

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2026 · ANNO XLVII
gennaio/marzo

UNIFORMITÀ E DIFFERENZIAZIONE
NEL DIRITTO DEGLI ENTI LOCALI

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2026 • ANNO XLVII
gennaio/marzo

UNIFORMITÀ E DIFFERENZIAZIONE
NEL DIRITTO DEGLI ENTI LOCALI

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean – Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Marina Caporale
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Giulio Citroni
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Florence Lérique
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Giorgia Nesti
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata

COMITATO DI REDAZIONE

Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Fulvio Leonzio
Gloria Pettinari
Angelo Schillizzi
Maria Chiara Siclari
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia – Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275401

E – mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia – romagna.it

Sito web: <https://www.regione.emilia-romagna.it/idf>

REFERENTE REGIONE EMILIA – ROMAGNA

Andrea Bernardo
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Andrea.Bernardo@regione.emilia – romagna.it

EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E – mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di agosto 2026
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2025 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2025. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. 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.



Indice

EDITORIALE

- 7 El equilibrio entre uniformidad y diferenciación en el Derecho local: un problema clásico y todavía pendiente de solución
Alfredo Galán Galán

SAGGI E ARTICOLI

- 17 El (¿nuevo?) principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios en el ordenamiento español: reflexiones en torno al art. 25.6 LBRL
Gustavo Manuel Díaz González
- 61 Diferenciación y financiación municipal en España
Paula Salinas, Maite Vilalta
- 85 Il principio di differenziazione nel regime giuridico delle grandi città in Spagna
Tomàs Font i Llovet, Marc Vilata Reixach
- 107 ¿Es posible para los pequeños municipios abandonar el lecho de Procusto?
Marcos Almeida Cerreda
- 135 Oltre il paradigma dello Stato erogatore: lo Stato garante e l'evoluzione degli strumenti perequativi per l'autonomia comunale e la garanzia dei LEP
Elena D'Orlando
- 161 Profili finanziari e solidaristici della differenziazione territoriale in Italia
Greta Massa Gallerano

LETTURE E SEGNALAZIONI

- 199 «Pour une intercommunalité de la confiance au service des
territoires» J. – M. Mizzon, M. Carrere, Sénat, n. 900, 2025
Florence Lérique

OSSERVATORIO REGIONALE

- 217 La fine delle fusioni? Un'analisi critica del fenomeno delle
fusioni di Comuni negli ultimi anni in Italia
Andrea Giua, Federico Gusmeroli

NOTE E COMMENTI

- 245 Il quadro costituzionale del governo locale: appunti in
vista della riforma del Testo unico
Simone Scagliarini
- 279 A cinquant'anni dalla l. n. 278/1976: passato, presente e
futuro delle Circoscrizioni di decentramento comunale
Lorenzo Alagia
- 307 Divagazioni tra ERP e servizio sociale. I LEP dell'ERP e le
politiche abitative
Alvise Vittorio Alessandro Divari

Editoriale

El equilibrio entre uniformidad y diferenciación en el Derecho local: un problema clásico y todavía pendiente de solución

*Alfredo Galán Galán**

La tensión entre uniformidad y diferenciación protagoniza uno de los debates más clásicos del Derecho local, no solamente de España, sino también de Italia. En su esencia, la discusión estriba en decidir si todas las entidades locales o, precisando más, si todas las entidades locales de un mismo tipo deben regirse por un único régimen jurídico (uniformidad) o bien si, por el contrario, lo adecuado es reconocer regímenes distintos adaptados a las peculiaridades de cada entidad (diferenciación). La uniformidad en el régimen local supone que todas las entidades locales o, precisando, todas las entidades locales de un mismo tipo se organizan, funcionan y ejercen poderes conforme a unas reglas comunes, con independencia de los factores que puedan diferenciarlas, tales como su población, territorio, geografía o realidad económica. A favor del modelo uniforme suele esgrimirse que asegura mejor la igualdad de todas las entidades y, con ello, la de sus respectivos habitantes, así como que permite una menor complejidad normativa y, de este modo, se garantiza de manera óptima la seguridad jurídica. En contra de la diferenciación, sin embargo, se argumenta que no tiene en cuenta la diversidad territorial ni las peculiaridades de cada entidad local, de manera que se corre el riesgo de que el régimen aplicable, al carecer de capacidad de adaptación, no satisfaga adecuadamente unas necesidades de una realidad que se obstina en ser diferenciada.

La diferenciación, en sentido opuesto, supone adaptar la respuesta normativa a las peculiaridades propias de cada realidad, de manera que, junto a un régimen común en materia local, coexistan regímenes espe-

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

ciales. Debe advertirse, no obstante, que la necesaria diferenciación se consigue no solamente mediante el establecimiento de un régimen que sea especial y, por tanto, diferenciado, sino, además, acertando en el grado de especialidad, esto es, en las soluciones normativas diferenciadas ofrecidas en cada caso. Puede afirmarse, en definitiva, que los inconvenientes de la uniformidad son las ventajas de la diferenciación. Y viceversa. De todos modos, en nuestra opinión, un correcto entendimiento del principio de igualdad lo concibe como la necesidad de tratar de manera desigual los casos desiguales. El mismo trato normativo a realidades distintas, por ello, corre el peligro de vulnerar dicha igualdad. Por lo demás, las exigencias de la seguridad normativa deben ser compatibles con el panorama normativo complejo que caracteriza nuestras sociedades actuales. Complejidad que, como ahora veremos, ya deriva de la existencia de una distribución territorial del poder público y, dentro de él, de la potestad normativa.

El estudio del principio de diferenciación en relación con los gobiernos locales es una labor necesaria, pero no fácil.

No lo es, de entrada, porque se enfrenta a una tradición secular favorable a la uniformidad. Como destaca en su escrito Marcos Almeida, el recordado Luciano Vandelli, nuestro común maestro y gran comparatista, ya puso de manifiesto reiteradamente, a lo largo de su dilatada obra, que la uniformidad del régimen local y, por tanto, la ausencia de un tratamiento normativo diferenciado, especialmente en relación con los municipios, no es una característica aislada de España o de Italia, sino una constante en los países de nuestro entorno. Todos estos legisladores crearon sus respectivos Derechos locales partiendo del dogma de la homogeneidad de todos los municipios, prescindiendo de sus diferencias reales. Como consecuencia, establecieron un único régimen jurídico que había de ser de aplicación común a todos ellos, con independencia de su tamaño, geografía, demografía o condicionantes económicos. El tratamiento diferenciado, mediante el establecimiento de un régimen especial, se concibe, de este modo, como la excepción a la regla general, necesitada siempre de una robusta justificación y debiendo ser siempre objeto de una interpretación estricta. Con el paso de los años, esta mentalidad unificadora se mantiene en la pretensión de evaluar a todos los municipios bajo unos mismos y únicos parámetros objetivos, de adaptación tecnológica,

eficiencia administrativa, estabilidad financiera y transparencia. Como si una gran ciudad y un pequeño pueblo fueran hermanos gemelos, siendo lo cierto que, si somos sinceros, como mucho serán parientes lejanos. Es difícil el estudio del principio de diferenciación, además, porque la cuestión puede ser examinada desde varias perspectivas, aunque todas ellas sean complementarias. En síntesis, cabe analizar la diferenciación en relación con la organización territorial del poder público, del mapa local y de cada entidad local. Hagamos alguna breve reflexión en torno a cada una de ellas.

En primer lugar, cabe estudiar el principio de diferenciación en el contexto de la organización territorial del poder público. Como es sabido, los estados territorialmente descentralizados, con independencia de su denominación y al margen de sus peculiaridades, ya sean federados, autonómicos o regionales, tienen en común la opción constitucional favorable a la distribución territorial del poder público. Ciertamente, todos ellos, incluidos España e Italia, estructuran el estado, entendido en un sentido amplio, como el conjunto de todas las instituciones públicas, en tres niveles territoriales de gobierno: el central, el intermedio (o regional) y el local.

El nivel local se caracteriza, frente a los otros dos niveles de gobierno territorialmente superiores, por la pluralidad y la diversidad. El nivel central se integra únicamente por el estado, entendido ahora en su sentido estricto. De la misma manera, en el nivel intermedio se encuentra un único tipo de entidad pública, cualquiera que sea su denominación (por ejemplo, comunidad autónoma o región) y con independencia de que puedan reconocerse regímenes especiales. En cambio, constituye una nota esencial del nivel local la coexistencia de una pluralidad de diferentes tipos de entidad local. Tanto es así que, habitualmente, esa galaxia de sujetos se ordenan, a su vez, en tres niveles de gobierno local o, si se prefiere, con otra terminología, en tres subniveles de gobierno: el municipal, el supramunicipal (o intermunicipal) y el inframunicipal. La pluralidad y diversidad local, de la que hemos hablado, se hace particularmente intensa en el nivel supramunicipal. Dentro de la multitud de entidades locales, el centro del sistema es ocupado por el municipio y, de esta manera, el nivel municipal se erige en el eje central y vertebrador. Nivel que se integra de un único tipo de entidad local: el municipio. Por

su parte, el nivel inframunicipal, que engloba a entidades locales cuyo territorio es inferior al municipal, usualmente -aunque no necesariamente- se compone también de solo un tipo de entidad local (en España, según la legislación estatal, son las denominadas genéricamente entidades de ámbito territorial inferior al municipio, aunque luego adoptan nombres diversos según las comunidades autónomas, así, por ejemplo, entidades municipales descentralizadas en Cataluña). De ahí que la diferenciación se cobije en el nivel que recoge a las entidades locales cuyo territorio es superior al municipal y a las que nos referimos, según la perspectiva adoptada, como supramunicipales, si se dirige la atención a su ámbito territorial, o bien como intermunicipales, si se quiere destacar que son el resultado de la integración de municipios. La pluralidad y la diversidad en las entidades locales supramunicipales comienza ya en su propio origen. Con este criterio, efectivamente, cabe distinguir las de origen legal y existencia normativamente necesaria (por ejemplo, en España, la provincia, la isla, el área metropolitana o la comarca) y aquellas otras de origen asociativo y existencia voluntaria, expresión de la autonomía de los municipios que se agrupan (por ejemplo, en España, la mancomunidad de municipios y el consorcio). Cabe advertir, por último, que la base normativa de la diversidad supramunicipal es compleja, puesto que está compuesta no solamente por la Constitución, sino también por los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, por la legislación básica estatal sobre régimen local y, finalmente, por las legislaciones locales de las comunidades autónomas. Todas estas normas, en efecto, pueden prever la existencia de tipos de entidad local de ámbito supramunicipal.

En segundo lugar, el principio de diferenciación puede examinarse en relación con el mapa local. En efecto, hemos visto que, a diferencia de los niveles territoriales de gobierno central e intermedio, el nivel local se compone de una multitud de tipos de entidades locales distintas. Y que esa diversidad se centra principalmente en el subnivel supramunicipal, esto es, en las entidades locales supramunicipales. Añadimos ahora que la diferenciación también se proyecta respecto a los tipos de entidades locales supramunicipales existentes en el territorio o, si se prefiere de otro modo, en relación con el mapa local. Aunque pueda sorprender a un profano, lo cierto es que la descentralización territorial suele conlle-

var, y así sucede en el caso de España, que no existan los mismos tipos de entidad supramunicipal en todas las partes del mismo estado. En el caso del ordenamiento español, coexisten algunos tipos de existencia necesaria en todo el territorio estatal, por imperativo constitucional (la provincia y, en los archipiélagos, la isla), junto a otros que solamente están presentes en algunas zonas, en concreto, en los ámbitos territoriales propios de algunas comunidades autónomas, puesto que así se habrá decidido en su estatuto de autonomía o bien en su legislación local propia. Tal es el caso, por ejemplo, de la creación de comarcas en algunas regiones o bien del área metropolitana en Barcelona. La consecuencia es que el ejercicio de algunas funciones típicamente locales es asumido, según el territorio, fruto de la decisión política correspondiente, por entidades supramunicipales distintas, así, por ejemplo, por la comarca, la mancomunidad de municipios o el consorcio.

Por último, la diferenciación también se proyecta, de manera relevante, respecto a cada tipo de entidad local, cualquiera que sea el nivel local en que se integre. Es frecuente que el ordenamiento jurídico ofrezca un mismo tipo de entidad local como la única solución institucional aunque se trate de realidades muy distintas. Piénsese, por ejemplo, en el caso del municipio, que incluye supuestos de aglomeraciones urbanas y de despoblación rural, fenómenos de población estacional (así, turismo) y perfiles poblacionales muy dispares, no solamente desde la perspectiva del número de habitantes, sino también del tipo de residentes, como es el caso de la concentración de población envejecida o bien inmigrante. El resultado es que bajo la misma denominación de municipio se incluyen algunas pocas grandes ciudades, algunas ciudades intermedias y la mayoría de pequeños pueblos carentes de la capacidad de gestión necesaria para el ejercicio de sus competencias. Algo parecido sucede también con la provincia, al menos en España, con condicionantes geográficos muy variados, extensión territorial diversa y diferente tamaño de sus municipios.

La respuesta que el ordenamiento jurídico español ofrece para solucionar el problema de la diferenciación dentro de un mismo tipo de entidad local es, tradicionalmente, el reconocimiento de regímenes especiales. De esta forma, no salimos del tipo de entidad, que formalmente se mantiene. Pero normativamente se introducen peculiaridades jurídicas

para adaptar el régimen aplicable a una realidad que es diversa. Así, este ordenamiento reconoce múltiples regímenes municipales especiales, algunos establecidos directamente por la legislación básica estatal y otros, en su caso, por la legislación correspondiente de la comunidad autónoma. También existen regímenes provinciales especiales. Incluso, dentro de las figuras de origen asociativo, se han empezado a reconocer mancomunidades de municipios de régimen diferenciado.

Las modalidades de régimen especial que deban existir es objeto de debate. En la actualidad española, el protagonismo, en este punto, se lo lleva la discusión acerca del reconocimiento, por el legislador estatal, de un régimen especial de pequeños municipios, municipios rurales o municipios en riesgo de despoblación, si bien debe advertirse que estas categorías mencionadas no son plenamente coincidentes. Asimismo, es también objeto de controversia el grado de especialidad del régimen diferenciado que legalmente se reconozca. Dicho de otro modo, la concreción de la especialidad del régimen. Es en este sentido que el principio de diferenciación admite muchas proyecciones, la mayoría de ellas vinculadas. Efectivamente, el régimen diferenciado puede preverse respecto a las potestades reconocidas, las competencias atribuidas, el régimen de financiación, el modelo interno de organización o, incluso, su clase de legitimación o régimen electoral. Todavía más, hilando fino, la particularidad puede reconocerse dentro de alguno de los elementos indicados. Por ejemplo, que la especialidad no estribe en la atribución de la potestad normativa, sino en la determinación de los tipos normativos que la entidad local pueda aprobar o bien en el procedimiento que deba seguir para hacerlo.

Con este número, la revista *Istituzioni del Federalismo* contribuye a ese necesario y difícil estudio del principio de diferenciación en la organización territorial del poder, en general, y respecto a los gobiernos locales, en particular. Se recogen valiosas aportaciones que ofrecen una mirada comparada entre España e Italia, sobre “El (¿nuevo?) principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios en el ordenamiento español: reflexiones en torno al artículo 25.6 LBRL”, de Gustavo Manuel Díaz González; “Diferenciación y financiación municipal en España”, de Paula Salinas y Maite Vilalta; “Il principio di differenziazione nel regime giuridico delle grandi città in Spagna”, de Tomás Font

y Marc Vilalta; “¿Es posible para los pequeños municipios abandonar el lecho de Procusto”, de Marcos Almeida; “Oltre il paradigma dello Stato erogatore: lo Stato garante e l’evoluzione degli strumenti perequativi per l’autonomia comunale e la garanzia dei LEP”, de Elena D’Orlando; “Profili finanziari e solidaristici della differenziazione territoriale in Italia”, de Greta Massa Gallegano. Mi agradecimiento a los autores por el trabajo realizado y mi enhorabuena por el resultado obtenido. Todos ellos son responsables de que este número de la revista esté llamado a convertirse en un referente ineludible para los estudiosos de la materia. Por mi parte, concluyo con una reflexión final. En mi época de estudiante me enseñaron que la utilidad de las categorías jurídicas era la aplicación de un mismo régimen jurídico a los elementos que, por compartir características comunes, se integran dentro de ellas. En otras palabras, las categorías jurídicas no son más que una herramienta de clasificación que permite ordenar la realidad jurídica y aplicar las normas de manera coherente. De este modo, además, se garantiza la seguridad jurídica y se facilita la interpretación de las normas. Debe advertirse, sin embargo, que la homogeneidad en el régimen jurídico aplicable se justifica por la homogeneidad de los elementos que integran la categoría jurídica. En otras palabras, la identidad en la esencia de los elementos es lo que permite el sometimiento de todos ellos a un mismo régimen jurídico. Como puede observarse, esto no es algo muy diferente a aquello de lo que nos ocupamos cuando hablamos de la tensión entre uniformidad y diferenciación en el Derecho local. La aplicación de un mismo régimen jurídico local se justifica cuando exista homogeneidad entre todas las entidades locales destinatarias. De no ser así, esto es, cuando las particularidades de algún tipo de entidad alcanzan un grado incompatible con la mencionada homogeneidad, su inclusión dentro de la categoría jurídica pierde sentido, al contrario, es disfuncional y genera confusión, puesto que lo que se requiere es un tratamiento normativo diferenciado que introduzca el grado de especialidad necesario para adecuarse a aquellas peculiaridades. Aunque sea solamente a modo de provocación, desde esta perspectiva, cabe reflexionar si tiene sentido seguir incluyendo dentro de una categoría unitaria de municipio a las grandes aglomeraciones urbanas y a los pequeños pueblos de carácter rural y en riesgo de despoblación. O, por poner otro ejemplo, si tiene sentido

seguir manteniendo una noción unitaria de autonomía municipal, como si la autonomía de la que realmente disfrutaban todos los municipios fuera exactamente la misma.

Saggi e articoli

El (¿nuevo?) principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios en el ordenamiento español: reflexiones en torno al art. 25.6 LBRL*

*Gustavo Manuel Díaz González***

1. Introducción, o sobre el tradicional olvido del principio de diferenciación en la configuración del régimen competencial de los municipios en el ordenamiento español

En España, ya desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local – en adelante, LBRL –, se establecería, en los términos del art. 2.1, la obligación, a cargo del legislador sectorial correspondiente, de «asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos», al tiempo que se asumiría – cuando menos, implícitamente – la consideración de tales parámetros como manifestaciones específicas del principio constitucional de autonomía en su vertiente competencial o funcional¹. La reforma del citado precepto

* El presente trabajo tiene su origen en una ponencia presentada en el curso «Los retos del Gobierno local: las estructuras y las personas», celebrado el día 30 de abril de 2025 en el Centro “Ernest Lluch” de Barcelona, en el marco de la colaboración entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Fundación Democracia y Gobierno Local. Deseo expresar mi agradecimiento a las citadas instituciones y, muy especialmente, al profesor Tomàs Font i Llovet, director de la jornada, por su amable invitación a participar en la misma, así como al profesor Alejandro Huergo Lora por su atenta lectura de la primera versión del texto y a los dos evaluadores externos por sus muy atinadas observaciones, que han sido tenidas en cuenta en la última revisión del trabajo. Como resulta evidente, los errores que hayan podido subsistir son de mi exclusiva responsabilidad.

** Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

por obra de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local² – en adelante, LRSAL –, mantendría la estructura general de la disposición, matizando tan solo el elenco de principios a tomar en consideración por el legislador sectorial, que desde entonces alcanzan a los de «descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, [así como a la] estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Por consiguiente, cabe entender que la necesidad de que el legislador sectorial tenga efectivamente en cuenta, entre otros criterios, el dato relativo a la capacidad de gestión de los Gobiernos locales – y de que, con base en las variadas situaciones en que puedan hallarse las entidades incardinadas en el ámbito de aplicación de las correspondientes normativas, configure regímenes competenciales diferenciados allá donde resulte aconsejable – adquiriría, ya en el mismo momento en que se abordó, desde el Estado, la acomodación del régimen local a la Constitución de 1978 – en adelante, CE –, la condición de norma de general aplicación, por razón tanto de su inequívoco carácter básico³ cuanto de su – en nuestra opinión, evidente – conexión con el principio de autonomía.

Sin embargo, en vísperas del cuadragésimo aniversario de la aprobación de aquella Ley, la – a juicio de muchos, excesiva – homogeneidad del

¹ El inciso inicial del citado art. 2.1 LBRL, que no se ha visto afectado por la reforma de 2013 – a la que, con el fin de facilitar el seguimiento del discurso por parte del lector italiano, se hará sucinta referencia en la nota al pie siguiente –, precisa que el mandato de preservación del derecho de intervención en la totalidad de asuntos que afecten al círculo de sus intereses y la correlativa obligación de asignar a los Gobiernos locales las competencias que proceda de conformidad con los criterios que vienen de reproducirse se establecen «[p]ara la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente».

² La citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, acometió una profunda revisión de la regulación estatal básica en materia de régimen local con el fin de acomodar la disciplina del mismo a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, presentándose como consecuencia inmediata y necesaria de la constitucionalización de aquellos en 2011. Por razón de su carácter restrictivo de la autonomía reconocida a favor de los Gobiernos locales, la norma fue objeto de múltiples impugnaciones ante el Tribunal Constitucional español, resueltas a través de una importante saga jurisprudencial inaugurada con la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo. A este último respecto, puede consultarse el análisis de F. VELASCO CABALLERO, *Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 2016, pp. 21 – 44.

³ Ceteramente subrayado por L. ORTEGA ÁLVAREZ y F. PUERTA SEGUIDO, *Artículo 2*, en M. REBOLLO PUIG (dir.) M. IZQUIERDO CARRASCO (COORD.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, t. I, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007, p. 109.

marco competencial aplicable a los Gobiernos locales motivaría la incorporación, por virtud del Real Decreto – ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, de un nuevo apdo. 6 en el art. 25 LBRL, con vistas a la imposición de un mandato específico de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios – que habrá de llevarse a cabo, señala la norma, con base en la ponderación «de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente» –. Como resulta evidente, con la adopción de esta – ya no tan nueva – disposición, el legislador estatal persigue, en el contexto de la ordenación básica de las competencias municipales, romper con una inveterada praxis institucional, consistente en el tratamiento uniforme del conjunto de Gobiernos locales, que durante largo tiempo ha obstaculizado la configuración de marcos normativos adecuados a las diferentes necesidades de los mismos – y, de manera refleja, de las respectivas comunidades –.

