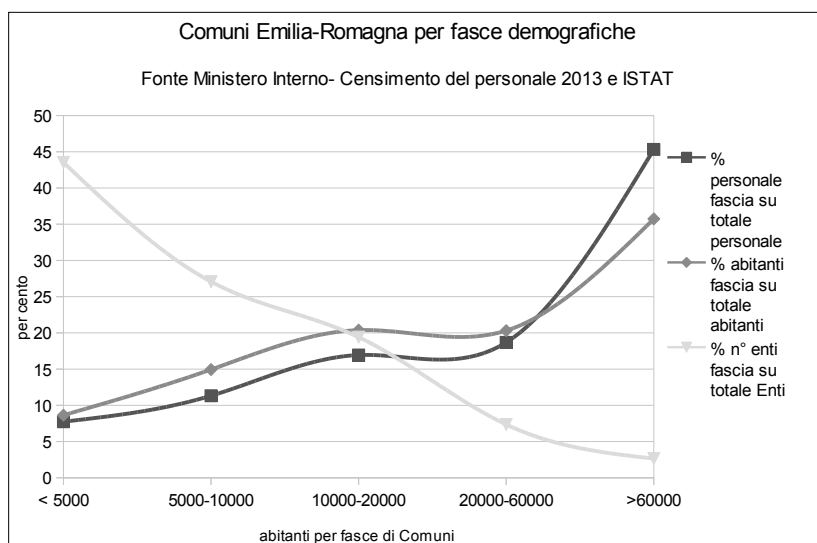
Nella tabella e nel relativo grafico si nota che nelle fasce da 0 a 5.000 abitanti a un'alta percentuale di enti comunali corrisponde una bassa percentuale sia di abitanti sia di personale. Il che fa pensare a un carico maggiore di risorse economiche e di personale destinato al solo mantenimento dell'ente comunale per le funzioni di amministrazione generale necessarie per ognuno di essi.

La quasi coincidenza dei valori percentuali delle tre serie di dati si registra nelle fasce demografiche dai 12.500 ai 25.000 abitanti. Si può ritenere che gli enti comunali in queste fasce demografiche abbiano un efficace rapporto tra risorse di personale, abitanti e numero di enti comunali da gestire.

Cumulando i dati delle tre serie in sole 5 fasce demografiche il risultato è ancora più evidente: nella fascia tra i 10.000 e 20.000 abitanti i tre valori percentuali quasi coincidono. Alle estremità la fascia fino a 5.000 abitanti registra un notevole scostamento tra i valori delle tre serie: per il 43,53% dei Comuni abbiamo il 7,74% del personale dipendente e l'8,64% degli abitanti sul totale regionale.

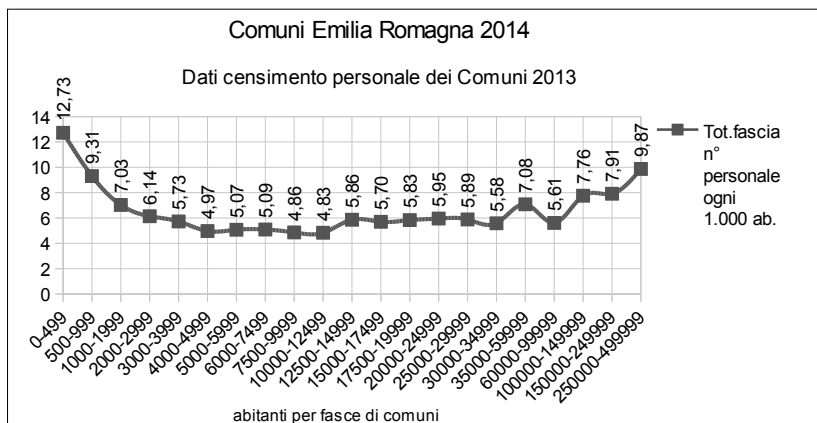
I Comuni con più di 60.000 abitanti coincidono con i 9 Comuni capoluogo di Provincia e di Regione, oltre a Carpi, Imola e Cesena.

	Abitanti	% personale fascia su totale personale	% abitanti fascia su totale abitanti	% n. enti fascia su totale Enti
< 5.000	5,000	7,74	8,64	43,53
5.000-10.000	11,32	14,94	27,06	
10.000-20.000	16,94	20,38	19,41	
20.000-60.000	18,68	20,31	7,35	
>60.000	45,32	35,73	2,65	



3.3. Personale per mille abitanti nelle fasce demografiche dei Comuni

Il valore minimo di 4,83 di numero di personale per 1.000 abitanti si registra nella fascia di Comuni tra i 10.000 e i 12.500 abitanti. Le fasce dai 4.000 ai 12.500 abitanti hanno i valori più bassi e con una minima variazione tra loro: compresi tra un minimo di 4,83 e un massimo di 5,09.



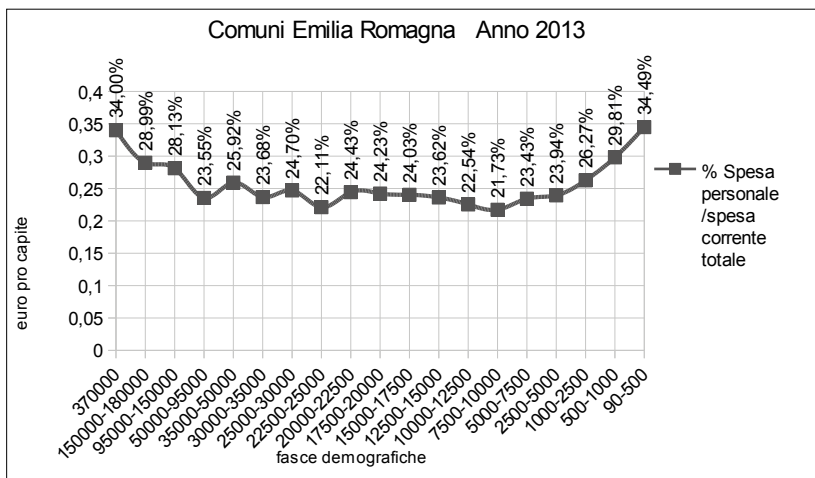
Il Ministero dell'Interno con decreto del 24 luglio 2014 ha stabilito i rapporti medi dipendenti-popolazione per fasce demografiche per enti in dissesto e per quelli che hanno fatto ricorso al riequilibrio finanziario pluriennale. Tali rapporti medi sono con valori più alti di quelli che si registrano nella Regione Emilia-Romagna e sopra riportati.

3.4. *Spese di personale pro capite per fasce demografiche dei Comuni*

Se valutiamo i dati relativi all'indicatore dei bilanci consuntivi dei Comuni per il 2013 registriamo lo stesso andamento: la fascia demografica dei Comuni con una spesa per il personale *pro capite* più bassa è quella tra i 10.000 e 12.500 abitanti con 168 euro all'anno per abitante. La serie più bassa di valori si ha per i Comuni con più di 5.000 abitanti e fino a 20.000.

3.5. *Spese di personale su spesa corrente totale per fasce demografiche dei Comuni*

Dai certificati dei conti consuntivi dei Comuni per il 2013 si ottengono i seguenti valori per le fasce demografiche riportate nel grafico:



Come si vede la soglia del 25% indicata a livello nazionale come non superabile per i Comuni in dissesto non è raggiunta dalla maggior parte dei Comuni emiliano-romagnoli nel 2013.

4. Conclusioni

I dati risultanti dalle analisi comparate sulle fasce demografiche dei Comuni emiliano-romagnoli per indicatori economici e numero di personale dipendente al 2013 indicano che le migliori *performance* si hanno nei Comuni compresi nelle fasce demografiche tra 7.500 e 12.500 abitanti e, per alcuni indicatori, fino a 20.000 abitanti.

L'analisi dei dati è stata compiuta sulle banche dati pubbliche dei Comuni nei siti del Ministero dell'interno e della Regione Emilia-Romagna relativi a: spese correnti *pro capite* al netto del personale, entrate correnti *pro capite*, gli indicatori di bilancio consuntivo dei Comuni, numero medio di personale per mille abitanti, costi *pro capite* del personale, spesa di personale su spesa corrente totale.

Questi risultati, in particolare per quanto riguarda il personale dipendente, non tengono però conto delle funzioni conferite dai Comuni alle Unioni e del relativo personale trasferito, nonché delle diversità fra Comuni per le modalità di gestione dei servizi a domanda individua-

le, e cioè se tali servizi si svolgono con personale di ditte esterne o del Comune.

Sulla base dei dati analizzati non si può individuare con precisione una soglia demografica minima utile per la istituzione di nuovi Comuni da fusione. È però chiaro che la fusione dei Comuni sotto i 5.000 abitanti in nuovi Comuni sopra i 7.500 ed oltre porta ad economie certe sulle principali voci di bilancio e ad una ottimizzazione delle risorse umane sia in termini quantitativi che qualitativi.

Gli argomenti che hanno riempito i processi di fusione conclusi e in corso vanno dalla consapevolezza dei problemi attuali (istituzionali, economici, organizzativi, sociali) alla elaborazione collettiva di strumenti di gestione del nuovo Comune, oltre ad un necessario sguardo al futuro. Per favorire questo approccio a largo spettro la Regione Emilia-Romagna mette a disposizione di tutti e facilita l'utilizzo delle banche dati statistiche e di finanza locale, nonché testi *standard* per informazioni procedurali e cronoprogrammi e per gli studi di fattibilità che possono essere redatti direttamente dai Comuni interessati⁷.

