



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
Euro-Latin American Journal of Administrative Law



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
ISSN: 2362-583X
revistaredoeda@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

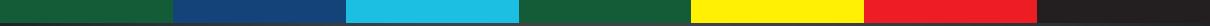
FRANCO FERRARI, GIUSEPPE

Gestión asociada de funciones y servicios, uniones y
fusiones de los Municipios. Evolución de las instituciones

Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 3, núm. 2, 2016, Julio-Diciembre
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969790005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 3 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2016 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Gestión asociada de funciones y servicios, uniones y fusiones de los Municipios. Evolución de las instituciones

Associated management of functions and services, municipal unions and merged municipalities. Evolution of institutions

GIUSEPPE FRANCO FERRARI*

Università Commerciale Luigi Bocconi (Italia)
ferrari.giuseppe@unibocconi.it

Recibido el/Received: 28.04.2016 / April 28th, 2016
Aprobado el/Approved: 24.10.2016 / October 24th, 2016

RESUMEN:

El presente artículo discute acerca de las formas de colaboración entre los entes locales, para la ejecución de servicios y funciones. Analiza las maneras de asociación obligatorias, así también, como los problemas constitucionales frente a tal obligatoriedad. Por último, se dan ejemplos de algunas de las fusiones de disciplina regional.

Palabras claves: colaboración entre entes locales; uniones de Municipios; fusiones de Municipios; consorcios; servicios.

ABSTRACT:

This article discusses ways of collaborating between local entities, for the execution of services and functions. It analyzes the forms of compulsory association, as well as the constitutional problems facing such obligatoriness. Finally, examples of some mergers of regional discipline are given.

Keywords: collaboration between local authorities; municipal unions; merged municipalities; consortia; services.

Como citar este artículo | How to cite this article: FERRARI, Giuseppe Franco. Gestión asociada de funciones y servicios, uniones y fusiones de los Municipios. Evolución de las instituciones. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 3, n. 2, p. 99-124, jul./dic. 2016. DOI: 10.14409/rr.v3i2.7120

* Catedrático de Derecho Público Comparado en la Università Commerciale Luigi Bocconi (Milano, Italia). Visiting Professor de las Universidades de Barcelona, Coimbra y London School of Economics. Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Presidente de la Association of Comparative and European Public Law. E-mail: ferrari.giuseppe@unibocconi.it.



SUMARIO:

1. Una introducción histórica y de método; **2.** Las formas de colaboración entre los entes locales: un marco de reconstrucción; **3.** Las uniones de los Municipios; **4.** Las formas de asociación obligatorias; **5.** Los problemas de constitucionalidad frente a las uniones obligatorias; **6.** Los consorcios; **7.** Las fusiones: la disciplina estatal; **8.** Las fusiones: algunos ejemplos de disciplina regional. **9.** Referencias

1. UNA INTRODUCCIÓN HISTÓRICA Y DE MÉTODO

En la apertura de la presente reconstrucción, algunos datos históricos pueden contribuir a comprender la peculiar situación de Italia, cuya historia puede muy bien definirse como historia – con todas sus dialécticas internas, a veces incluso ásperas – de autonomías locales.

En efecto, a partir del siglo XII en Italia ya se impone el modelo de los Municipios, que, con una gradual liberación – aunque no consumado del todo, al menos de jure – por la autoridad imperial, marca un momento de “ruptura radical del orden jurídico de los siglos de la alta edad media”¹. Aunque el modelo no será siempre el mismo – dando lugar, por ejemplo, a las Señorías inmediatamente sucesivas – el de los Municipios constituirá un laboratorio de formas de gobierno y de democracia,² que será utilizado y valorando en varios momentos. Por lo menos esto señala una característica del territorio, la cual, desde aquel momento en adelante, habrá que tener en consideración, tanto que el nivel municipal, junto al provincial, será el único nivel de diferenciación territorial al menos hasta la Constitución republicana del 1948, o mejor aún, hasta la efectiva instauración de las regiones en 1970.

De esta especificidad, toda italiana, de los pequeños Municipios, era bien consciente el debate en la Asamblea Constituyente, y se encuentran profundas huellas en la discusión sobre el denominado ordenamiento pluralista. Entre otros, el constituyente Giorgio La Pira, quien anotará con particular énfasis: «Fíjense en la campaña, ¿qué cosa ven en un pequeño pueblo? Está el campanario, la Iglesia, está la casa del Municipio, está la escuela, está la cámara del trabajo, la casa del pueblo, existen todas las diferentes formas de actividades sociales. Existen. Por lo tanto, una Constitución pluralista la cual es el vestido de esta realidad concreta, por fuerza debe tener en cuenta todo esto»³.

Algunos datos, tal vez, pueden ayudar a aumentar su comprensión. En 1861, año de la unidad del Reino de Italia, los municipios italianos son 7.720. En 1927, el Real

¹ PADOA SCHIOPPA, A. *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*. Bologna: il Mulino, 2007. p. 115.

² Véase con este propósito SCRICCOLO, M. *L'interpretazione dello statuto*. Milano: Giuffrè, 1969.

³ LA PIRA, G. en Assemblea Costituente, sed. 11 marzo 1947, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, 1971, 1, 316.



Decreto Ley n.383 otorga al gobierno fascista el mandato para una revisión general de la circunscripción municipal, mandato ejercido por el gobierno con particular diligencia, tanto así, que en pocos años, fueron reunidos, agregados por fuerza, o suprimidos, 2.184 Municipios. Una operación de este tipo fue muy mal digerida por el territorio, tanto así que una de las primeras leyes de la Republica, después de 1948, la ley n.71 del 15 de febrero de 1953, reconocerá a los Municipios suprimidos o reunidos durante el periodo fascista la posibilidad de reconstituirse, aunque no hayan logrado el requisito mínimo demográfico previsto por el art. 33 del Texto Único del 1934. En la actualidad, los Municipios en Italia son más de ocho mil y se trata en gran parte de Municipios de aldeas, por su bajísima densidad de población: baste pensar que más del 70% de los municipios en Italia, hoy en día, tiene menos de 5.000 habitantes, y casi el 24% no llega a reunir 1.000.⁴

El dato cuantitativo, evidentemente, adquiere completa gravedad si se combina con el cualitativo que encuentra su origen en la histórica tradición de estos Municipios que se señalaba anteriormente. No es un caso que la operación de agregación realizada por el régimen fascista, mencionada antes, causó un «malestar institucional, social y económico, que desembocó algunas veces en aversión y lucha entre los núcleos municipales agregados, ya sea por carencia de homogeneidad entre los centros menores y la capital, ya sea en términos de servicios, de programación urbanística y socio-económica».⁵ Las especificidades que derivan de una larga tradición dan forma a particularismos celosos por su propia autonomía de los cuales el poder central no puede no tener en consideración.

Se ha querido hacer esta cita inicial porque es sobre esta traza que debe ser leída, para una mejor comprensión de la evolución normativa en materia de fusiones y gestión asociada de funciones y servicios entre los Municipios. Complementando lo anterior, además, una segunda lectura es necesaria. Las especificidades de los pequeños Municipios, en efecto, no garantizan -es más, a veces, obstaculizan- una gestión eficiente de los servicios. Era un dato claro desde los primeros días del nuevo Estado unitario; en 1887, Francesco Crispi, Presidente del Consejo, presentando a la Cámara el diseño de ley que contenía las modificaciones a la Ley Municipal y Provincial, observaba: «Muchos de nuestros poblados y aldeas tienen nombre de Municipios sin poseer su vitalidad y son impotentes de satisfacer sus propias necesidades, de administrar sus intereses, viven una vida lánguida e inerte»⁶

⁴ Los datos son los del Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), actualizados al 1º de octubre de 2012.

⁵ Informe de acompañamiento al diseño de ley n.382, XII legislatura.

⁶ CRISPI, F. Camera dei Deputati, 19 novembre 1887; se puede encontrar en SAREDO, G. **La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza:** Introduzione. Cenni storici e documenti parlamentari sulle leggi comunali e provinciali. Torino: Unione tipografica editrice, 1889. 337 sgts.



Todavía más difícil se vuelve para los pequeños Municipios estar “a la altura de sus tareas” cuando la reforma en sentido federal del Estado, en el 2001, modificando el art. 118 de la Constitución atribuye ipso facto a los Municipios todas las funciones administrativas, a excepción de aquellas que para asegurar el ejercicio unitario sean otorgadas a los niveles territoriales superiores, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación, adecuación. Desde el 2001 en adelante serán estos tres principios los que constituirán la estructura fundamental sobre la cual construir -y, luego, leer- la normativa sobre los entes locales en general y, en cuanto nos atiene, en lo específico, sobre las formas asociadas de Municipios o sus fusiones. No es un caso, además, que la doctrina reconozca unívocamente en la gestión asociada de funciones y servicios precisamente «un instrumento imprescindible para una actuación de los principios de adecuación y diferenciación lo más coherente posible con el encuadramiento de la subsidiariedad en términos de decisión de preferencia para los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos»⁷

De este modo se han “colocado sobre la mesa” los elementos principales para tener en consideración ahí donde se intenta una reconstrucción y una lectura crítica de la normativa italiana más o menos reciente sobre los temas bajo examen. Como premisa metodológica, se intenta aclarar de inmediato que los fenómenos de la fusión y de la gestión asociada de funciones y servicios entre los Municipios presentan una diferencia cualitativa que no permite tratarla unitariamente, a pesar de que ambas sean objeto de esta reflexión. Evidentemente, no solo se trata de operaciones con resultado diferente – casi opuesto, en realidad –, sino, como se verá mejor con una mirada retrospectiva, la diferencia se hace relevante también en el plano de las fuentes normativas: se verá mejor más adelante, efectivamente, que la disciplina de las fusiones entre Municipios son principalmente fuentes regionales mientras que aquella sobre la gestión asociada de funciones o servicios encuentra sustancialmente una normativa de origen estatal.