La inquietud por la pertinaz uniformidad del régimen local, característica común a los ordenamientos de tradición napoleónica – como subrayara, en una obra capital, el por todos recordado profesor Vandelli⁴ –, ha sido una constante en las exposiciones de la doctrina especializada. Ciertamente, en el análisis de la evolución de los regímenes locales adscritos a aquella, no ha dejado de ponerse de manifiesto que la originaria – rígida – comprensión del principio de igualdad se traduciría, a partir de su proyección sobre la conformación del estatuto jurídico de los entes territoriales, en la aplicación, en numerosos casos, de un esquema institucional único al conjunto de Gobiernos municipales, que prescindiría de fórmulas facilitadoras de la adaptación del modelo a la diversidad de

⁴ L. VANDELLI, *El Poder Local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones* (traducción de P. Menéndez García y J. Suay Rincón), Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. 151 ss.

situaciones existentes⁵. La tímida apertura inicial a una cierta diferenciación en el régimen local – en el caso español, principalmente, mediante la previsión del régimen de carta en la Ley de 1955 – no comportaría cambio de mentalidad alguno: antes al contrario, la referida transformación se orientaría, principalmente, a dar respuesta a los problemas más acuciantes sin cuestionar los fundamentos del sistema⁶, y serviría incluso, en ocasiones, para la consolidación de especialidades estrechamente vinculadas con la tradición histórica de los correspondientes territorios – cuya cáustica descripción por Nieto en la fase final del franquismo haría justamente fortuna⁷ –.

Hoy asistimos, en todo caso, a dinámicas diametralmente opuestas. En la progresiva actualización del régimen local español – no siempre acometida, como es de todos sabido, con el orden y la planificación deseables – se abre paso, si bien con importantes limitaciones, la dialéctica de la diferenciación. La sentencia con que se inicia el Prólogo del profesor

⁵ Con relación, específicamente, a la directa vinculación entre los postulados revolucionarios y la uniformidad del régimen local, cfr., amén de la citada monografía del profesor bolognés, entre otras muchas, las contribuciones de J. DE SAVIGNY, *¿El Estado contra los municipios?* (traducción y prólogo de J. Bermejo Vera), Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1978, p. 85; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 1994 (4ª ed.), p. 117; L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local*, en *Anuario del Gobierno Local*, 1999 – 2000, p. 80; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato: Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004, p. XVI; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Madrid, Iustel, 2007 (2ª ed.), p. 55 ss.; del mismo autor, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. II, Madrid, Iustel (2ª ed.), p. 232 ss.; aún del mismo autor, *Prólogo*, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, Madrid, Iustel, 2011 (3ª ed.), p. 30 ss.; F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diferenciación en el régimen local*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 2019, pp. 23 – 24; L. MEDINA ALCOZ, *Historia del Derecho Administrativo español*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 142.

⁶ Sobre la pervivencia del principio de uniformidad en la Ley de Régimen Local de 1955 y la articulación – y mantenimiento – de determinadas especialidades organizativas, cfr. A. NIETO, *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, en S. MARTÍN – RETORTILLO (coord.), *Descentralización administrativa y organización política*, t. II, Madrid, Alfaguara, 1973, p. 64 ss. En la misma clave, para el caso italiano, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., 2004, p. 100 ss., pone de manifiesto cómo la atenuación de la uniformidad a través de la articulación de determinados regímenes especiales posibilita, precisamente, su permanencia como modelo o ideal.

⁷ Se referiría A. NIETO, *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, cit., p. 115, en este sentido, a la preservación por el legislador preconstitucional de «supervivencias románticas de épocas pasadas, que en el mejor de los casos no habrían de superar el pintoresquismo curioso», observación de la que posteriormente se haría eco S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, cit., p. 57.

Muñoz Machado a la tercera edición del *Tratado de Derecho Municipal* no puede ser, en este sentido, más rotunda: «La derrota más patente que ha tomado el régimen municipal español desde los años finales del siglo XX es la que conduce a su diversificación [...]. Es decir, hacia la ruptura de su veterano uniformismo, mantenido sin grandes oscilaciones a lo largo de doscientos años»⁸. La referida constatación ha de tenerse presente en la lectura de la obra del profesor Parejo Alfonso, artífice de la LBRL, en la que se vinculan expresamente el principio constitucional de autonomía y su concreción legal con una «cierta dosis de uniformidad en el régimen local»⁹: tal consideración – justificativa, en último término, de la competencia estatal básica en la materia – no posee en nuestros días, como resulta evidente, idénticas implicaciones a las del momento histórico en que la misma hubo de exponerse¹⁰.

La filosofía de la diversificación del régimen local subyace, entre otras muchas iniciativas regulatorias de los últimos tiempos – de implicaciones y alcance, a su vez, muy dispares –, en la explícita referencia al principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios, a cuyo estudio se dedica el presente trabajo. A tal fin, conviene retener dos datos fundamentales en lo relativo a la significación del principio de diferenciación como prisma analítico de la evolución del régimen local español. En primer lugar, ha de recordarse, como hiciera hace ya un cuarto de siglo el profesor Ortega Álvarez, que la reivindicación de la diferenciación en este contexto es mérito casi exclusivo de la doctrina científica, al no haber provenido, paradójicamente, más

⁸ S. MUÑOZ MACHADO, *Prólogo*, cit., p. 29. La necesidad de avance en esta senda es subrayada, desde una perspectiva general, en una reciente contribución del profesor T. FONT I LLOVET, *El Gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 2025, p. 62 ss.

⁹ L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 145.

¹⁰ Desde este punto de vista, posee un especial valor la certera puntualización de F. VELASCO CABALLERO (por ceñirnos a su último posicionamiento al respecto, cfr. *Fuentes del derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 2025, p. 96), relativa a la inexistencia de argumentos jurídico – constitucionales determinantes de la vinculación de la observancia de la autonomía local por parte de los legisladores autonómicos con un concreto nivel de uniformización del régimen local, resultante de la adopción de una regulación estatal básica garantizadora de aquel principio al amparo del art. 149.1.18ª CE – que hoy, como resulta evidente, continúa “encarnando” la LBRL –.

que con carácter muy excepcional de la propia esfera local¹¹. Más allá de que la referida constatación pueda servir, hoy como ayer, para hacer valer ante la sociedad la relevancia de la investigación universitaria, con toda probabilidad dicha circunstancia se erige en motivo esencial de la deficiente consideración de la diferenciación como criterio de ordenación del régimen local español. Y, en segundo lugar, ha de llamarse asimismo la atención sobre lo habitual de la vinculación de la díada uniformidad/diferenciación con el análisis del marco normativo aplicable en materia organizativa¹², resultando orillada, en cambio, la importancia que aquella posee para un recto planteamiento del debate sobre las competencias locales – y, específicamente, municipales –.

Este último aspecto entronca con una cuestión sobre la que habrá de volverse *infra*, en el apartado de Conclusiones del presente trabajo. Se trata, en concreto, de la desvinculación conceptual del reto de la diferenciación en el diseño del marco competencial de los municipios con respecto a la – aún tan acusada – uniformidad del régimen local. La explicación es, en el fondo, bien sencilla: mientras que, en España, esta última es una materia compartida entre el Estado, al que corresponde la fijación de las bases, y las Comunidades Autónomas, que han asumido la potestad de desarrollo de la normativa estatal, la definitiva

¹¹ Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local*, cit., p. 79. Continúa sorprendiendo tal constatación en consideración de la fecha en que la misma se efectuara, por cuanto, como resulta evidente, ya se habían superado, bien entrada la actual etapa constitucional, las dificultades de reivindicación de la diferenciación en el régimen local por parte de los operadores implicados en el contexto de la dictadura franquista a que aludiera A. NIETO al examinar el fallido régimen de carta previsto en la Ley de 1955 (*La organización local vigente: uniformismo y variedad*, cit., p. 114).

¹² Como se ha señalado, esta ha sido una constante en la doctrina jurídica de nuestro país, desde el temprano trabajo de A. NIETO (*La organización local vigente: uniformismo y variedad*, cit.) hasta la ya citada contribución de L. ORTEGA ÁLVAREZ (*Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local*). La misma tendencia se ha mantenido posteriormente; cfr., en este sentido, las exposiciones de F. VELASCO CABALLERO, *Autonomía y diferenciación en la organización local*, en AAVV, *Congreso Europeo sobre descentralización territorial y Administración Local*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009, pp. 169 – 196, y T. FONT I LLOVET, *Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga*, en F. LÓPEZ MENUDO (COORD.), *Derechos y garantías del ciudadano: Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, 2011, p. 1217 – 1236; este último autor sostiene, con referencia a las posibilidades de diferenciación del régimen local a través de los Estatutos de Autonomía, que es con respecto a la organización territorial «donde tiene más sentido la diferenciación propiciada por las regulaciones estatutarias» (p. 1234).

asignación de competencias a los Gobiernos locales es una operación que se incardina en los correspondientes ámbitos de regulación y, en consecuencia, compete al nivel político encargado en cada caso de su disciplina. Ello no impide, como resulta evidente, la fijación por parte del Estado de un marco normativo básico al respecto – definido, para el caso de los municipios, en el Capítulo III del Título II de la LBRL –, pero tal circunstancia no puede determinar en modo alguno una corrección de la comprensión referida, que conduciría indefectiblemente a un vaciamiento de las competencias autonómicas en los respectivos sectores de actividad. Tal conclusión presenta una doble implicación a los efectos de nuestro análisis: de una parte, el razonamiento que viene de exponerse sumariamente condiciona el ámbito de aplicación de determinadas disposiciones de la regulación básica estatal, que, a nuestro juicio, y en contra del criterio asumido por un destacado sector doctrinal, no vinculan al legislador sectorial en la asignación de responsabilidades a los Gobiernos locales; de otra – y esta es, en puridad, una verdad de Perogrullo –, la distribución de competencias en los distintos ámbitos de la actividad pública incide, correlativamente, sobre una eventual asignación de responsabilidades con respecto a la – cuando menos, en hipótesis – insuficiente observancia del principio de diferenciación en la configuración normativa de las competencias municipales. De esta forma, la traslación de la lógica de la diferenciación a la ordenación de las competencias de los ayuntamientos es una tarea que corresponde, en primer término, al legislador sectorial, sin que resulte del todo correcto, en nuestra opinión, vincular la solución del problema con el debate referente a la interiorización autonómica del régimen local¹³.

¹³ La denominada “interiorización autonómica del régimen local” designa – dicho sea ahora en extrema síntesis, nuevamente con vistas a la adecuada comprensión de la exposición por parte del lector italiano – la pretensión de algunas Comunidades Autónomas, entre las que se sitúa muy destacadamente la catalana, de ensanchar sus propias competencias en la materia mediante la incorporación, en los correspondientes Estatutos de Autonomía, de una regulación más o menos densa del régimen local. La referida operación, sin embargo, sería corregida, para el caso catalán, mediante la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Al respecto, entre la abundante bibliografía referente a la Sentencia y a su impacto en la configuración del régimen local, cfr., por todos, A. GALÁN GALÁN, R. GRACIA RETORTILLO, *Estatuto de Auto-*

La “emancipación” del problema de la diferenciación funcional con respecto a la tan traída y llevada uniformidad del régimen local no obsta en absoluto – conviene subrayarlo – a la debida toma en consideración de las reflexiones que, con respecto a este último fenómeno, se han expuesto por parte de la doctrina especializada, en las que, con seguridad, hallaremos una sólida apoyatura para nuestro discurso. Tampoco resta, como resulta evidente, importancia a un problema que, pese a su más limitado tratamiento académico, presenta una extraordinaria relevancia práctica. Pero sí constituye, en nuestra opinión, una precisión necesaria, que obliga a replantear los términos de la cuestión y permite, como ya se ha adelantado, tanto delimitar correctamente el ámbito de aplicación de determinadas previsiones de la normativa estatal básica en materia de régimen local como situar el centro de gravedad en el lugar que corresponde, que no es otro que el de la ordenación de cada uno de los sectores de la acción pública.

Así las cosas, el análisis del nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL se efectuará como sigue. En primer lugar, se expondrán brevemente algunas consideraciones críticas referentes al hecho de que su inclusión se haya llevado a cabo en ejercicio de la potestad legislativa de urgencia del Ejecutivo, al resultar, cuando menos, discutible su vinculación con la justificación general esgrimida con relación a la reforma de la LBRL operada por el Real Decreto – ley 6/2023, de 19 de diciembre (2). En segundo lugar, se tratarán de desgranar los diversos elementos en torno a los cuales gira el contenido normativo de la disposición, con particular consideración de las dudas que pueden plantearse desde la perspectiva de su vinculatoriedad, así como de la relación que la misma entabla con otras previsiones de la LBRL (3). El trabajo finalizará con la formulación de unas sintéticas conclusiones, a modo de reivindicación de una nueva “cultura de la diferenciación” en el diseño de los regímenes competenciales municipales, lo que, por las razones que ya se han apuntado y sobre las que se volverá seguidamente, exige trascender, siquiera sea en parte, los términos en que se ha planteado entre nosotros el debate en torno a la uniformidad y a la diferenciación en el régimen local (4).

2. Una consideración – crítica – acerca de la incorporación del apdo. 6 del art. 25 LBRL por decreto – ley

Como se ha recordado *supra*, la incorporación de un nuevo apdo. 6 en el art. 25 LBRL es el resultado de la modificación del referido texto legal efectuada por el Real Decreto – ley 6/2023, de 19 de diciembre, texto de contenido heterogéneo y complejo. En este sentido, por razón de la especificidad del objeto de estudio del presente trabajo, sobre los motivos de su adopción habrá de volverse exclusivamente por referencia a la valoración jurídica de la operación legal orientada a la caracterización del principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios.

En todo caso, no podemos dejar de subrayar críticamente el hecho de que nos encontremos ante una nueva manifestación del pernicioso fenómeno consistente en el empleo abusivo de la figura del decreto – ley por el Ejecutivo, que, con relativa frecuencia, transita esta vía para acometer reformas de hondísimo calado – con simultánea incidencia, además, sobre los más diversos sectores –. Esta tendencia – validada, en la mayor parte de las ocasiones en que ha debido pronunciarse al respecto, por el Tribunal Constitucional español – socava los principios que han de inspirar la producción legislativa en un Estado democrático de Derecho, al contribuir a desdibujar el valor normativo del art. 86.1 CE y a mermar la certidumbre y predictibilidad del ordenamiento. Conste, en este sentido, nuestro frontal rechazo a esta manera de legislar, objeto de sólidas denuncias por parte de la mejor doctrina, que con buen tino viene alertando sobre el carácter recurrente de esta praxis en los últimos tiempos.

Sentado lo anterior, y descartada, por razones obvias, la inobservancia de los límites materiales fijados en el art. 86.1 CE¹⁴, hemos de volver sobre la específica cuestión relativa al encaje de la previsión incorporada por

¹⁴ La figura del decreto – ley en España posee importantes condicionamientos materiales, toda vez que, de conformidad con lo establecido en el art. 86.1 CE, los decretos – leyes «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general». Enlazando con el discurso principal, es claro que la reforma de la LBRL operada por el Real Decreto – ley 6/2023, de 19 de diciembre, no plantea problemas desde la referida perspectiva.

el art. 25.6 LBRL en la justificación general que aportara el Gobierno central para la reforma de la legislación de régimen local por el citado Real Decreto – ley 6/2023, de 19 de diciembre. A este respecto, el Preámbulo de la norma recapitula en su apdo. VIII sobre los motivos que obligarían a modificar con carácter urgente diversos preceptos de la LBRL – en esencia, el hecho de su previsión en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – y, en concreto, en lo que hace a la disposición legal estudiada, señala lo siguiente:

«Por lo que se refiere al cumplimiento del objetivo de apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos, la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece, de una parte, la inclusión del principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, en términos de ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local a los efectos de promover las adaptaciones o medidas que procedan en tal sentido [...]».

Suscita, en nuestra opinión, más que serías dudas la vinculación que el Ejecutivo establece entre la garantía de la prestación de los servicios públicos en las ciudades de menor dimensión y la incorporación del principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios. Si bien determinados elementos de la reforma – en particular, el nuevo contenido con que se dota al art. 28 LBRL¹⁵ – poseen una relevancia indiscutible desde la perspectiva de la consecución del objetivo señalado por el Gobierno, el alcance general del art. 25.6 LBRL – cuyo mandato se proyecta sobre el diseño del régimen competencial de todos los municipios sin excepción – nos mueve a cuestionar la ortodoxia del razonamiento desplegado por el Gobierno. Dicho lisa y llanamente, por más que determinadas exposiciones doctrinales hayan subrayado, comprensiblemente, la conveniencia de atender al criterio de la diferenciación en la atribución de competencias a los municipios

¹⁵ El nuevo art. 28 LBRL establece la posibilidad de configuración de sistemas de gestión colaborativa en determinados municipios de menos de veinte mil habitantes con el fin de asegurar «recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios [...]».

como vía para corregir algunas disfunciones derivadas de la excesiva uniformidad del tratamiento del referido nivel del gobierno local, que afectarían de manera cualificada a los de menor población, la vocación del art. 25.6 LBRL es más amplia, al no incorporar una previsión restrictiva de su ámbito de aplicación y resultar, en consecuencia, de obligada observancia también en la asignación de competencias a los ayuntamientos grandes y medianos. Sobre estas cuestiones, en todo caso, habrá de volverse *infra*¹⁶.

En definitiva, por más que no sea este un aspecto que vaya a plantearse ante el Tribunal Constitucional – y que, de haberse planteado, habría recibido con seguridad su beneplácito, habida cuenta de la extraordinaria deferencia que el mismo ha mostrado tradicionalmente frente al Ejecutivo en lo que se refiere a la justificación del presupuesto habilitante y al enjuiciamiento de la conexión de sentido entre la situación de hecho determinante de su apreciación y las concretas medidas normativas adoptadas –, no podemos sino concluir en este punto subrayando la debilidad de la argumentación ofrecida por el Gobierno central en lo relativo a la urgencia de la incorporación, *ex art.* 25.6 LBRL, de una referencia a la diferenciación en la atribución de competencias a los municipios. Aun no tratándose de una disposición absolutamente desconectada de la consecución de los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – como lo son, en cambio, otras de las introducidas por virtud del Real Decreto – ley 6/2023, de 19 de diciembre¹⁷ –, lo discutible del razonamiento expuesto en el Preámbulo de la norma – rayano, en este punto, en la tautología – nos conduce a lamentar, una vez más, la excesiva flexibilidad imperante en lo que se refiere a la comprensión de las exigencias que integran el presupuesto habilitante para la adopción de decretos – leyes en el sistema jurídico español. Asimismo, y más allá de consideraciones estrictamente constitucionales, no parece descartable que, de haberse debatido en el marco del procedimiento legislativo ordinario el tratamiento que habría de recibir el principio de diferenciación

¹⁶ Cfr. el apdo. 3.2.1. del presente trabajo.

¹⁷ A este respecto, cfr. particularmente las consideraciones críticas de T. FONT I LLOVET y M. VILALTA REIXACH, *La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, en *Anuario del Gobierno Local*, 2023, pp. 15 – 16.

en su vertiente funcional, hubieran podido corregirse algunos de los puntos críticos del art. 25.6 LBRL. A su comentario se dedica, en buena medida, la exposición sucesiva.

3. Una reflexión – de nuevo, parcialmente crítica – sobre el contenido y alcance del mandato incorporado por el apdo. 6 del art. 25 LBRL

Pese a formularse en términos aparentemente sencillos, el art. 25.6 LBRL presenta múltiples aristas, que habrán de ser objeto de tratamiento separado o independiente. En este sentido, en primer lugar, hemos de partir de su configuración como disposición – a nuestro juicio, inequívocamente – básica, lo que obliga a tener en cuenta, entre otros aspectos, la importancia del hecho de que la reforma de 2023 haya “irrumpido” en un contexto en el que ya algunos ordenamientos autonómicos habían incorporado con anterioridad sus propias referencias a la diferenciación funcional en la esfera local (3.1). En segundo lugar, debemos reflexionar acerca de los diversos elementos del nuevo mandato legal – proyección sobre el diseño del régimen competencial de todos los municipios, tipología de competencias a cuya atribución ha de aplicarse la norma, parámetros de debida toma en consideración, implicaciones de la obligación de ponderación –, lo que nos permitirá, de una parte, destacar que la disposición presenta dificultades interpretativas no menores, así como, de otra, concluir que la misma plantea un importante reto desde la perspectiva de su efectividad (3.2). En tercer y último lugar, tratarán de proporcionarse algunas pautas para cohonestar adecuadamente el contenido del art. 25.6 LBRL con otras previsiones conexas del mismo texto legal (3.3).

3.1. Sobre el carácter – incontrovertiblemente – básico de la disposición legal

Que el nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL es una norma materialmente básica – dictada, en consecuencia, en válido ejercicio de la competencia estatal reconocida *ex art. 149.1.18ª CE* – es una conclusión que, a nuestro juicio, ofrece escasas dudas. En este sentido, la naturaleza eminentemente principal de la disposición y su directa vinculación con la precisión de los contornos de la garantía constitucional de la autonomía local, así como el no condicionamiento, en términos sustantivos, del ejercicio de

las competencias sectoriales de titularidad autonómica, parecen irrefutables. No cabe, en suma, objeción alguna a la reforma de 2023 desde la referida perspectiva.

Merece algún comentario, en cambio, la circunstancia de que la intervención del legislador estatal haya supuesto la generalización de planteamientos previamente asumidos en concretos ordenamientos autonómicos. De nuevo nos hallamos, en nuestra opinión, ante un fenómeno carente de implicaciones jurídicamente problemáticas, toda vez que no se advierten puntos de fricción entre aquellos antecedentes normativos y la nueva regulación básica – cuya principal innovación, por relación a los mismos, consiste en imponer la exteriorización de la ponderación de la capacidad de gestión que en cada caso se lleve a cabo con carácter previo a la correspondiente asignación de competencias –. No obstante, la existencia de tales precedentes proporciona, en primer lugar, datos relevantes para valorar la efectividad de la caracterización de la diferenciación como principio orientador de la atribución de competencias a los municipios. Asimismo, procede señalar, en segundo lugar, que el hecho de que el legislador estatal haya incorporado los avances impulsados desde determinadas Comunidades Autónomas, extendiendo su aplicación a las restantes – *iter* en modo alguno inédito en nuestro sistema –, no representa un nuevo factor de convergencia en la regulación de los Gobiernos locales, al comportar, precisamente, un impulso de la diferenciación en su vertiente competencial.

En lo relativo al primer aspecto, presenta un especial interés la consideración de los desarrollos que, en la doctrina consultiva, ha conocido el art. 88 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña – en adelante, EAC –. El citado precepto, en el que otros Estatutos han encontrado una clara inspiración¹⁸, proclama, con referencia a una amplia pluralidad de variables integrantes del régimen jurídico de los Gobiernos locales – y, de manera correlativa, a múltiples parámetros susceptibles de valoración empírica –, el deber del legislador catalán de atender al principio de diferenciación en el diseño

¹⁸ Cfr., por ejemplo, el art. 98.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

de las regulaciones que incidan sobre el estatuto municipal¹⁹. Sobre la multiplicidad de criterios a los que esta disposición hace referencia, por contraposición a la lacónica mención de la capacidad de gestión de los municipios en el art. 25.6 LBRL, habrá de volverse seguidamente²⁰. Lo que interesa ahora destacar es que, como recuerdan los profesores Font y Vilalta²¹, con ocasión de la emisión del Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, relativo al Decreto – ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, el Consejo de Garantías Estatutarias ha podido pronunciarse acerca de la vinculatoriedad del mandato de diferenciación establecido *ex art.* 88 EAC. La comprensión asumida por el Consejo resulta, en este punto, decepcionante: en el apdo. cuarto del Dictamen se niega que la referida disposición estatutaria posea un auténtico carácter normativo (*sic*), por razón tanto de su tenor literal – la disposición exige al legislador autonómico, sencillamente, “tener en cuenta” una serie de aspectos determinantes de la eventual necesidad de una regulación diferenciada – cuanto del carácter abierto de las variables a tomar en consideración y de su propia naturaleza principal. Con base en este punto de partida, así como en la circunstancia de que la regulación incorporada por la norma objeto de dictamen no es enteramente uniforme – en la medida en que la misma fija diversas reglas aplicables a determinados municipios con carácter exclusivo –, descarta el Consejo de Garantías la vulneración del art. 88 EAC, rechazando asimismo entrar a valorar la posibilidad, apuntada por los diputados solicitantes, de que la norma estableciera ulteriores diferenciaciones, al entender que la consideración del extremo referido se situaría extramuros del análisis netamente jurídico que le compete efectuar²².