Nella scelta della fusione in nuovo Comune intervengono perciò varie motivazioni di diversa natura, che non si possono ridurre a uno o più indicatori numerici.

La fusione di Comuni si può perciò definire una questione complessa, acquisendo questo termine dall'elenco di tipologie di problemi utilizzato in molti studi sulla organizzazione dei gruppi in ambiente lavorativo, che suddividono i problemi in semplici, complicati e complessi⁸.

La strategia per gestire in modo ottimale le situazioni complesse ha un aspetto particolarmente attraente: dare potere alle persone. L'approccio italiano alla fusione dei Comuni punta sulla partecipazione della po-

(7) Vedi <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/>, <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni>.

(8) ATUL GAWANDE, *Checklist. Come fare andare meglio le cose*, Einaudi, 2011, p. 49: «I problemi semplici sono quelli del tipo “preparare un dolce a partire dagli ingredienti”. Una volta acquisite le tecniche di base, basta seguire la ricetta per avere un’alta probabilità di successo. I problemi complicati sono quelli del tipo “mandare un razzo sulla luna”. Di norma il successo finale richiede il ricorso a competenze specialistiche di svariate persone, e più probabilmente di svariate *équipe* [...] I problemi complessi sono quelli del tipo “crescere un figlio”. Avere già allevato un figlio [...] non dà nessuna garanzia di successo per il figlio successivo. La competenza è importante ma di sicuro non sufficiente».

polazione tramite *referendum* e ancora di più sulla iniziativa legislativa promossa dagli organi deliberanti dei Comuni o di comitati di cittadini. L'imposizione dall'alto di istituire nuovi Comuni mediante fusione non è stata fino ad ora praticata, anche se le legislazioni regionali in materia non la escludono. Incentivi economici e agevolazioni legislative, definiti in letteratura anche «spinte gentili, approcci che influenzano le decisioni pur salvaguardando la libertà di scelta»⁹, sono le formule più utilizzate sia dallo Stato sia dalle Regioni.

Il processo di fusione di Comuni ha quindi bisogno di un impianto che punti fin dall'inizio sulla partecipazione consapevole dei cittadini e degli amministratori comunali, per fare nascere un nuovo Ente locale che loro stessi dovranno far crescere nel migliore dei modi.

Altro fattore utile sarà la collaborazione di diverse professionalità e competenze di personale dei Comuni stessi e il loro coinvolgimento diretto nel processo di fusione per far sì che il nuovo Comune sia anche il risultato del loro lavoro di gruppo, insieme a quello della Regione e degli uffici statali, proiettato al futuro. Perciò saranno utili gruppi di lavoro interistituzionali e intersettoriali orientati su un obiettivo preciso, assegnato loro da scelte deliberate negli organi istituzionali di Comuni, Regioni e Stato. «È più probabile che idee nuove ed esempi convincenti sorgano dalla riflessione su problemi al più basso livello di astrazione e di generalità»¹⁰ che, nel caso delle fusioni di Comuni, diano risposte convincenti a queste, ed altre, semplici domande dei cittadini: cosa ne sarà dei servizi al cittadino sul territorio? A chi mi potrò rivolgere se non ho più il mio Sindaco? Il mio indirizzo rimarrà lo stesso? Per affrontare e risolvere questi problemi è efficace la metodologia del confronto tra esperienze attuate, per fornire supporto e indicazioni tecnico-pratiche ai tanti problemi che si pongono davanti ai promotori di processi di fusione, siano essi Sindaci o comitati di cittadini. Il monitoraggio, la valutazione e la divulgazione delle esperienze attuate saranno decisive per incentivare e moltiplicare processi di fusione di Comuni.

(9) R. THALER, C. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, Feltrinelli, 2009.

(10) D. KAHNEMAN, *Mappe di razionalità limitata: indagine sui giudizi e le scelte intuitivi*, in M. MOTTERLINI, M. PIATTELLI PALMARINI (a cura di), *Critica della ragione economica*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p. 130.

La specificità della Provincia di Belluno e i rapporti con la Regione del Veneto: brevi considerazioni sull'art. 15 del nuovo Statuto regionale

Luca Dell'Osta

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La specificità di Belluno, Provincia sui generis. – 3. Ancora sulle ragioni della specificità: il « ... territorio transfrontaliero ... ». – 4. Segue: « ... interamente montano ... ». – 5. Segue: « ... nonché abitato da significative minoranze linguistiche ... ». – 6. Il conferimento di forme e condizioni particolari di « ... autonomia amministrativa, regolamentare ... ». – 7. Segue: « ... finanziaria ... ». – 8. Una «specificità» incostituzionale? – 9. Le Province, oggi. – 10. La Provincia di Belluno come ente di secondo grado. – 11. La «specificità» di un territorio provinciale senza Provincia. – 12. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente elaborato intende approfondire il rapporto – con particolare riferimento al conferimento di funzioni amministrative – che oggi intercorre tra la Regione del Veneto e la Provincia di Belluno, a seguito dell'approvazione del nuovo Statuto regionale¹.

Grazie a quest'ultimo, infatti, e per quanto qui di interesse, con il conferimento «alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche, [di] forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria»², il Ve-

(1) L.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1, che ha interamente sostituito il precedente Statuto, contenuto nella legge 22 maggio 1971, n. 340.

(2) Art. 15, comma 5, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1, che si riporta integralmente di seguito per comodità di lettura e per evitare ulteriori rimandi in nota: «La Regione, ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario, conferisce con legge alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da si-

neto ha stabilito un legame del tutto particolare con la Provincia di Belluno, operando una scelta in palese controtendenza rispetto agli intendimenti di chi, nel dibattito politico degli ultimi anni, ha visto la Provincia – con una dose di forse eccessiva approssimazione – come un ente a volte semplicemente inutile, e a volte origine di buona parte dei mali che affliggono il sistema istituzionale italiano.

Nel caso veneto e bellunese, la Provincia è stata arricchita di numerose funzioni che le sono state conferite dal legislatore regionale. Tale legame tra i due enti non è quindi il risultato – magari non voluto – di una stratificazione normativa che si potrebbe definire, senza tema di smentita, sconclusionata³ e «contorta»⁴ (e che ha portato l'ente-Provincia, in Italia, a gestire sempre maggiori funzioni, a dispetto degli intenti volti ad attribuirgli – in quanto ente di «area vasta»⁵ – solamente compiti di coordinamento e di programmazione⁶); al contrario, grazie al nuovo Statuto, muta in senso sostanziale il rapporto tra Regione e Provincia, e questo

gnificative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associate quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale».

(3) Cfr., *inter alia*, F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in questa Rivista, supplemento n. 5, 2006, p. 45; A. BARBERA, *Da un federalismo «insincero» a un regionalismo «preso sul serio»? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, ottobre 2012.

(4) L'espressione è di S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*, in www.astrid-online.it, 2008, p. 6.

(5) Per una definizione del concetto di «area vasta» e per una riflessione sul governo dell'area vasta, vedi M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti «intermedi» o di area vasta*, in *Astrid – rassegna*, 36, 2006; G.C. DE MARTIN, G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana)*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia: Stato, Regioni, Enti locali*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2008; S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni del territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in www.federalismi.it, 1, 2014.

(6) Sui compiti di programmazione, promozione, indirizzo e raccordo delle Province, vedi M. RENNA, *Art. 20. Compiti di programmazione* (commento), in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 144 ss.

per una precisa e qualificata scelta del legislatore regionale che ha fornito un'interpretazione peculiare – e finora unica in Italia – del principio di sussidiarietà espresso nell'art. 118 Cost.

Il presente lavoro ha proprio l'obiettivo di analizzare le ragioni che, in senso contrario rispetto al comune sentire, hanno portato la Regione del Veneto a «riconosce[re]» – a livello statutario – «le specificità delle singole comunità che compongono il Veneto»⁷, e soprattutto a potenziare (e «autonomizzare») la Provincia di Belluno, con il conferimento a essa di una serie organica di materie puntualmente elencate nel quinto comma dell'art. 15 del nuovo Statuto.

2. La specificità di Belluno, Provincia sui generis

Prima di capire *come* sia possibile attuare un'autonomia «differenziata» per la Provincia di Belluno, è opportuno soffermarsi sul *perché* di una tale autonomia, ossia sul perché, a giudizio di chi scrive, è possibile ritenere del tutto peculiare il rapporto che oggi intercorre tra gli enti di cui si tratta.

La spiegazione di questo interrogativo è strettamente legata all'identità della Provincia di Belluno, la quale – come icasticamente puntualizzato dallo Statuto del Veneto – ha un «territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche». Sono proprio questi tre elementi a fondare la specificità del territorio della Provincia di Belluno, alla quale lo Statuto attribuisce l'autonomia. Inoltre, il riconoscimento della «specificità» del territorio bellunese non è un generico principio, la cui attuazione è interamente demandata alla discrezionalità del legislatore regionale ordinario: lo Statuto infatti si spinge oltre, evidenziando una serie di materie in cui dovranno essere conferite le «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», materie che riguardano, «in particolare», «politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo».

(7) Art. 15, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

3. Ancora sulle ragioni della specificità: il «...territorio transfrontaliero...»

Fra gli elementi richiamati, il «territorio transfrontaliero» è il primo. Una tutela per le zone transfrontaliere era già prevista dal TFUE⁸. Va evidenziato che il legislatore europeo annovera fra le zone con permanenti svantaggi non solo i territori transfrontalieri, ma anche quelli montani. Anche la legge 7 aprile 2014, n. 56, attribuisce alle Province montane «confinanti con Paesi stranieri»⁹ ulteriori funzioni fondamentali, previste dall'art. 1, comma 86, della stessa legge.