En el análisis, es precisamente del último fenómeno – el de la gestión asociada – del que se partirá; no solamente porque ésta representa evidentemente una hipótesis menos “grave” de la fusión, pudiendo de este modo proceder nuestro razonamiento como una especie de clímax ascendente; sino también porque, tal vez precisamente por la circunstancia apenas mencionada, se mantiene como el instrumento preferido por los Municipios, los cuales, por las razones también históricas que anteriormente se ha tratado de delinear, se muestran generalmente resistentes a la segunda más radical hipótesis de la fusión.

⁷ DE MARTIN, G. C.; DI FOLCO, M. **Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane**, en Giur. cost. 2009.



2. LAS FORMAS DE COLABORACIÓN ENTRE LOS ENTES LOCALES: UN MARCO DE RECONSTRUCCIÓN

Se debe decir de inmediato que este primer objeto de nuestro análisis presenta antes de todo un problema de identificación de las instituciones jurídicas. En efecto, en esta materia ha habido una estratificación de fuentes particularmente acelerada en los últimos años como consecuencia de la crisis económica, que requiere antes de todo el esfuerzo de poner orden en el panorama normativo.

En efecto, la exigencia de “confeccionar” formas de gestión asociada de los servicios y de las funciones para los (pequeños pero no sólo para ellos) Municipios es advertida en el ordenamiento italiano desde el nacimiento del Estado unitario. Anteriormente se han apartado algunas palabras indicativas de Francesco Crispo; se trata de un extracto del informe ministerial sobre el diseño del Real Decreto de aprobación del Texto Único de las Leyes Municipales y Provinciales (T.U.L.C.P.) del 1889, ley n. 6209, el texto continúa «Para sacar de la impotencia y del aislamiento en el cual se encuentran por falta de actividad y para conjugar mejor los intereses locales al general, se les concede (a los Municipios) la facultad de unirse en consorcio para ciertos servicios comunes, cuyo abandono apela, en perjuicio de las libertades locales, a la ingerencia del Estado».

Por lo tanto, en cuanto nos atiene, la ley 6209/1889 confirmaba la posibilidad, ya prevista en la ley n. 2248 de 1865, anexo F, art. 39, que los Municipios se asociasen sub especie de consorcio para un ejercicio coordinado de las «funciones de intercambio de intereses». Se trataba de una forma, par decirlo de alguna manera, embrionaria de asociación de Municipios, cuya naturaleza jurídica, al menos en esta primera fase, resultaba: según la doctrina mayoritaria, en efecto, a dichos consorcios, no se les reconocía personalidad jurídica⁸, salvo –según algunos– el caso de los consorcios disciplinados por leyes especiales y de los cuales formase parte el Estado⁹. Con una simplificación tal vez no excesiva, se trataba de una comisión artificial de recursos para la obtención de un objetivo concreto y específico que fuese de interés común, pero que cada uno de los Municipios, individualmente, nunca habrían podido realizar por el “esfuerzo” requerido: de aquí entonces la regla fundamental -para algunos «fundamental razón de ser de los consorcios»- por la subdivisión proporcional de los gastos para la obra.

Una reglamentación más precisa - y, en un cierto sentido, avanzada - de los consorcios se tendrá posteriormente con el Texto Único de las Leyes Municipales y Provinciales, ley n. 148 del 1915; pero desde el punto de vista del catálogo de las formas asociativas, el momento del cambio estará constituido por la entrada en vigor del Texto Único aprobado con el Real Decreto n.383 del 3 de marzo 1934, el cual, en pleno régimen

⁸ Véase SALEM, G. **Teoria generale dei consorzi amministrativi nel diritto italiano**. Roma: Atheneum, 1920.

⁹ PIRAINO, A. Il consorzio quale modalità di cooperazione tra le organizzazioni locali. In: CLEMENTI, F.; SORTINO, E. (Orgs). **I nuovi consorzi nell'ordinamento locale**. Bergamo: Casa Editrice C.E.L., 1992. p. 5.



fascista, establece la facultad de agrupar a los Municipios, con poblaciones inferiores a los dos mil habitantes que no hubiesen podido asegurar una gestión eficiente, en autonomía, de los servicios públicos. El resultado es ya conocido: 2184 pequeños municipios desaparecen, salvo la constitución de gran parte de los mismos, una vez que intervino el nacimiento de la República, gracias a la ley n.7 del 15 de febrero de 1953, que les permite la reconstitución mediante un acto administrativo también en carencia del requisito demográfico prescrito por el art. 33 del Texto Único de 1934.

Hechas estas necesarias premisas con referencias históricas, las verdaderas bases de la normativa vigente en este momento son instauradas con la ley sobre el ordenamiento de las autonomías locales, n. 142 del 8 de junio de 1990 que representa –según la expresión de algunos– la primera verdadera “Carta constitucional” de las autonomías locales¹⁰. A las formas asociativas y de cooperación entre entes locales está dedicado el Capítulo VIII de la ley, que comprende los artículos del 24 al 27, y se prevén cuatro instituciones específicas; en este orden: las convenciones, los consorcios, las uniones de Municipios y los acuerdos de programa. Es fundamental este catálogo sobre el cual se insertan, modificando su geometría, las posteriores intervenciones legislativas, y los modelos quedan sustancialmente invariables.

La fuente de referencia hoy es el Texto Único de las Leyes sobre el ordenamiento de los entes locales (T.U.E.L.), el cual se encuentra contenido en el decreto legislativo 18 de agosto 2000, n.267 que disciplina las formas asociativas en el capítulo V. Donde se lee que, con la finalidad de desempeñar en modo coordinado determinadas funciones y servicios, los entes locales pueden antes de todo estipular entre ellos una específica convención, previendo también la constitución de oficinas comunes, con traslado de personal de los entes participantes a los cuales encargar el ejercicio de las funciones públicas delegadas (art. 30). Luego, son alternativas entre ellas las formas del consorcio (art. 31) y de la unión de las municipalidades (art.32) en el sentido que a cada administración municipal le es permitida la adhesión a una sola de las dos formas asociativas, dejando a salvo las disposiciones legislativas especiales en materia de organización y gestión del servicio hídrico integrado y del servicios de gestión de los desechos (art. 2, c. 28, ley 244/2007, como fue modificado por el art. 35-bis, D.L. 248/2007; por el art.4, c.1, D.L. 154/2008; y sucesivamente por el art.3,c.1-ter, D.L.207/2008); por otro lado, está establecido que cada Municipio puede formar parte solamente de una sola unión de municipios, mientras que es admitida la estipulación de convenciones entre uniones, o entre uniones y municipios individualmente (art. 32, c.2, T.U.E.L. sustituido por el art. 19, c. 3, del D.L. 6 julio 2012, n. 95). La última, y menos fuerte, forma de gestión asociada es la del acuerdo de programa para la definición y la actuación de obras e intervenciones

¹⁰ FORMICONI, D. L'evoluzione normative in tema di associazionismo intercomunale, en **I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi**. Roma: Formez - Centro di Formazione Studi, 2003. p. 13.



que requieren para su completa realización de la acción integrada y coordinada de los entes locales.

3. LAS UNIONES DE LOS MUNICIPIOS

Actualmente, las uniones de los Municipios en Italia, son más de trescientas cincuenta con casi dos mil administraciones municipales involucradas, conciernen a más de siete millones de ciudadanos y su territorio corresponde a más de un quinto de la superficie italiana¹¹. Pero no es sólo el dato cuantitativo estadístico el que define el carácter “privilegiado” de la forma asociativa prevista en el art. 32 del T.U.E.L.. Se trata, efectivamente, de la forma jurídica en un cierto sentido preferida por el legislador, quien la incentiva directamente y pide a las Regiones incentivarla. Sobre este punto se reenvía al D.M. 318/2000 del Ministerio del Interior (modificado luego por el D.M. 289/2004 y sucesivas) que destina a las Uniones una serie de contribuciones asignadas principalmente en base a los criterios de la población residente así como al número de Municipios interesados, además del número de los servicios administrados y ofrecidos en forma asociada. Por otro lado, el art. 33 del Texto Único de los entes locales establece que las Regiones, en la disciplina de los incentivos al ejercicio asociado de funciones y servicios por parte de los Municipios, prevean «un aumento de contribuciones ante la hipótesis de fusiones y de uniones, respecto a las otras formas de gestión supramunicipal».

Ni siquiera ha faltado quien ha sostenido que estas instituciones «respecto a otras formas asociativas, están caracterizadas por algunos aspectos particulares que permiten proyectar la unión también en una prospectiva que, ciertamente en un medio-largo plazo podrá producir sinergias y resultados que van más allá de la misma gestión asociada de servicios y funciones municipales»¹². No se puede dejar de lado, pero se verá mejor más adelante, que el instrumento de la unión de los Municipios haya estado, mucho más que en el caso de las otras formas asociativas, en el centro de las intervenciones del legislador más reciente en clave de spending review a nivel de entes locales.

Como se ha anticipado, la unión entre Municipios hace su primera aparición en el ordenamiento italiano con la ley n.142/1990, la cual, sin embargo, en el art. 26, la preveía como un pasaje no necesariamente preliminar pero ciertamente y necesariamente dirigido al resultado final de la fusión entre Municipios. Consistía «en previsión de una fusión de los mismos»¹³ que dos o más Municipios limítrofes, pertenecientes a la misma provincia, cada uno con una población no superior a los 5.000 habitantes¹⁴, podían

¹¹ Los datos son proporcionados por CITTALIA. Fondazione ANCI Ricerche.