¹⁹ El tenor literal del art. 88 EAC es el siguiente: «Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen».

²⁰ Cfr. el apdo. 3.2.3 del presente trabajo.

²¹ T. FONT I LLOVET y M. VILALTA REIXACH, *La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, cit., p. 20.

²² Paradójicamente, el Decreto – ley 3/2023 sería recurrido ante el Tribunal Constitucional con base, entre otros motivos, en la alegada vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE),

En nuestra opinión, una declaración de principio como la reseñada resulta, cuando menos, sorprendente. Ciertamente, la textura normativa del art. 88 EAC impide al intérprete predeterminedar, en términos absolutos, cómo haya de traducirse el principio de diferenciación en el establecimiento de una regulación concreta. Los amplios márgenes de configuración normativa que se reconocen a favor de la institución parlamentaria y del Ejecutivo – en este caso, autonómicos – no pueden verse cercenados sobre la base de preconcepciones referentes a la necesidad de trascender la visión homogeneizadora tradicionalmente imperante en materia de régimen local. Cualquier otra comprensión entraría en abierta contradicción con la identificación constitucional del pluralismo político como valor superior del ordenamiento, al tiempo que – nos permitimos añadir – convertiría a la diferenciación en un fin en sí mismo, trascendiendo su debida consideración, en lo que aquí interesa, como mero criterio orientador de la asignación de competencias a los diversos niveles del gobierno local. Sentado lo anterior, no es menos cierto que la proclamación del mandato objeto de estudio en el Estatuto – «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», de acuerdo con su solemne caracterización *ex art.* 147.1 CE – no puede tampoco resultar neutralizada por razón de la pretendida falta de taxatividad de la norma o de su formulación como principio: tales características de la disposición inciden sobre – concedamos, incluso, que limitan – la intensidad o alcance del control de estatutoriedad de las leyes, pero no permiten descartar de plano la viabilidad ni de un eventual dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias al respecto ni de la fiscalización de su efectiva observancia por el Tribunal Constitucional²³. El valor

por razón del tratamiento diferenciado que la norma dispensa a los titulares de las viviendas de uso turístico en función del municipio en que se pretenda desarrollar la referida actividad. Por virtud de la Sentencia 64/2025, de 13 de marzo – resolución destinada con seguridad a hacer historia, por cuanto la misma proclama, de manera tan enfática como sorpresiva y carente de implicaciones jurídicas tangibles, la superación de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local –, desestimaría el Tribunal la referida tacha de inconstitucionalidad [FJ 7.a)].

²³ Cfr. la STC 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en cuyo FJ 15.c) se afirma que «[la totalidad de prescripciones estatutarias] habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto». El interés de la referida

jurídicamente vinculante del art. 88 EAC se halla, en consecuencia, fuera de toda discusión²⁴.

Retomando nuestro discurso principal, parece evidente que el Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, constituye un precedente escasamente prometedor acerca del potencial impacto de la mención del principio de diferenciación en la ordenación básica de las competencias municipales. Ciertamente, resulta obvio, en primer lugar, que la referida proclamación, *ex art.* 25.6 LBRL, no puede aspirar a transformar de la noche a la mañana el régimen competencial de los ayuntamientos; asimismo, en segundo lugar, la interpretación que del art. 88 EAC ha asumido el Consejo de Garantías Estatutarias no vincula a los operadores jurídicos en la lectura de la citada disposición estatal. No obstante, tampoco parece posible dudar de que la inercia homogeneizadora en la definición del estatuto jurídico de los Gobiernos locales encuentra en el Dictamen 3/2023 una auténtica tabla de salvación. Resta aún comprobar si el mandato de diferenciación funcional introducido por la reforma de urgencia de 2023 conocerá desarrollos más ambiciosos – *rectius*: más satisfactorios – que su homólogo catalán. En todo caso, con respecto a estas cuestiones hemos de remitirnos, una vez más, a la exposición sucesiva²⁵.

En lo relativo al segundo aspecto mencionado al inicio del presente apartado, hemos de partir de una sugerente contribución del profesor Font i Llovet en la que se pone lúcidamente el acento sobre una tendencia que ha caracterizado la evolución del Estado de las autonomías – y en la que, una vez más, la Comunidad de Cataluña ha desempeñado un papel muy destacado –. Tal como señala el autor citado, la consolidación y avance de las autonomías territoriales en España se han visto, en la actual etapa constitucional, fuertemente impulsados por la proactividad de determinadas Comunidades, que, en numerosas ocasiones, han abierto caminos para la profundización en la

doctrina constitucional en este punto – si bien por referencia a la eventual utilidad del art. 87 EAC, relativo a los principios de organización y funcionamiento y a la potestad normativa de los municipios, como parámetro de constitucionalidad de la legislación catalana – ha sido destacado por F. VELASCO CABALLERO, *Autonomía y diferenciación en la organización local*, cit., p. 188.

²⁴ A este respecto, cfr. la completa exposición, si bien anterior al Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, de T. FONT I LLOVET, *L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme*, en T. FONT I LLOVET (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals*, Barcelona, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023, p. 17 ss.

²⁵ Cfr., en particular, el apdo. 3.2.4 del presente trabajo.

descentralización política posteriormente recorridos por las restantes – o, cuando menos, por una parte de ellas – ²⁶. Ello ha determinado, desde la perspectiva del binomio uniformidad/diferenciación, que iniciales rupturas de la homogeneidad en relación con determinados elementos del sistema normativo español, resultantes de los posicionamientos más avanzados de concretas Comunidades Autónomas, hayan venido seguidas de las correlativas uniformizaciones, consecuencia de un difuso efecto de “imitación” por parte de los demás territorios. Desde esta perspectiva, el paulatino desarrollo del Estado autonómico se asemeja, como concluye el profesor Font i Llovet, a la parábola de Aquiles y la tortuga²⁷.

En el ámbito que nos ocupa, asistimos a una transformación que tiene en común con la descripción propuesta la circunstancia de que una regulación inicialmente adoptada por una Comunidad para su propio ámbito institucional haya terminado no solo por ser replicada, con ciertas variaciones, en otras autonomías, sino que haya sido, incluso, asumida por el Estado, que ha atribuido carácter básico a una disposición ciertamente de alcance más limitado, pero que, en todo caso, comparte con la original un mismo planteamiento. De esta forma, la inicial diferenciación ha venido seguida de una generalización de la solución promovida por una determinada Comunidad Autónoma. La singularidad de dicha operación estriba en el hecho de que, al revés de lo ocurrido en ocasiones precedentes, en este caso el resultado final no ha sido el de una nueva homogeneización del objeto de regulación – las competencias municipales –, sino que, precisamente por extenderse a todo el territorio nacional el mandato de diferenciación, el punto de llegada habrá de ser – cuando menos, idealmente – el contrario.

Con independencia de lo anterior, lo cierto es que, como venimos insistiendo a lo largo de nuestra exposición – y resulta, en todo caso, evidente –, la consecución de un nivel satisfactorio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios depende, en primer término, de la manera en que Estado y Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos de actuación, efectúen dicha operación. Aún

²⁶ Lo dicho ha de entenderse, claro está, no referido a determinadas iniciativas que todos tenemos en mente, carentes de todo posible soporte jurídico – constitucional.

²⁷ Cfr. T. FONT I LLOVET, *Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga*, cit., *passim*.

habremos de volver sobre esta cuestión en el apartado conclusivo de nuestro estudio. Lo que interesa ahora considerar es si – y hasta qué punto – el nuevo mandato incorporado por el art. 25.6 LBRL proporciona elementos suficientes para contribuir eficazmente a la consolidación de la referida comprensión del problema. Ello exige, en definitiva, analizar los elementos de la citada disposición normativa. A dicho objeto se dedica el apartado sucesivo del presente trabajo.

3.2. Sobre los diversos elementos del mandato de diferenciación funcional

Tal como viene de decirse, la exposición sucesiva se dedicará a la exégesis, propiamente dicha, del art. 25.6 LBRL. A este respecto, cuatro son los aspectos en torno a los cuales girará nuestra reflexión. En primer lugar, se subrayará el carácter general de la disposición en lo que concierne a su debida aplicación a la asignación de competencias a todos los municipios sin excepción, constatación que, como ya ha habido ocasión de comprobar, permite objetar la justificación aducida por el Gobierno en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante para la incorporación del precepto objeto de análisis por decreto – ley (3.2.1). En segundo lugar, se examinará la cuestión referente a la tipología de operaciones atributivas de competencias que habrán de sujetarse al principio de diferenciación, extremo que, en nuestra opinión, exige del operador jurídico un especial esfuerzo interpretativo, habida cuenta de la falta de claridad de la norma al respecto (3.2.2). Seguidamente, en tercer lugar, se reflexionará críticamente acerca de la exclusiva mención de la capacidad de gestión de la entidad local como parámetro de obligada toma en consideración para la ponderación, por parte de los actores involucrados, de la eventual necesidad de articular los correspondientes regímenes competenciales de manera diferenciada, concluyéndose que el referido aspecto no resulta, al fin y a la postre, tan problemático como las primeras aproximaciones a la reforma de 2023 han podido dar a entender (3.2.3). En cuarto y último lugar, se alertará acerca del riesgo de que el cumplimiento de la obligación prevista en el art. 25.6 LBRL se ventile a través del sencillo expediente consistente en una motivación ritual o estandarizada, no sustentada en reflexiones satisfactorias, con relación a la oportunidad de un tratamiento diverso de las realidades

municipales cubiertas por el ámbito de aplicación de los respectivos instrumentos atributivos de competencias (3.2.4).

3.2.1. *La proyección de la nueva exigencia legal sobre el régimen competencial de todos los municipios*

Como ya se ha adelantado, la necesidad de dispensar a los Gobiernos locales un tratamiento diferenciado en clave funcional se ha planteado entre nosotros, fundamentalmente, por referencia a la inadecuación del marco normativo vigente para dar respuesta a la – difícil – situación en que se hallan los municipios rurales, de menor dimensión o en riesgo de despoblación. A este respecto, hoy no cabe sino constatar la corrección de la advertencia, formulada hace ya más de una década por el profesor Velasco Caballero, en relación con el hecho de que la incapacidad de aquellos para ejercer de manera autónoma las competencias que les son atribuidas legalmente ha conducido a una merma de su legitimidad – entendida de acuerdo con las tesis de Weber – en términos no solo de eficacia y eficiencia, sino también democráticos²⁸. La referida comprensión hallaría eco en sucesivos posicionamientos doctrinales, entre los que cabe destacar el del profesor Almeida Cerredá, que – en un contexto de grave crisis económica, en el que la racionalización de la Administración local se identificaría, entre otros aspectos que ahora no importa considerar, con el fomento de la fusión de municipios – abogaría por centrar los esfuerzos institucionales en una adecuada asignación de competencias, entendiendo por tal aquella que atiende a la diversidad de puntos de partida de las correspondientes entidades²⁹. Posteriormente, y ya trascendiendo la perspectiva académica, el anuncio del Gobierno de España de junio de 2020 relativo al impulso de una reforma de la LBRL para la incorporación de un régimen especial aplicable a los municipios

²⁸ Cfr. F. VELASCO CABALLERO, *La planta local de España: criterios para la toma de decisiones*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 4, 2010, pp. 43, 45 – 47 y 50.

²⁹ M. ALMEIDA CERREDÁ, *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*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 84 – 86, 89 – 90. De este posicionamiento se haría eco, en una reciente contribución, A. CASARES MARCOS, *Las competencias locales*, en T. FONT I LLOVET (DIR.), D. SANTIAGO IGLESIAS, M. ALMEIDA CERREDÁ (COORDS.), *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999 – 2022*, Barcelona-Madrid, Diputación de Barcelona/Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, p. 263.

pequeños – declaración que, como es sabido, hasta la fecha no se ha materializado en iniciativa alguna – incluiría, entre otros muchos aspectos, una referencia a la necesidad de otorgar a aquellos un «trato diferenciado en el ámbito competencial [...] por exigencias del principio de equidad»³⁰. Con estos antecedentes, no puede extrañar, en definitiva, que la conexión del mandato de diferenciación incorporado por el nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL con la especial situación de los municipios pequeños haya sido asumida con toda naturalidad en el marco del estudio general de las competencias y potestades municipales, ámbito en el que la referencia a la reciente exposición de la profesora Domínguez Martín es obligada³¹. Aun resultando indiscutible lo oportuno de la asimilación de la lógica de la diferenciación en el contexto de la – necesaria – revisión del marco competencial de los municipios pequeños, no debe, a nuestro juicio, perderse de vista la relevancia de aquella también en lo que respecta al estatuto aplicable a los de mediana y gran dimensión. Dicho de otra forma, si bien cabe considerar que el régimen competencial de los municipios pequeños precisa – al igual que su entera regulación – de un replanteamiento hoy ya urgente³², no es menos cierto que una ordenación del sistema de atribución de competencias locales articulada sobre la base del principio de diferenciación exige, por definición, tener igualmente en cuenta la específica situación de las ciudades de tamaño intermedio o superior. De hecho, también con respecto a estas últimas es posible constatar una – cuando menos, por relación a ciertos aspectos – discutible uniformidad en su tratamiento normativo básico. Así, de una parte, el umbral máximo de población establecido en el art. 26.1 LBRL – cincuenta mil habitantes – comporta, como es notorio, la

³⁰ Ha de subrayarse que dicho extremo sería, en el mejor de los casos, acogido con escepticismo en las primeras aproximaciones doctrinales efectuadas al calor del anuncio gubernamental; en este sentido, cfr. E. CARBONELL PORRAS, *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15, 2021, p. 67.

³¹ De acuerdo con la exposición de la propia autora en *Municipios: competencias y potestades*, en F. VELASCO CABAILLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, 2024 (2ª ed.), p. 245, el nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL «parece estar pensando en los municipios pequeños [...]».

³² Al respecto, cfr. las recientes reflexiones de M. ALMEIDA CERREDA, *A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 2025, pp. 525 – 556, *passim*.

equiparación de todos los municipios que rebasen dicho límite desde la perspectiva de su responsabilización en la prestación de los servicios obligatorios – a salvo, claro está, su posible diferenciación ulterior por decisión del legislador autonómico – ; mientras que, de otra, el Título X de la LBRL, consagrado al régimen de los municipios de gran población, no incorpora referencia alguna a la perspectiva competencial, como no ha dejado de subrayar críticamente la doctrina especializada³³. En definitiva, a la debida exclusión, por razones estrictamente gramaticales, de una interpretación del nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL limitativa de su ámbito de aplicación en el sentido que, como hemos podido comprobar *supra*, parece apuntar el Gobierno central en la motivación de la concurrencia del presupuesto habilitante para la reforma de urgencia de 2023, vienen a sumarse motivos de oportunidad, en absoluto desdeñables, a favor de su toma en consideración *pro futuro* en la atribución de competencias a todos los municipios sin excepción.

Con independencia de este último extremo, la aplicabilidad universal del mandato de diferenciación funcional se ve confirmada – ya en un plano, si se quiere, más próximo a lo politológico – por la circunstancia de que, en su diseño normativo, no hayan sido tenidas en cuenta diversas propuestas *de lege ferenda* que revisten un especial interés en la búsqueda de soluciones eficaces a las particulares dificultades que han de afrontar los municipios pequeños. Dicho aspecto, en todo caso, se encuentra íntimamente relacionado con la cuestión relativa a la(s) técnica(s) de atribución de competencias a la(s) que alcanza la nueva regulación, cuyo examen hemos de abordar seguidamente.

¿La atribución de competencias propias a los municipios como único objeto de regulación?

Las propuestas a que se hace referencia en el cierre del subapartado precedente parten de la identificación, obra del profesor Velasco Caba-

³³ Con respecto a esta última cuestión, cfr. T. FONT I LLOVET, M. ALMEIDA CERREDA, *Introducción. Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999 – 2022*, en T. FONT I LLOVET (dir.), D. SANTIAGO IGLESIAS, M. ALMEIDA CERREDA (COORDS.), *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999 – 2022*, cit., p. 25, así como, aún más recientemente, M. VILALTA REIXACH, *Regímenes jurídicos especiales de las grandes aglomeraciones urbanas. Balance de los 40 años de la LBRL*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 2025, p. 501.

llero, de dos modalidades de técnicas para la diferenciación del estatuto municipal: la heterorregulación y la autodiferenciación.

Como resulta evidente, en lo que hace específicamente a la definición del régimen funcional de los municipios, la primera se caracteriza por el hecho de que la atribución de competencias es acordada – con base, claro está, en planteamientos diferenciadores – por un sujeto distinto del Gobierno local destinatario – bien el Estado, bien la correspondiente Comunidad Autónoma –. La segunda modalidad, en cambio, comporta el reconocimiento de espacios de decisión autónoma a favor de los municipios en relación con la asunción de concretas responsabilidades públicas, a partir de la consideración de su situación particular. En un punto intermedio entre ambos modelos se sitúa, en fin, la articulación de posibilidades de opción entre diversas regulaciones “tipo”, más o menos acabadas, por parte de los respectivos Gobiernos locales, nuevamente en función de sus características y necesidades concretas. Sobre la base de la referida categorización, Velasco aboga por la configuración, por parte del territorio de ámbito superior en cada caso competente, de regímenes sectoriales a los que se atribuiría carácter supletorio o desplazable. De esta manera, los municipios, en ejercicio de su autonomía, podrían decidirse bien por la aplicación de aquellos, bien por el diseño de sus propios marcos normativos. En la misma línea, cabría, incluso, atribuirles la decisión acerca de su responsabilización en la prestación de determinados servicios públicos – que, en otro caso, correspondería a la Comunidad Autónoma – ³⁴.

El mandato de diferenciación incorporado por el art. 25.6 LBRL se circunscribe, claro está, a la vía de la heterorregulación. En consecuencia, tras la reforma de 2023 continúan inexploradas, en el marco de la legislación estatal básica de régimen local, las más innovadoras alternativas orientadas a una apertura a la autodiferenciación municipal. Esta circunstancia, de hecho, ha sido puesta de manifiesto por Almeida Cerredá, quien, con específica referencia a la situación de los municipios pequeños, ha defendido la oportunidad de reformar el citado precepto para, mediante la incorporación de un segundo párrafo, atribuir a aquellos la última pa-

³⁴ Cfr. F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diferenciación en el régimen local*, cit., p. 24 ss. y 30 ss.).

labra acerca de la efectiva asimilación de determinadas responsabilidades públicas – decisión que los mismos habrían de adoptar en régimen de autonomía, a partir de la valoración de su propia situación – ³⁵.

Con independencia de la cuestión anterior – que se trae aquí a colación por razón de su conexión con el discurso precedente, relativo a la no aplicación exclusiva del nuevo art. 25.6 LBRL a los municipios de menor dimensión –, interesa reflexionar ahora acerca del problema referente a la tipología de competencias cuya atribución ha de basarse en el principio de diferenciación. Dicho extremo no ha sido, en nuestra opinión, precisado por el legislador con toda la claridad que debiera, en la medida en que, como habrá ocasión de comprobar seguidamente, la conclusión al respecto exige hacer abstracción tanto de la ausencia de explicitación del criterio adoptado cuanto de – en principio, válidas – consideraciones de técnica normativa, obligando a prestar atención, en cambio, a un concreto elemento del tenor literal de la norma que, en una primera lectura, pudiera ser calificado, si se nos permite la expresión, de “anecdótico”. Efectivamente, el punto de partida viene representado por la falta de especificación, *ex* art. 25.6 LBRL, de las categorías de competencias a las que alcanza el mandato de diferenciación. El silencio legal exige al intérprete determinar si esta nueva obligación se proyecta exclusivamente sobre la atribución de competencias propias o si, por el contrario, alcanza también a las delegaciones acordadas en favor de los municipios, que han de efectuarse con sujeción al art. 27 LBRL³⁶. En este sentido, las ya apuntadas consideraciones de técnica normativa conducirían a atender a la ubicación sistemática del deber de diferenciación, cuya inclusión en el art. 25 LBRL determinaría, en principio, su sola aplicabilidad a la asignación de competencias propias³⁷, que, como es bien sabido, de acuerdo

³⁵ Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios*, cit., p. 541.

³⁶ En la exposición sucesiva se parte de la no proyección del mandato de diferenciación del art. 25.6 LBRL sobre el ejercicio, por parte de los municipios, de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, toda vez que el mismo, como es notorio, ha de atender, en primer término, a los criterios establecidos en el art. 7.4 LBRL, norma de cabecera en el referido contexto.

³⁷ En todo caso, como habrá de comprobarse *infra*, en el apdo. 3.3 del presente trabajo, la ubicación sistemática del principio de diferenciación en un nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL, y no en el apdo. 3 del mismo precepto, puede también servir de justificación adicional de la

con lo previsto en el apdo. 2 del citado precepto, ha de acordarse por ley del Estado o de las Comunidades Autónomas. No obstante, el art. 25.6 LBRL especifica que de la ponderación relativa a la capacidad de gestión de la entidad local habrá de dejarse constancia «en la motivación del *instrumento jurídico que realice la atribución competencial*, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente». En consecuencia, como con muy buen tino han señalado los profesores Font y Vilalta, la indeterminación de la norma en lo que hace a la identificación del mecanismo atributivo de competencias – esto es, la no especificación de que esta última haya de llevarse a cabo a través de ley – obliga a concluir que la disposición objeto de examen informa la asignación de competencias tanto propias como delegadas³⁸.

A favor de la referida conclusión militan igualmente razones, si se quiere, de estricta oportunidad. Las mismas se vinculan con el cualificado potencial diferenciador, desde la perspectiva funcional, ínsito a la propia operación de delegación³⁹. En este sentido, mientras que la proyección del principio de diferenciación sobre la atribución legal de competencias propias se efectúa de manera preferente – no obligatoria, como habrá ocasión de explicar detenidamente *infra*⁴⁰ – mediante la delimitación

interpretación relativa a su aplicabilidad a la asignación de competencias tanto propias como delegadas a los municipios, que es, como se expondrá seguidamente, la que aquí se asume.

³⁸ Cfr. T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, cit., p. 21. Cabe destacar, en todo caso, que no es esta una opinión unánime, como lo demuestran determinados posicionamientos críticos con la reforma. Así, F. ROMERO ALCÁNTARA, *Una visión crítica sobre los efectos del Libro Tercero del Real Decreto – ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales*, en *Revista Digital CEMCI*, 62, 2024, p. 8 ss., parte de la consideración de que el art. 25.6 LBRL se aplica tan solo a la atribución de competencias propias a los municipios para, sobre dicha base, censurar la indeterminación de la referencia legal al “instrumento jurídico” atributivo de competencias. Idéntico es el punto de partida – objeto, en todo caso, de un tratamiento aséptico, por cuanto la referencia al respecto es puramente tangencial – asumido por F. TOSCANO GIL, *La lucha contra la fragmentación municipal*, en E. MONTOYA MARTÍN, S. FERNÁNDEZ RAMOS (COORDS.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Barcelona/Madrid, Fundación Democracia y Gobierno local, 2024, p. 149 y 153 (en ambos casos, en nota al pie).