Per quanto riguarda la Provincia di Belluno, confinare con l'Austria, Paese da sempre all'avanguardia nella tutela della montagna per la sua stessa posizione geografica, significa doversi confrontare quotidianamente con una realtà molto più attenta alla valorizzazione del territorio montano e della sua peculiare economia (in specie in materia turistica e agricola), più di quanto non lo sia – e probabilmente più di quanto non lo possa essere – la Regione Veneto. Questo *deficit* di competitività è tanto maggiore se si ricorda, per completezza, che la Provincia di Belluno confina inoltre con le Province autonome di Trento e Bolzano e con la Regione a Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, tre realtà che, in virtù della loro ampia autonomia, hanno potuto predisporre politiche vantaggiose per lo sviluppo delle aree montane¹⁰.

(8) Si vedano gli artt. 174 TFUE, ex art. 158 TCE, e il successivo art. 175 TFUE, ex art. 159 TCE.

(9) Art. 1, comma 3, legge 7 aprile 2014, n. 56.

(10) Il territorio della Provincia autonoma di Bolzano è interamente montano; il territorio della Provincia autonoma di Trento è quasi interamente montano (solamente l'8,5% del territorio provinciale – 540 km² su una superficie totale di 6.212 km² – è situato in una fascia altimetrica fra i 65 e i 500 metri sul livello del mare). Si può aggiungere che, per quanto il «territorio transfrontaliero» possa sembrare l'argomento di minor pregnanza per giustificare la «specificità» della Provincia di Belluno, si segnala che è l'unico elemento sul quale la l.r. 13 aprile 2001, n. 11 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*) fondava un primo riconoscimento delle peculiarità della montagna bellunese. È anche opportuno accennare, in questa sede, ai *referendum* per cambiare Regione che, dal 2005 a oggi, hanno interessato quindici Comuni bellunesi e l'intera Provincia di Belluno. Sconfina dalla presente trattazione analizzare le motivazioni che hanno portato all'indizione dei *referendum*. Tuttavia, è possibile ricavare un minimo comune denominatore, individuabile nel disagio che le popolazioni bellunesi vivono quotidianamente, stretti fra due territori autonomi che, come si è visto, possono prevedere (e prevedono) forme di accentuata tutela nei confronti delle loro popolazioni. Sull'«inattuabile» *referendum* richiesto dalla Provincia di Belluno per il passaggio in Trentino-Alto Adige, vedi F. RATTO TRABUCCO, *L'inattuabile refe-*

4. Segue: «...interamente montano...»

Il secondo elemento posto alla base della «specificità» della Provincia di Belluno è il suo territorio interamente montano. Il peculiare rapporto istituito tra la Regione del Veneto e la Provincia di Belluno appare tanto più significativo qualora si leggano gli Statuti delle altre Regioni ordinarie, che hanno sì implementato politiche in favore della montagna, però senza arrivare a prevedere una differenziazione provinciale¹¹.

rendum per l'aggregazione della Provincia di Belluno alla Regione Trentino-Alto Adige, in questa Rivista, 3, 2011; definisce «paradossale» la «richiesta di alcuni Comuni [...] di essere staccati dalla esuberante Regione Veneto» M. MALO, *Principi e sistema veneto*, in M. MALO (a cura di), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 96. Sulle «soluzioni messe sul piatto» per risolvere i problemi del territorio bellunese prima dell'approvazione del nuovo Statuto regionale, vedi M. BARBERO, *Come (non) si risolve la questione delle "secessioni" dei Comuni di confine (e dei privilegi finanziari delle autonomie speciali)*, in www.federalismi.it, 9, 2008, p. 1.

(11) Gli Statuti di Liguria (legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1 e successive modificazioni), Campania (l.r. 28 maggio 2009, n. 6) e Puglia (l.r. 12 maggio 2004, n. 7) nulla prevedono in merito alla tutela della montagna. Prevedono invece forme di tutela gli Statuti di Marche (l. statutaria 8 marzo 2005, n. 1, che all'art. 4, comma 7, prevede che la Regione «riconosce la specificità del territorio montano e delle aree interne. Promuove politiche di intervento e di riequilibrio per assicurare un'equa distribuzione dei servizi e delle infrastrutture, occasioni di lavoro e adeguate condizioni di vita» e che all'art. 36, comma 5, prevede che «la Regione valorizza il ruolo delle Comunità montane»), Umbria (l.r. 16 aprile 2005, n. 21, che all'art. 11, comma 2, prevede che la Regione «tutela il patrimonio montano e rurale, idrico e forestale [...]»), Lazio (l. statutaria 11 novembre 2004, n. 1, che all'art. 8, comma 3, prevede che la Regione «opera per rimuovere gli squilibri economici mediante la destinazione di risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di aree territoriali svantaggiate, con particolare riguardo ai piccoli Comuni, alle aree rurali e montane nonché alle isole»), Abruzzo (Statuto 28 dicembre 2006, che all'art. 7, comma 4, prevede che «la Regione persegue il riequilibrio sociale ed economico in favore delle aree montane ed interne, assumendo adeguate iniziative», che all'art. 9, comma 1, prevede che «la Regione protegge e valorizza il paesaggio, le bellezze naturali, l'ambiente, la biodiversità e le risorse genetiche autoctone, l'assetto del territorio e il patrimonio rurale e montano, garantendone a tutti la fruizione» e che all'art. 69, comma 3, prevede che «la legge può attribuire o delegare funzioni amministrative a determinate categorie di Enti locali o a singoli Enti locali, tenendo conto della specificità delle funzioni da esercitare, della adeguatezza e della differenziazione esistente tra gli Enti locali riceventi»), Molise (Statuto contenuto nella deliberazione legislativa 22 febbraio 2011, n. 35, promulgato il 16 aprile 2014, che all'art. 3, comma 1, lett. b) prevede che la Regione cura in particolare «la valorizzazione dei propri territori e del patrimonio idrico e forestale, nonché la tutela delle specificità delle zone montane e collinari e della biodiversità»), Basilicata (l. 22 maggio 1971, n. 350, che all'art. 5, comma 2, prevede che «la Regione [...] assume iniziative in favore delle zone e delle Comunità montane» e che all'art. 9 prevede che «la Regione pone particolare impegno per lo sviluppo globale ed organico della montagna e per la crescita economica, sociale e democratica delle Comunità montane») e Calabria (l.r. 19 ottobre 2004, n. 25, che all'art. 48, comma 3, lett. a), riferendosi al Consiglio delle Autonomie locali, si limita a prevedere che «la legge regionale: a) disciplina le modalità e i criteri di composizione dell'organo, garantendo la rappresentanza dei diversi livelli istituzionali interni agli enti locali, ispirandosi a criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale nella individuazione dei suoi componenti, tutelando la rappresentanza dei piccoli Comuni, dei Comuni montani, nonché dei Comuni delle minoranze linguistiche»).

Una premessa di carattere semantico: per quanto riguarda il Veneto, l'attuale definizione di zone montane è contenuta nella l.r. 3 luglio 1992, n. 19 (*Norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità montane*) e successive modifiche (l.r. 9 settembre 1999, n. 39; l.r. 28 settembre 2012, n. 40)¹².

«La montagna soffre di uno svantaggio geografico strutturale permanente che determina un differenziale di costi a carico delle funzioni insediate»¹³. E in questo la montagna veneta, e quella bellunese in particolare, non fanno eccezione:

- una prima criticità della montagna riguarda la «polverizzazione amministrativa»¹⁴. La presenza sul territorio di molti piccoli Comuni, con una forte identitarizzazione intorno al singolo municipio, rende difficile non solo la gestione dei servizi sul territorio, ma anche «l'organizzazione di efficienti ed efficaci interventi di sostegno»¹⁵. In questo senso, la scarsità della popolazione e la difficoltà a confrontar-

(12) Per una definizione di “zona altimetrica di montagna” vedi *Glossario dei principali termini statistici*, disponibile in www.statistica.Regione.veneto.it. Per approfondire, vedi *Annuario statistico italiano* per l'anno di interesse (sezione “Ambiente e territorio”), dall'anno 2000 disponibili in formato elettronico sul sito www.istat.it. A livello europeo, manca una definizione organica di “montanità”, dal momento che «le definizioni esistenti sono [...] legate a politiche di tipo settoriale, con particolare riferimento alla politica agraria comune (Pac) ed allo sviluppo rurale» (V. COLLESELLI, *Quale montagna, quali montagne? Analisi degli interventi normativi*, in Aa.Vv., *Libro bianco sulla montagna veneta*, Santa Giustina, Unione Artigiani e Piccola Industria di Belluno, 2012, disponibile in http://confartigianatobelluno.eu/mont_veneta.asp, p. 21).

(13) G. GORLA, *Le determinanti economiche degli svantaggi relativi della montagna*, in G. CANNATA, G. FOLLONI, G. GORLA, *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Bologna, Bononia University Press, 2007, p. 5. La frase ricalca, in parte, l'enunciato normativo contenuto nell'art. 27, comma 2, legge 6 luglio 2009, n. 42 («[...] svantaggi strutturali permanenti [...]»). Di «disagio degli abitanti delle zone montane» parla invece F. ANGELINI, *Art. 44* (commento), in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, vol. I, 2006, p. 904. Per completezza, va comunque registrato che pare essersi definitivamente superata una concezione della montagna come zona esclusivamente svantaggiata o emarginata (lo dimostra lo stesso testo dell'art. 15 dello Statuto veneto, qui in commento), in favore di una visione che individua in essa – all'opposto – un elemento di crescita e di sviluppo, e non in via esclusiva per le popolazioni autoctone (in tal senso, vedi anche *infra* in questo paragrafo).