¹² FORMICONI, D. Op. cit., p. 17.

¹³ Con este propósito véase el comentario de BASSANI, M. Art.26 (Unioni di comuni). In: ITALIA,V.; BASSANI, M. (curado por). **Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 143)**. Milano: Giuffrè, 1990, 376 sgts.

¹⁴ Sin embargo, se preveía que también pudiese formar parte de la unión no sólo un municipio con densidad de población entre 5.000 y 10.000 habitantes.



constituir una unión para el ejercicio de una pluralidad de funciones o de servicios. Y, dentro de diez años desde la constitución de la unión se habría debido necesariamente pasar a la fusión bajo pena de disolución de la misma¹⁵. Como ha sido evidenciado «la unión de los Municipios, en dicho sentido, se configuraba en modo instrumental; por lo demás, resultaba secundaria la finalidad contingente indicada por la ley, que se refería al "ejercicio de una pluralidad de funciones o de servicios"»¹⁶.

Esta «coactiva transitoriedad de la fórmula»¹⁷, dirigida evidentemente a perseguir el objetivo no nuevo de la reducción de los denominados Municipios de aldeas, marca en su nacimiento la falencia del instrumento de quo¹⁸, quedando exento de sustancial continuación¹⁹. Hasta 1999, se constituyen solamente diecisiete uniones de Municipios y solamente cinco serán los Municipios que se constituirán como consecuencia de la fusión de once Municipios preexistentes.

En 1999, precisamente, un legislador más sagaz interviene con la ley n.265 abrogando el mecanismo de la disolución de las uniones sin el resultado infra-decenal de la fusión sustituyéndolo con un mecanismo de incentivos para aquellas uniones que sobre la base voluntaria y bajo propuesta conforme de los consejos municipales interesados optasen por la fusión. La ley, en efecto, todavía prevé que las Regiones promuevan «las uniones de Municipios, sin alguna obligación a la consecuente fusión, previendo en todo caso ulteriores beneficios a las uniones que autónomamente deliberen, de conformidad a la propuesta de los consejos comunales interesados, de proceder a la fusión» (art. 33, c.4 letra b, T.U.E.L.).

Introducida de este modo la «garantía de la reversibilidad del proceso asociativo»²⁰ que permite a los pequeños Municipios por un lado salvaguardar su propia identidad local y por el otro valerse de los incentivos estatales y regionales²¹ a través de una ágil finalización conjunta de los recursos financieros y profesionales, las uniones –volviendo a ser «proyección de la autonomía municipal»²² – registraron de inmediato una inédita

¹⁵ Véase con este propósito el comentario de VANDELLI, L. **Ordinamento delle autonomie locali**: Commento alla Legge 8 giugno 1990, n.142. Rimini: Maggioli Editore, 1990, 150 scts.

¹⁶ Véase TONDI DELLA MURA, V. **La riforma delle Unioni di comuni tra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionale**. Disponible en: <federalismi.it>. Acceso en: 25 enero de 2012.

¹⁷ *Idem*, p. 5.

¹⁸ TOMEI, R. Le modifiche territoriali, fusioni ed istituzioni di Comuni. In: DE MARZO, G.; TOMEI, R. **Commentario al nuovo T.U. degli enti locali**. Padova: Cedam, 2002, p. 149, habla de una sustancial «inadecuación de la ley n. 142/90 para favorecer la transformación del mapa municipal de nuestro País».

¹⁹ A este propósito véase MANGIAMELI, S. **La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica**. Roma: Donzelli editore, 2009. 36 scts.

²⁰ DE ANGELIS, M. Le Unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale. In: DEL FEDERICO, L.; ROBOTTI, L. **Le associazioni fra Comuni**: Forme organizzative, finanziamento e regime tributario. Milano: Franco Angeli, 2008, p. 58.

²¹ CELOTTO, A.; D'ALOIA, A.; PIETROBELLI, C.; VESPERINI G. (curado por). **I piccolo comuni nel sistema dei poteri locali**: Profili problematici e proposte. Napoli: Editoriale Scientifica, 2008, 44 scts.

²² S. MANGIAMELI, S. **Titolo V**: ordinamiento degli enti locali e Comunità montane. Disponible en: <<http://www.issirfa.cnr.it/stelio-mangiameli-titolo-v-il-nuovo-art-117-aprile-2015.html>>.



difusión en el territorio nacional tomando su forma definitiva con el art. 32 del Texto Único de los entes locales, en el 2000.

Entrando en el mérito de la disciplina, el legislador italiano plasma la unión como un real y verdadero ente local, otro respecto a los Municipios, por norma limítrofes, que forman parte del mismo «con la finalidad de ejercitar conjuntamente una pluralidad de funciones de su competencia ». Un ente local, además, con potestad estatutaria y reglamentaria²³: el acto constitutivo y el estatuto - que determina las funciones desempeñadas por la unión con los recursos correspondientes, que son aprobados a través de una norma por el Consejo de los Municipios participantes bajo los procedimientos y las modalidades requeridas para las modificaciones estatutarias. Tiene particular relevancia la disposición por la cual a la unión le corresponden los ingresos que derivan de los impuestos, de las tarifas y de las contribuciones por los servicios a ellos encargados.

Para completar la disciplina en cuestión, interviene el más reciente legislador en 2012, con el decreto ley n.95 que comprende «Disposiciones urgentes para la revisión del gasto público con invariación de los servicios a los ciudadanos» más conocida como spending review. Bajo una óptica ceñida de contención del gasto, se hace de la unión «un ente a costo cero»²⁴, previendo que «los órganos de la unión –presidente, junta y consejo - estén conformados, sin nuevos o mayores gastos para las finanzas públicas, por administradores en cargos de los Municipios asociados, y a los mismos no pueden ser atribuidos retribuciones, compensaciones, resarcimientos o emolumentos percibidos bajo cualquier forma»²⁵. En materia de “forma de gobierno” de la unión de los Municipios –que constituyen por lo tanto una especie de ente de segundo grado –se establece además que el presidente sea elegido entre los alcaldes de los Municipios asociados, y la junta entre los componentes de sus ejecutivos. El consejo estará compuesto «por un número de consejeros, elegidos por cada uno de los consejos de los Municipios asociados entre los propios componentes, no superior a lo previsto por los Municipios con población equivalente a la totalidad del ente, garantizando la representación de las minorías y asegurando, ahí donde sea posible, la representación de cada Municipio».

Se nota que estas últimas previsiones sobre la forma de gobierno de las uniones marcan un momento de mayor invasión de parte del legislador estatal respecto a la precedente disciplina, la cual se limitaba a prever la necesidad de un presidente elegido

²³ En realidad, es el D.L. 95/2012 el que introduce expresamente, en el art. 32 del Texto Único sobre los entes locales, la titularidad también de la potestad reglamentaria. Sin embargo, ya antes de esta última novedad, el art.4, c. 5, de la l. 321/2003 preveía que «el poder normativo es ejercido por las uniones de Municipios», y, como lo especifica el primer párrafo del mismo artículo, «la potestad normativa consiste en la potestad estatutaria y en la potestad reglamentaria».

²⁴ MASSA, M. **Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi:** alter novità del decreto-legge sulla c.d. spending review. Disponible en: <dirittoregionali.org>.

²⁵ Se prevé, además, que el gasto sostenido por el personal de la Unión no pueda implicar, en sede de la primera aplicación, la superación de la cifra de los gastos de personal sostenida precedentemente por cada uno de los Municipios participantes.



entre los alcaldes de los Municipios participantes, y en todo caso, la garantía de las minorías en los otros órganos que el estatuto hubiese querido prever. En realidad, esta descarnada previsión había suscitado la crítica de cierta parte de la doctrina, y aún más, después de la intervención del legislador del 2012 subsistieron algunas dudas de legitimidad constitucional, en mérito al título de competencia sobre el cual se fundamenta la intervención estatal. En efecto, es específico que la intervención del legislador central en este campo sea legitimada por la fuerza de la competencia concurrente de la «coordinación de las finanzas públicas», mientras que las citadas previsiones en materia de gobierno de las uniones entre Municipios parecen más bien recaer en el campo del «ordenamiento de los órganos asociativos», que forma parte de la competencia residual –y por lo tanto exclusiva– de las Regiones. Por otro lado, ha sido la Corte constitucional italiana, en la sentencia n.237 del 2009, y luego en la n.91 del 2011 al considerar que formase parte de los poderes del Estado la garantía de la presencia de las minorías en los órganos de los consejos de las denominadas comunidades montanas, cuya realidad podría ser, al menos, siguiendo nuestra finalidad, equivalente a las uniones de los Municipios.

4. LAS FORMAS DE ASOCIACIÓN OBLIGATORIAS

Lo que el legislador del 2012 en realidad pone en clave de spending review, es la continuidad con las más recientes intervenciones normativas, las cuales, a partir de 2010, se han justificado bajo la luz de una radical necesidad de saneamiento de las cuentas públicas después de las dos graves crisis económicas de la segunda mitad del primer decenio del 2000. Se trata de intervenciones que, como se anticipaba anteriormente incidenter tantum, revisten la unión de los Municipios de una relevancia inédita, hasta el punto de hacer, en algunas circunstancias, una elección obligatoria.

En primer lugar, es el decreto ley n.78 del 31 de mayo 2010 (convertido en ley n.122 del 30 de julio 2010) el que, en el art. 14, fija para los Municipios de mil a cinco mil habitantes²⁶ la obligación de ejercer necesariamente en forma asociativa, «a través de convenciones o uniones», todas las funciones fundamentales determinadas en vía transitoria por el art. 21 de la ley del 5 de mayo de 2009, n. 42, o de la denominada ley mandato del federalismo fiscal. Se trata, específicamente de las funciones generales de administración, gestión y control del 70% de los gastos; funciones en el campo de la viabilidad y del transporte; funciones que se refieren a la gestión del territorio y del medioambiente, a excepción para el servicio de la edilicia residencial pública y local, así como para el servicio hídrico integrado; funciones del sector social, de policía local, y de instrucción pública, también comprendida la edilicia escolástica.