³⁹ Extremo subrayado por L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 136 – 137, que mantendría el referido criterio en contribuciones sucesivas. Sobre el referido posicionamiento del autor y las implicaciones que el mismo posee por relación a la interpretación del art. 9 LBRL habrá de volverse *infra*, en el apdo. 3.3 del presente trabajo.

⁴⁰ Cfr. el apdo. 3.3 del presente trabajo.

de grupos o categorías de municipios, la delegación se erige en vía especialmente apta para la singularización del régimen competencial de aquellos Gobiernos locales cuyas privativas circunstancias lo aconsejen. Asumida la comprensión por la que aquí se aboga, es claro, en fin, que la ponderación de la capacidad de gestión impuesta por el art. 25.6 LBRL habrá de atender, en el caso de las delegaciones individuales, a la concreta situación del municipio delegado⁴¹.

En consecuencia, a modo de recapitulación, cabe, en nuestra opinión, concluir que el mandato de diferenciación incorporado por la reforma de urgencia de 2023 ha de observarse en la atribución de competencias a todos los municipios, sin excepción, y con independencia de la configuración de aquellas como propias o delegadas. Como resulta evidente, ambos aspectos constituyen importantes factores para la potenciación del principio de diferenciación funcional, al excluir posibles lecturas restrictivas del alcance de la disposición. Sin embargo, los dos elementos que restan por analizar – la capacidad de gestión como exclusivo parámetro de ponderación y, sobre todo, la explícita vinculación del mandato con la justificación de la decisión que en su caso se adopte – podrían representar una amenaza para el futuro recorrido de esta nueva obligación legal. A la reflexión sobre ambas cuestiones se dedica la exposición sucesiva.

3.2.2. La capacidad de gestión como elemento esencial a tomar en consideración en el desarrollo de la labor de ponderación

En un momento previo de nuestro discurso hemos podido referirnos al hecho de que el art. 25.6 LBRL, al imponer que la atribución de competencias a los municipios atienda al principio de diferenciación, identifica el análisis que habrá de preceder a la decisión correspondiente con la «ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local». En este sentido, la sola mención del referido parámetro, especialmente si se compara con la más completa formulación del art. 88 EAC – como ya sabemos, precedente normativo inmediato de la disposición estatal

⁴¹ En este sentido, cuando menos implícitamente, T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, cit., p. 21, que señalan que en tales supuestos «el instrumento del acuerdo o convenio permitiría satisfacer el carácter más individualizado de dicha ponderación».

objeto de estudio –, podría, ciertamente, considerarse insuficiente, tal y como ha destacado la doctrina⁴². No obstante, la cuestión se presta, desde nuestro punto de vista, a una valoración más matizada.

Así, la referencia a características o variables complementarias en la proclamación del principio de diferenciación *ex art. 88 EAC* se explica, en nuestra opinión, por el hecho de que la citada previsión estatutaria otorga al mismo un alcance que trasciende la perspectiva estrictamente funcional, que es a la que, en cambio, se circunscribe el art. 25.6 LBRL. Así, resulta, a nuestro juicio, lógico que un mandato de diferenciación destinado a informar regulaciones distintas de las atributivas de competencias imponga la toma en consideración de criterios adicionales con respecto a la capacidad de gestión de la entidad local. Esta última, sin embargo, por razón de su directa vinculación con la eficacia en la realización de las tareas y en la prestación de los servicios públicos – en la satisfacción, en suma, de las necesidades de los ciudadanos –, se erige en criterio esencial para una atribución de competencias adecuada en términos de diferenciación. Tal es, de hecho, el criterio asumido por el Estado – cuando menos, implícitamente – desde 1985, toda vez que, como ya sabemos, desde su misma aprobación se incluyó en el frontispicio de la LBRL una referencia expresa a la capacidad de gestión como criterio de atribución de competencias por parte del legislador sectorial al conjunto de Gobiernos locales – sobre cuya consideración como elemento integrante de la autonomía constitucionalmente garantizada a su favor, de acuerdo con la comprensión asumida por la propia regulación básica, ya nos hemos pronunciado *supra* –.

Abundando en lo anterior, no debe, a nuestro juicio, verse en la sola mención de la capacidad de gestión *ex art. 25.6 LBRL* una exclusión de la obligación de que se tengan en cuenta criterios adicionales en la asignación de competencias a los municipios. Más allá de la circunstancia, por otro lado evidente,

⁴² En este sentido, cfr. T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, cit., p. 21, que subrayan la posible toma en consideración, en la materialización del principio de diferenciación en su vertiente funcional, de «otras características, como las geográficas, las funcionales, las organizativas o de dimensión». Idéntica es la valoración que el precepto merece en opinión de F. ROMERO ALCÁNTARA, *Una visión crítica sobre los efectos del Libro Tercero del Real Decreto – ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales*, cit., p. 12.

de que la distribución de responsabilidades públicas entre las diversas instancias territoriales haya de atender a una amplia pluralidad de parámetros establecidos en otras disposiciones concordantes de la LBRL⁴³, resulta posible, en nuestra opinión, sustentar en la propia indefinición del concepto de “capacidad de gestión”⁴⁴ una interpretación amplia de las variables que habrán de tenerse presentes a tal efecto. Así, la evaluación de la habilidad de los correspondientes municipios para ejercer adecuadamente una concreta competencia dependerá, según los casos, de elementos distintos, de difícil identificación apriorística y cuya efectiva toma en consideración halla acomodo en la norma, precisamente, por razón de su propia indeterminación. De esta forma, cabe considerar que, lejos de representar un factor limitativo del alcance del mandato de diferenciación, la exclusiva referencia a la capacidad de gestión de la entidad local permite integrar en la correspondiente ponderación aspectos que, de no hallarse mencionados en una disposición formulada en términos eventualmente más taxativos, habrían podido entenderse descartados por el legislador – piénsese, por ejemplo, en la situación financiera de las correspondientes entidades, que ni siquiera el tantas veces citado art. 88 EAC contempla con carácter expreso –.

En suma, en contra de lo que en una primera aproximación pudiera parecer, tampoco a la vista de la(s) variable(s) de obligada toma en consideración para una asignación de competencias a los municipios conforme al nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL ha de concluirse, en nuestra opinión, que el precepto estudiado adolezca de déficits significativos. En este sentido, a nuestro juicio, una mayor exhaustividad de la disposición no habría servido para trascender la configuración de la diferenciación como principio jurídico ni se habría traducido, en consecuencia, en una más intensa vinculatoriedad del mandato. A este último respecto, la cuestión decisiva, como habrá de comprobarse seguidamente, es la referente al riesgo de que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la norma asuman una concepción restrictiva de sus propias potestades de control, validando eventuales motivaciones

⁴³ Sobre esta cuestión habrá de volverse *infra*, en el apdo. 3.3 del presente trabajo.

⁴⁴ Característica que ha podido ser identificada como uno de los aspectos críticos del art. 25.6 LBRL; a este respecto, cfr., de nuevo, T. FONT I LLOVET, M. VILAITA REIXACH, *La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, cit., p. 21, así como E. MONTAÑA MARTÍN, *40 años de prestación de servicios públicos locales en la LBRL*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 2025, p. 180.

estandarizadas que los respectivos operadores pretendan hacer pasar por satisfactorias desde la perspectiva del art. 25.6 LBRL.

3.2.3. La (¿limitada?) vinculatoriedad de la norma, o sobre el riesgo de cumplimientos meramente rituales o burocráticos de la nueva exigencia legal

Como venimos señalando, el aspecto fundamental en orden a emitir un pronóstico acerca de la futura eficacia del mandato de diferenciación establecido en el art. 25.6 LBRL es el referente al alcance de la obligación de ponderación que pesa sobre las autoridades encargadas de la atribución de competencias a los municipios. El precepto impone, con la dicción que ya nos es conocida, la explicitación del análisis que se lleve a cabo con carácter previo a aquella operación, exigencia que, rectamente entendida, se traduce en un deber de justificación de cada decisión en lo relativo, específicamente, al grado de diferenciación funcional por el que se opte. De esta manera, el cumplimiento del deber incorporado por el art. 25.6 LBRL es jurídicamente verificable sobre la base de la motivación aportada por el correspondiente operador y de su confrontación con la forma en que se haya concretado la distribución de responsabilidades públicas entre los distintos gobiernos territoriales. En conclusión, idénticas razones a las expuestas *supra*, al hilo de la crítica del Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, nos obligan a partir de la consideración del precepto objeto de estudio como disposición dotada de una plena eficacia vinculante, de forzoso manejo tanto por las autoridades habilitadas para la asignación de competencias a los Gobiernos municipales⁴⁵ como por los órganos encargados de su fiscalización.

No obstante, el hecho de que el referido control se sitúe en una zona muy próxima a la valoración de la oportunidad política de las respectivas decisiones complica, como es lógico, la determinación de la intensidad con que el mismo deba efectuarse. En este sentido, es claro, a la vista de los términos empleados por el legislador básico – y, en concreto, de lo resbaladizo de la noción de “capacidad de gestión”, extremo que viene de apuntarse –, que aquel parte de la admisión de un nivel variable de diferenciación funcional

⁴⁵ En el caso de la atribución de competencias propias a los municipios, por razones evidentes, el mandato de diferenciación vincula tan solo al legislador sectorial autonómico, no al estatal.

entre los municipios a los que resulte de aplicación la disciplina de un determinado sector de actividad, siempre y cuando la justificación que al respecto se proporcione resulte satisfactoria. En consecuencia, como ya se ha apuntado en un pasaje previo de la presente exposición, con la incorporación del nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL no se pretenden imponer estándares concretos de diferenciación competencial, sino, más limitadamente, la efectiva toma en consideración de la misma como criterio de ordenación de los respectivos ámbitos de la acción pública.

De la referida comprensión resulta, evidentemente, que la verificación de la observancia de la previsión objeto de análisis haya de realizarse con tiento, con aplicación de la lógica institucional de ordinario empleada en el contexto del control de aquellas potestades públicas, de naturaleza tanto administrativa como legislativa, cuya configuración se caracteriza por el reconocimiento de amplios márgenes de decisión a favor de las respectivas autoridades. Pero también obliga – y este es un aspecto esencial – a que aquella se lleve materialmente a cabo. En consecuencia, no podrán tenerse por jurídicamente admisibles, con el art. 25.6 LBRL en la mano, motivaciones que se limiten al empleo de fórmulas absolutamente rituales o vacías de contenido, cuando no sencillamente intercambiables. Disponemos, en otros ámbitos, de precedentes en este sentido: la usual justificación – incorporada en los preámbulos de las normas legales y reglamentarias – del efectivo cumplimiento de los principios de buena regulación del art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, constituye, tristemente, un ejemplo inmejorable. No puede permitirse, sin embargo, que una inercia similar se contagie al contexto del cumplimiento del mandato de diferenciación funcional. Corresponde, por consiguiente, a los órganos dotados de potestades ya consultivas, ya de control, batirse el cobre para conjurar el riesgo – sin duda alguna, cierto – de que la ponderación prevista en el art. 25.6 LBRL termine – entiéndase bien lo que queremos decir – por “burocratizarse”.

A tal fin, resulta imprescindible no solo rechazar la frustrante comprensión del problema que, como ya sabemos, ha asumido el Consejo de Garantías Estatutarias con relación al art. 88 EAC, sino también, y muy en especial, que aquellos órganos no ciñan su actuación a la realización de comprobaciones meramente externas, consistentes en la verificación de la efectiva existencia de una justificación formalmente incluida en los correspondientes instru-

mentos atributivos de competencias a los municipios. Habrán, en suma, de asegurarse de que la motivación incorporada en aquellos se basa en datos o constataciones mínimamente consistentes, así como de que la correlativa decisión es conforme a la lógica que se desprenda de la ponderación realizada. Esta labor, como resulta evidente, no es en modo alguno sencilla, y tropezará, con toda probabilidad, con comprensiones similares a otras ya muy asentadas entre los operadores jurídicos, como, a título de mero ejemplo, la relativa a la limitada utilidad del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como parámetro de validez constitucional de las leyes – doctrina certeramente criticada por el profesor Fernández – Rodríguez hace ya más de veinticinco años⁴⁶ –.

Sea como fuere, no cabe considerar, en nuestra opinión, que el camino no haya sido trazado correctamente por el legislador estatal básico de régimen local. La incorporación *ex art.* 25.6 LBRL de una referencia a la diferenciación en la atribución de competencias a los municipios es, con todas las limitaciones que se quiera, una innovación pertinente, que, en último término, debe hallar una traducción específica en la correspondiente normativa sectorial. Ciertamente, la posición ordinamental de la LBRL dará cobertura – *rectius*: obligará – al empleo del mandato de diferenciación como canon de validez de las decisiones que incidan sobre el régimen competencial de los municipios, pero, por la propia naturaleza de las cosas, no posibilita técnicamente su formulación normativa como algo distinto de un principio jurídico. Por este motivo, la vinculación que la disposición establece entre la diferenciación funcional y la justificación de la ponderación de la capacidad de gestión de las entidades locales no puede ser leída como facilitadora de cumplimientos que hemos dado en identificar como meramente rituales o burocráticos de la nueva exigencia legal. Muy al contrario, en la explicitación de la referida formalidad ha de verse la obligación de proporcionar a los actores implicados una motivación satisfactoria, que permita cuestionar – y, en su caso, verificar – la conformidad a Derecho de las correspondientes asignaciones de responsabilidades públicas. Así, resta tan solo, en este punto, augurar el mayor acierto a los encargados de ejecutar tan delicada tarea.

⁴⁶ T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad del legislador: Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1998.

3.3. Sobre la – compleja – relación que el art. 25.6 LBRL entabla con otras disposiciones del mismo texto legal

En un momento anterior de la exposición hemos podido reflexionar acerca del impacto de la proclamación, con carácter básico, del principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios, subrayando, en particular, la circunstancia de que la misma haya tenido lugar en un contexto en el que ya determinados ordenamientos autonómicos contaban con sus propias previsiones al respecto. La generalización del mandato que hoy establece el art. 25.6 LBRL no es, sin embargo, el único aspecto precisado de análisis desde la perspectiva de su incidencia sobre el sistema de fuentes, habida cuenta de que la referida operación jurídica posee implicaciones igualmente relevantes en lo que hace a la relación que la citada disposición entabla con concretas previsiones del mismo cuerpo legal. En este sentido, el primer dato que importa destacar – ya aludido al inicio del presente trabajo – es el hecho de que, en buena lógica, la preocupación por la diferenciación funcional ya había sido manifestada por el legislador estatal desde el mismo momento de la aprobación de la LBRL. Así, hemos subrayado cómo, al concretar los diversos parámetros integrantes de la garantía constitucional de la autonomía local en su vertiente funcional, el art. 2.1 LBRL impone al legislador sectorial la obligación de atender a la capacidad de gestión de las respectivas entidades en orden a efectuar las correspondientes atribuciones de competencias. En consecuencia, el nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL asume, en principio, la condición de norma especial, toda vez que, mientras que aquel precepto posee un alcance general, el ámbito subjetivo de aplicación de la disposición objeto de estudio se limita a los Gobiernos municipales. Sin embargo, paradójicamente, desde un punto de vista objetivo, el potencial innovador del art. 25.6 LBRL trasciende el alcance de aquella previsión, en la medida en que, como ya sabemos, el mandato de diferenciación incorporado por la reforma de 2023 vincula la asignación de competencias tanto propias como delegadas, mientras que la mención original de la capacidad de gestión se introdujo por referencia, como venimos repitiendo, a la labor del legislador sectorial – lo que comporta, siquiera sea implícitamente, la circunscripción de su operatividad a la atribución de competencias propias –. Sea como fuere, el nuevo art. 25.6 LBRL implica una innovación sustancial con respecto a la situación precedente, al establecer la exigencia de justificación expresa de la ponderación efectivamente desa-

rollada – sobre cuyo alcance ya nos hemos pronunciado *supra* –, sin que su debida lectura conjunta con el citado art. 2.1 LBRL plantee, en todo caso, dificultades interpretativas de relieve.

Asimismo, en segundo lugar, conviene precisar que la circunstancia de que el legislador estatal haya optado por dedicar un apartado específico a la diferenciación en la ordenación básica del régimen competencial de los municipios no perjudica, claro está, la aplicación de otras reglas y principios legales, cuya vinculatoriedad en el referido contexto se mantiene, en nuestra opinión, intacta. A este respecto, aun pudiendo comprenderse la sorpresa inicialmente manifestada por la doctrina con respecto a la no inclusión de la referida mención en el apdo. 3 del art. 25 LBRL⁴⁷, ni la separación controvertida se presenta, a nuestro juicio, desprovista de toda razón de ser, ni la misma comporta, en todo caso, una suerte de supraordenación del principio de diferenciación con respecto a los de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, a los que aquella disposición alude. En lo que hace al primer aspecto, ha de tenerse presente que los principios citados, referidos en el apdo. 3 del art. 25 LBRL, han de observarse, de conformidad con lo establecido en la norma, en la atribución de competencias propias a los municipios “en las materias enunciadas en este artículo”, esto es, en los sectores de actividad en los que el propio legislador básico impone el efectivo reconocimiento de espacios de actuación a favor de los Gobiernos municipales. Sin embargo, como ya sabemos, el deber de diferenciación incorporado por el apdo. 6 de la misma disposición legal vincula la asignación de competencias tanto propias como delegadas. Por consiguiente, la ubicación sistemática del principio objeto de análisis, lejos de resultar censurable por razón de su carácter independiente con respecto a la de los enumerados en el art. 25.3 LBRL, se presenta como una decisión justificada en términos de estricta técnica normativa – cuando menos, considerado cuanto viene de decirse –.

Igualmente, en lo que hace al segundo aspecto, es claro, en nuestra opinión, que la reserva de un espacio propio al principio de diferenciación no supone que el legislador básico haya pretendido “desplazar” los restantes criterios, que, al no haberse visto afectados por la reforma de 2023, continúan

⁴⁷ En este sentido, cfr. T. FONT I LLOVET y M. VILALTA REIXACH, *La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, cit., p. 21.

informando la asignación de competencias propias a los municipios. En este sentido, deben rechazarse, a nuestro juicio, las lecturas del Real Decreto – ley 6/2023, de 19 de diciembre, que han visto en la decisión del Gobierno central una pretensión de desdibujar la eficacia vinculante de las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el contexto de referencia⁴⁸ – presunta intención que, en todo caso, no dejaría de plantear dudas en modo alguno menores desde la perspectiva constitucional –. Ciertamente, la incorporación de una mención específica del principio de diferenciación enriquece el elenco de criterios que habrán de ser tomados en consideración por los actores implicados en la atribución de competencias a los municipios, pero del debido empleo simultáneo de una pluralidad más o menos amplia de parámetros no se sigue, como parece haberse asumido de acuerdo con determinados posicionamientos, una suerte de reversión tácita de la reforma operada por la LRSAL en este punto.

Mayores dificultades plantea, en tercer y último lugar, la cuestión referente a la (¿debida?) aplicación de la previsión incorporada por el art. 9 LBRL en el contexto del cumplimiento del principio de diferenciación funcional establecido *ex art.* 25.6 LBRL. De conformidad con aquel precepto, «[l]as normas de desarrollo de esta Ley que afecten a los Municipios, Provincias, islas u otras entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales». La incógnita acerca de si la referida prohibición de desarrollo de la LBRL mediante disposiciones de naturaleza singular afecta a la atribución de competencias a los municipios – y de si, en consecuencia, con ello se ve condicionada la manera en que haya de asegurarse la observancia del mandato de diferenciación – exige reflexionar con carácter previo acerca del alcance e implicaciones de la mencionada previsión legal.

⁴⁸ En este sentido, en opinión de F. ROMERO ALCÁNTARA, *Una visión crítica sobre los efectos del Libro Tercero del Real Decreto – ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales*, cit., p. 10 – 11, «el elemento nuclear para la atribución de competencias a los municipios pasa de la exigencia de la observancia de los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de la evitación de cualquier problema de solapamientos competenciales entre Administraciones, a la percepción de la capacidad de gestión que tenga el municipio que la recibe».

Lo cierto es que los elementos de juicio a disposición del operador jurídico para la recta comprensión del citado art. 9 LBRL son, dicho en términos francamente optimistas, muy escasos. La norma se cuenta, sin ningún género de dudas, entre las que mayores dificultades interpretativas plantean de cuantas integran la regulación estatal básica del régimen local⁴⁹. En concreto, tanto la precisión de dónde se sitúa la línea divisoria entre las nociones de “especialidad” y “singularidad” como, sobre todo, qué haya de entenderse por “desarrollo” de la LBRL a los efectos de la prohibición, son cuestiones cuya dilucidación exige la adopción de estrictas cautelas.

Con respecto al primero de los aspectos referidos, el punto de partida viene representado por la explicación que el Tribunal Constitucional ofreciera con ocasión de la resolución de los recursos interpuestos contra la LBRL en la capital Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre. Cuestionado por la Comunidad de Cataluña el carácter básico de la previsión, desestimaría el Tribunal la tacha relativa a la pretendida invasión de las competencias autonómicas, pronunciándose para ello sobre el contenido de la norma. Así, de acuerdo con la visión del supremo intérprete de la Constitución, «[la prohibición incorporada por el art. 9 LBRL] [n]o supone, en contra de lo que sostiene la Generalidad, la imposición de un uniformismo generalizado en el ejercicio de las competencias autonómicas, ni la imposibilidad de regímenes locales especiales, sino que tan sólo veda el establecimiento de regímenes locales de carácter singular, es decir, con aplicación limitada a determinadas y concretas Entidades locales individualizadas por la propia norma»; tal previsión, precisaría el Tribunal, «constituye por su propia naturaleza una norma básica, que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la Comunidad Autónoma»⁵⁰. En consecuencia, el Tribunal, con base en el propio tenor literal de la disposición, consagraría el criterio conforme al cual por regímenes especiales habrían de

⁴⁹ Así, las dudas acerca de la razón de ser de la prohibición, interpretada en sus justos términos, no han dejado de ser puestas de manifiesto por la doctrina; en esta línea cfr. muy especialmente M^a. J. ALONSO MAS, *Artículo 9*, en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005 (2^a ed.), p. 225, que tacha el contenido de la disposición de “absurdo” y carente de sentido.