(14) L'espressione è in Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *Il Veneto e le sue Montagne. Priorità ed azioni. Proposta di Piano Programmatico Regionale 2010-2015*, in www.montagna-europa.it, 2009, p. 3.

(15) S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *Le diverse montagne del Veneto*, in Aa.Vv., *Libro bianco sulla montagna veneta*, cit., p. 74.

- si con realtà amministrative più complesse possono anche portare a una rilevante difficoltà nella selezione della classe dirigente;
- complanare alla polverizzazione amministrativa è la dimensione territoriale della Provincia di Belluno, ampia ma scarsamente abitata¹⁶, con i centri urbani spesso molto distanti l'uno dall'altro e situati in zone non sempre facilmente accessibili, soprattutto in inverno, con le condizioni climatiche avverse. Anche questo aspetto si esterna nella difficoltà ad organizzare i servizi primari sul territorio e a far sì che possa svilupparsi un tessuto di imprese tradizionali competitive sul mercato, nonostante la Provincia di Belluno presenti un numero di addetti all'industria leggermente superiore al dato del Veneto;
 - un'altra problematica, in parte conseguente alle due sopra evidenziate, è di carattere demografico, nelle forme di una bassa natalità (generalmente inferiore, in tutti i Comuni della Provincia di Belluno, alla mortalità¹⁷) e di un saldo migratorio che si pare essere positivo, ma che evidenzia uno spopolamento delle cosiddette "terre alte" in favore dei centri più grandi, di quelli più vicini alle principali arterie di comunicazione e di conseguenza alla "pianura", o di quelli la cui economia è più legata ai servizi. In questo senso, il potenziale vantaggio delle "terre alte", più di tutte le altre a fortissima vocazione turistica, viene vanificato proprio dalle criticità di cui si è detto (scarsa popolazione, difficoltà nei trasporti, oltre a un marcato stagionalismo);
 - infine, e subordinatamente rispetto a quanto sopra esposto, un'ulteriore criticità riguarda l'arretratezza infrastrutturale della Provincia, attinente in particolare alle vie di comunicazione¹⁸.

(16) Superficie: 3.678 km²; popolazione: 213.474 (dati censimento 2011); densità: 58,04 abitanti/km². Va sottolineato, come argomentato in Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *cit.*, p. 3 nota 3, che «gli indicatori relativi alla dispersione territoriale vengono spesso interpretati con una accezione positiva nelle indagini sulla qualità della vita [...]. È opportuno sottolineare tuttavia come tali dati vadano attentamente valutati avendo la dispersione territoriale anche e soprattutto *effetti negativi per quanto concerne i servizi pubblici per la persona*» (corsivo nostro).

(17) S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *cit.*, pp. 84-87.

(18) Parametrato a 1,000 il riferimento della Regione Veneto nel suo complesso, Belluno ha i seguenti indici relativi alle dotazioni infrastrutturali: rete stradale 0,666; rete ferroviaria 0,108; aeroporti 0,137; impianti e reti energetico ambientali 0,533; strutture e reti per la telefonia e la telematica 0,422; reti bancarie e di servizi vari 0,475; strutture culturali e ricreative 0,550; strutture per l'istruzione 0,361; strutture sanitarie 0,602. Nostra rielaborazione di dati tratti da Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *cit.*, p. 3 (riferibili al 2007).

A questo punto è possibile circoscrivere il cosiddetto fenomeno del “differenziale montagna”, cioè le differenze di costo derivanti da: «a) il maggiore fabbisogno di *input* a parità di *output* (minore produttività fattoriale totale); b) il particolare *mix* della domanda, che richiede prodotti più *input intensive*; [...] c) le ridotte alternative di produzione, che determinano una produttività inferiore dei fattori di produzione»¹⁹. Il differenziale montagna può quantificarsi in circa un quarto (variabilmente tra il 20 e il 30%) per quanto riguarda il minore reddito netto di un’azienda agricola di montagna rispetto a quella di pianura, e il maggior costo per i servizi sanitari e di trasporti; arriva al 300% per quanto riguarda la manutenzione ordinaria delle strade di montagna e addirittura al 600% relativamente agli interventi (straordinari) di adeguamento della rete viaria²⁰.

Alla luce di quanto detto, appare chiaro che il legislatore statutario, formulando l’art. 15, abbia voluto vedere nella montagna non un peso, bensì una risorsa da valorizzare, dal momento che «l’abbandono o il mantenimento in condizioni di marginalità di interi territori all’interno di Paesi avanzati [può] costituire una perdita economica non solo per le

(19) G. GORLA, *cit.*, p. 10. L’autore, nelle pagine precedenti, ricorre ad alcuni esempi per spiegare le sue conclusioni, che è opportuno in questa sede riportare *passim*: «Per costruire il medesimo tipo di abitazione, si ponga una casa singola, in montagna occorre impiegare quantità maggiori di taluni *input* rispetto alla pianura, a parità di altri *input*, per predisporre l’area da edificarsi, per realizzare le fondazioni su determinati tipi di suoli, per garantire la protezione delle condizioni climatiche più rigide, per rispettare più stringenti vincoli ambientali, ecc. [...]. Costruire una abitazione singola richiede lo stesso impiego di fattori di produttività alle diverse localizzazioni, così come costruire case a schiera, palazzine, palazzi, ecc. Tuttavia in montagna prevale la domanda di abitazioni di tipo diverso da quello di pianura, abitazioni alle quali sono associati maggiori fabbisogni unitari (*input* per unità di superficie complessiva), poiché diversa è l’utilità del medesimo bene che deriva ai consumatori [...]. Un ulteriore aspetto, rilevante soprattutto (ma non esclusivamente, almeno in linea di principio) per il comparto agricolo, è costituito dalla minore libertà nella scelta dell’ordinamento produttivo, in quanto vincolato al limitato numero di possibilità consentite dall’ambiente. Ciò impedisce di scegliere combinazioni culturali potenzialmente più vantaggiose, dunque comprime (potrebbe comprimere) la redditività dell’attività a paragone dell’agricoltura di pianura e, di conseguenza, determina una minore capacità a remunerare i fattori della produzione [...]».

(20) I dati sono contenuti in Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *cit.*, p. 17. Per approfondire il tema dei sovraccosti della montagna (e in particolare delle montagne della Valle d’Aosta, del Trentino e del Molise), si vedano gli studi ampiamente documentati contenuti in G. CANNATA, G. FOLLONI, G. GORLA, *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi agiuntivi*, Bologna, Bononia University Press, 2007.

popolazioni direttamente interessate, ma per l'intera collettività»²¹.

Come appare evidente, le criticità sopra esposte inducono a parlare non di "montagna", bensì di "montagne" (esigenza d'altra parte già fatta propria dalla dottrina più attenta, che criticava «il carattere "indifferenziato" della [definizione di] "montagna"»²² contenuta nella l. 25 luglio 1952, n. 991). Non è pertinente affrontare in questa sede i criteri con cui è possibile suddividere conseguentemente le diverse zone della Provincia di Belluno (e del Veneto)²³; tuttavia, non sfugge a chi scrive che una lettura disattenta dell'articolato normativo (e, in particolare, del punto in cui «la Regione», nel conferire «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», riconosce la «specificità del [...] territorio» bellunese) potrebbe portare a sostenere che lo Statuto, parlando di «specificità» al singolare, appiattisca le peculiarità che caratterizzano le singole zone della Provincia di Belluno, peculiarità che sono (paradossalmente!) tanto più evidenti, molteplici e numerose, quanto più si fanno proprie le caratteristiche critiche di natura amministrativa, territoriale, demografica e infrastrutturale di cui si è detto.

Tale interpretazione non appare fondata. Se è vero che il comma in esame è interamente dedicato alla Provincia di Belluno, non si può innanzitutto tralasciare l'ultima sua parte, che ribadisce – declinandolo nel contesto territoriale di riferimento – il principio di sussidiarietà già co-

(21) G. GORLA, *cit.*, pp. 5-6. In questo senso vedi anche C. DESIDERI, voce *Montagna*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1976, in particolare pp. 890-891: «In realtà sembra che i territori montani nel loro complesso si caratterizzino sempre più come aree marginali allo sviluppo in presenza del progressivo "concentrarsi" delle attività produttive nelle zone più favorite della bassa collina e pianura. Questa situazione non è senza conseguenza sulla condizione dei suoli e, in genere, ambientale dei territori montani; l'esodo, accompagnato allo spopolamento (che si ha quando l'attività agricola non viene sostituita da altre), determina infatti un ulteriore degradamento, cui si accompagna un aggravamento del dissesto idrogeologico con effetti *che interessano altresì le zone di collina e di pianura* [...]». L'esigenza di frenare l'esodo delle popolazioni e di integrarne i redditi, le prospettive e gli indirizzi di politica economica diretti a ristrutturare il settore agricolo, gli indirizzi di politica ambientale diretti a dar luogo a interventi prevalentemente conservativi, sono poi tutti elementi – a volte anche tra loro contraddittori – ai quali si fa riferimento per affermare l'opportunità di considerare i problemi dei territori montani non più solo in relazione alle prospettive dell'agricoltura *bensì anche a quelle del turismo, dell'artigianato, dell'industria e dei servizi*. Corsivi nostri.