²⁶ Además de las de montaña que tienen una población de mil a tres mil habitantes.



Lo que respecta a las Regiones y al Gobierno, el legislador de 2010 dejaba la tarea de llenar con detalles la normativa; las primeras habrían debido determinar por la vía legislativa «la dimensión territorial óptima y homogénea por área geográfica» para el desempeño asociado de las funciones fundamentales (art.14, c. 30, l. 122/2010); en cambio el segundo habría debido fijar, con decreto del Presidente del Consejo de Ministros, los vencimientos temporales para el cumplimiento de la obligación prevista en el art. 14, así como «el límite demográfico mínimo, que el conjunto de los Municipios que están obligados a ejercer las funciones fundamentales en forma asociada deben lograr».

Las dos maniobras financieras del 2011 imprimen «una imprevista y confusa aceleración»²⁷ al proceso, ya mal digerido por los entes locales. Con las leyes n. 111/2011 y 148/2011, se fija el límite demográfico mínimo mencionado anteriormente a diez mil habitantes, salvo diferente límite demográfico determinado por la Región dentro de los dos meses desde la fecha de entrada en vigor de la ley; y se fija un plazo de los vencimientos bastante apremiante para las obligaciones por cumplir por parte del Municipio: gestión asociada de al menos dos de las funciones fundamentales que les corresponden dentro el 31 de diciembre de 2011, y del resto de funciones dentro del 31 de diciembre de 2012. A pesar de la carga, el art. 16 del decreto ley 138 del 13 de agosto de 2011, convertido en ley 148/2011, establece que en los Municipios con poblaciones de hasta mil habitantes todas las funciones administrativas sean ejercidas obligatoriamente en forma asociada con otros Municipios confinantes, «mediante la constitución en el ámbito del territorio de una provincia. De la unión municipal», con dimensión demográfica mínima de cinco mil habitantes.

Tratando de racionalizar la disciplina, entonces, al 2011 son de facto existentes tres tipos de uniones de Municipios (yendo en orden de densidad de población creciente): las “uniones municipales” – según la indicación léxica del legislador de 2011 -, de naturaleza obligatoria, para los Municipios con poblaciones de hasta mil habitantes, para el ejercicio de todas las funciones administrativas y de todos los servicios públicos que les corresponden; las uniones “obligatorias” para los Municipios con poblaciones entre mil y cinco mil habitantes, para el ejercicio asociado de las funciones fundamentales señaladas en la denominada ley mandato del federalismo fiscal, anteriormente indicada; por último, las uniones “voluntarias” para los Municipios con más de cinco mil habitantes, para el ejercicio asociado de las funciones y de los servicios indicados por el Estatuto. Y todas estas tres hipótesis de unión quedan en todo caso constituidas bajo la forma del art. 32 del Texto Único de los entes locales, que anteriormente se ha tratado de ilustrar – no obstante la denominación original de “unión municipal” por la que opta el art. 16 de decreto ley n. 138 de 2011.

²⁷ Véase TONDI DELLA MURA, V. **La riforma delle Unioni di comuni tra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionale.** Disponible en: <federalismi.it>. Acceso en: 25 enero 2012.



La última palabra es la del decreto ley 95/2012 sobre la revisión del gasto público, que antes se ha mencionado en tema de “forma de gobierno” de las uniones entre Municipios, y que interviene para modificar la disciplina de las dos primeras formas del tríptico anteriormente compuesto. In primis, las “uniones municipales” para los denominados pequeñísimos Municipios, con población inferior a mil habitantes, pierden el carácter original de obligatoriedad: quedando estable la necesidad de una gestión asociada, ésta podrá referirse a todas las funciones fundamentales o solamente a las funciones fundamentales determinadas por los Municipios de mil a cinco mil habitantes. Dichas funciones, por el resto – y se pasa de este modo a las uniones que se ha indicado, con un esfuerzo definitorio, como “obligatorias” – son de manera más precisa determinadas por el legislador de 2012, con una definición declaradamente transitoria o de enunciación solo a determinados fines²⁸, también si se quedan «organizadas por macro-áreas cada una de las cuales comprende una serie de actividades y funciones administrativas verdaderas y propias de diferente complejidad y que significan diferentes compromisos organizativos»²⁹. Solo para citar algunos: organización general de la administración; organización de los servicios públicos de interés general de ámbito municipal; catastro, planificación urbanística, protección civil; servicios de recolección, puesta en marcha y drenaje y recuperación de los desechos urbanos y cobro de los correspondientes tributos; policía municipal y policía administrativa local: tenencia de los registros del estado civil y tareas en materia de registros de estado civil y tareas en materia de servicios anágraficos así como en materia de servicios electorales y estadísticos; et alii.

Por lo tanto, la síntesis que se ha apuntado anteriormente, parece poder conducirnos de nuevo a la unidad, debiéndose corregir en este sentido: existe una única forma de unión entre Municipios, disciplinada por el art. 32 T.U.E.L.; dicha opción asociativa es, como regla general, libre ya sea en el an como en las finalidades; ella se convierte en un camino obligatorio – y en todo caso siempre alternativo al instrumento de la convención, previsto en el art. 30 del Texto Único – para los Municipios con densidad de población superior a cinco mil habitantes, para el ejercicio conjunto de las funciones previstas

²⁸ «... la evocación actuada por la norma impugnada al genérico elenco previsto por el art. 21, apartado 3, de la ley n.42 de 2009 no es, por sí misma, lesiva de competencias legislativas y administrativas de las Regiones. En efecto, la evocación en palabra, responde a la exigencia de proveer, ya sea sólo transitoriamente y a los limitados fines indicados en la misma norma impugnada, a la carente actuación del mandato contenido en el art. 2 de la ley 5 de Junio de 2003, n.31 (Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la ley constitucional 18 de octubre de 2011, n.3). El evocado mandato (el plazo para cuyo ejercicio está además ya vencido) autorizaba al Gobierno a adoptar uno o más decretos legislativos dirigidos a la determinación de las funciones fundamentales, de conformidad al art. 117, segundo apartado, letra p), Const., esenciales para el funcionamiento de Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas así como para la satisfacción de las necesidades primarias de las comunidades correspondientes» (Corte const., sentencia n.148 de 2012; considerado en derecho, pf. 8.1)

²⁹ DEL CIMITTO, L. **Intervención en el Congreso de la Fondazione Logos:** La gestione associate di funzioni e servizi nei piccolo comuni. Roma, 2012.



en el art. 19, c.1, D.L. n.95/2012. Evidentemente, nada impide a estos Municipios sub-dimensionados actuar, a través del instrumento de la unión, para la gestión asociada también de las otras funciones administrativas a ellos atribuidas; en teoría, nada les impide desarrollar en manera asociada, con la unión, todas las funciones fundamentales. Queda por lo tanto absorbida en esta pacífica consideración la previsión normativa por la cual los Municipios con menos de mil habitantes pueden elegir el camino de la unión solamente para las funciones previstas por el art. 19, c. 1, D.L. 95/2012 en alternativa a la de la unión para el desarrollo conjunto de todas las funciones fundamentales: nada de diferente de cuanto apenas ha sido argumentado. De hecho, la denominada unión "municipal", sobre cuya autonomía normativa se había debatido ampliamente, pierde (o en todo caso se ve notablemente disminuida) autonomía lógica. También mirando al lado jurídico, en realidad, de relevante queda solamente la diferencia en cuanto al umbral dimensional mínimo de la unión entre municipios: diez mil para las uniones entre Municipios de mil a cinco mil habitantes, y cinco mil para los Municipios con menos de mil habitantes, salvo la posibilidad para las regiones de determinar límites diferentes dentro de una fecha de vencimiento. Por otro lado, el D. L. 95/2012 interviene también a la hora de uniformar una serie de vencimientos en materia de gestión asociada obligatoria modificando *in magis* respecto al anterior régimen, ya que los Municipios involucrados habrían debido proveer a dar vida a las gestiones asociadas dentro del 1º de enero de 2013 con referencia de al menos tres de las funciones fundamentales, y dentro del 1º de enero de 2014 con relación a las restantes funciones fundamentales previstas en el art. 19, c. 1, D.L. 95/2012.

5. LOS PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LAS UNIONES OBLIGATORIAS

El problema que aquí se presenta en este punto, adquiere una relevancia constitucional y se refiere en sentido estricto al corazón del ordenamiento pluralista fundado por el art. 5 Const., además de aquel «pluralismo institucional paritario» al cual parece dirigirse el art. 114 Const. como ha sido modificado en el 2001.³⁰

Y el problema no es tanto el título de competencia invocado por el estado para intervenir en esta materia: ya se ha dicho anteriormente como la legitimación del legislador central se funde en el título de la armonización de los presupuestos públicos y en la coordinación de las finanzas públicas, que es materia de competencia concurrente, ex art. 117, 3 c., Const. La misma Corte constitucional ha afirmado en repetidas ocasiones que «una disposición estatal de principio, adoptada en materia de legislación concurrente, como la de la coordinación de las finanzas públicas, puede incidir sobre

³⁰ Sobre este punto existe (y ha existido), un vivaz contencioso constitucional; véase, sobre este punto, el más completo: MASSA, M. *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccolo comuni: Profili costituzionali*. Disponible en: <www.forumcostituzionale.it>. Acceso en: 9 mar. 2012.



una o más materias de competencia regional, también de tipo residual, y determinar ya sea también de forma parcial, la contención de los espacios dentro de los cuales pueden ejercitarse las competencias legislativas y administrativas de las Regiones»³¹, a condición de que no sean afectados los cánones generales de la proporcionalidad y de lo razonable. Tratándose de una materia concurrente, a lo más, se podrá temer la «enorme virtualidad expansiva»³² del título de competencia, y gritos de alarma podrán escucharse ahí donde el legislador estatal debiese excederse, con previsiones excesivamente normativas – como, por ejemplo, como se ha visto, respeto a la determinación de la “forma de gobierno” de las uniones.