⁵⁰ FJ 7º de la Sentencia.

entenderse aquellos cuyo ámbito de aplicación parta de la categorización de los correspondientes Gobiernos locales en función de determinadas características objetivas⁵¹, mientras que los de naturaleza singular serían aquellos destinados a la disciplina de concretas entidades, identificadas explícitamente y de manera individualizada en las normas respectivas. La prohibición, tal y como el propio precepto legal establece con carácter expreso, alcanzaría tan solo a estos últimos⁵²; de esta forma, como puntualiza el propio Tribunal, no se cerraría la puerta al establecimiento de particularidades con relación a determinados Gobiernos locales, si bien, en tales casos, la vía a recorrer habría de ser la de su integración en los correspondientes regímenes especiales. Con relación al segundo de los aspectos referidos – esto es, el concepto de “desarrollo” de la LBRL empleado en el precepto –, hemos de precisar que, aun tratándose de una cuestión que no ha dejado de suscitar interrogantes⁵³, la mayor parte de la doctrina parece haberse inclinado por una interpretación extensiva, lo que se traduciría en la correlativa proyección de la prohibición establecida *ex art.* 9 LBRL sobre toda actividad legislativa autonómica con incidencia sobre el estatuto de los Gobiernos locales. Así se ha sostenido tanto en el contexto del comentario general de la disposición⁵⁴ como, más específicamente, al hilo del examen de la regulación estatal básica de las competencias municipales. En este último ámbito, destaca el posicionamiento del profesor Ortega Álvarez, que, con algún precedente relevante en la

⁵¹ Regímenes hoy incorporados tanto en la propia LBRL – cfr., por ejemplo, el aplicable a los municipios de gran población – como por el legislador autonómico al amparo de lo dispuesto en el art. 30 de la LBRL. Con respecto a esta última disposición legal y las particularidades de su aplicación, resulta obligada la remisión *in toto* a E. CARBONELL PORRAS, *Artículo 30*, en M. REBOLLO PUIG (dir.), M. IZQUIERDO CARRASCO (COORD.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, t. I, cit., pp. 773 – 790.

⁵² Con la excepción, aunque no lo precise la Sentencia, de los aplicables a las ciudades de Madrid y Barcelona, cuyo fundamento, desde la perspectiva de la prohibición establecida en el art. 9 LBRL, se halla en la Disposición adicional sexta del mismo cuerpo legal.

⁵³ En este sentido, cfr. nuevamente M^a. J. ALONSO MAS, *Artículo 9*, cit., p. 224, que expresa sus dudas acerca de si la prohibición ciñe su ámbito de aplicación a la legislación autonómica de régimen local o alcanza ya a la normativa atributiva de competencias a los Gobiernos locales, ya a la regulación proveniente del propio Estado.

⁵⁴ En este contexto, cfr. la exposición de A. BUENO ARMILLO, *Artículo 9*, en M. REBOLLO PUIG (dir.), M. IZQUIERDO CARRASCO (COORD.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, t. I, cit., pp. 216 – 217, que detalla, además, en nota al pie los términos del debate parlamentario planteado con relación a la ambigüedad de la norma.

literatura científica⁵⁵, ha marcado la pauta en lo relativo a la interpretación del inciso controvertido a partir de las reflexiones que, al respecto, nutren varios pasajes de una monografía de importancia fundamental para el estudio del régimen competencial de los ayuntamientos en el Derecho español⁵⁶. De esta manera, la referida comprensión – amplia – ha llegado a nuestros días, integrándose, no sin automatismos, en las exposiciones generales sobre el régimen jurídico básico de las competencias y potestades municipales⁵⁷. Nos permitimos, sin embargo, discrepar respetuosamente de la lectura asumida mayoritariamente con relación al ámbito de aplicación del art. 9 LBRL. La disposición establece con claridad meridiana que la prohibición alcanza tan solo a las normas de desarrollo de la propia LBRL, no a cualesquiera otras que afecten a la disciplina de los Gobiernos locales. En otros contextos, el legislador básico de régimen local ha sido muy cuidadoso a la hora de imponer mandatos dirigidos a los operadores dotados de potestades normativas, precisando, cuando ha sido necesario, que las respectivas previsiones vinculan al nivel territorial competente para la regulación de los correspondientes sectores de actividad – cfr., en este sentido, no solo el tantas veces citado art. 2.1 LBRL, sino también otras previsiones, como, por ejemplo, el art. 25.2 LBRL –. En consecuencia, y habida cuenta de que el art. 9 LBRL utiliza la expresión “normas de desarrollo”, por tales habrán de entenderse, de una parte, las leyes autonómicas de régimen local, y, de otra, los reglamentos ejecutivos adoptados por el Estado en la misma materia. La interpretación contraria –

⁵⁵ Nos referimos, en concreto, a la exposición de J. FERRET I JACAS, *Uniformidad y variedad en la regulación del municipio*, en *Autonomías*, 4, 1986, p. 81, que, presuponiendo la aplicación del art. 9 LBRL a las operaciones atributivas de competencias a los municipios, precisaría que, «[a] pesar de la dicción literal de la norma, el otorgamiento de competencias por la legislación sectorial puede diversificar a los municipios por razones objetivas».

⁵⁶ La postura del citado autor, referida a la asignación de competencias tanto propias como delegadas a los municipios, quedaría fijada en L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, cit., pp. 56 – 57 y 136 – 137, y se mantendría en diversas contribuciones sucesivas; cfr. *Las competencias como paradigma de la autonomía local*, en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000, pp. 44 – 45; *Las competencias propias de las Corporaciones locales*, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, cit., pp. 414 – 415, así como sus trabajos en coautoría con F. PUERTA SEGUIDO, *Artículo 2*, cit., p. 107; y *Artículo 27*, en M. REBOLLO PUIG (dir.), M. IZQUIERDO CARRASCO (COORD.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, t. I, cit., pp. 737 – 738.

⁵⁷ Al respecto, cfr. muy especialmente M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Municipios: competencias y potestades*, cit., p. 247.

extensiva –, además de no hallar un apoyo satisfactorio en el propio tenor literal de la norma, constreñiría, a nuestro juicio, las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas sin justificación alguna.

Cuestión diferente, claro está, es que las especialidades que las disposiciones atributivas de competencias a los municipios puedan establecer al amparo del art. 25.6 LBRL carezcan, eventualmente, de fundamento. En tales supuestos, amén de correrse el riesgo de consolidación de divergencias indeseables en lo relativo al grado de responsabilización de los ayuntamientos en la gestión de los asuntos públicos, podría ponerse igualmente en jaque la igualdad de los ciudadanos en el disfrute de los servicios de titularidad municipal. Este es, en último término, el sentido en el que han de ser entendidas determinadas alertas referentes a la posibilidad de que la futura materialización del principio de diferenciación pueda llegar a desembocar en una auténtica “brecha territorial”⁵⁸. Sin embargo, en nuestra opinión, más allá del hecho de que la corrección de tales situaciones podría acometerse, precisamente, a partir del empleo del principio de diferenciación como canon de validez de las correspondientes operaciones atributivas de competencias – bien entendida, la diferenciación solo procede cuando existan razones que la justifiquen y no dé lugar a situaciones discriminatorias –, el art. 9.3 CE proporciona un parámetro tan relevante como el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que, a nuestro juicio, habría de ser igualmente considerado en tales supuestos. En definitiva, los riesgos señalados no pueden conducir a una ampliación injustificada de la prohibición de singularidades normativas, que el art. 9 LBRL establece tan solo por referencia a las normas de desarrollo del propio texto legal.

Una última razón milita a favor de la interpretación que aquí se sostiene con relación al ámbito de aplicación del tantas veces citado art. 9 LBRL. La misma es indirectamente proporcionada, de hecho, por el propio Ortega Álvarez, cuando, al hilo del análisis de la delegación de competencias como instrumento para la diferenciación funcional en la esfera local, se pronuncia acerca de la aplicabilidad de la regla establecida en el inciso final del art. 5.1

⁵⁸ Al respecto, cfr. J. M. BURGAR ARQUIMBAU, *Breve análisis del impacto real del Real Decreto – ley 6/2023 en la Administración local*, 2024, disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/breve-analisis-del-impacto-real-del-real-decreto-ley-6-2023-en-la-administracion-local/>.

de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico – en adelante, LPA –. El referido precepto establece que «[l]as transferencias o delegaciones se efectuarán siempre para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma». Traída a colación la norma, refuta Ortega – subrayando, a nuestro juicio con el mejor criterio, el carácter básico de la misma – la postura asumida por los profesores Sosa Wagner y De Miguel, quienes, considerada la circunstancia de que la Ley citada había sido privada de su originario carácter orgánico por virtud de la capital Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, habían negado la habilidad de la disposición para vincular efectivamente las operaciones de transferencia y delegación de competencias a favor de las Diputaciones Provinciales⁵⁹. No obstante, entiende el autor – como es fácil intuir a partir de la síntesis, ya expuesta, de su pensamiento – que el art. 9 LBRL extiende al conjunto de Gobiernos locales la controvertida regulación del art. 5.1 LPA *in fine*⁶⁰. Sin embargo, en nuestra opinión, la confrontación de una y otra normas evidencia cómo, mientras que en el caso de esta última el mandato de tratamiento uniforme se proyecta, por expresa decisión del legislador estatal, sobre una concreta modalidad de operación atributiva de competencias a las Diputaciones Provinciales, la prohibición prevista en el art. 9 LBRL circumscribe su ámbito de aplicación a sus propias normas de desarrollo, noción que, rectamente entendida, alcanza tan solo a las modalidades de regulación ya referidas *supra*.

En conclusión, el principio de diferenciación incorporado por el nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL no precisa, para su adecuado cumplimiento, de la toma en consideración de la prohibición prevista en el art. 9 LBRL. Ciertamente, lo habitual será que las leyes sectoriales establezcan elementos de diferenciación en la atribución de competencias propias a los municipios con base en circunstancias objetivas, configurando así regímenes funcionales aplica-

⁵⁹ Cfr. F. SOSA WAGNER, P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de la corporaciones locales*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, p. 187, con referencia en nota al pie a una interesante matización del principio ínsito a la norma estatal en el art. 17 de la Ley 3/1983 de 1 de Junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, consistente en el condicionamiento de la operatividad del deber de trato igualitario a que «lo permita la naturaleza del servicio».

⁶⁰ Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, cit., pp. 136 – 137, así como su trabajo junto a F. PUERTA SEGUIDO, *Artículo 27*, cit., pp. 737 – 738.

bles a categorías más o menos amplias de ayuntamientos. No obstante, es perfectamente posible que, en el contexto de la regulación de un concreto sector de actividad por parte de una Comunidad Autónoma, existan razones válidas para asignar a un solo municipio un nivel de responsabilidad distinto del que haya de corresponder a los demás. En tales supuestos, si la vía de la delegación no se considera adecuada, la eventual aplicación del art. 9 LBRL obligaría bien a renunciar a una legítima opción en la ordenación del correspondiente ámbito material, bien a acudir a fórmulas artificiosas, presentando una atribución singular de competencias como aplicable a una pluralidad de entidades, cuando, en realidad, la misma tan solo operaría en un caso específico. De esta forma, resulta, en nuestra opinión, evidente que no existen motivos que justifiquen la aplicación de la disposición básica de referencia en contextos de regulación manifiestamente no incardinables en la noción de “normas de desarrollo” de la LBRL. Ello es predicable, claro está, de la asignación – hoy ya, forzosamente – diferenciada de competencias a los municipios en cumplimiento del art. 25.6 LBRL.

4. Conclusiones: La “cultura de la diferenciación”, más allá de la configuración general del régimen local

Como ha habido ocasión de apuntar en algún momento de la exposición precedente, en la actual etapa constitucional en España, el debate en torno a la diferenciación del régimen local se ha planteado, en buena medida, de la mano del relativo al de su interiorización autonómica. En este sentido, dicho sea ahora en extrema síntesis, ya desde el mismo comienzo de la década de los ochenta del pasado siglo, la doctrina administrativista pudo subrayar la potencialidad de las competencias autonómicas en la materia desde la perspectiva del impulso de la diversificación del estatuto de los Gobiernos locales⁶¹; comprensión que – como, por otra parte, es lógico – continúa inspirando el tratamiento de la cuestión

⁶¹ En este sentido, sin pretensión alguna de exhaustividad, pueden consultarse las exposiciones de A. EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, 1981, pp. 467 – 468, y J. L. MEILÁN GIL, *La articulación de los ordenamientos local y autonómico*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 44, 1984, p. 677, de las que se haría eco, subrayando su alineación con la jurisprudencia constitucional, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, cit., pp. 51 – 52.

por parte de algunos de nuestros más destacados especialistas⁶². Sin embargo, lo cierto es que, transcurridos ya más de cuarenta años desde la culminación del último proceso constituyente español, dos fenómenos, solo en apariencia contradictorios, han frustrado las perspectivas abiertas con la puesta en marcha del Estado de las autonomías en lo que hace al extremo referido: de una parte, la extraordinaria amplitud de las bases estatales del régimen local – y la correlativa validación de la lectura del art. 149.1.18ª CE en que aquella se fundamenta por parte del Tribunal Constitucional –, factor que, cuando menos en principio, operaría como freno a la consolidación de los más elementales planteamientos diferenciadores; y de otra, la circunstancia de que la diversificación del régimen local haya venido impulsada, en lo esencial, por el propio Estado antes que por las Comunidades Autónomas⁶³.

En todo caso, tal y como hemos podido igualmente avanzar al hilo del discurso que antecede, el problema de la homogeneidad funcional de los municipios no ha de abordarse en exclusiva – ni siquiera en primer término – mediante la revisión del régimen local. La definitiva explicitación del mandato de diferenciación en el nuevo apdo. 6 del art. 25 LBRL constituye un avance, en nuestra opinión, más relevante de cuanto ha podido darse a entender a partir de las primeras aproximaciones a la reforma de 2023. Sin embargo, el mismo no representa, como resulta evidente, un punto de llegada, sino, muy al contrario, un primer paso hacia una progresiva corrección del tratamiento, a juicio de muchos, excesivamente uniforme de los municipios en la configuración de sus regímenes competenciales por parte de los correspondientes legisladores sectoriales. Así las cosas, una eventual retracción del legislador estatal básico de régimen local, efectuada con vistas a preservar mayores espa-

⁶² Así, continúa refiriéndose a la interiorización autonómica del régimen local como vía fundamental para la diferenciación, entre otros, el profesor T. FONT I LLOVET, tanto en sus contribuciones en autoría única (*Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga*, cit., pp. 1233 – 1234; y *L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme*, p. 12), como en una de sus últimas colaboraciones con el profesor M. VILALTA REIXACH (*La reforma "urgente" del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña*, cit., p. 20).

⁶³ Con relación a ambos fenómenos, cfr. la aún reciente exposición de F. VELASCO CABALLERO, *Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2021, p. 25.

cios a la consiguiente interiorización autonómica de la materia, podría, sin duda, redundar en un mayor nivel de diversificación del marco normativo aplicable al conjunto de Gobiernos locales, pero no tendría una incidencia significativa sobre la diferenciación de los mismos en clave funcional o competencial.

En definitiva, lo decisivo, como ya se ha venido adelantando, es que la nueva “cultura de la diferenciación” se traslade del contexto de una futura revisión del Derecho local básico a la labor del legislador sectorial – en buena lógica, tanto estatal como autonómico –, toda vez que a este corresponde, en última instancia, el cometido de asegurar al conjunto de Gobiernos locales y, específicamente, a los municipales, un nivel de competencias adecuado para la satisfacción de las necesidades de sus habitantes o, lo que es lo mismo, “parafraseando” el art. 25.6 LBRL, acorde a su capacidad de gestión. La cuestión, pese a lo limitado de su presencia en el debate tanto institucional como académico, no es en modo alguno baladí: dada la proximidad del nivel municipal de gobierno al ciudadano, de una correcta asignación de responsabilidades a los ayuntamientos depende, en buena medida, nada menos que la percepción social en relación con la legitimidad del poder público. Así las cosas, que la disposición objeto de estudio sea tomada en serio por los actores involucrados constituye, en nuestros días, un reto jurídico – y político – de primer orden.

Un último apunte nos permitirá concluir la presente exposición. Con seguridad, para que el mandato incorporado por el art. 25.6 LBRL llegue a buen puerto, será necesario que se dote a los municipios de mecanismos adecuados para que puedan informar al legislador sectorial acerca de sus particulares circunstancias. De esta forma, el perfeccionamiento de los instrumentos de participación local en los procedimientos de elaboración de las normas estatales y autonómicas, largamente demandado por la doctrina española⁶⁴, adquiere, tras la reforma de 2023, una

⁶⁴ La reivindicación doctrinal a este respecto arranca, en España, de la monografía del profesor L. MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, y llega hasta nuestros días, como evidencian las más recientes contribuciones de G. VILLAR CRESPO, *La participación de las ciudades en la toma de decisiones de las autoridades estatales y autonómicas en España: estado de la cuestión y reflexiones al efecto*, en *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp.

renovada significación. Ello evidencia, una vez más, la importancia de la investigación académica para la mejora del estatuto jurídico de los Gobiernos locales.

The (new?) principle of differentiation as a criterion for conferring competences to municipalities in the Spanish legal system: some reflections on Article 25 (6) of the Law 7/1985, of 2 April, regulating the Basis of Local Government

Gustavo Manuel Díaz González

Abstract: Il presente lavoro si propone di fornire un'analisi generale del mandato previsto dal comma 6 dell'articolo 25 della LBRL, relativo al principio di differenziazione come criterio per l'attribuzione delle competenze ai comuni nell'ordinamento spagnolo. In particolare, vengono esaminati criticamente sia il contesto della sua introduzione in virtù del Regio Decreto – legge 6/2023, del 19 dicembre, sia i vari elementi della disposizione, sottolineando che alcuni di essi potrebbero portare a una relativizzazione della portata dell'obbligo. A questo proposito, si presta particolare attenzione alle difficoltà interpretative che la norma pone a causa della sua necessaria lettura congiunta con altre disposizioni dello stesso *corpus* normativo. Il saggio si conclude con la richiesta che una nuova “cultura della differenziazione” permei l'operato del legislatore settoriale, sia statale che autonomo.

Abstract: This paper aims to offer a general analysis of the provision established in Article 25 (6) of the Spanish Law 7/1985, of 2 April, regulating the Basis of Local Government, which obliges to take into account the principle of differentiation when conferring competences to municipalities. In particular, the essay critically comments both the fact that such a provision was established by Royal Decree – law 6/2023, of 19 December, as well as its elements, some of which may undermine the prescriptive value of the new rule. In this respect, special attention is paid to some interpretative difficul-

ties which arise from the necessary application of other provisions of the same legal act. The paper concludes claiming for a new “culture of differentiation” inspiring the task of the legislator, be it the State or the Autonomous Communities.

Parole chiave: autonomia locale; competenze comunali; uniformità; differenziazione.

Keywords: local self-government; municipal competences; uniformity; differentiation.

Diferenciación y financiación municipal en España

*Paula Salinas**, *Maite Vilalta***

1. *Introducción*

El presente artículo analiza las características y diferencias del modelo de financiación de los municipios españoles, poniendo especial énfasis en los elementos que generan variaciones en la capacidad financiera y en la autonomía de los ayuntamientos. La financiación local en España se estructura a partir de un conjunto de recursos propios – tributarios y no tributarios –, la participación en tributos del Estado y las transferencias procedentes de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, la aplicación de estos mecanismos no es homogénea, y factores como el tamaño poblacional, la capacidad fiscal, el volumen de competencias asumidas o el régimen jurídico del municipio (foral u ordinario) generan disparidades significativas entre territorios.

El artículo se organiza en cuatro secciones principales. Tras esta introducción, se ofrece una breve descripción del modelo de financiación municipal en España. A continuación, se analiza con detalle los elementos de diferenciación que caracterizan el modelo, abordando aspectos como las diferencias en competencias, en el volumen y comportamiento del gasto, y en la autonomía de decisión sobre los impuestos locales que componen la llamada “cesta tributaria”. También se examinan los mecanismos de participación en los tributos del Estado y las transferencias recibidas de los gobiernos autonómicos, prestando especial atención a las fórmulas de asignación de recursos y su relación – o ausencia de ella – con las necesidades reales de gasto de los municipios. Se dedica un apartado específico a comparar los municipios de régimen común y los de régimen foral, señalando las diferencias en competencias, financiación y autonomía fiscal.

* Economista y Cofundadora de KSNET (Knowledge Sharing Network).

** Profesora titular de Economía Aplicada, Universidad de Barcelona y Directora del Observatorio Federalismo Fiscal, Institut d'Economia de Barcelona.

Este análisis pretende ofrecer una visión integral de cómo los distintos instrumentos de financiación, lejos de distribuir recursos de manera uniforme o proporcional a las necesidades competenciales, generan disparidades significativas que condicionan la capacidad de los municipios para prestar servicios y ejecutar políticas públicas adaptadas a su realidad local.

2. Breve descripción del modelo de financiación de los municipios españoles

La composición de los ingresos municipales en España queda reflejada en el Cuadro 2.1. En 2023, el conjunto de municipios obtuvo un total de ingresos de 65.695,06 millones de euros, el 36,5% de los cuales procedían de impuestos; el 14,7% correspondía a tasas, precios públicos, contribuciones especiales y otros ingresos, como multas; el 42,8% provenía de transferencias de otras administraciones públicas; el 1,9% se derivaba de ingresos patrimoniales; y el 0,6% tenía su origen en la venta de inversiones reales.

Cuadro 2.1. Fuentes de ingresos de todos los municipios españoles*. Liquidación 2023.

	Millones €	%
Impuestos	23.967,48	36,5%
Tasas, precios públicos, contribuciones especiales, otros	9.625,68	14,7%
Ingresos patrimoniales	1277,07	1,9%
Enajenación inversiones reales	418,9285	0,6%
Transferencias	28.132,93	42,8%
Corrientes	23.379,33	35,6%
Capital	4.753,59	7,2%
Ingresos financieros	2.272,97	3,5%
TOTAL	65.695,06	100,0%

(*) Incluye los municipios de los territorios forales (País Vasco y Navarra) que tienen reconocido un régimen fiscal específico. Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda.
En cuanto a los impuestos, existen tres de carácter obligatorio: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que tal como muestra el cuadro 2.2. representa el 61,8% del total de ingresos impositivos municipales y grava la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rústicos; el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), que supone el 7,0% del total y se aplica a empresas, profesionales y artistas con una facturación igual o superior a un millón de euros; y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), que representa el 10,0% y recaea sobre los propietarios de vehículos matriculados en los registros públicos.

Cuadro 2.2. *Ingresos impositivos de los municipios españoles. Liquidación 2023.*

	Millones €	%
<i>Impuestos propios</i>	22.109,57	92,2%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	14.803,82	61,8%
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)	1.682,16	7,0%
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	2.398,61	10,0%
Impuesto sobre Incremento Valor Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)	1.700,80	7,1%
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	1.524,17	6,4%
<i>Participaciones impositivas</i>	1.380,06	5,8%
IRPF	797,11	3,3%
IVA	485,86	2,0%
Impuestos especiales (alcohol, tabaco, hidrocarburos)	97,09	0,4%
<i>Otros impuestos*</i>	477,85	2,0%
TOTAL	23.967,48	100,0%

* Incluye: Impuesto general indirecto canario; impuestos extinguidos e impuesto sobre gastos suntuarios (cotos de caza y pesca).

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

Además de estos impuestos obligatorios, los municipios pueden aplicar tributos de carácter potestativo: el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), que supone el 5,8% del total y grava el aumento de valor de los terrenos en el momento de su transmisión; el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), que representa el 6,4% y se aplica a cualquier obra, construcción o instalación realizada dentro del municipio; y el Impuesto sobre Gastos Suntuarios, que con un 0,01% del total grava los cotos de caza y vedados (en el cuadro 2.2. está dentro de “otros impuestos”).