(22) C. DESIDERI, *cit.*, p. 892.

(23) Ci sia consentito rimandare a S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *cit.*, pp. 43-110.

stituzionalizzato nell'art. 118, comma 1, della Costituzione: «La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale». In questo senso, la Provincia può ulteriormente differenziare al suo interno le funzioni che le vengono attribuite dalla Regione, modellandole e parametrando alle «specificità delle singole comunità che compongono il Veneto»²⁴ e che sono riconosciute *in primis* proprio dalla Regione. Se, infatti, analizzando – alla luce delle criticità sopra evidenziate – le singole zone della Provincia di Belluno, «ne segue una fotografia d'insieme con diverse tonalità di colore»²⁵, il nuovo Statuto è lungimirante e, almeno nell'ambito delle materie in cui vanno applicate «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», in via sostanziale, «chiude il cerchio» della sussidiarietà, creando le condizioni affinché la Provincia di Belluno, «d'intesa con le autonomie locali [...] e sulla base di appositi accordi», possa essa stessa concretizzare quella specificità (nella specificità!) che la Regione riconosce nel primo comma dell'art. 15.

5. Segue: «...nonché abitato da significative minoranze linguistiche...»

Infine, la presenza di «significative minoranze linguistiche» è il terzo elemento sul quale l'art. 15, comma 5, fonda la «specificità» della Provincia di Belluno. In effetti, sono numerosi i territori sui quali insistono comunità il cui linguaggio – diverso dall'italiano, e preservatosi pressoché invariato nel corso dei secoli –, rappresenta un vero e proprio elemento identitario, fortemente caratterizzante il legame della popolazione con il territorio. Nelle «terre alte» è radicata la comunità di lingua ladina²⁶; in altre zone della Provincia sono invece presenti comunità germanofone: a Sappada/Plodn si parla un dialetto germanico bavaro-carinziano,

(24) Art. 15, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

(25) S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *cit.*, p. 54.

(26) Vedi L. PANZERI, *I riferimenti alle minoranze linguistiche nel nuovo Statuto del Veneto: luci e ombre*, in *Le Regioni*, 3, 2013, p. 594.

mentre in Cansiglio (sul versante bellunese i Comuni di Tambre e Farra d'Alpago) si parla cimbri, varietà arcaica del bavarese.

Lo Statuto del Veneto, come altri Statuti regionali²⁷, richiama le «minoranze presenti nel proprio territorio»²⁸ già nel capo dedicato ai principi, e ne dispone il riconoscimento e la tutela aderendo, in questo senso, a un consolidato indirizzo legislativo nazionale e regionale che – a partire dall'art. 6 Cost. – prevede una valorizzazione delle minoranze linguistiche²⁹.

Tuttavia, il nuovo Statuto del Veneto, ponendo le minoranze alla base della specificità della Provincia di Belluno e prevedendo il conferimento a essa di forme particolari di autonomia proprio in materia di «minoranze linguistiche», si spinge oltre e crea le condizioni per «differenziare le misure di tutela, realizzando interventi funzionali non tanto al riconoscimento sempre e comunque di diritti linguistici in senso stretto [...] quanto, piuttosto, alla valorizzazione di ciascuna minoranza linguistica nella sua dimensione culturale»³⁰.

6. Il conferimento di forme e condizioni particolari di «...autonomia amministrativa, regolamentare...»

Come si concretizza il particolare rapporto intercorrente tra Regione del Veneto e Provincia di Belluno? Una delle sfide interpretative del nuo-

(27) A titolo di esempio, si vedano lo Statuto della Campania (l.r. 28 maggio 2009, n. 6) che tra gli obiettivi da perseguire inserisce «la tutela e la valorizzazione [...] delle diversità [...] linguistiche, nonché di quelle relative ai dialetti locali» (art 8, comma 1, lett. m)) e lo Statuto della Puglia (l.r. 12 maggio 2004, n. 7) per cui «la Regione riconosce, tutela e promuove le minoranze linguistiche presenti nel proprio territorio» (articolo 4, comma 1).

(28) Art. 2, comma 2, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

(29) A livello nazionale si vedano l. 15 dicembre 1999, n. 482 (*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche*); d.P.R. 2 maggio 2001, n. 345 (*Tutela delle minoranze linguistiche storiche*); l. 19 febbraio 2007, n. 19 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali*). A livello regionale vedi l.r. 1° agosto 1974, n. 40 (*Tutela del patrimonio storico, linguistico e culturale del Veneto*); l.r. 23 dicembre 1983, n. 60 (*Provvidenze a favore delle iniziative per la valorizzazione della cultura ladina*) con successive modifiche contenute nella l.r. 22 maggio 1984, n. 24; l.r. 23 dicembre 1994, n. 73 (*Promozione delle minoranze etniche e linguistiche del Veneto*); l.r. 13 aprile 2007, n. 8 (*Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico e culturale veneto*).

(30) L. PANZERI, *cit.*, pp. 603-604.

vo art. 15, comma 5 è proprio quello di perimetrare il significato dell'espressione «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», che ricalca quella già contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost.

La questione non è meramente semantica. Ci possono essere vari gradi di autonomia³¹, e un «conferimento di autonomia» generale, complessivo, senza ulteriori specificazioni, sarebbe apparso generico, difficilmente gestibile e, con ogni probabilità, eccessivamente rigido: il legislatore, in fase di attuazione, sarebbe stato costretto a conferire alla Provincia di Belluno tutta l'autonomia possibile (con l'unico limite delle «esigenze di carattere unitario» di cui al primo periodo del comma), senza la possibilità di adattarla alle esigenze concrete e mutevoli del territorio bellunese. Il conferimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» appare, al contrario, più flessibile: il grado di autonomia conferita non solo è legato alle specificità del territorio, ma ne è dipendente (ecco il motivo dell'utilizzo dell'aggettivo «particolari»). La Regione, inoltre, deve tenere conto delle capacità di gestione delle forme e condizioni particolari di autonomia da parte dell'ente conferitario (cioè la Provincia di Belluno), potendosi in questo senso prevedere un conferimento in più fasi, che possa rispondere – per gradi – non solo alle istanze autonomistiche della Provincia, ma anche e in special modo alle concrete modalità di amministrazione e di governo degli enti provinciali a ciò deputati. Appare quindi evidente che le «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa» non si limitino a coincidere con un (pur massiccio) conferimento di funzioni, ma attengano a un più generale concetto di autogoverno del territorio, fino a spingersi a prevedere una serie di interventi derogatori rispetto alla normativa regionale³².

Infine, le «forme e condizioni particolari di autonomia» regolamentare attengono ovviamente alla disciplina delle «forme e condizioni partico-

(31) In questo senso vedi S. DE FINA, voce *Autonomia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

(32) In questo senso si veda la l.r. 8 agosto 2014, n. 25, approvata in attuazione dell'art. 15 dello Statuto, che prevede deroghe, rispetto alla complessiva legislazione regionale, in materia di sportello unico (art. 3), di esercizi commerciali (art. 5), di alberghi e di strutture di ospitalità diffuse (art. 6), di aziende agricole (art. 7), di qualificazione energetica degli edifici (art. 9), oltre che in materia di regolazione dei costi e dei fabbisogni standard di competenza della Regione (art. 10).

lari di autonomia amministrativa» conferite dalla Regione. A questo proposito, l'art. 19, comma 3 dello Statuto – che ricalca quasi testualmente l'art. 117, comma 6, Cost. – fornisce una indicazione chiarissima («I Comuni, le Province e le città metropolitane esercitano la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»), e stabilisce inoltre che «l'efficacia delle norme di regolamento regionale che disciplinano lo svolgimento delle funzioni conferite agli Enti locali cessa con l'entrata in vigore di autonomia regolamentazione da parte degli enti locali stessi». Se è quindi possibile sostenere che gli enti locali esercitano la potestà regolamentare relativamente alle funzioni loro attribuite, potendosi ricomprendere l'esercizio di funzioni nel concetto di «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa» previsto dall'art. 15, comma 5, si può conseguentemente sostenere che la Provincia di Belluno esercita la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa» che le vengono conferite dalla Regione.

7. *Segue: «...finanziaria...»*

Più complesso appare definire la portata delle «forme e condizioni particolari di autonomia» finanziaria.

L'autonomia finanziaria è disciplinata dall'art. 119, comma 1, Cost., e secondo la dottrina «è la capacità di un Ente autonomo territoriale di provvedere con propri mezzi economici alle proprie necessità attraverso una potestà di autodeterminazione sia nella scelta dei mezzi finanziari occorrenti per soddisfare i propri fini, sia nell'uso delle risorse disponibili»³³.

Appare quindi evidente che è l'autonomia finanziaria ad assicurare agli enti l'esercizio dell'autonomia locale, la quale «sostanzialmente fonda presupposto e garanzie [proprio] nell'autonomia finanziaria. L'indirizzo politico autonomo è reso attuale dall'autodeterminazione degli enti locali in tema di finanza pubblica. In tal senso, si garantisce l'accentuazione della responsabilità dell'ente e dell'autocontrollo, oltre che dell'auto-

(33) P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 5, 2010, p. 1162.

nomia politica, e si assicura l'attenuazione della rivendicazione corporativa degli Enti locali, nonché della tendenza da parte dello Stato di ridurre l'autonomia politica»³⁴.