Pero prescindiendo de esta hipótesis, todavía lejana, si se quiere, el problema parece ser el de la legitimidad constitucional del principio de obligatoriedad del ejercicio asociado de las funciones administrativas municipales. Para entendernos, ¿es constitucionalmente legítimo que se “obligue” a algunos Municipios a la gestión asociada de funciones y servicios, en un ordenamiento que - como se verá más adelante - no permite formas de fusión sino con la necesaria participación de las poblaciones involucradas (arts. 132 y 133, Const.)³³?

En realidad, la obligatoriedad es una elección inédita en el ordenamiento italiano, también si se considera la legislación pre-republicana, la cual ya se ha señalado, y que asimismo debería estar caracterizada por un «pronunciado carácter autoritario» y por una «esencia indiscutiblemente centralista»³⁴. El extracto del informe de 1887 de Francesco Crispi referido en la apertura prosigue con una aseveración que parece

³¹ Corte const., sentencia 326/2010

³² L. GORI. La «**via problematica del coordinamento della finanza pubblica per il riordino (e la soppressione?) delle comunità montane**. Disponible en: <riv.dir.agr>. Acceso en: 2009.

³³ Se nota, además, que si bien los textos normativos citados preven, para la gestión obligatoria asociada, la alternativa entre convenciones (art. 30 T.U.E.L.) y unión (art. 32, T.U.E.L.), en la práctica es la segunda el camino declarado preferido por el legislador. La convención es, según la icástica expresión de alguien, «considerada como sospechosa» (M.MASSA, *Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi: altre novità del decreto-legge sulla c.d. spending review*, en *dirittiregionali.org*): deberá durar por lo menos tres años, y, al finalizar la experiencia, «ahí donde no haya sido comprobada, por parte de los municipios adherentes, la obtención de significativos niveles de eficacia y eficiencia en la gestión, según las modalidades establecidas con el decreto del Ministerio del interior, adoptar dentro de seis meses, escuchada la Conferencia Estado-Ciudad y autonomías locales, los municipios interesados están obligados a ejercer las funciones fundamentales exclusivamente mediante unión de municipios» (art. 14, c. 31-bis, D.L. n. 78 del 2010). Si bien la convención es el instrumento operativamente más simple, permitiendo un alto grado de experimentación y un enfoque gradual al ejercicio asociado – respecto al debilitamiento de la autonomía que desciende en cambio de la unión, la cual, como se sabe, crea un nuevo ente local, diferente de los Municipios participantes -, no faltan críticas que la hacen, a los ojos del legislador (pero no solamente ante él), desaconsejable el recurso. En efecto, se trata de un modelo sustancialmente rígido, que se caracteriza por una governance débil o incluso inexistente, con una gestión hetero-dirigida por los servicios. Por otro lado no se olvide la existencia de los incentivos – mencionados anteriormente en el texto – que en todo caso siempre están dirigidos solo a las uniones, dejando por lo tanto a las convenciones en una zona de sombra. Sin temor de exagerar, se puede por lo tanto decir que *rebus sic stantibus* la obligación de gestión asociada es, en la realidad, una especie de “obligación de unión” para los Municipios con poblaciones inferiores a los cincuenta mil habitantes.

³⁴ AIMO, P. **Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995**. Roma: Carrocci editore, 1998. p. 10.



más cercana al espíritu del principio pluralista previsto en el art. 5 Const., de cuanto en cambio no lo sea la reciente legislación estatal. El entonces Presidente del Consejo, por lo tanto, afirma: «no se convierte en obligatorio el consorcio, porque la coacción mal se armoniza con el sentimiento de autonomía, que conviene reforzar, pudiendo éste contribuir eficazmente al desarrollo de las libertades municipales». Por un lado, entonces, existen instancias de autonomía local que encuentran un refugio seguro en el tejido constitucional; por el otro, principalmente el temor de que una previsión en términos de voluntariedad y no de obligatoriedad quede sustancialmente vacía de sus potencialidades aplicativas. Tampoco falta quien ha sostenido que al fundar la elección de la obligatoriedad no hay ni un intento de comprensión de las exigencias locales, ni el de una obligada desviación del camino asociativo hacia las fusiones, cuanto más simplemente un tercera «concepción antropológica», menos artificial y más aproximativa, de todo indiferente a la funcionalidad y al resultado concreto de un camino emprendido exclusivamente por miopes razones de contención del gasto³⁵.

6. LOS CONSORCIOS

Ya se ha visto en la anterior reconstrucción histórica, que la forma más relevante de gestión asociada de funciones y servicios municipales está constituida, en realidad, por el consorcio. Sin remontarse a la ley provincial y comunal post-unitaria, es suficiente hacer referencia al Título IV del Real Decreto de 3 de marzo 1934, n.383, que daba una estructura organizada a la institución, previendo para los Municipios (y para las Provincias) la posibilidad de asociarse para proveer a servicios y obras de interés común.

Contemporáneamente a esta previsión, en realidad, existen otras, que contribuyen a componer una disciplina diversificada y de difícil conducción a la unidad. El instrumento de la gestión consorcial estaba previsto para las oficinas del secretario general (art. 41, l. com. Prov. 1934), para la recaudación municipal (art. 2, T.U. 17 de Octubre 1922, n. 1401), o para la construcción, arreglo y conservación de calles municipales y provinciales (art. 37 y 39, l. 20 de Marzo 1865, n. 2248, all. F) por otro lado, la disciplina se ha diversificado en: consorcios facultativos, es decir, dejados a la libre autonomía de los entes locales; consorcios obligatorios, o sea, impuestos por la ley por motivos de interés público; y consorcios coactivos, o constituidos motu proprio por la autoridad administrativa «independiente de la previsión legislativa de consorcios obligatorios»³⁶. «Así, un

³⁵ Véase TONDI DELLA MURA, V. Op. cit. Particularmente severa es su conclusión: «el modelo rescatable de la reforma del sistema de las Uniones municipales... parece representar solamente la mera urgencia de la contención de los gastos públicos, provocada por la gravísima e inédita emergencia económica y financiera en curso. Todo esto, según una incomprensible y banal mezcla entre invasión de ingeniería y veleidad aproximativa. Lo que ha derivado en una estructura de dudosa legitimidad constitucional, de débil configuración jurídica y de una ardua potencialidad de aplicación. Por muchos lados, una ocasión perdida» (26)

³⁶ Esta última forma de consorcio era dispuesta por la autoridad del prefecto. Aclara F. D'ALESSIO, **Commento del Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale 3 marzo 1934, n. 383**, Torino, UTET, 1934, 191



carácter históricamente inherente a los consorcios entre entes locales es su extrema heterogeneidad, tanto en el plano de la dimensión del ámbito territorial cuanto en el de las tareas encargadas, comprendiendo las funciones y los servicios»³⁷.

Y es en este “doble binario” - funciones y servicios - que se “juega” la evolución más reciente de la institución bajo examen. El legislador de la l. 142/1990, efectivamente, hace una institución en sustancia marginal respecto a otras formas asociativas, previendo, en realidad dos modelos: el del consorcio voluntario, «para la gestión asociada de uno o más servicios» (c.1); y el obligatorio, constituido por ley del Estado en caso de relevante interés público «para el ejercicio de determinadas funciones y servicios» (c. 7). A tal fisura puso remedio el legislador de 1995, con el D.L. 28 de agosto 1995, n.361 (convertido en ley de 27 de Octubre de 1995, n.437), el cual renovó el art. 25 de la ley sobre los entes locales, introduciendo la previsión por la cual el consorcio pudiese constituirse también para el ejercicio de funciones, y dicha formulación ha sido luego traspuesta en el art. 31 del T.U.E.L. del 2000. El legislador más reciente, finalmente, con el art. 2, c. 186, de la l 191/2009, establece definitivamente la supresión de los consorcios de funciones entre entes locales, a excepción de las cuencas de aguas pluviales de montaña. Se nota que la elección se coloca, en realidad, como epílogo de un largo proceso de “contención”, que había conocido como etapa significativa, entre otras, la l. 448/2001 con la prohibición de constitución de consorcios para el ejercicio de actividades de relevancia económica.

También la construcción “dogmática” de la institución, en realidad, ha resultado desde el inicio compleja, y la calificación jurídica del consorcio no ha sido nunca pacífica. Ya pocos meses después de la l. 142 del 1990, la doctrina más autorizada observaba que el derecho administrativo «no conoce una figura bajo la denominación de consorcio y el término resulta utilizado en algunos casos con referencia a figuras que serían consorcios según el derecho privado, en otros casos con referencia a figuras que en derecho privado recibirían diferentes y más puntuales calificaciones, en otros casos todavía para indicar figuras que no teniendo correspondencia en el derecho privado, constituirían especies en sí mismas»³⁸. Y una especie en sí misma, en realidad, ha sido considerado el consorcio entre los entes locales, ciertamente no llevan al consorcio entre empresas disciplinado por el Código Civil (art. 2602): ya sería significativo en este sentido el

«Como ha sido reconocida a la Provincia y a los Municipios la facultad de reunirse en Consorcio para proveer a determinados servicios, gastos u obras de interés común, así cuando dichos servicios, gastos u obras tengan carácter obligatorio, la constitución del Consorcio puede realizarse coactivamente. Esto no puede verificarse cuando se trata de servicios, gastos u obras no obligatorias, porque forma parte de la autonomía e incoercible facultad de los diferentes Entes involucrados en proveer servicios y encontrar gastos facultativos; y no se pueden transformar, mediante la constitución del Consorcio, los mismos gastos de facultativos en obligatorios».