Junto a estos impuestos, existen participaciones territorializadas en tres grandes tributos estatales: el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. Sin embargo, estas participaciones solo benefician a los municipios con más de 75.000 habitantes, así como a las capitales de provincia y de comunidad autónoma. Los porcentajes de participación son bastante bajos: un 2,1336% sobre la cuota líquida del IRPF generada en el municipio, un 2,3266% sobre la recaudación líquida del IVA atribuible al municipio y un 2,9220% sobre la recaudación líquida de los Impuestos Especiales (que incluyen los tributos sobre la cerveza, el vino y bebidas

fermentadas, los productos intermedios, el alcohol y bebidas derivadas, los hidrocarburos y el tabaco). Adicionalmente, los municipios considerados turísticos cuentan con una participación específica del 2,0454% sobre la recaudación líquida que les corresponde del impuesto sobre hidrocarburos y del impuesto sobre las labores del tabaco. Tal como muestra el cuadro 2.2. estas participaciones aportan el 5,8% de los ingresos impositivos municipales.

El cuadro 2.3. muestra la procedencia de las transferencias recibidas por los municipios españoles. El 55,1% son concedidas por la Administración central, un 25,5% por los gobiernos autonómicos y un 16,1% por las Diputaciones provinciales, Consejos Insulares (de las Islas Baleares) y Cabildos (del archipiélago canario). El 3,3% restante procede de otros entes y organismos.

Cuadro 2.3. Procedencia de las transferencias recibidas por los municipios españoles. Liquidación 2023

	Millones €	%
De la Administración central	15.501,92	55,1%
De los gobiernos autonómicos	7.175,71	25,5%
De las Diputaciones, Consejos insulares y Cabildos	4.536,69	16,1%
De los Consejos Comarcales	50,72	0,2%
De las Áreas metropolitanas	79,86	0,3%
De empresas privadas	81,01	0,3%
Del exterior	542,21	1,9%
De familias e instituciones sin ánimo de lucro	42,47	0,2%
De consorcios	26,47	0,1%
De otros	95,89	0,3%
Total	28.132,93	100,0%

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

La principal transferencia que reciben los municipios españoles procedente de la administración central es una subvención incondicionada en forma de Participación Municipal en los Tributos del Estado (PMTE) para los municipios de menos de 75.000 habitantes, y en forma de Fondo Complementario para los municipios de más de 75.000 habitantes y las capitales de provincia y de comunidad autónoma.

La distribución de la PMTE entre los distintos municipios se realiza mediante una fórmula en la que intervienen tres variables, que son las siguientes:

- i. La población corregida mediante unos coeficientes que aumentan a medida que lo hace el tamaño del municipio (esta variable tiene un peso del 75%).
- ii. El inverso de la capacidad fiscal (con un peso del 12,5%), que se calcula como la relación existente entre la base imponible media del IBI por habitante de cada ayuntamiento y la misma magnitud correspondiente al estrato de población al que pertenece, ponderada por la relación entre la población de derecho de cada municipio y la población total de los municipios incluidos en esta modalidad de participación. Los estratos de población son: menos de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000 habitantes y más de 50.000 habitantes.
- iii. El esfuerzo fiscal (con un peso del 12,5%), cuyo cálculo se realiza a partir de la relación entre los tipos de gravamen aplicados en los impuestos municipales obligatorios (IBI, IAE, IVTM) y los tipos máximos que se pueden aplicar según la normativa vigente.

Por su parte, el cálculo del Fondo Complementario correspondiente a los municipios de más de 75.000 habitantes se realiza actualizando la cuantía correspondiente al año 2004, aplicando simplemente una tasa de evolución (la de los ingresos tributarios del Estado).

Las transferencias que reciben los municipios de sus respectivos gobiernos autonómicos son, fundamentalmente, de carácter condicionado, es decir, contribuyen a financiar determinados servicios públicos. En algún caso, pero poco importante desde un punto cuantitativo, se trata de transferencias incondicionadas que se conocen con el nombre de Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAS).

Finalmente, los municipios obtienen el 3,5% de sus ingresos a través de operaciones financieras, esencialmente préstamos.

3. Análisis de los elementos de diferenciación en el modelo de financiación municipal

3.1. El régimen común y el régimen foral

Los municipios de régimen foral, situados en la Comunidad Autónoma de Navarra y en la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentan diferencias significativas respecto a los municipios de régimen común en varias dimensiones clave. En primer lugar, suelen gestionar un volumen de gasto más elevado, ya que asumen competencias que en otros territorios podrían estar transferidas a la Comunidad Autónoma o al Gobierno Central, incluyendo áreas como educación, sanidad o servicios sociales. Esto se traduce en una mayor capacidad y responsabilidad competencial, que exige estructuras administrativas más amplias y complejas.

En materia de autonomía tributaria, los municipios forales cuentan con un margen más amplio para diseñar y gestionar impuestos locales, dado que forman parte de sistemas fiscales propios – el Convenio Económico en el País Vasco y el Convenio Foral en Navarra –, lo que les permite decidir tipos, deducciones y, en ocasiones, gestionar impuestos que en el régimen ordinario dependen del Estado o de la Comunidad Autónoma. Esta autonomía también incide directamente en la financiación recibida, ya que los municipios forales perciben recursos mediante cesiones de tributos propios de la Comunidad Autónoma y no dependen de fórmulas de participación estatal como los municipios ordinarios, que reciben la mayor parte de su financiación vía la participación en tributos del Estado y fondos complementarios, sujetos a fórmulas de reparto que, como se ha visto, no siempre se ajustan a necesidades o competencias.

En consecuencia, los municipios forales disfrutan de mayor autonomía financiera y capacidad de decisión, lo que se traduce en mayor control sobre su gasto y en una relación más directa entre competencias asumidas y recursos disponibles, mientras que los municipios ordinarios están más condicionados por los límites y criterios establecidos por la normativa estatal y autonómica, con menor margen para adaptar la financiación a su realidad local.

3.2. Diferencias en el marco competencial de los municipios españoles

La Ley 7/85 de 2 abril regula el marco competencial de los municipios españoles. Concretamente, enumera las materias que serán ejercidas por los municipios, en los términos que establezca la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 25). Se establece que los municipios son competentes en un conjunto de materias explícitamente enumeradas¹. Y, al mismo tiempo, se determina que el municipio pueda promover toda clase de actividades y prestar todos aquellos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos.

La obligatoriedad de los servicios que deberán ser prestados por los municipios, solos o asociados, varía según su tamaño (artículo 26). Concretamente, los servicios que deben prestar obligatoriamente los municipios varían según si éstos tienen menos de 5.000 habitantes, entre 5.001 y 20.000 habitantes, entre 20.001 y 50.000 habitantes, y más de 50.001. En el artículo 27 de la Ley 7/85 se contempla también la posibilidad de que el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas puedan delegar competencias a los municipios; y se prevé que éstos puedan solicitar a su Comunidad Autónoma la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan, en el caso que les sea imposible o muy difícil de llevar a cabo. Al mismo tiempo, se establece que las Comunidades Autónomas puedan cooperar con las Diputaciones para garantizar la realización de los servicios atribuidos a los municipios.

¹ Concretamente se trata de las siguientes: a) Seguridad en lugares públicos; b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; c) Protección civil, prevención y extinción de incendios; d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; e) Patrimonio histórico – artístico; f) Protección del medio ambiente; g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; h) Protección de la salubridad pública; i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud; j) Cementerios y servicios funerarios; k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; ll) Transporte público de viajeros; m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo; n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Asimismo, las Diputaciones pueden cooperar con los entes comarcales en el marco establecido por la legislación autonómica. Y, finalmente, se contempla también la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Posteriormente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, estableció una serie de cambios que afectan algunos de los aspectos mencionados en la Ley 7/85. Concretamente, los más destacables, en relación al marco competencial municipal, son los siguientes:

a. La eliminación de los aspectos referentes a: i) que los municipios puedan solicitar a su Comunidad Autónoma la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondían cuando esto les resultara de imposible o de muy difícil cumplimiento; ii) que las CCAA puedan cooperar con las Diputaciones para garantizar la realización de los servicios atribuidos a los municipios; iii) que las Diputaciones puedan cooperar con los entes comarcales en el marco establecido por la legislación autonómica.

Se establece que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes sea la Diputación o entidad equivalente la que coordine, ya sea a través de la prestación directa o mediante consorcios, mancomunidades u otras fórmulas de gestión compartida, un conjunto de servicios que se enumeran explícitamente². Y, al mismo tiempo, se determina que la Diputación o entidad equivalente deberá repercutir a los municipios el coste efectivo de dichos servicios en función de su uso; y en el caso que estos servicios se financien a través de tasas, estos recursos corresponderán a la Diputación o entidad equivalente.

b. La eliminación de la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, y en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

² Son los siguientes: la recogida y el tratamiento de residuos; el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; la limpieza viaria; el acceso a los núcleos de población; la pavimentación de las vías urbanas y el alumbrado público.

Teniendo en cuenta este marco legal, un ayuntamiento debe prestar un conjunto de servicios que les son obligatorios en función del intervalo de población en el que se encuentre, pero puede decidir, si así lo cree conveniente para poder atender a posibles demandas de sus ciudadanos, prestar más servicios de los enumerados como obligatorios. Estos servicios obligatorios son, teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Ley del 2013, los siguientes:

- i) Servicios que deben ser prestados obligatoriamente por todos los municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- ii) Servicios que deben ser prestados obligatoriamente por los municipios de más de 5.000 habitantes: Todos los servicios citados en el punto anterior, parques públicos, biblioteca pública, y tratamiento de residuos.
- iii) Servicios que deben ser prestados obligatoriamente por los municipios de más de 20.000 habitantes: Todos los servicios citados en los puntos anteriores, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (en este caso se limita las competencias en materia de servicios sociales respecto a la Ley anterior), prevención y extinción de incendios, e instalaciones deportivas de uso público.
- iv) Servicios que deben ser prestados obligatoriamente por los municipios de más de 50.000 habitantes: Todos los servicios citados en los puntos anteriores, transporte urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

A partir de esta breve y esquemática descripción del marco competencial de los municipios españoles, se puede afirmar que;

- i. El principal elemento de diferenciación está relacionado con el tamaño. El listado de servicios de prestación obligatoria varía en función de la pertenencia a uno de los cuatro intervalos señalados. Cabe tener en cuenta que a partir de la Ley 27/2013, existe también un trato distinto según si el municipio tiene más o menos de 20.000 habitantes.
- ii. Se permite que el municipio decida prestar servicios más allá de los obligatorios. Por tanto, se abre la posibilidad que los municipios acaben prestando servicios distintos según las demandas de sus ciudadanos, para atender distintas necesidades, o según su ideología.

- iii. Existe un elemento de diferenciación competencial a nivel territorial. Las CCAA pueden aprobar determinadas normativas sectoriales que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios por parte de sus municipios. Ello es pues otro elemento de diferenciación: la prestación de un determinado servicio puede ser solo obligatorio para los municipios de una determinada Comunidad Autónoma y no para el resto, de este modo, los servicios que acaban prestando obligatoriamente los municipios son distintos según la Comunidad Autónoma en la que se encuentran.

Todo ello no debería suponer ningún problema si, precisamente, el modelo de financiación local también lo previera. Es decir, si el marco competencial municipal reconoce ciertas diferencias, el modelo de financiación municipal también debería hacerlo: la heterogeneidad competencial se traduce en una heterogeneidad en el comportamiento del gasto que debería ser contemplado por el lado de los ingresos. El modelo de financiación municipal debería tener en cuenta que no todos los ayuntamientos acaban prestando los mismos servicios, ni tienen las necesidades. Así es, el modelo de financiación municipal debería tener en cuenta que existe esta visión abierta del marco competencial municipal. Y, además, si los servicios que acaban prestando los municipios acaban siendo distintos según en qué Comunidad Autónoma se encuentran, los gobiernos autonómicos deberían poder tener más capacidad de decisión sobre los ingresos de sus municipios. Si las Comunidades Autónomas tienen capacidad para incidir sobre los servicios que prestan los municipios, también deberían poder incidir en sus ingresos.

3.3. Diferencias en el volumen y comportamiento del gasto municipal

El marco competencial establecido por la normativa descrita en el punto anterior condiciona el comportamiento del gasto municipal. Es decir, el marco competencial determina la tipología de los servicios que acaban prestando los municipios.

El cuadro 3.1. muestra el volumen de gasto realizado por los municipios españoles el año 2023 teniendo en cuenta los intervalos de población que determinan su ámbito competencial. El gasto realizado por el conjunto de los 8.132 municipios españoles fue de una media de 1.356,42 euros por habitante. Sin embargo, esta cifra es un 34,2% superior en los

municipios de menor tamaño (menos de 5.000 habitantes) que gastaron por habitante una media de 1.819,74 euros. Los que menor gasto por habitante realizaron (un 7,3% por debajo de la media) son los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes (1.258,49 euros per cápita).

Cuadro 3.1. Destino funcional del gasto de los municipios españoles. € habitante. Liquidación 2023

	<= 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	> 50000	Total
Bienestar comunitario	247,14	192,53	193,96	204,92	205,22
Serv. de carácter general y órganos de gobierno	454,81	189,98	178,07	148,97	193,77
Cultura y deporte	270,63	186,83	158,96	125,47	157,84
Vivienda y urbanismo	209,15	150,16	143,65	132,94	145,99
Seguridad y movilidad ciudadana	43,86	95,43	117,60	173,51	135,87
Servicios Sociales y promoción social	136,86	108,90	120,65	125,38	122,73
Educación	80,75	74,66	68,45	60,93	66,84
Administración financiera y tributaria	30,39	46,87	58,02	58,31	53,19
Transporte público	2,40	4,15	7,31	66,36	38,07
Fomento del Empleo	78,72	44,27	43,70	22,66	36,15
Infraestructuras	92,04	24,21	18,48	8,82	22,09
Sanidad	16,67	6,48	7,85	10,94	10,20
Agricultura, Ganadería y Pesca	11,92	3,78	2,35	0,60	2,68
Otros*	144,39	130,23	156,33	185,16	165,78
Total	1.819,74	1.258,49	1.275,38	1.324,95	1.356,42

* Incluye: industria y energía; investigación y desarrollo; otras prestaciones de carácter económico; deuda pública; medio ambiente; comercio, turismo y medianas pequeñas empresas; transferencias a otras administraciones.

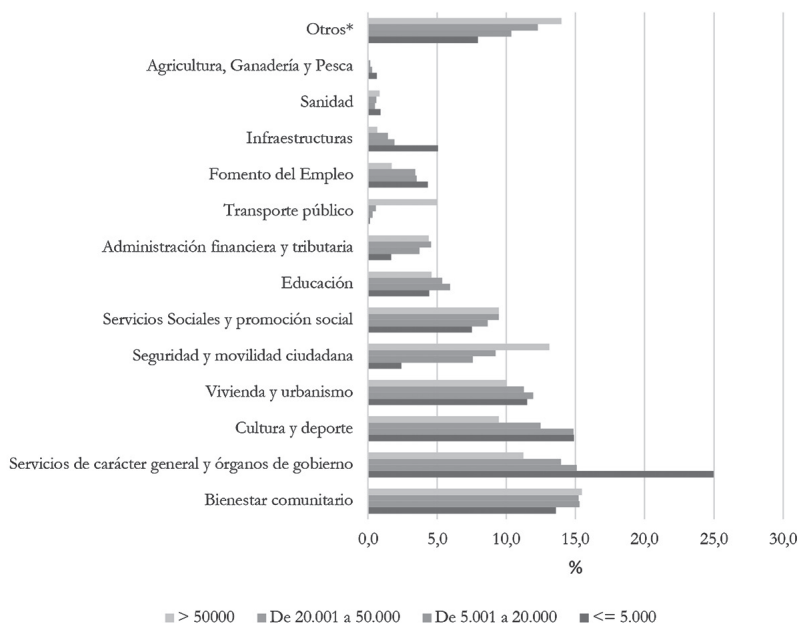
Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

Si se observa el destino funcional del gasto municipal, se aprecian diferencias significativas. Por ejemplo, mientras que los municipios de menor tamaño destinan a los servicios de carácter general y órganos de gobierno 454,81 euros por habitante, los de mayor tamaño les destinan 148,97 euros por habitante. En cambio, mientras que los municipios de más de 50.000 habitantes destinan a la seguridad y movilidad ciudadana una media de 173,51 euros por habitante, los de menos de 5.000 habitantes le destinan 43,86 euros por

habitante. Y mientras que el gasto en infraestructuras es de 92,04 euros por habitante en los municipios pequeños, para los de más de 50.000 habitantes es de 8,82 euros per cápita.

El gráfico 3.1. permite visualizar el peso de las distintas partidas de gasto municipal sobre el total según el tamaño poblacional. Los gastos en servicios de carácter general y órganos de gobierno representan el 25,0% del presupuesto municipal para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes. Este porcentaje es del 11,2% para los de más de 50.000 habitantes. Y mientras la seguridad y movilidad ciudadana supone el 13,1% del gasto para los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, este porcentaje es del 2,4% para los municipios de menos de 5.000. Éstas son algunas de las diferencias más significativas, pero el gráfico muestra que existen diferencias, aunque menos elevadas, en todas las partidas de gasto.

Gráfico 3.1. Destino funcional del gasto de los municipios españoles.% sobre el total. Liquidación 2023



Elaboración propia a partir del cuadro 3.1.

Cabe tener en cuenta que el 84% de los municipios españoles tiene menos de 5.000 habitantes, de manera que los datos que se acaban de describir en relación a estos municipios, son representativos del comportamiento de una amplísima mayoría de los ayuntamientos españoles. Algunos estudios muestran, además, que el comportamiento del gasto está evolucionando de forma distinta según el tamaño de los municipios³. Por ejemplo, entre el 2010 y el 2023 se observa que existen servicios que solo han visto incrementar el gasto asignado en los municipios de menos de 5.000 habitantes, mientras que en los demás ha disminuido, se trata de: medio ambiente; administración financiera y tributaria; vivienda y urbanismo. Y existen servicios que, si bien han visto incrementar el gasto recibido en casi todos los municipios, destaca, sobre todo, en relación a los demás, la mayor tasa de variación positiva correspondiente a los de menos de 5.000 habitantes. Se trata de: fomento del empleo; servicios de carácter general; servicios sociales y promoción social; cultura.

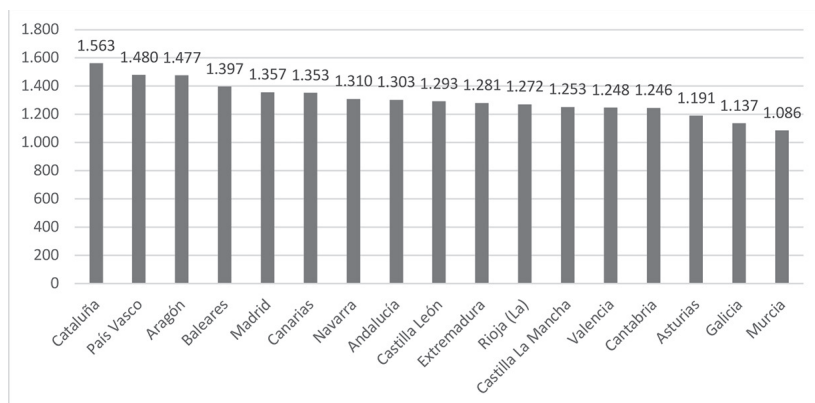
Desde el año 2010 hasta la actualidad el gasto realizado en aquellos servicios que son típicamente locales (bienestar comunitario), ha crecido en todos los municipios, pero también lo ha hecho el destinado a servicios como la educación, los servicios sociales y promoción social, o el medio ambiente. Cabe tener en cuenta que algunos de estos servicios son de prestación no obligatoria, según el marco normativo anteriormente descrito, para la mayoría de municipios⁴.

Tal como se ha señalado anteriormente, existe otro elemento de diferenciación además del tamaño municipal, que es el de la pertenencia a una Comunidad Autónoma u otra. El gráfico 3.2. permite ver que los municipios de la Comunidad Autónoma de Catalunya gastan una media por habitante de 1.563 euros (un 16% por encima de la media estatal), mientras que los municipios de Murcia gastan una media de 1.086 euros por habitante (un 19% por debajo de la media estatal).

³ N. BOSCH ROCA, M. VILALTA FERRER, *Organización territorial, competencias y financiación municipal: tres aspectos que deben ser analizados conjuntamente*, en *Idem* (dirs.), *La Tributación municipal: retos y oportunidades*, *Anuario de Hacienda Local*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 11-43.

⁴ D. MAS, P. SALINAS, M. VILALTA (dirs.), *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004 – 2007*, *Documentos e Informes*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

Gráfico 3.2. Gasto por habitante de los municipios españoles por Comunidades Autónomas. € habitante. Liquidación 2023.



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

3.4. La cesta tributaria: elementos de diferenciación en la capacidad de decisión sobre algunos tributos

Tal como acabamos de ver, la cesta tributaria de los municipios del Estado español está integrada por cinco impuestos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). El funcionamiento de estos impuestos está regulado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo). Esta ley establece los elementos esenciales de dichos impuestos y su funcionamiento. Por ejemplo, determina la forma en que se cuantifica, en cada caso, la capacidad de pago de los contribuyentes, es decir, la base imponible del impuesto, y también regula las tarifas, las exenciones y las bonificaciones. No obstante, se reconoce a los municipios una cierta capacidad para tomar decisiones sobre algunos elementos de estos tributos, de modo que, tal como puede comprobarse a través de la aprobación de sus ordenanzas fiscales, pueden desarrollar una determinada política tributaria.

En el caso del IBI, por ejemplo, los municipios disponen de un cierto margen de autonomía para regularlo, lo que provoca que la carga fiscal pueda variar de forma significativa entre unos municipios y otros. Cada ayuntamiento puede fijar los tipos de gravamen dentro de los límites legales para los bienes urbanos, rústicos y de características especiales, así como establecer tipos diferenciados para determinados inmuebles urbanos no residenciales de mayor valor catastral. Asimismo, el Estado permite incrementar los tipos máximos en función de determinadas características del municipio, como ser capital de provincia o Comunidad Autónoma, prestar servicios de transporte colectivo o tener una elevada proporción de suelo rústico, pero su aplicación concreta depende de la decisión municipal. Además, los ayuntamientos pueden optar por aplicar o no recargos sobre viviendas desocupadas, aprobar tipos reducidos o bonificaciones para mitigar incrementos de valores catastrales, y definir qué exenciones y bonificaciones potestativas conceden, por ejemplo, a familias numerosas, entidades sin ánimo de lucro, actividades económicas de especial interés municipal o inmuebles con instalaciones de energías renovables.

En relación al IAE, este está fuertemente regulado por la normativa estatal, ya que las tarifas por actividad, la estructura del impuesto y el coeficiente de ponderación en función del volumen de negocio vienen fijados por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y por el Real Decreto Legislativo 1175/1990, sin margen de modificación por parte de los ayuntamientos. Sin embargo, los municipios sí disponen de capacidad normativa en algunos aspectos clave. En particular, pueden establecer el coeficiente de situación, que permite graduar la cuota del impuesto en función de la localización del local o establecimiento dentro del municipio, clasificando las vías públicas en distintas categorías fiscales y asignando a cada una un coeficiente dentro de los límites legales. Asimismo, los ayuntamientos pueden decidir la aplicación de determinadas bonificaciones potestativas, como las vinculadas a la creación de empleo, el inicio de actividades empresariales, el uso de energías renovables o la declaración de actividades de especial interés o utilidad municipal.