Durante la discussione in commissione della bozza di Statuto, infatti, l'attribuzione di «forme e condizioni particolari di autonomia» finanziaria è stata giustificata con la necessità di permettere alla Provincia di Belluno, stabilita l'entità dei trasferimenti di risorse e di personale per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite, di poter gestire tali risorse senza vincolo di destinazione, decidendo con piena discrezionalità se investire maggiormente in un ambito piuttosto che in un altro, fatti ovviamente salvi i livelli minimi regionali di efficienza delle funzioni amministrative di cui all'art. 13 dello Statuto (attuando, in questo modo, la «potestà di autodeterminazione [...] nell'uso delle risorse disponibili»).

Infine, nell'ambito dell'autonomia finanziaria appare possibile prevedere, anche tenuto conto del sistema fiscale delle confinanti Province autonome di Trento e Bolzano, una compartecipazione della Provincia di Belluno a tributi di natura regionale (addizionali regionali e imposta regionale sulle attività produttive).

8. Una «specificità» incostituzionale?

Circa il rapporto intercorrente tra la Provincia di Belluno e la Regione del Veneto istituito dall'art. 15, non è mancato chi ha sostenuto – e non senza apparente giustificazione – che «sembra lecito nutrire qualche dubbio sulla sua (dell'art. 15, *n.d.a.*) compatibilità con il dettato dell'articolo 114, comma 2, della Costituzione, secondo il quale tutti gli Enti autonomi territoriali godono di «*poteri e funzioni secondo i principi dettati dalla Costituzione*» [...]. Vero è che si potrebbe optare per una interpretazione alternativa, che non induca a leggere [...] l'attribuzione alla Provincia di Belluno di uno *status* giuridico particolare, esclusivo, ma allora sarebbe difficile sfuggire ad una diversa obiezione, diretta a rimarcare la superfluità della disposizione, visto che la specificità del territorio e della comunità

(34) A. AMATUCCI, voce *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 3. Vedi anche G. FALSITTA, *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2012, in particolare pp. 621-624.

della Provincia di Belluno potrebbero essere adeguatamente riconosciute e garantite dalle previsioni generali e astratte»³⁵.

Per confutare l'obiezione di incostituzionalità e, in subordine, quella di superfluità dell'art. 15, è opportuno sottolineare nuovamente che l'articolo in esame attribuisce autonomia alla Provincia di Belluno, «in considerazione della specificità del suo territorio» – il quale (diversamente da tutti gli altri territori della Regione) è «transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche», – «in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo». Conseguentemente, il legislatore regionale prende atto della «specificità» del territorio bellunese, ne pone a giustificazione tre elementi (il territorio transfrontaliero, interamente montano e abitato da minoranze linguistiche), e quindi attribuisce all'ente provinciale, in quanto interamente insistente sul territorio riconosciuto specifico, «forme e condizioni» di autonomia che sono «particolari» proprio per rispondere alla specificità del territorio. Non avviene invece il contrario, come pare leggersi nella citazione di cui sopra: la «specificità» del territorio di Belluno non deriva dal conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia, ma il conferimento è giustificato (anche) dalla «specificità» di cui si tratta. Conseguentemente, la Regione non istituisce un ente con uno «*status* giuridico particolare, esclusivo»³⁶.

Inoltre, va ulteriormente chiarito che l'intervento regionale *ex* art. 15, comma 5 potrà concretizzarsi nelle sole materie di competenza regionale (concorrente o residuale *ex* art. 117, comma 3 e 4, Costituzione), senza quindi confliggere con l'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Ancora, «il legislatore ricorre all'enunciazione esplicita di un principio so-

(35) P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori del nuovo Statuto veneto*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 458-459.

(36) *Ibidem*, p. 459.

lo quando non sa tradurlo in norme operative»³⁷. Indicare quindi le materie nelle quali la Regione, «con legge», «conferisce [...] forme e condizioni particolari di autonomia», equivale a differenziare Belluno in maniera del tutto peculiare rispetto agli altri Enti locali: non è escluso che anche le altre Province del Veneto, in attuazione del primo e del secondo comma dell'art. 15³⁸, possano ottenere, in futuro, lo stesso grado di autonomia della Provincia di Belluno, o addirittura un grado maggiore, seppur con una qualche forzatura legata al fatto che il secondo comma parla di «*particolari competenze amministrative*», mentre le «*forme e condizioni particolari di autonomia*» previste dal quinto comma presentano una natura più ampia e articolata. Tuttavia l'autonomia di Belluno, pur non essendo diversa per qualità o per natura giuridica rispetto a quella (per ora meramente potenziale) delle altre Province, è l'unica ad avere la sua *ratio* non solo nel principio di sussidiarietà ma nella «*specificità del [...] territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche*», caratteristiche che, nel panorama veneto, sono unicamente riferibili alla Provincia di Belluno e che – come si è argomentato – sono poste a fondamento della sua «*specificità*». Complessivamente, quindi, «l'originalità della scelta riguardante la Provincia di Belluno consiste nell'aver progettato una *differenza di specie* tra Enti locali appartenenti alla medesima categoria, coglibile sulla base dell'intensità e dell'estensione dei poteri, nonché delle funzioni attribuite alla Provincia di Belluno, senza che si sia consumato un cambiamento di *status giuridico* dell'ente provinciale, in elusione del dettato costituzionale»³⁹.

(37) R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 367.

(38) «La Regione riconosce le specificità delle singole comunità che compongono il Veneto. Ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario della Regione, la legge regionale può conferire, previe apposite intese, particolari competenze amministrative a Province o ad Enti locali associati, trasferendo contestualmente le risorse necessarie per l'esercizio di tali funzioni».

(39) Così S. PIAZZA, *La montagna veneta come area differenziata, da Statuto a Statuto. Intorno all'evoluzione legislativa regionale e statutaria per il territorio montano*, in F. AGOSTINI (a cura di), *La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica, diritto*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 271. Si veda anche M. MATTIUZZI, *Art. 15 – Specificità delle singole comunità, dei territori montani e della Provincia di Belluno* (commento), in L. BENVENUTI, G. PIPERATA, L. VANDIELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia, Cafoscara, 2012, p. 127: «L'originalità della scelta sta nell'aver creato le condizioni per attuare una *differenza di specie*

Infine, anticipando quanto verrà sostenuto *infra*, nel par. 11, a sostegno della tesi per la quale il nuovo Statuto non crea un Ente territoriale con uno *status* giuridico differente, va registrata la circostanza che, nel caso in cui vengano abolite le Province, in ogni caso «in Veneto resterebbe operante il [...] vincolo statutario»⁴⁰ relativo alla specificità del territorio bellunese, dovendosi quindi procedere comunque a un conferimento delle forme e condizioni particolari di autonomia. Se il dato letterale della norma evidenzia che – allo stato – il soggetto conferitario dell'autonomia sia la «*Provincia di Belluno*», è anche vero che il concetto di specificità è legato al territorio e non all'ente: da una parte, quindi, venendo meno l'ente non viene meno la specificità, e dall'altra non può esservi incostituzionalità laddove la Regione riconosce la specificità di un territorio (conferendo all'ente che insiste su tale territorio forme particolari di autonomia) senza per questo “inventare” un nuovo Ente territoriale, o una “super-Provincia”.

9. Le Province, oggi

La novella introdotta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 fa sorgere, oltre a una generalissima considerazione sulle nuove potenzialità autonomistiche che la Provincia di Belluno potrebbe sfruttare (prevedendo il testo della legge – almeno in via teorica – la possibilità di un conferimento di autonomia ancora più ampio rispetto a quello previsto dall'art. 15⁴¹), anche due interrogativi, tra loro alternativi, a cui si cercherà di dare risposta nei paragrafi seguenti: come possono conciliarsi le conferende «forme e condizioni particolari di autonomia» con un ente di secondo

tra enti locali; il che significa che la differenziazione realizzabile tra un singolo ente territoriale e gli altri appartenenti alla medesima categoria si coglie sul piano dell'intensità e dell'ampiezza dei poteri e delle funzioni costituzionalmente garantiti, senza che sia ravvisabile alcun intervento rivolto a mutare lo *status giuridico* di un singolo Ente locale in elusione del dettato costituzionale».

(40) Relazione accompagnatoria al progetto di legge n. 370/nona legislatura, p. 1.

(41) In particolare, la citata legge riconosce le «*Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri*» (art. 1, comma 3; concretamente, il riferimento è alle sole Province di Belluno e di Sondrio), e ad esse attribuisce, oltre alle funzioni fondamentali previste dall'art. 1, commi 85 (Comuni a tutte le Province) e 86 (specifiche per le sole Province montane e confinanti con Paesi stranieri), anche la possibilità di vedersi riconoscere «forme particolari di autonomia nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione» (art. 1, comma 52).

grado, in cui il popolo non è più chiamato a designare, tramite elezioni dirette, i propri rappresentanti? In secondo luogo: come possono conciliarsi le conferende «forme e condizioni particolari di autonomia» con la riforma del Titolo V della Costituzione, volta a eliminare completamente le Province dal panorama istituzionale italiano?