³⁷ DE ANGELIS, M. Op. cit., p. 35.

³⁸ GIANINI, M. S. **Diritto Amministrativo I.** Milano: Giuffrè, 1993. p. 264.



dato por el cual «los consorcios entre entes públicos territoriales son considerados ellos mismos como entes públicos territoriales» (Casación, n. 3971/2002).³⁹

En cuanto a su correcta calificación jurídica, una indicación nos llega por el dato normativo confeccionado por el legislador, y se trata, viéndolo bien, de una indicación que más que racionalizar la materia, la complica – o al menos la ha complicado por un largo tiempo. El art. 25 de la ley del '90, en efecto, reenviaba, como complemento de la disciplina, a las normas previstas en materia de “empresas especiales” y – merced también a la finalización exclusiva, como se ha visto, solamente para los servicios, y no a las funciones – por algunas partes la doctrina ha cedido a la tentación de creer que, en realidad, el modelo de consorcio voluntario previsto en el apartado primero fuese absorbido por la disciplina de la empresa especial, tanto que también el Consejo de Estado pudo afirmar que el «punto más característico de la nueva disciplina es la aparición de la tradicional difusísima institución del consorcio»⁴⁰. En conclusión, según el Alto Consenso administrativo – y no solamente – la ley 142/1990 habría actuado una especie de mutatio nominis: «También la l. 142 de 1990 prevé entes denominados “consorcios”, pero este nombre, en el nuevo ordenamiento, designa aquellas entidades que en el viejo ordenamiento eran llamadas “empresas en consorcio”»⁴¹. Precisamente para reparar esta equivocación se había activado el ya señalado legislador de 1995, y luego el del Texto Único de 2000, todavía vigente, con la previsión de una definición que dejase menos margen de duda: «Los entes locales para la gestión asociada de uno o más servicios y el ejercicio asociado de funciones pueden constituir un consorcio según las normas previstas para las empresas especiales previstas en el art. 114, en cuanto sean compatibles» (art. 31, c. 1).

En realidad, en los años inmediatamente sucesivos a las últimas modificaciones, todavía no parecía exorcizado el fantasma de una superposición de los dos modelos. Todavía en el 2001, el Consejo de Estado podía afirmar efectivamente: «El consorcio entre entes locales es definible como una empresa especial de cada uno de los entes asociados. Así como la empresa especial es un ente instrumental del ente local, o sea ente institucionalmente dependiente del ente local y elemento del sistema administrativo que lo dirige, del mismo modo el consorcio, en cuanto empresa especial de los entes que la han constituido, es un ente instrumental para el ejercicio en forma asociada de los

³⁹ El reconocimiento del consorcio como ente público territorial se coloca como epílogo de un proceso de definición particularmente torturador, como se anotaba anteriormente, en el texto, la ley municipal y provincial post-unitaria parecía, según la doctrina, no reconocer personalidad jurídica a los consorcios; en el Texto Único de 1934, por último, es el art. 162 el que los define como “entes morales”. Con este propósito comenta también F. D’ALESSIO, obra citada, 197: «Los Consorcios, señalados en los artículos precedentes, son Entes morales, por voluntad de la ley. La personalidad jurídica les viene atribuida, *opere iuris*, por el mismo hecho de su creación, sin que se verifique un explícito reconocimiento por parte del Gobierno. El reconocimiento es implícito en el hecho de la misma creación aprobada por la Autoridad gubernamental».

⁴⁰ Cons. Stato, parecer, Sez. I, n. 1035/1991.

⁴¹ *Idem*.



servicios públicos o funciones, y forma parte del sistema administrativo de cada uno de los entes asociados»⁴². Sin embargo, ya aquí se advierte que la referencia a la empresa especial se pone “por aproximación”: es el carácter de la instrumentalidad, común a ambos instituciones, al permitirles la asociación, sin superposición, y al justificarles, casi en una lógica de analogía legis, el reenvío normativo para la composición de la disciplina. Pero esto por si solo no reduce el consorcio a una especie de empresa especial instituida conjuntamente por varios Municipios, debido al reconocimiento de una autonomía conceptual y normativa propia que la hace un *genus* en sí misma, no asimilable a otros modelos, definible como una especie de «ente local complejo»⁴³.

En cuanto a la “forma del gobierno”, los órganos necesarios del consorcio son la asamblea, compuesta por el alcalde o por el presidente de cada ente asociado o por un delegado de los mismos, con responsabilidad equivalente a la cuota de participación, y el consejo de administración, compuesto por los miembros elegidos por la Asamblea del Consorcio, y llamado a dar actuación a las direcciones generales de la Asamblea, con similares competencias a las de la Junta municipal y provincial. Se deben mencionar, en todo caso, las críticas que muchas veces, en la práctica, son dirigidas a los consorcios, los cuales terminarían muchas veces por «obtener una autonomía frente a los Municipios» tales de convertirlos en «políticamente (mejor: democráticamente) incontrolables»: es el problema que alguien ha definido como el del «déficit democrático que caracteriza la estructura del consorcio y la ausencia de una dimensión comunitaria de los intereses» que «podrían llevar a considerar que ni siquiera el consorcio entre los entes locales sea idóneo para el desenvolvimiento de funciones complejas»⁴⁴.

⁴² Cons. di Stato, n. 2605/2011; pero véase también Cassazione, ord. n. 33691/2002

⁴³ MONTEMURRO, F. Enti locali minori. L'unione fa la forza, en Guida agli enti locali, n. 15/2002, 8 Por lo demás la “complejidad” del caso está ya dada por la naturaleza “compuesta” de los dos elementos: por un lado, los entes locales asociándose dan vida a un nuevo ente abastecido de autónoma personalidad jurídica; por otro lado, estos se sostienen necesariamente sobre un sustrato institucional constituido por una pluralidad de entes públicos que, para conseguir objetivos comunes, crean un sujeto jurídico dotado de órganos propios y regido por un propio ordenamiento» (ROLLA, G. **Manuale di diritto degli enti locali**. Rimini: Casa Editrice Maggioli, 1988, p. 95). En todo caso, el comentador que aquí se ha reportado habla de una “complejidad” que si, mientras escribiría, era inherente sólo a los consorcios, desde 1990 en adelante se convierte en una realidad común a otras formas de gestión asociada a los servicios y funciones introducidas por la ley sobre los entes locales.

⁴⁴ CIVITARESE MATTEUCCI, S. Le forme di cooperazione tra enti locali, en DEL FEDERICO, L.; ROBOTTI, L. Op. Cit., «Si se intentan comparar las formas de cooperación inter-locales mediante convención con el consorcio y con las uniones de municipios, colocadas en secuencia sobre un ideal en escala decreciente de ductilidad de la forma asociativa, poniéndose desde el punto de vista de un decisor racional del modelo que considere como presumibles elementos de evaluación los fines de la cooperación, los tipos de funciones y las tareas puestas en común, las razones táctico-estratégicas de la cooperación, se ve como la forma intermedia – la del consorcio – puede estar cerca a veces a uno a veces al otro extremo sin que sea posible recuperar una línea clara de transición entre los modelos» (52).



7. LAS FUSIONES: LA DISCIPLINA ESTATAL

Hipótesis mucho más compleja respecto a la del consorcio y a la de la unión de municipios – que, evidentemente, quedan como procesos irreversibles – es la de la fusión, la cual da vida a un nuevo ente, pero este nuevo ente no se flanquea sino más bien sustituye a los sujetos que le han dado vida. Que se trate de una hipótesis de mayor espesor es significativo por el hecho de que le legislador – al menos el republicano – ha tenido el cuidado de prever vinilos de obligatoriedad al igual que los previstos para la gestión asociada de servicios y funciones; y, por otro lado, como se ha visto anteriormente, cuando, con la legislación del 1990, la unión se ha construido como obligatoria finalizada a la fusión, los resultados que se obtienen son bastante inferiores respecto a los que se podía esperar.

Efectivamente, si se quisiera ampliar el respiro de esta reflexión, cuando se habla de fusiones entre Municipios – o en todo caso entre entes territoriales diferentes – se está apenas tocando uno de los tres principales elementos en los cuales viene tradicionalmente desmembrada la esencia del Estado: es el territorio, y específicamente, su composición administrativa – que al lado de la soberanía y el pueblo forma el tríptico mencionado anteriormente. Se comprende, de este modo, razonablemente par qué la primera disciplina de la fusión ya sea de nivel constitucional, tanto que la norma clave en la materia – el art. 15, c.1, del T.U.E.L. – dispone que las Regiones pueden modificar las circunscripciones territoriales de los Municipios «de conformidad con los artículos 117 y 133 de la Constitución»⁴⁵.

Antes de todo el art. 133, Const., establece en el segundo apartado que «la Región, luego de escuchar a las poblaciones involucradas, puede con sus leyes instituir en el propio territorio nuevos Municipios, y modificar su circunscripción y denominaciones», ahí donde la fusión forma parte de la circunstancia de la modificación de circunscripción. Ya esta primera norma constitucional fija tres reglas fundamentales, que, además de definir la geometría esencial de la institución, marcan su diferencia cualitativa de las instituciones de gestión asociada de servicios y funciones, que se intentaba anticipar antes.

Por lo tanto, la primera regla es la de la competencia regional, siendo el ente Región el «mas idóneo en advertir la voluntad y los intereses locales de los ciudadanos»⁴⁶.