En el caso del IIVTNU, el Estado regula los elementos esenciales del impuesto, como la definición del hecho imponible, los supuestos de no sujeción, las exenciones obligatorias y los límites máximos de los

porcentajes anuales aplicables para calcular el incremento de valor, así como el tipo impositivo máximo, que no puede superar el 30%. No obstante, los ayuntamientos disponen de margen de decisión en aspectos relevantes que inciden directamente en la cuantía final del impuesto. En particular, cada municipio puede fijar los porcentajes anuales aplicables al valor del terreno dentro de los límites máximos establecidos por el Estado, determinar el tipo de gravamen concreto (por debajo del límite legal) y regular la aplicación de bonificaciones potestativas. Entre estas bonificaciones destaca la relativa a las transmisiones por causa de muerte de la vivienda habitual, que puede alcanzar hasta el 95% de la cuota íntegra, así como la posible bonificación por actividades económicas de especial interés o utilidad municipal, cuya aplicación queda a criterio de cada ayuntamiento.

En el caso del IVTM, el Estado establece los elementos esenciales del impuesto, como el hecho imponible, las clases de vehículos, las tarifas máximas aplicables y las exenciones obligatorias. No obstante, los ayuntamientos tienen capacidad de decisión sobre ciertos aspectos que afectan directamente a la cuantía final a pagar. Por ejemplo, pueden modificar las tarifas a la baja dentro de los límites legales establecidos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) y decidir la aplicación de bonificaciones potestativas, como las vinculadas a vehículos ecológicos, eléctricos o híbridos, y a vehículos históricos o de gran antigüedad.

Aunque la estructura básica de los impuestos municipales – IBI, IAE, IIVTNU o IVTM – y las exenciones obligatorias están determinadas por la normativa estatal, los ayuntamientos tienen capacidad para fijar tipos, aplicar coeficientes, establecer recargos y bonificaciones potestativas dentro de los límites legales. Estas decisiones municipales hacen que, pese a un marco común, el importe efectivo de cada impuesto pueda variar significativamente de un municipio a otro.

3.5. La participación de los municipios en los tributos del Estado: variables utilizadas para captar las diferencias en las necesidades de gasto de los municipios y su distinta capacidad fiscal

La subvención incondicionada que reciben los municipios, tanto en forma de participación en los tributos del Estado para los municipios de menos de 75.000 habitantes como de fondo complementario para los municipios más

grandes y las capitales, se distribuye según fórmulas que incorporan variables como población, esfuerzo fiscal y capacidad tributaria. Sin embargo, la forma en que se ponderan estas variables provoca que municipios de tamaño similar puedan recibir cantidades distintas sin que exista una justificación clara desde criterios de redistribución de recursos. Además, como se verá a continuación, la asignación de los fondos no guarda una relación directa con el reparto competencial ni con la carga real de servicios que cada municipio debe prestar según su tamaño o características, por lo que la cuantía percibida depende más de los coeficientes y fórmulas técnicas que de necesidades reales o de criterios de equidad territorial.

La distribución de la participación municipal en los tributos del estado entre los municipios de menos de 75.000 habitantes responde a una fórmula, en la que intervienen tres variables (población, esfuerzo fiscal y capacidad tributaria) según las siguientes ponderaciones:

- 1) El 75% se reparte en función del número de habitantes de derecho de cada municipio corregido por unos coeficientes que aumentan a medida que lo hace el tamaño del municipio y que son los que aparecen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.2. Ponderación de la variable población

Tamaño del municipio	Coefficiente
Menos de 5.000 habitantes	1
De 5.001 a 20.000 habitantes	1,17
De 20.001 a 50.000 habitantes	1,30
Más de 50.000 habitantes	1,40

(Elaboración propia)

- 2) El 12,5% se reparte en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio, que resulta de aplicar la siguiente formulación:

$$EF_m = \left(\sum \alpha \cdot RcO / RP_m \right) \cdot P_i \quad (2.1)$$

siendo EF_m el *esfuerzo fiscal medio* de cada municipio; el *factor de ponderación* o peso relativo para cada uno de los impuestos que la ley ha seleccionado como indicadores de esfuerzo fiscal en relación con la recaudación total de tales tributos. A estos efectos la ley General de Presupuestos del Estado para 2004 considera la recaudación de tres impuestos: el IBI, el IAE

y el IVTM, representa la población del municipio. Y el cociente RcO/RP_m indica la relación entre la recaudación real y la potencial para cada uno de los tres citados impuestos:

a) En relación con el IBI, RcO/RP_m se calcula como el tipo impositivo efectivo fijado por el municipio dividido por el tipo mínimo fijado por la ley (0,4 para los bienes inmuebles urbanos y especiales, y 0,3 para los bienes inmuebles rústicos), y dividido a su vez por el tipo máximo que cada municipio puede exigir (1,3 para los bienes inmuebles urbanos y especiales y 1,22 para los bienes inmuebles rústicos). Una vez obtenido este cociente se multiplica por el cociente entre la base imponible media del IBI urbano por habitante del municipio y la correspondiente al estrato de población al que este pertenece. A estos efectos los tramos de población se identifican con los utilizados para la distribución del 75% asignado a la variable población (menos de 5.000 habitantes; entre 5.001 y 20.000 habitantes; entre 20.001 y 50.000 habitantes; o más de 50.000 habitantes).

b) En relación con el IAE, RcO/RP_m se calcula como el cociente entre el padrón municipal del impuesto y el sumatorio de las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del impuesto. Todo ello respecto a cada uno de los supuestos de sujeción del mismo.

c) En relación con el IVTM, RcO/RP_m es igual a 1.

El coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante para cada municipio, no podrá ser superior al quíntuplo del menor valor calculado del coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante de los ayuntamientos incluidos en el tramo de población superior a 50.000 habitantes.

El 12,5% restante se reparte en función del inverso de la capacidad tributaria, calculada como la relación existente entre la base imponible media del IBI por habitante del municipio y la misma magnitud del estrato en el que se encuentre dicho municipio, ponderada por la relación entre la población del municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación (los de menos de 75.000 habitantes). A estos efectos los tramos de población se identifican con los utilizados para la distribución del 75% asignado a la variable población.

El cálculo del cuantía correspondiente al fondo complementario que reciben los municipios de más de 75.000 habitantes, y las capitales de provincia y comunidad autónoma es el resultado de aplicar un índice de evolución a la

cuantía correspondiente al año base (2003). Esta cuantía inicial se calculó aplicando las siguientes expresiones:

$$PIE^i_{2004} = PIE^i_{2002} = PIE^i_{2004/2003} \quad (2.2)$$

$$FC^i_{2004} = PIE^i_{2004} - P.IRPF^i_{2004} - P.IVA^i_{2004} - P.IIEEF^i_{b,2004} \quad (2.3)$$

siendo y la participación total en los ingresos del Estado correspondiente al municipio i en el último año de aplicación del modelo anterior, año 2003, y en el año base del nuevo modelo, año 2004, respectivamente; el índice de evolución entre los años 2003 y 2004; la participación del municipio i en el fondo complementario de financiación en el año 2004; y y los importes de los rendimientos cedidos al municipio i en relación con los impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF), sobre el valor añadido (IVA) y el conjunto de impuestos especiales sobre fabricación correspondientes al año 2004.

Una vez calculada la cuantía inicial del fondo complementario correspondiente a cada municipio se actualizará anualmente aplicando el siguiente índice de evolución:

$$IE_{i/2004} = ITE_i / ITE_{2004} \quad (2.4)$$

donde representa los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), que están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas en el IRPF, el IVA y los IIEE (cerveza, vino y bebidas fermentadas; productos intermedios; alcohol y bebidas derivadas; hidrocarburos y labores de tabaco).

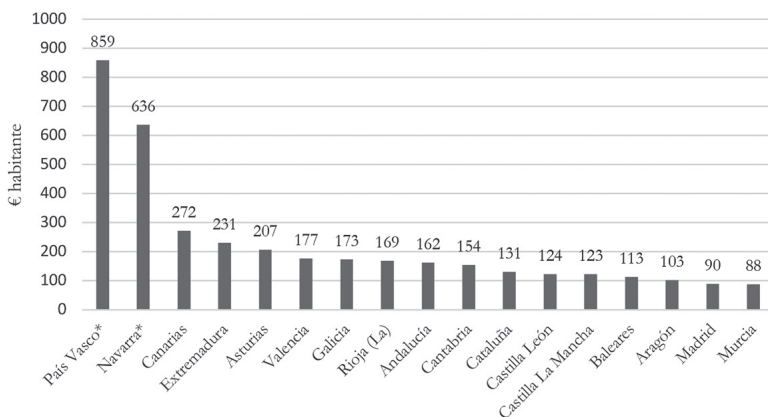
En conclusión, el reparto de la subvención incondicionada entre los municipios no refleja ni el reparto competencial ni criterios de redistribución de recursos. Por un lado, se utilizan tramos de población distintos a los empleados para asignar competencias municipales – mientras que la distribución de funciones considera los límites de 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes, la ponderación de la subvención aplica coeficientes propios para cada estrato poblacional –, lo que rompe cualquier correspondencia entre responsabilidades y financiación. Por otro lado, la definición de la variable de capacidad fiscal y la ponderación que recibe cada municipio hacen que el mecanismo no permita una redistribución efectiva de recursos.

3.6. Las transferencias recibidas por los municipios de sus respectivos gobiernos autonómicos: diferencias en el volumen y en la tipología

Tal como se ha señalado anteriormente los municipios españoles reciben transferencias de sus respectivos gobiernos autonómicos. Mayoritariamente son transferencias corrientes de carácter condicionado que contribuyen a financiar determinados servicios prestados por los ayuntamientos como escuelas infantiles, servicios sociales, vivienda, etc. En algunos casos también existen transferencias incondicionadas. Por ejemplo, en Cataluña existe un Fondo de Cooperación Local que se distribuye entre los distintos municipios catalanes en función de determinadas variables como la población, núcleos de población diferenciados, superficie, capitalidad, etc.

Está claro pues que cada Comunidad Autónoma decide tanto el volumen como la tipología de las transferencias que otorga a sus municipios. Por tanto, estamos ante un aspecto diferencial en el modelo de financiación municipal.

Gráfico 3.3. Transferencias recibidas por los municipios españoles de sus respectivos gobiernos autonómicos. € habitante. Liquidación 2023.

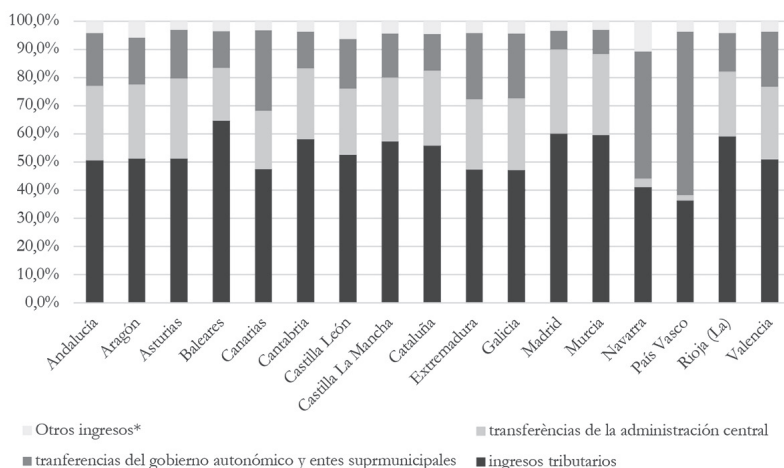


(*) Estas dos Comunidades Autónomas disponen de un régimen fiscal propio distinto al del resto de Comunidades Autónomas reconocido por la Constitución española (régimen foral). Cabe destacar que también Canarias tiene reconocido un régimen fiscal específico.

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

El gráfico 3.3. permite ver las diferencias en el volumen de trasferencias por habitante recibidas por los municipios españoles procedentes de sus respectivos gobiernos autonómicos. Tal como puede apreciarse existe una diferencia significativa en la relación que se establece entre la hacienda municipal y la autonómica en los territorios forales (País Vasco y Navarra) y la que existe en el resto del Estado español. Los municipios del País Vasco reciben una media de 859 euros por habitante del gobierno autonómico (más concretamente de las Diputaciones forales y de la Comunidad Autónoma), mientras que los municipios de Murcia reciben de su gobierno autonómico una media de tan solo 88 euros por habitante. Estamos ante dos modelos heterogéneos, distintos. Por el contrario, en el caso de los municipios forales el volumen y el peso de las transferencias procedentes del gobierno central es muy inferior al recibido por los municipios del resto del Estado.

Gráfico 3.4. Estructura de ingresos de los municipios españoles por Comunidades Autónomas.% sobre el total de ingresos no financieros. Liquidación 2023.



* incluye: resto de transferencias (de la Unión Europea, de empresas privadas, consorcios, etc.); ingresos patrimoniales; venta de inversiones reales.

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

Las diferencias que se han descrito en este apartado en relación a distintos aspectos que configuran el modelo de financiación municipal en España, dan lugar a la existencia de heterogeneidad en la estructura de los ingresos municipales según la Comunidad Autónoma de pertenencia.

4. *Valoración*

El análisis realizado evidencia que el modelo de financiación municipal en España presenta importantes elementos de diferenciación que deberían considerarse para mejorar su eficacia, equidad y capacidad de adaptación a la diversidad territorial. Entre los factores más relevantes destacan el tamaño del municipio, su grado de ruralidad, la pertenencia a áreas metropolitanas y la renta media de los habitantes, que condicionan tanto las necesidades de gasto como la capacidad tributaria local. Estos elementos son esenciales para garantizar la eficiencia en la prestación de servicios, aprovechando economías de escala cuando corresponda, así como para asegurar la autonomía financiera de los ayuntamientos, permitiéndoles decidir sobre cómo recaudar y cómo gastar en función de las preferencias de sus ciudadanos.

Asimismo, el modelo debería incorporar mecanismos de nivelación que contemplen las distintas necesidades y capacidades fiscales, de manera que los municipios puedan mantener niveles de servicio comparables pese a sus diferencias estructurales. Sin embargo, en España se observa una disfunción institucional: mientras que los gobiernos autonómicos pueden organizar el territorio mediante entes supramunicipales – consejos comarcales, mancomunidades, veguerías u otras entidades descentralizadas –, la competencia sobre la hacienda local sigue siendo del gobierno central, lo que provoca que la financiación municipal sea uniforme y poco sensible a la diversidad institucional y territorial existente. En consecuencia, el modelo actual muestra limitaciones para responder a la heterogeneidad de los municipios. La evidencia apunta a que al menos dos elementos diferenciadores – el tamaño del municipio y la pertenencia a una determinada Comunidad Autónoma – son decisivos y deberían ser incorporados explícitamente en cualquier reforma del sistema. Un modelo de financiación más flexible, capaz de adaptarse a las realidades institucionales y territoriales locales, sería más eficiente, equitativo y coherente con la autonomía municipal, siguiendo ejemplos

de Países federales donde la financiación local depende de los Estados o Regiones y puede ajustarse a las particularidades de cada territorio.

Differentiation and municipal funding in Spain

Paula Salinas y Maite Vilalta

Abstract: L'obiettivo di questo articolo è analizzare gli elementi di differenziazione presenti nel modello di finanziamento dei Comuni spagnoli. Si tratta di verificare in che misura le esigenze dei cittadini differiscano a seconda del Comune in cui vivono e in che modo tali esigenze possano essere soddisfatte dai rispettivi Comuni. La descrizione e l'analisi del modello di finanziamento comunale consentono di individuare differenze significative nella capacità finanziaria e nell'autonomia dei Comuni. Il funzionamento dei meccanismi che compongono il modello non è omogeneo e fattori quali la dimensione della popolazione, la capacità fiscale, il volume delle competenze assunte o il regime giuridico del comune (forale o comune) generano disparità significative tra i territori.

Abstract: The aim of this article is to analyze the differentiating elements present in the financing model of Spanish municipalities. It seeks to assess the extent to which citizens' needs vary depending on the municipality in which they live, and how these needs can be addressed by their respective local governments. The description and analysis of the municipal financing model make it possible to identify significant differences in both financial capacity and the degree of autonomy of local authorities. The functioning of the mechanisms that make up the model is not homogeneous, and factors such as population size, fiscal capacity, the scope of assumed responsibilities, and the legal regime of the municipality (foral or common) generate substantial disparities between territories.

Parole chiave: finanziamento comunale; decentramento fiscale; autonomia fiscale; equità interterritoriale.

Keywords: municipal funding; fiscal decentralisation; fiscal autonomy; inter-regional equity.

Il principio di differenziazione nel regime giuridico delle grandi città in Spagna

Tomàs Font i Llovet*, Marc Vilata Reixach**

1. Introduzione

La trasformazione contemporanea delle città costituisce uno dei fenomeni strutturali più rilevanti per il diritto pubblico. La concentrazione demografica, la densità funzionale, la complessità sociale e la proiezione economica delle grandi città e dei grandi agglomerati urbani hanno progressivamente superato i modelli classici del municipalismo uniforme, derivato dal modello napoleonico. In questo contesto, la questione non è più se il regime locale debba ammettere la differenziazione, ma come e in che misura debba farlo per garantire una *governance* urbana efficace e democraticamente legittimata.

Come vedremo di seguito, l'ordinamento spagnolo ha affrontato questa tensione tra uniformità e differenziazione con soluzioni parziali e, in alcuni casi, contraddittorie: il regime dei Comuni a grande popolazione introdotto dalla l. 16 dicembre 2003, n. 57; la previsione, in gran parte fallita, delle Aree metropolitane; i regimi singolari dei Comuni di Barcellona e Madrid. Tutte queste risposte partono dalla stessa constatazione: la necessità di differenziare lo status giuridico delle grandi città rispetto ad un regime comunale uniforme.

Questa logica di differenziazione non è estranea al sistema costituzionale spagnolo relativo all'organizzazione territoriale. Al contrario, oggi si profila come un'esigenza normativa esplicita sia nel blocco della costituzionalità – ad esempio, nell'articolo 88 dello Statuto di autonomia della Catalogna (*Ley Orgánica* 19 luglio 2006, n. 6) che riconosce espressamente il principio di differenziazione nell'organizzazione e nel regime municipale catalano – sia nella legislazione di base del regime locale, dove la recente modifica dell'articolo 25 della l. 2 aprile 1985, n. 7 (*Ley de Bases del Régimen Local*, di seguito LBRL), introdotta dal regio decre-

* *Profesor Catedrático* di Diritto amministrativo, Università di Barcellona.

** *Profesor Titular* di Diritto amministrativo, Università di Barcellona.

to – legge 19 dicembre 2023, ha incorporato un riferimento diretto alla differenziazione nell'attribuzione delle competenze locali, superando la tradizionale concezione uniforme del regime municipale.

Da questo punto di vista, il presente lavoro propone una sintesi della concretizzazione del principio di differenziazione applicato specificamente al regime giuridico delle grandi città in Spagna, con particolare attenzione ai Comuni con una popolazione numerosa, ai grandi agglomerati urbani e ai regimi speciali di Barcellona e Madrid.

2. La previsione normativa del principio di differenziazione

Il principio di differenziazione deve essere considerato come una tecnica giuridica necessaria per rendere compatibile il principio di autonomia locale – previsto dagli articoli 137, 140 e 141 della Costituzione spagnola, nonché dalla Carta Europea dell'Autonomia Locale del 1985 – con la diversità territoriale, frutto sia delle competenze normative delle Comunità Autonome in materia di governi locali sia della diversa realtà geografica, demografica, economica, sociale e culturale. Pertanto, la differenziazione non opera qui come eccezione o privilegio, ma come strumento di adeguamento funzionale del regime giuridico a realtà comunali sostanzialmente diverse.

In questo senso, dobbiamo innanzitutto sottolineare il carattere uniforme della legislazione statale di base, che nasce con la volontà di stabilire un quadro normativo comune a tutti i Comuni, che garantisca loro un livello minimo di autonomia. Da qui deriva che, nella sua formulazione originaria, sono stati esclusi quegli elementi funzionali o organizzativi che potrebbero caratterizzare i grandi centri abitati. Infatti, al di là delle timide differenze stabilite nella prestazione dei servizi pubblici obbligatori in funzione della popolazione comunale (art. 26, comma 1 LBRL), la legislazione statale di base sul regime locale stabiliva un regime giuridico notevolmente omogeneo per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica o territoriale.

Tuttavia, senza negare il carattere omogeneizzante di questa legge, non si può nemmeno affermare che il principio di differenziazione fosse del tutto estraneo alla LBRL. Al contrario, ad esempio, l'articolo 2, comma 1 della LBRL, riferendosi all'efficacia dell'autonomia locale, menzionava già la capacità di gestione come uno degli elementi che dovevano gui-

dare l'attribuzione delle competenze da parte del legislatore ai Comuni. Oppure, in termini simili, gli articoli 29 e 30 della LBRL prevedevano, già dal 1985, la possibilità di creare diversi regimi speciali, anche se in realtà questi ultimi precetti sono stati poco attuati.

Tuttavia, più recentemente, questo principio di differenziazione a livello locale ha trovato un riconoscimento normativo esplicito. Così, il regio decreto legge n. 6/2023 ha aggiunto un nuovo paragrafo all'articolo 25 della LBRL, che disciplina le competenze dei Comuni. Questo precepto dispone «con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente». Con ciò, anche la legislazione di base abbandona, almeno in parte, la finzione dell'omogeneità municipale e apre la porta a una concezione più dinamica e flessibile del governo locale.

Al di là della legislazione di base statale, il principio di differenziazione compare in altre norme di carattere istituzionale. Ad esempio, lo Statuto di autonomia della Catalogna (di seguito EAC) lo riprende in due occasioni: in primo luogo, nell'articolo 84, comma 3 dell'EAC, come uno dei criteri che regolano la distribuzione delle responsabilità amministrative nelle materie di sua competenza tra le diverse amministrazioni locali e, soprattutto, nell'articolo 88 dell'EAC, che è interamente dedicato alla regolamentazione di tale principio di differenziazione, nel modo seguente «las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen». Si fornisce così una solida base statutaria – un vero e proprio obbligo e non una semplice possibilità – per l'asimmetria locale. Infatti, come ha anche compreso il *Dictamen* 1 dicembre 2023, n. 3 del *Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña* (Consiglio di garanzia statutaria della Catalogna), la natura normativa dell'articolo 88 EAC dovrebbe consentire un controllo della costituzionalità delle leggi catalane per verificare l'effettiva applicazione di questo principio giuridico.