10. *La Provincia di Belluno come ente di secondo grado*

Se ormai è opinione comune, in dottrina e giurisprudenza, che un provvedimento volto alla sostanziale eliminazione delle Province debba avere natura di legge costituzionale⁴², è altrettanto pacifico che un intervento sui loro organi di governo (e sulle modalità della loro elezione) sia legittimo in via ordinaria⁴³. Proprio in questo senso ha operato la legge 7 aprile 2014, n. 56, che però – lungi dal contenere una riforma organica e meditata del sistema degli Enti locali – sembra inserirsi nel solco delle «innovazioni legislative disorganiche [...] legate per lo più ad obiettivi di contenimento dei costi pubblici, [e] che appaiono a vario titolo di stampo centralistico o fortemente contraddittorio rispetto alle esigenze di effettiva responsabilizzazione delle autonomie regionali e locali»⁴⁴.

È evidente che il testo della nuova legge sacrifichi la rappresentatività negli enti locali sull'altare dei costi della politica. In questa sede non si vuole entrare nel merito della riflessione, né ridimensionare l'indubbia necessità di prevedere una riforma complessiva del sistema istituzionale

(42) Vedi Corte cost., sent. n. 220/2013.

(43) *Contra*, solo S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in questa Rivista, 3, 2011, p. 481.

(44) G.C. DE MARTIN, *Le Province: istituzioni costitutive della repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 263. Sulle tendenze «neocentralistiche», evidenti soprattutto nelle azioni dei governi della XVI e XVII legislatura, aventi l'obiettivo di risolvere la crisi anche attraverso un «processo di centralizzazione dei sistemi amministrativi» [così F. DI MASCO, A. NATALINI, *La riduzione della spesa pubblica e la riforma amministrativa*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 370], vedi L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, in particolare pp. 856-864; G. VESPERINI, *Le nuove Province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2012; sulla «derubricazione della democrazia locale ad una questione meramente economicistica», vedi L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in AA.Vv., *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012 (la citazione è tratta da p. 16).

italiano⁴⁵; tuttavia, per quanto qui di interesse, se dal punto di vista tecnico-giuridico è senz'altro concepibile una Provincia di Belluno ("autonomizzata" con leggi in applicazione dell'art. 15 dello Statuto e dell'art. 1, comma 52, legge 7 aprile 2014, n. 56) come ente di secondo grado, dal punto di vista politico-rappresentativo è altrettanto possibile – e anzi doveroso – sollevare fondate e incisive perplessità sulle disposizioni della legge che vogliono trasformare (tutte) le Province in enti di secondo grado. È evidente che, ora che gli organi di governo dell'ente-Provincia sono scelti dai Comuni – e tra i Sindaci e i consiglieri dei Comuni –, è più complesso per la Provincia esercitare funzioni amministrative che abbiano le caratteristiche della discrezionalità e dell'imperatività. «La Provincia si trova a svolgere le proprie funzioni su base consensuale e collaborativa, non avendo l'autorità di compiere scelte politiche autonome rispetto all'indirizzo concordato dai Comuni rappresentati [...]. Lo stesso apparato amministrativo deve essere collegato ad un responsabile politico, e questo non può stare che o in capo ai Comuni o in capo alla Regione, cioè agli unici enti politici residui»⁴⁶. È evidente che questa prospettiva confligge con la *ratio* che ha spinto il legislatore statutario veneto, per rispondere alle istanze autonomistiche provenienti dal territorio, a prevedere il conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia alla Provincia di Belluno.

Sia sufficiente un esempio: come potrà la "nuova" Provincia di Belluno esercitare le funzioni in materia di pianificazione del territorio attribuite dalla l.r. 23 aprile 2004, che all'art. 14, comma 4, prevede che sia «la Giunta provinciale [ad] approva[re] il piano (di assetto del territorio, *nda*)» di ciascun Comune?

Ancora: come sarà possibile – alla luce dei problemi analizzati *supra* – per i rappresentanti dei Comuni bellunesi, prima direttamente eletti nei Consigli comunali per soddisfare le esigenze di ciascun Comune, e poi indirettamente eletti negli organi provinciali, attendere alle funzioni e alle forme di autonomia conferende alla Provincia di Belluno, che per

(45) Tuttavia, sia consentito rimandare al condivisibilissimo scritto di R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 3, 2012.

(46) R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 906.

loro stessa natura hanno una vocazione “di area vasta”, ultracomunale? Prevedere – attraverso una modifica della legge 7 aprile 2014, n. 56 – la diretta elettività degli organi (Presidente e Consiglio) della Provincia di Belluno non appare quindi una rivendicazione di privilegi o un anacronistico arroccamento: è semplicemente vitale affinché l'autonomia prevista dall'art. 15 dello Statuto e dalla stessa legge 7 aprile 2014, n. 56, non rimanga lettera morta o – nel migliore dei casi – parzialmente attuata.

11. La «specificità» di un territorio provinciale senza Provincia

Le bozze di riforma del Titolo V della Costituzione che sono attualmente in fase di studio prevedono tutte l'abolizione, dal testo costituzionale, dell'ente-Provincia, tramite una riformulazione dell'art. 114, comma 1⁴⁷. Come si è accennato⁴⁸, la problematica non è sconosciuta al legislatore regionale, che nel progetto di legge n. 370/Nona legislatura (da cui la l.r. 8 agosto 2014, n. 25) ha sottolineato come sia «appena il caso di osservare che se anche si dovesse arrivare alla “decostituzionalizzazione” delle Province, in Veneto resterebbe operante il suddetto vincolo statutario»⁴⁹. In sostanza, avendo riconosciuto la Regione, grazie all'art. 15, la specificità del territorio bellunese (che attualmente corrisponde al territorio su cui insiste la Provincia di Belluno), venendo meno l'ente di riferimento (la Provincia) non verrebbero però meno i presupposti che hanno portato il legislatore a prevedere nei confronti di esso il conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia in considerazione della specificità del suo territorio.

La Regione potrebbe quindi percorrere più strade, almeno in via teorica: conferire le forme e condizioni particolari di autonomia ai Comuni o alle loro forme associative (d'altra parte è lo stesso art. 15, comma 5, a prevedere che la Provincia di Belluno, «d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e

(47) Sul fatto che l'abolizione delle Province confligga con il principio supremo espresso nell'art. 5 della Costituzione si veda M. MALO, *Il destino delle Province*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2011, in particolare pp. 282-285.

(48) Vedi *supra*, par. 8.

(49) Relazione accompagnatoria al progetto di legge n. 370/Nona legislatura, p. 1.

sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale», delineando già, quindi, un sistema flessibile, che valorizza gli enti minori quali i Comuni e le loro forme associative); potrebbe istituire un ente intermedio – una sorta di maxi-comunità montana – che sostituisca la Provincia nelle previsioni dell'art. 15 (certo si ripresenterebbe il problema, analizzato nel precedente paragrafo, della diretta espressione popolare o meno di tale ente); infine, potrebbero essere gli stessi Comuni del bellunese ad attivare meccanismi per attuare le previsioni dell'art. 15, comma 4⁵⁰, oppure a creare una Unione di Comuni che – anche qui – possa sostituirsi all'abolita Provincia di Belluno nei conferimenti di cui all'art. 15, comma 5.

12. Conclusioni

Alla fine del percorso volto a ricostruire le peculiarità del rapporto tra Regione del Veneto e Provincia di Belluno a seguito dell'approvazione del nuovo Statuto regionale, non si può cadere nell'errore di considerare quest'ultimo come il punto di arrivo di un percorso (il futuro della Provincia di Belluno) che ha origini antiche e che negli ultimi anni ha travalicato i confini della politica, finendo per coinvolgere ampi strati della popolazione e per essere caratterizzato, come si è visto, da istanze prevalentemente metagiuridiche⁵¹. Né poteva essere diversamente se si pone alla base di questo dibattito la realtà complessiva del bellunese, stretta in una morsa fra due Province a Statuto speciale a ovest (Trento e Bolzano) e una Regione a Statuto speciale a est (Friuli-Venezia Giulia), con tutto quello che ciò significa in termini – per esempio – di disparità economica. Nel mezzo di una stagione di significativi cambiamenti istituzionali, che ha portato con sé una generale incertezza dovuta anche all'incapacità del legislatore statale di definire con chiarezza il ruolo e le funzioni de-

(50) «[...] la Regione conferisce, con legge, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, singoli o associati, che ne facciano richiesta, il cui territorio sia in tutto o in parte montano».

(51) Si pensi, a mero titolo di esempio, ai *referendum* per cambiare Regione. Per un approfondimento, sia consentito rimandare *supra*, parr. 3 e 4.

gli Enti locali nell'architettura istituzionale dello Stato⁵², l'intervento della Regione del Veneto in materia di autonomia e di «specificità» degli enti locali indica qual è la strada da percorrere per attuare le numerose enunciazioni di principio contenute nello stesso Statuto del Veneto e, in definitiva, per attuare in maniera piena gli artt. 5 e 118 Cost.

Tuttavia, percorrere la strada indicata nell'art. 15 non sarà semplice per due motivi.

In primo luogo, come si è ampiamente argomentato, l'art. 15 non è un articolo ad applicazione diretta, ma deve essere attuato «con legge». Le modalità con cui questa attuazione può concretizzarsi sono molteplici (la citata l.r. 25/2014 è solo un primo passo), e tutte devono superare le forche caudine del particolarismo, ancora così diffuso a livello regionale, nelle due varianti degli interessi di parte di cui sono espressione i singoli partiti politici e degli interessi di parte di cui sono espressione i politici di ogni singolo territorio che compone la Regione⁵³. Inoltre, la Regione deve prendere coscienza che un'«autonomia a costo zero» non è ciò di cui ha bisogno il bellunese e non è ciò che avevano in mente i legislatori statutari quando hanno formulato il testo dell'art. 15.