⁴⁵ En realidad, se debería citar también el art. 132, Const.; en particular el último apartado, que disciplina el caso de fusiones entre Municipios (y Provincias) pertenecientes a Regiones diferentes. Para dicha hipótesis, el legislador constitucional pide que se proceda «con la aprobación de la mayoría de las poblaciones de la Provincia o de las Provincias involucradas y del Municipio y de los Municipios involucrados expresamente mediante referéndum y con la ley de la Repùblica, luego de escuchar a los Consejos regionales». Aquí se prefiere, sin embargo, limitarse al caso de la fusión entre Municipios de la misma Región, como lo refiere, precisamente, el art. 133, Const.

⁴⁶ Corte Const., sentencia 38/1969; todavía esta lógica se convierte en más compartida cuando comienza a ganar espacio en el ordenamiento el principio de la subsidiariedad: quedando firme la necesidad de intervenir con ley, requerida por el art. 133, Const – pero antes aún de la “naturaleza de las cosas” – solo la Región titular de la potestad legislativa junto al Estado, puede ser el ente territorial más cercano a las exigencias aquí reveladas.



Ya antes de la reforma en sentido federalista del Estado, en efecto, la materia de las “circunscripciones municipales” pertenecía al área de la competencia legislativa concurrente de Estado y Regiones, y no es poco si se considera que en la estructura original de la Constitución no existía una competencia legislativa *tout court* absoluta en favor de las Regiones con estatuto ordinario. Con la reforma de 2001, la materia en cuestión es atraída definitivamente en la potestad legislativa exclusiva de la Región, en cuanto no expresamente incluida en las materias de potestad exclusiva estatal o concurrente⁴⁷.

La segunda regla es la reserva de ley que el art. 133 pone en la materia: la fusión entre Municipios se realiza «con sus leyes», o con las leyes de la Región. Aquí se comprende como se esté tan lejos de las instituciones de las uniones o de los consorcios que anteriormente se analizaban: si antes se estaba en el campo de la administración, aquí se impone el grado más fuerte de la legislación. El Texto Único de 1934 preveía que la constitución de consorcios fuese aprobada por decreto del Prefecto: era a través de dicho reconocimiento del Estado como se perfeccionaba la constitución del consorcio y éste se convertía en un Ente moral: adquiría personalidad jurídica. Antes de dicho reconocimiento el Consorcio no existía jurídicamente⁴⁸. Pero en la nueva estructura republicana – y sobre todo, con el nacimiento de lo que antes se ha definido «institucionalismo paritario diferenciado» -, queda fuera de los esquemas la previsión de una sanción desde lo alto para el perfeccionamiento de una forma de asociación administrativa-de gestión entre entes locales. En cambio esta no puede ser para la fusión de los Municipios, por las razones que antes se han intentado exponer: aquí queda, a través la reserva de ley regional, la previsión de una especie de intervención desde lo alto.

Se trata, entendamos bien, de una reserva de ley denominada reforzada para el procedimiento, puesta la obligación de escuchar a «las poblaciones involucradas» - y esta es la tercera regla; no podría ser de otra manera en un ordenamiento que, como se ha visto desde el inicio, «reconoce y promueve las autonomías locales » en la apertura de su Constitución (art. 5). De este modo ha considerado también la Corte Constitucional, últimamente en la sentencia n.36 del 2011⁴⁹. Y es siempre la Corte Constitucional al sugerir que dicha participación, dirigida a hacer de la fusión un «recorrido auténticamente democrático»⁵⁰, vaya garantizado a través de un referéndum de consulta⁵¹ que

⁴⁷ Corte const., sentencia 261/2011.

⁴⁸ D'ALESSIO, F. **Commento del testo Unico della Legge Comunale e Provinciale 3 marzo 1934, n. 3838.** Torino: UTET, 1934. p. 191. Por otro lado, el Consejo de Estado había precisado que el decreto del prefecto que aprobaba el estatuto de un consorcio municipal fuera un acto de administración activa y, por lo tanto, no tuviese carácter definitivo (Cons. St. Sez. V, 14 mayo 1943).

⁴⁹ Veanse tambien Corte. Const. sentencia 47/2003, 94/2000. 279/1994 y 107/1983/

⁵⁰ POLITI, F. Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico. **Rivista di studi giuridici e politici**, v.1, p. 5-36. 2012. p. 32.

⁵¹ Corte cost., sentencias 66/2007, 116/2006, 334/2004, 279/1994, 453/1989



permite verificar efectivamente la voluntad autonomista de los ciudadanos⁵², al igual, de cuanto esta exigido por el art. 132, Const, ante una circunstancia análoga. Queda por explicar que cosa se debe entender por «poblaciones involucradas»: es claro que la referencia es la completa población residente en los Municipios involucrados en el proyecto de fusión⁵³ o al menos la residente en los territorios destinados a ser transferidos a otro Municipio⁵⁴ en el caso de que el proyecto debiese prever una especie de desmembramiento.

Por lo tanto tratándose de una materia de competencia legislativa exclusiva de las Regiones, la normativa estatal se reduce al ya citado art. 15 del Texto Único de los entes locales, que confirma –sin que hubiese efectiva necesidad, en realidad – la competencia regional en la materia, determinando sin embargo la obligación de parte de las Regiones de garantizar «que a las comunidades de origen o a algunas de ellas les sean aseguradas formas adecuadas de participación y de descentralización de los servicios»⁵⁵. Pero lo que viene del Estado central, es principalmente un fajo más bien denso de contribuciones para intensificar la fusión, a partir de la previsión que hace sustancialmente el único instrumento útil para la constitución de Municipios con densidad de población inferior a 10.000 unidades: en efecto, «salvo los casos de fusión entre varios Municipios, no pueden ser instituidos nuevos Municipios con población inferior a 10.000 habitantes o cuya constitución comporte, en consecuencia, que otros Municipios se reduzcan bajo dicho límite» (art. 15, c. 1, T.U.E.L.)⁵⁶.

Efectivamente, si la fusión, por cuanto se ha dicho, no puede ser nunca coactiva, una vez que fracasa el intento de llevar a los Municipios gradualmente a esta meta pasando por las uniones – como preveía el legislador de 1990 – lo que queda es hacer lo más que se pueda atractivo este camino. Así, «con la finalidad de favorecer la fusión de los municipios, además de las contribuciones de la región, el Estado eroga, por diez años sucesivos a dicha fusión, específicas contribuciones extraordinarias proporcionadas a una cuota de las transferencias correspondientes a cada municipio que se funde» (art. 15, c. 3, T.U.E.L.). En el momento en el cual se habla, la contribución extraordinaria a los Municipios que dan lugar a fusiones corresponde *ex lege* al 20% de las transferencias del erario atribuidos para el año 2010, en los límites de las asignaciones financieras

⁵² PALADIN, L. **Diritto regionale**. Padova: Cedam, 1992, p. 134; pero tambien CUOCOLO, F. **Diritto regionale italiano**. Torino: Giappichelli, 1991. p. 358.

⁵³ Corte cost., sentencia 453/1995.

⁵⁴ Corte cost., sentencia 97/2000.

⁵⁵ Las formas de participación y descentralización de los servicios previstos por el T.U.E.L. son los municipios (art. 16) y las circunscripciones, en los Municipios con poblaciones superiores a los 250.000 habitantes (art. 17).

⁵⁶ En realidad no se trata del único instrumento para la constitución de nuevos Municipios bajo el umbral de la dimensión señalada, puesto que la otra solución está constituida por la posibilidad de separación de uno o más Municipios existentes de porciones que realicen luego el efecto de crear Municipios con menos de 10.000 habitantes cada uno.



previstas (art. 20, c.1, D.L. 95/2012; ver también Decreto del Ministerio del interior del 10 de octubre 2012, que regula también el procedimiento para las solicitudes y el suministro de la contribución).

8. LAS FUSIONES: ALGUNOS EJEMPLOS DE DISCIPLINA REGIONAL

Por lo tanto, las fusiones entre Municipios se realizan con una ley regional. Se trata, como se ha anticipado, de una ley regional reforzada; y reforzada ya sea por contenido así como por procedimiento. En efecto, no solamente las Regiones tienen la obligación de involucrar a las poblaciones interesadas en las formas y en los modos especificados por la jurisprudencia constitucional, ex art. 133, Const.; sino, es más, el legislador del Texto Único requiere que dicha ley prevea formas adecuadas de participación y de descentralización de los servicios. Para utilizar otra categoría de la doctrina italiana es un clásico ejemplo de ley de providencia, sin carácter de abstracción.

Pero, en garantía de los entes implicados, desde los años 80, la Corte constitucional ha señalado la necesidad de que cada Región adopte también una específica normativa que discipline el correspondiente procedimiento, «normas generales y abstractas que la Región debe emanar de conformidad al art. 117, Const.»⁵⁷. Y, de estas normativas regionales, el legislador estatal espera un esfuerzo con incentivos, que a veces resulta ser traicionado, como se intentará hacer evidente del rápido análisis de algunas de ellas.