Il secondo motivo è di carattere istituzionale: l'incertezza riguardante le funzioni degli Enti locali, la volontà di abolire l'ente-Provincia e, più in generale, la rinnovata enfasi con cui il governo presieduto da Matteo Renzi ha deciso di discutere la riforma istituzionale dello Stato non garantiscono la serenità richiesta per affrontare, in maniera efficace, il conferimento di funzioni (e, più in generale, di autonomia) alla Provincia di Belluno.

Tuttavia, a giudizio di chi scrive, né le difficoltà espressioni del particolarismo regionale, né la riforma dell'ente di «area vasta», comunque lo

(52) Cfr. P.M. VÍPIANA PERPETUA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in questa Rivista, 2, 2011; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa Rivista, 3, 2012, pp. 724-725.

(53) Il riconoscimento espresso della specificità di Belluno è stato «temperato» non solo dal riconoscimento delle «specificità delle singole comunità che compongono il Veneto» (art. 15, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1), ma anche dall'inserimento di un comma (il terzo) che prevede che la Regione rivolga «un'attenzione particolare alle zone rurali, alle isole lagunari, alle aree deltizie, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» (art. 15, comma 3, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

si chiami, potranno fermare il processo che, giuridicamente inaugurato dal legislatore statutario veneto nel 2012 con l'approvazione del nuovo Statuto (ma le cui radici risalgono a ben prima del 2012), ha fatto proprie le sempre maggiori rivendicazioni di autonomia e di autogoverno da parte della popolazione bellunese.

A ben vedere, il legislatore regionale dovrà effettuare una sorta di *reductio ad unum* delle innumerevoli esigenze di un territorio così plurale e multiforme come la Provincia di Belluno. Esigenze che, da una parte, prevedibilmente porteranno altri territori "specifici" della Regione del Veneto a chiedere il riconoscimento di maggiori forme di autonomia, e dall'altro confliggheranno con le esigenze della Regione – uguali e contrarie rispetto a quelle del bellunese – a mantenere nella sua orbita proprio l'esercizio delle funzioni oggetto di conferimento.

In ogni caso, l'attuazione dell'art. 15 può diventare non solo la risposta alle sempre maggiori difficoltà che caratterizzano un territorio specifico come quello bellunese, ma anche un modello di buona amministrazione da esportare in altre parti d'Italia, laddove le condizioni territoriali, sociali ed economiche consentano, a seguito di un dibattito politico e giuridico approfondito e consapevole, un conferimento organico (non impreciso o confusionale) di funzioni di amministrazione attiva dalla Regione (che vede quindi valorizzare le sue funzioni legislative e programmatiche) alle Province e ai Comuni.

Infine, è pure evidente che la strumentazione giuridica offerta dall'art. 15 dello Statuto sia qualcosa di molto complesso da gestire. E questa considerazione non è un atto di sfiducia nella classe politica bellunese, bensì un punto di partenza da cui la popolazione bellunese deve (ri)partire per far diventare il territorio della Provincia un'eccellenza nel turismo, nell'economia, nella salvaguardia dell'ambiente, nello sviluppo sostenibile, una cerniera tra culture e sensibilità differenti.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Essays and Articles

The legislative process for Municipality mergers according to regional laws (p. 313)

Rita Filippini, Alessandra Maglieri

The institute of municipality mergers is experiencing a phase of particular importance. In recent years, many Italian Municipalities have undertaken merger procedures; Regions, which the Constitution expressly identifies having jurisdiction in the matter, are developing appropriate norms regulating the legislative process for such mergers. Regions, in particular, have jurisdiction over the enactment of regional laws involving: the general normative framework for individual merger laws; territorial consultative referendums; organization and regulation of individual mergers. The article describes the framework of the 61 mergers that have already occurred in Italy, cites the relevant national laws and explains the general legislative process for mergers by examining regional legislation and highlighting the specific measures that Regions have adopted.

A new tool for rescaling Spain's municipal structure: Municipality merger agreements (p. 331)

Marcos Almeida Cerrada

This article deals with the institution of Municipality merger agreements (convenios de fusión de municipios), which was recently introduced into Spanish law. Specific focuses include the institution's nature, requirements, effects and enactment procedure. The analysis aims to highlight the main problems posed by regulating this institution, in terms of autonomy, democracy and effective local government, with the ultimate aim to propose a set of solutions to address them.

Inter-municipal structures in Argentina: origins, balance and recommendations (p. 357)

Enzo Ricardo Completa

As a consequence of the decentralization process undertaken in Argentina during the past few decades, municipal administrations have begun to de-

velop innovative practices aimed at fostering or acquiring new managerial abilities that would allow them to address a wider agenda. Since the problem-solving demands of this new agenda exceed, in most cases, the territorial boundaries and the specific abilities of local governments, inter-municipal cooperation and collaboration have emerged as an alternative for dealing with these problems. This article analyzes the institutional strengths and weaknesses of local governments in Argentina as concerns management of programmes and projects at the inter-municipal level, focusing the analysis on the creation and development process of micro-regions and public consortia. In light of these developments, further thoughts are developed regarding constraints and lack of institutional ability that negatively influence or prevent the execution of inter-municipal programmes in Spain. Finally, the article identifies criteria developing strategies for the institutional reinforcement of inter-municipal management.

Metropolitan Cities in Spanish Law: current models and the impact of the economic crisis (p. 381)

Francisco Toscano Gil

This essay analyzes the Metropolitan City institution in Spanish law. Firstly, it underlines the progressive decline of “strong” metropolitan government arrangements and the need to identify more flexible alternatives. The failure of so-called “metropolitan areas”, as a local authority (article 43 LBRL), can be addressed by using other legal techniques, not initially designed for this purpose, that are proving themselves useful and effective. The most important of these alternative approaches include territorial planning, inter-municipal associations and local consortia. Finally, the author discusses the impact of the economic crisis on Spanish metropolitan cities.

The economic and financial crisis and Germany’s multi-level system. Critical remarks on the policy of austerity (p. 423)

Alexander Grasse

The article deals with recent developments in Germany’s multi-level fiscal policies and focuses on the consequences of austerity policies at the

regional and local level. Whereas the federal reform of 2006 was supposed to enhance regional autonomy, in reality, austerity measures (enforced by the so-called debt brake adopted into the Constitution in 2009) are noticeably restricting policy-making capacity for both Länder and Municipalities. Indeed, public investment rates in Germany have not only been lagging behind EU and OECD averages for many years now, but since 2003, public investment rates are no longer sufficient to stop the deterioration of Germany's infrastructure. Such infrastructure is fundamental for Germany's economic success and its social market economy as a whole, due to its large multiplier effect on domestic demand and private-sector production capacity. Finally, austerity policies cause a growing number of inter-territorial conflicts which remain unresolved.

Notes and Comments

Municipalities merger and incorporation according to Constitutional Court's sentence no. 50/2015 (p. 447)

Cosimo Tommasi

The process of merger by incorporation, which was introduced by Clause 130 of Law No. 56 of 2014, qualifies as a potentially important tool for the reorganization of municipal areas in terms of dimensional, organizational and functional adequacy. However, the impact that the institution will be able to produce on the reorganization of municipalities as a whole appears negatively affected by the strong identity-based resistance and by the interpretation that the Constitutional Court. With its sentence No. 50 of 2015, the Court states that the national government has exclusive legislative jurisdiction over merger by incorporation, thus reducing differentiation opportunities at the regional level and creating an unjustified distinction between "traditional" and incorporation mergers.

Towards a presidential model? Appointed officers and decision-making power in the new regional executive bodies (p. 461)

Brunetta Baldi

This article analyzes the new executive bodies which were appointed in Italian ordinary charter Regions after the 2013-2015 elections, in order to understand whether the critical state of public finance has led to a reduction in the appointment of external officers, who cost more than those chosen among members of regional parliaments. Moreover, the article investigates the relationship between directly elected presidents and appointed officers in order to assess how decision-making power is actually divided within the regional executive body officers. On the basis of empirical data, a typology is developed which detects a strengthened decision-making role of presidents, shifting the form of regional government toward a more fully presidential model.

Regional Observatory

Municipality mergers in the Emilia-Romagna Region: estimating benefits via data analysis of balance sheets and staff censuses in 2013 (p. 477)

Stefano Ramazza

The specificity of the Province of Belluno and its relations with the Veneto Region: brief remarks on article 15 of the new regional Charter (p. 497)

Luca Dell'Osta

NOTE SUGLI AUTORI

Marcos Almeida Cerredá

Profesor contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela (Spagna)

Alexander Grasse

Professore ordinario di Scienza Politica, Università di Giessen (Germania)

Brunetta Baldi

Professore associato di Scienza politica, Università degli studi di Bologna

Alessandra Maglieri

Dottore di ricerca nell'Università di Bologna e Funzionario del Servizio Affari istituzionali e delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna

Enzo Ricardo Completa

Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo (Argentina)

Stefano Ramazza

Funzionario del Servizio Affari istituzionali e delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna

Luca Dell'Osta

Dottore in giurisprudenza, Specializzando in studi amministrativi (Spisa, Università di Bologna)

Cosimo Tommasi

Dottore in Giurisprudenza, Università degli studi di Ferrara

Rita Filippini

Responsabile del Servizio Affari istituzionali e delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna

Francisco Toscano Gil

Profesor contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad Pablo de Olavide (Spagna)

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