En Emilia Romagna, por ejemplo, la disciplina está remitida a la ley regional de 8 de Julio de 1996, n. 24, y posteriores modificaciones, titulada «Normas en materia de reordenamiento territorial y de sostén a las uniones y a las fusiones de Municipios». En lo específico, se prevé que la iniciativa en mérito sea ejercida por los ciudadanos involucrados, o por los consejos municipales que representen al menos cincuenta mil electores, o, también, por la Junta o por cada miembro del Consejo regional. Fuera de estos casos, la Junta regional puede ser “solicitada” para que ejerza iniciativa legislativa en esta materia por los Consejos municipales o por la mitad más uno de los electores de los Municipios involucrados: solicitada de este modo, la Junta dentro de sesenta días, constata la subsistencia de los presupuestos y requisitos formales y eventualmente puede decidir dar inicio a la instancia presentando un diseño de ley ad hoc al Consejo regional. Se abre entonces la fase de las consultas: antes de todo el proyecto de ley es transmitido a los Municipios involucrados (salvo aquellos que hayan ejercido la iniciativa legislativa, obviamente) para un parecer en mérito de expresar dentro de sesenta días, bajo pena de irrelevancia. En este punto, el Consejo

⁵⁷ Corte const., sentencia 204/1981



regional está llamado a cumplir una elección que formula, en realidad, una prognosis sobre el resultado del iter legis: en el caso de que el Consejo quiera dar continuación al diseño de la ley, en efecto, éste está obligado a convocar el referéndum de consulta; la falta de convocatoria del referéndum, en cambio, señala el estancamiento del diseño de la ley⁵⁸. Se debe notar que la discrecionalidad del Consejo decae en el caso de que hayan sido recogidos un número calificado de firmas, que varía según la población involucrada en el proyecto⁵⁹: en este caso, el Consejo debe necesariamente convocar el correspondiente referéndum de consulta. Tomando conocimiento del resultado (eventualmente) positivo de la consulta referendaria, el Consejo procede con su deliberación.

Sustancialmente similar es la disciplina dispuesta por la Región Lombardía, con la ley regional 15 diciembre 2006, n.29, «Texto Único de las leyes regionales en materia de circunscripción municipal y provincial». De conformidad con el art. 7, de la iniciativa en esta materia es titular el 50% más uno de los residentes en los Municipios involucrados por el proyecto de fusión y el Consejo comunal, que puede asumir la correspondiente deliberación por mayoría. Dentro de noventa días desa la recepción de la petición, la Unidad organizativa competente ante la Junta regional verifica la existencia de los requisitos formales, y transmite el diseño de la ley, junto a un informe ilustrado, a la Junta, que aprueba o no el proyecto. En caso de resultado positivo, el testimonio pasa al Consejo regional, el cual espera el parecer obligatorio pero no vinculante del Consejo provincial territorialmente competente. Obtenido el parecer – o transcurrido inútilmente el plazo de la ley – el Consejo delibera, bajo propuesta de la comisión conciliar competente, la convocatoria del referéndum de consulta. Adquiridos los resultados de la consulta referendaria – y evaluados sobre la base ya sea del resultado global, ya sea de los resultados diferentes para cada uno de los municipios involucrados – el Consejo procede a su votación definitiva del proyecto.

Respecto a esta estructura de base – que, al menos en su esqueleto, es común a todas las normativas regionales –, introduce una peculiaridad, entre otros, el Texto Único sobre el ordenamiento de los municipios de la Región Trentino Alto Adige – región con Estatuto especial – del 2005, n. 3/L.

En efecto, precisado que «los consejos de todos los Municipios involucrados, en el caso de que no hayan expresado su opinión con la deliberación de aprobación de la

⁵⁸ Solamente en un caso la falta de convocatoria no indica la desautorización del diseño de la ley: se trata de la circunstancia en la cual la iniciativa de uno o más Consejos municipales haya sido precedida, en el año precedente, por un referéndum de consulta municipal sobre el mismo programa de fusión.

⁵⁹ Se trata de la mayoría de los electores en el caso de que la población involucrada resulte inferior a 5.000 electores; el 30% de todos los electores de los municipios interesados, en el caso de que la población resulte entre los 5.000 y los 10.000 electores, y en todo caso al menos 2.500 firmas; el 25% de los electores, si en el conjunto son entre 10.000 y 20.000, y en todo caso al menos 3.000 firmas, el 15% si los electores son más de 20.000, y en todo caso al menos 5.000 firmas.



solicitud, son escuchadas todas las propuestas y todas las preguntas» expresándose luego con motivada deliberación, el art. 49 establece que contra dichas deliberaciones «cada elector, dentro de veinte días desde el último día de publicación, puede producir observaciones a la junta provincial, que las transmite, con parecer motivado a la junta regional.

Los ejemplos que se han apostado en realidad son suficientes para tener un primer balance. Los procedimientos son particularmente complejos y largos; la iniciativa legislativa en la materia requiere en todo caso un “esfuerzo” a veces notable; falta, en realidad una verdadera y real disciplina “de beneficio”; y la participación de las poblaciones tiene sentido solo hasta un cierto punto, ya que en la mayor parte de los ordenamientos regionales, las peticiones de referéndum están subordinadas a la sucesiva aprobación del Consejo regional «que por lo tanto decide –todavía antes que sobre el mérito de la futura ley regional – sobre el desenvolvimiento o no del referéndum»⁶⁰.

La impresión que se tiene es la de una fisura no indiferente entre las declaraciones de principio y los input que vienen de la normativa estatal, por un lado, y las iniciativas de los legisladores nacionales, que parecen, casi bajo la mesa, redimensionar el entusiasmo del legislador estatal.

De hecho, lo que se tiene al frente, es «una inadaptación también de las políticas regionales, poco activas ante el sostén a las fusiones y en cambio dirigidas a predisponer procedimientos normativos confusos y complejos»⁶¹.

9. REFERENCIAS

- AIMO, P. **Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995.** Roma: Carrocci editore, 1998.
- BASSANI, M. Art.26 (Unioni di comuni). In: ITALIA,V.; BASSANI, M. (curado por). **Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 143).** Milano: Giuffrè, 1990.
- CELOTTO, A.; D'ALOIA, A.; PIETROBELLINI, C.; VESPERINI G. (curado por). **I piccolo comuni nel sistema dei poteri locali:** Profili problematici e proposte. Napoli: Editoriale Scientifica, 2008.
- CRISPI, F. Camera dei Deputati, 19 novembre 1887; se puede encontrar en SAREDO, G. **La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza:** Introduzione. Cenni storici e documenti parlamentari sulle leggi comunali e provinciali, Torino: Unione tipografica editrice, 1889.
- CUOCOLO, F. **Diritto regionale italiano.** Torino: Giappichelli, 1991.
- D'ALESSIO, F. **Commento del testo Unico della Legge Comunale e Provinciale 3 marzo 1934, n. 3838.**

⁶⁰ POLITI, F. op. cit. p. 28.

⁶¹ POLITI, F. op. cit., p. 34.



DE MARTIN, G. C.; DI FOLCO, M. **Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane**, en Giur. cost. 2009.

DEL CIMMUTO, L. **Intervención en el Congreso de la Fondazione Logos**: La gestione associate di funzioni e servizi e servizi nei piccolo comuni. Roma, 2012.

DE ANGELIS, M. Le Unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale. In: DEL FEDERICO, L.; ROBOTTI, L. **Le associazioni fra Comuni**: Forme organizzative, finanziamento e regime tributario. Milano: Franco Angeli, 2008.

FORMICONI, D. L'evoluzione normativa in tema di associazionismo intercomunale, en **I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi**. Roma: Formez - Centro di Formazione Studi, 2003.

GIANINI, M. S. **Diritto Amministrativo I**. Milano: Giuffrè, 1993.

GORI, L. **La «via» problematica del coordinamento della finanza pubblica per il riordino (e la soppressione?) delle comunità montane**. Disponibile en:<riv.dir.agr>. Acceso en: 2009.

LA PIRA, G. en Assemblea Costituente, sed. 11 marzo 1947, en La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Roma, Camera dei Deputati, 1971, 1, 316.

MANGIAMELI, S. **La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica**. Roma: Donzelli editore, 2009.

MASSA, M. **Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi**: alter novità del decreto-legge sulla c.d. spending review. Disponibile en: <dirittiregionali.org>.

MASSA, M. **L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccolo comuni**: Profili costituzionali. Disponibile en: <www.forumcostituzionale.it>. Acceso en: 9 mar. 2012.

PALADIN, L. **Diritto regionale**. Padova: Cedam, 1992.

PADOA SCHIOPPA, A. **Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'eta contemporanea**. Bologna: il Mulino, 2007.

PIRAINO, A. Il consorzio quale modalità di cooperazione tra le organizzazioni locali. In: CLEMENTI, F.; SORTINO, E. (Orgs). **I nuovi consorzi nell'ordinamento locale**. Bergamo: Casa Editrice C.E.L. 1992.

POLITI, F. Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico. **Rivista di studi giuridici e politici**, v.1, p. 5-36. 2012.

ROLLA, G. **Manuale di diritto degli enti locali**. Rimini: Casa Editrice Maggioli, 1988.

SALEMI, G. **Teoria generale dei consorzi amministrativi nel diritto italiano**. Roma: Atheneum, 1920.

SCRICCOLO, M. **L'interpretazione dello statuto**. Milano: Giuffrè, 1969.

MANGIAMELI, S. **Titolo V**: ordinamento degli enti locali e Comunità montane. Disponibile en: <<http://www.issirfa.cnr.it/stelio-mangiameli-titolo-v-il-nuovo-art-117-aprile-2015.html>>.

TONDI DELLA MURA, V. **La riforma delle Unioni di comuni tra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionale**. Disponibile en: <federalismi.it>. Acceso en: 25 enero 2012.



TOMEI, R. Le modifiche territoriali, fusioni ed istituzioni di Comuni. In: DE MARZO, G.; TOMEI, R. **Commentario al nuovo T.U. degli enti locali.** Padova: Cedam, 2002. p. 149; habla de una sustancial «inadecuación de la ley n. 142/90 para favorecer la transformación del mapa municipal de nuestro País».

VANDELLI, L. **Ordinamento delle autonomie locali:** Commento alla Legge 8 giugno 1990, n.142. Rimini: Maggioli Editore, 1990.