3. *I Comuni con una popolazione numerosa: portata e limiti del modello spagnolo*

Fatte salve le considerazioni precedenti, il vero punto di svolta per quanto riguarda la regolamentazione statale di base sulle grandi aree urbane si è verificato con l'approvazione della l. n. 16/2003 *de medidas para la modernización del gobierno local* (LMMGL). Per quanto ci interessa ora, questa norma giuridica ha inserito un nuovo Titolo X alla LBRL, che stabilisce un regime giuridico specifico, di carattere organizzativo, per i Comuni con una popolazione numerosa (*Municipios de gran población*). Pertanto, come affermato nella sua relazione illustrativa, la LMMGL mira ad adattare il quadro istituzionale delle grandi città alle esigenze organizzative derivanti dalla complessità urbana, rafforzando i meccanismi di partecipazione dei cittadini e di efficienza nella gestione comunale. Questo regime speciale costituisce, a livello statale, la principale manifestazione normativa del principio di differenziazione applicato alle grandi città. Tuttavia, nonostante gli obiettivi di modernizzazione che hanno ispirato questa riforma, la verità è che, a più di due decenni dalla sua entrata in vigore, la sua valutazione risulta disomogenea. Come vedremo di seguito, questo regime speciale è stato oggetto di critiche per diversi motivi: l'ampiezza (eccessiva) del suo ambito di applicazione soggettivo e l'introduzione di una differenziazione essenzialmente organizzativa evitano deliberatamente una riforma sostanziale del sistema delle competenze e del modello di finanziamento locale.

3.1. *Requisiti e ambito di applicazione del regime speciale*

Uno dei principali problemi che, sin dalla sua approvazione, ha sollevato l'applicazione del Titolo X della LBRL è stata la determinazione dei Comuni destinatari di questo regime municipale speciale, in quanto l'articolo 121, comma 1 della LBRL stabilisce una combinazione eterogenea di criteri, in cui si intrecciano elementi strettamente demografici con fattori di carattere istituzionale e politico¹.

¹ A. GALÁN GALÁN, *El régimen especial de los municipios de gran población*, in T. FONT I LLOVET (dir.), *La ley de modernización del gobierno local. Cooperación intermunicipal – Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona – Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, p. 149.

In primo luogo, il regime si applica direttamente (*ex lege*) ai Comuni con una popolazione superiore a 250.000 abitanti, nonché ai capoluoghi di Provincia con una popolazione superiore a 175.000 abitanti. A questi casi si aggiungono altri casi di applicazione condizionata, previa iniziativa del Comune interessato e approvazione mediante legge autonómica, che includono: i capoluoghi di Provincia, indipendentemente dalla loro popolazione; i capoluoghi autonomi, le sedi delle istituzioni autonome e quei Comuni con più di 75.000 abitanti che presentano circostanze economiche, sociali, storiche o culturali particolari.

Questo ampliamento dell'ambito di applicazione, inizialmente concepito per garantire flessibilità al sistema², ha avuto come effetto una progressiva diluizione del significato originario del regime speciale. Un modello concepito per rispondere alla complessità funzionale delle grandi aree urbane è stato esteso anche alle Città di medie dimensioni – attualmente sono più di 65 i Comuni che beneficiano di questo regime speciale – le cui esigenze organizzative e capacità amministrative sono sostanzialmente diverse³.

A questa problematica si aggiunge la previsione contenuta nell'articolo 121, comma 3 LBRL, secondo cui i Comuni ai quali il regime si applica in modo obbligatorio rimangono soggetti al Titolo X della LBRL, anche quando successivamente perdono la soglia di popolazione richiesta. Questa regola di irreversibilità, orientata a garantire la stabilità organizzativa, può generare situazioni di sovradimensionamento strutturale difficilmente conciliabili con una concezione funzionale del principio di differenziazione.

3.2. *Contenuto e peculiarità del regime dei Comuni con elevata popolazione*

Come già sottolineato prima, il nucleo del regime speciale risiede nella riorganizzazione del sistema degli organi comunali e nel rafforzamento

² E. CARBONELL PORRAS, *Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población*, in A. RUIZ OJEDA (COORD.), *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Iustel, 2010, p. 132.

³ In questo senso, tra gli altri, S. DEL SAZ, *Ámbito de aplicación del régimen de los municipios de gran población*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 2023, 63, p. 70 e F. VELASCO CABALLERO, *Municipios de gran población, veinte años después*, in *ibid*, pp. 36 – 37.

dei meccanismi di direzione politica e controllo, senza tuttavia entrare nel merito della regolamentazione degli aspetti competenziali o finanziari delle grandi città.

Da questo punto di vista, uno degli obiettivi della LMMGL era quello di approfondire la “parlamentarizzazione” del governo locale, avviata con la legge 21 aprile 1999, n. 11, avvicinando il regime organizzativo dei Comuni con una popolazione numerosa ai livelli di governo degli enti territoriali superiori⁴.

Tra le principali specialità va sottolineato, in primo luogo, il rafforzamento del Consiglio comunale (*pleno*) come organo di controllo e deliberazione politica, al quale l'articolo 123 LBRL attribuisce funzioni di orientamento e controllo del governo municipale, riducendo al contempo in modo significativo la sua partecipazione diretta alla gestione esecutiva. Parallelamente, l'articolo 127 LBRL amplia le competenze della Giunta (*junta de gobierno local*), che diventa il vero centro di direzione politica e amministrativa del Comune.

Il regime speciale introduce inoltre un livello intermedio di organi direttivi, previsto dall'articolo 130 LBRL, che si colloca tra gli organi di rappresentanza politica e l'amministrazione comunale. La creazione di questi organi mira a una maggiore professionalizzazione della gestione e ad una più chiara separazione tra funzioni politiche e amministrative. Un'altra delle specialità più rilevanti è l'obbligo di istituire distretti come organi territoriali di gestione decentrata, ai sensi dell'articolo 128 LBRL. Questa previsione mira ad avvicinare l'amministrazione comunale ai cittadini in contesti urbani di grandi dimensioni territoriali e demografiche, anche se la sua applicazione uniforme ha generato risultati disomogenei a seconda della struttura reale di ciascuna città.

Infine, il regime dei Comuni con una popolazione numerosa introduce anche nuovi organi di garanzia e partecipazione dei cittadini, come il consiglio sociale della città (art. 131 LBRL) e la commissione speciale per i suggerimenti e i reclami (art. 132 LBRL), nonché un organo specializzato nella risoluzione dei reclami economico – amministrativi comunali (art. 137 LBRL), che apre per la prima volta a forme di “giustizia amministrativa

⁴ S. DIEZ SASTRE, *Ámbito de aplicación*, cit., pp. 54 – 55.

locale” specializzata, seguendo il modello del *Consell Tributari* creato nel 1989 dal Comune di Barcellona.

3.3. *Rigidità organizzativa e limiti funzionali del modello*

Come già sottolineato, nonostante la sua ambizione modernizzatrice, il regime dei Comuni con una popolazione numerosa presenta una significativa rigidità strutturale. Le specialità organizzative previste dal Titolo X della LBRL si applicano in modo uniforme a tutti i Comuni inclusi nel suo ambito soggettivo, senza consentire modulazioni in funzione delle dimensioni reali, della complessità territoriale o dell’inserimento metropolitano di ciascuna città.

Dal punto di vista del principio di differenziazione, questa uniformità risulta paradossale: un regime concepito per introdurre asimmetria finisce per generare un nuovo modello omogeneo, incapace di adattarsi alla diversità delle realtà urbane esistenti⁵. Inoltre, dal punto di vista del principio di autonomia locale, è stato considerato contrario allo stesso l’obbligo di adottare necessariamente, e non facoltativamente, il modello organizzativo imposto dalla legge.

Tuttavia, questa considerazione critica non è stata accolta dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, il Tribunale costituzionale ha ritenuto contraria al principio democratico (articolo 140 Costituzione) la possibilità che alcuni membri del Consiglio comunale non fossero consiglieri eletti, ma nominati direttamente dal Sindaco⁶. Una differenza notevole, del resto, rispetto al sistema di governo locale italiano.

Ma, soprattutto, il limite più evidente del regime speciale dei Comuni con una popolazione numerosa risiede nel suo carattere strettamente organizzativo. Infatti, il Titolo X della LBRL non introduce alcuna differenziazione sostanziale in materia di competenze comunali o di finanziamento. Pertanto, in Spagna, le grandi città continuano a operare con un quadro di competenze concepito per Comuni di dimensioni molto diverse. Questa assenza di differenziazione sostanziale contrasta con il riconoscimento implicito che le grandi città esercitano, nella pratica,

⁵ F. VELASCO CABALLERO, *Municipios de gran población*, cit., pp. 43 – 64.

⁶ Cfr. sentenza del *Tribunal Constitucional* 25 aprile 2013, n. 103.

funzioni che trascendono ampiamente l'interesse strettamente locale. E, di fatto, la mancanza di strumenti giuridici adeguati per assumere tali funzioni spiega la percezione generalizzata di insufficienza del modello vigente e rafforza la necessità di una profonda revisione del regime giuridico delle grandi città in Spagna⁷.

A questo punto, e sempre nell'ottica di favorire una maggiore differenziazione anche nell'ambito delle competenze comunali, vedremo se la citata riforma dell'articolo 25, comma 6 della LBRL – introdotta dal regio decreto – legge n. 6/2023, sebbene non specificamente riferita ai Comuni con una popolazione numerosa – potrà svolgere un nuovo ruolo rilevante.

4. Le aree metropolitane e i grandi agglomerati urbani

Insieme al regime dei Comuni densamente popolati, la seconda grande risposta normativa del legislatore statale al fenomeno urbano si trova nella regolamentazione delle aree metropolitane, prevista dall'articolo 43 della LBRL. A differenza del Titolo X della stessa legge, che introduce una differenziazione interna del Comune, le Aree metropolitane sono configurate come enti locali sovracomunali chiamati a rispondere ai problemi derivanti dalla complessità istituzionale nelle grandi conurbazioni urbane. Da questo punto di vista, l'articolo 43, comma 2 LBRL definisce le Aree metropolitane come enti locali, dotati di personalità giuridica propria e integrati da Comuni appartenenti a grandi agglomerati urbani, tra i cui nuclei esistono legami economici e sociali che rendono necessaria la pianificazione congiunta e il coordinamento di determinati servizi e opere. Da un punto di vista concettuale, possiamo affermare che questa figura incarna una forma avanzata di differenziazione territoriale, orientata non tanto alla singolarizzazione di un Comune, quanto alla costruzione di uno spazio di governo adeguato alla città reale.

⁷ T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *La ciudad en busca de autor. Hacia un estatuto europeo de las grandes ciudades* in IDEM (dirs.), R. GRACIA RETORTILLO (coord.), *El gobierno de las ciudades y de las grandes áreas urbanas – Anuario del Gobierno Local 2022*, Barcelona – Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, pp. 11 – 40.

4.1. *Il carattere potestativo e la debolezza strutturale del modello*

Tuttavia, nonostante il suo riconoscimento nell'ordinamento giuridico spagnolo, l'opzione del legislatore statale di base è stata deliberatamente prudente. Così, la LBRL non impone la creazione di Aree metropolitane, ma ne lascia la scelta istitutiva all'iniziativa delle Comunità Autonome, mediante legge, e ne subordina la fattibilità all'accettazione dei Comuni interessati. Pertanto, dal punto di vista del principio di differenziazione, l'ordinamento riconosce la singolarità funzionale dei grandi agglomerati urbani, ma rinuncia a dotarli di un quadro istituzionale solido e generalizzabile.

A nostro avviso, questa configurazione giuridica potestativa delle Aree metropolitane ha costituito, nella pratica, uno dei principali fattori che spiegano lo scarso sviluppo di tale figura. In effetti, l'esperienza accumulata dal 1985 evidenzia che, salvo eccezioni molto concrete, le Aree metropolitane sono state percepite come potenziali focolai di potere istituzionale alternativo, sia dalle Comunità Autonome che dagli stessi Comuni metropolitani.

Per quanto riguarda le prime, si verifica il paradosso che il livello di governo competente per la creazione delle Aree metropolitane è, allo stesso tempo, il principale livello di governo concorrente con esse per occupare, nella pratica, lo stesso spazio politico e istituzionale. Il rapporto Barcellona – Catalogna, come verrà detto, ne è stato un buon esempio. Ma anche il conflitto tra la Comunità Autonoma della Galizia e il Comune di Vigo ha paralizzato l'effettiva attuazione dell'Area Metropolitana di questa città, invero già creata per legge, in particolare dalla legge del Parlamento della Galizia 12 aprile 2012, n. 4⁸.

Al di là del rapporto con la Comunità Autonoma, un altro aspetto fondamentale che spiega in modo ricorrente lo scarso utilizzo di questa figura è la sfiducia dei Comuni situati nell'ambito delle potenziali Aree metropolitane. Da un lato, per il fatto che la loro creazione non è il risultato di un'associazione volontaria tra questi Comuni, ma si tratta di un raggruppamento forzato, imposto dalla legge (art. 43, comma 1 LBRL). Da qui il fatto che possa essere percepito come qualcosa di estraneo

⁸ Cfr. la sentenza del *Juzgado de lo Contencioso administrativo* di Vigo, 23 settembre 2020, n. 179 (ECLI: ES:JCA:2020:1802).

alla volontà comunale⁹. Dall'altro lato, per il peso politico e rappresentativo del Comune centrale, attorno al quale si configurano solitamente le grandi aree urbane, che spesso porta i Comuni più piccoli e periferici a rifuggire queste forme organizzative sovracomunali. Non solo per il timore di trovarsi in una situazione di subordinazione rispetto alla città centrale, ma anche per la necessità di trasferire competenze e risorse proprie all'istanza metropolitana¹⁰.

4.2. La delimitazione territoriale: tra la città reale e il Comune formale

Fatte salve le considerazioni precedenti, un altro dei problemi centrali del regime giuridico delle aree metropolitane in Spagna risiede nell'indeterminatezza della loro base territoriale. L'articolo 43 della LBRL, nel definire questo tipo di enti locali, fa riferimento all'esistenza di "grandi agglomerati urbani", ma non fornisce criteri normativi chiari per la loro delimitazione. Questa ambiguità ha generato modelli disparati, condizionati più da fattori politici congiunturali che da analisi funzionali stabili. La tensione tra la città reale, intesa come spazio continuo di relazioni sociali, economiche e funzionali, e il Comune formale, come circoscrizione giuridico – amministrativa chiusa, si manifesta qui con particolare intensità. In assenza di criteri oggettivi di delimitazione metropolitana, la differenziazione territoriale risulta indebolita e diventa uno strumento di geometria variabile.

Anche in questo caso Barcellona è emblematica: sono stati proposti diversi cerchi territoriali concentrici che vanno da un milione e mezzo di abitanti (Comune di Barcellona) a tre milioni e mezzo (attuale Area Metropolitana) fino a sei milioni di abitanti (la regione metropolitana),

⁹ A tutto ciò contribuisce anche la timida regolamentazione della partecipazione locale al processo di creazione delle Aree Metropolitane, che si limita ad una mera procedura di audizione, obbligatoria ma non vincolante (art. 43, comma 1 LBRL).

¹⁰ In alcuni casi, è stato affermato che è proprio la città centrale ad opporsi all'integrazione con una periferia di livello socioeconomico inferiore, che in un certo senso considera sussidiaria e dipendente. In questo senso, J.M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), 298 – 299, 2005, p. 236.

su un totale di otto milioni di abitanti della Comunità Autonoma della Catalogna.

Negli ultimi tempi sta suscitando una certa attenzione la figura delle aree urbane funzionali (AUF), sostenute dalla Commissione Europea, da Eurostat e dall'OCSE, intese come un triplice meccanismo che consente contemporaneamente di condividere le infrastrutture, di far coincidere il mercato del lavoro e quello dei consumi e di arricchire il bagaglio di conoscenze attraverso l'accumulo e la gestione sinergica dei dati. Eurostat identifica 73 aree urbane funzionali in Spagna, ma ciò non si traduce in un'organizzazione istituzionale specifica. La cosa più comune è che coincida con l'ambito territoriale dei consorzi di Comuni di carattere multifunzionale.

4.3. Il problema delle competenze: coordinamento senza vero potere

Infine, l'indeterminatezza delle competenze costituisce un altro dei limiti strutturali del modello metropolitano spagnolo. Come già detto, l'articolo 43, comma 3 LBRL rimanda alla legge autonómica la determinazione delle competenze delle Aree metropolitane. Da parte loro, le leggi autonome che in materia di regime locale che hanno regolamentato questa figura non aggiungono molto di più, limitandosi a prevedere in modo generico che le Aree metropolitane possano assumere compiti di pianificazione, coordinamento o prestazione di servizi sovracomunali, ma rimettendo quasi completamente la loro concretizzazione alle leggi specifiche di creazione di ciascuna area. Tutto ciò ha dato luogo a diverse proposte di attribuzioni frammentarie e settoriali, incentrate fondamentalmente su servizi specifici – acqua, rifiuti, trasporti, pianificazione urbanistica – ma senza una reale capacità di direzione strategica dell'insieme urbano. Si riproduce così, su scala sovracomunale, una carenza già rilevata nel regime dei Comuni con una popolazione numerosa: la differenziazione è formulata in termini organizzativi e di coordinamento, ma senza un chiaro riconoscimento di poteri pubblici sufficienti, soprattutto in ambito normativo e finanziario.

Ma è proprio nell'ambito metropolitano che questa mancata definizione delle competenze pone alcuni ulteriori problemi. Infatti, a differenza di altri enti locali (come le Province o le *Comarcas*), la cui legislazione normativa specifica solo in modo generale il loro ambito di competenza,

senza prevedere per le Aree metropolitane un elenco chiaro e oggettivo delle competenze di base. Pertanto, sebbene sia vero che questa flessibilità potrebbe consentire di adattare meglio le funzioni delle Aree metropolitane alle esigenze specifiche di ciascun territorio, nella pratica rende difficile la costruzione di un concetto funzionale oggettivo di Area Metropolitana e contribuisce alla sua “invisibilità” istituzionale. In altre parole, la mancanza di un ambito di competenza chiaro delle Aree metropolitane e l'apparente somiglianza funzionale di queste con altri enti pubblici ha portato nella pratica alla loro intercambiabilità¹¹.

4.4. *Province e aree metropolitane: un rapporto irrisolto*

L'ingresso delle Aree metropolitane nell'ordinamento giuridico spagnolo ha inoltre rilanciato una questione problematica tuttora irrisolta nel sistema territoriale locale: il rapporto tra le Province e le Aree metropolitane. Infatti, in determinati ambiti funzionali, in particolare nelle aree urbane densamente popolate, le Aree metropolitane sono chiamate ad assumere funzioni che tradizionalmente sono state attribuite alle deputazioni provinciali. Tuttavia, la LBRL non offre criteri chiari per ordinare questo rapporto né per evitare sovrapposizioni di competenze. Da un punto di vista teorico sono state avanzate proposte per una configurazione asimmetrica delle Province che comprendono al loro interno un'Area Metropolitana¹². È stata persino presa in considerazione la possibilità di una fusione o sostituzione tra la Provincia e l'Area Metropolitana, secondo il modello italiano delle Città metropolitane. Tuttavia, le rigide concezioni giurisprudenziali sulla protezione costituzionale della Provincia hanno impedito lo sviluppo di queste idee¹³.

¹¹ F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 239 – 242.

¹² F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 19, 2020, p. 36; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma*, in T. FONT I LLOVET (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals*, Barcelona, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023, pp. 65 – 104.

¹³ A questo punto va ricordato che, secondo la giurisprudenza consolidata della nostra Corte costituzionale – cfr., ad esempio, la sentenza 28 giugno 2010, F.J. 40 –, la creazione di nuove forme di governo metropolitano non può comportare la soppressione o la scomparsa delle Province, in quanto queste sono entità costituzionalmente necessarie (ex art. 137 CE). Di con-

Questa mancata definizione rafforza la percezione delle Aree metropolitane come entità instabili e ne ostacola il consolidamento come strumenti ordinari di governo urbano. In alcune occasioni è stata presa in considerazione l'opportunità che fosse il legislatore statale di base, e non la legislazione delle Comunità Autonome, a portare avanti una politica generale di consolidamento della *governance* metropolitana¹⁴, ma finora ciò non si è concretizzato in iniziative specifiche.

4.5. *L'Area Metropolitana di Barcellona: evoluzione, conflitto e consolidamento*

Per concludere questa sezione, desideriamo fare un breve riferimento all'Area Metropolitana di Barcellona, che costituisce, ad oggi, l'esperienza più rilevante e strutturata di *governance* metropolitana nel contesto spagnolo.

Sebbene le sue origini risalgono a formule pre – costituzionali di cooperazione sovracomunale, culminate nella creazione dell'Ente Municipale Metropolitano di Barcellona (1974), dopo l'approvazione della Costituzione del 1978 e dello Statuto di autonomia della Catalogna del 1979, l'organizzazione metropolitana è diventata un'area di attrito politico e di competenze tra la *Generalitat* della Catalogna, allora governata dal centro – destra nazionalista, e l'ambito locale metropolitano, a prevalenza socialista e post – comunista di sinistra. In questo senso, la soppressione della suddetta Entità Municipale Metropolitana nel 1987 ha evidenziato la sfiducia della Comunità Autonoma nei confronti di un ente metropolitano che, a poco a poco, pretendeva di assumere una certa capacità politica propria¹⁵.

seguenza, le Province devono coesistere con le Aree Metropolitane che il legislatore autonomo può creare.

¹⁴ T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Ist. Del Fed*, spec., 2019, pp. 126 – 127.

¹⁵ Per quanto riguarda l'evoluzione storica dell'Area Metropolitana di Barcellona, possiamo citare, tra gli altri, J. TORNOS MAS, *Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3, 1993, p. 18 e X. FORCADELL I ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 279 – 280.

Da quel momento in poi, e per oltre due decenni, si è verificata una frammentazione funzionale del governo metropolitano, articolata attraverso la creazione di enti settoriali (dedicati alla gestione dei trasporti pubblici, dei rifiuti e dell'ambiente). Sebbene queste soluzioni abbiano permesso di mantenere la fornitura di servizi essenziali a livello metropolitano, ciò è avvenuto a scapito di una perdita di visione strategica.

La situazione ha iniziato a cambiare a partire dallo Statuto di autonomia della Catalogna del 2006, il cui articolo 93 ha espressamente riconosciuto l'organizzazione metropolitana di Barcellona. Su questa base, e attraverso un ampio accordo politico, la legge catalana 3 agosto 2010, n. 31 ha creato l'attuale Area Metropolitana di Barcellona come ente locale sovracomunale di carattere territoriale, con personalità giuridica propria, che raggruppa 36 Comuni, con competenze rilevanti e una struttura istituzionale stabile¹⁶.

L'elezione del Consiglio metropolitano è indiretta o di secondo grado, a partire dai Consigli comunali che lo compongono, e il suo Presidente (equivalente del Sindaco metropolitano) è eletto dal Consiglio. Per convenzione politica, la carica è sempre ricaduta sul Sindaco di Barcellona. In diverse occasioni si è aperto il dibattito sull'elezione diretta del Sindaco metropolitano¹⁷, parallelamente al dibattito sull'elezione diretta dei Sindaci a livello comunale. Ma queste preoccupazioni hanno perso forza negli ultimi tempi.

Dal 2010, l'Area Metropolitana di Barcellona ha consolidato il proprio ruolo in settori quali i trasporti, l'urbanistica, l'edilizia abitativa e l'ambiente. Tuttavia, permangono limiti strutturali derivanti dalla complessa articolazione delle competenze con la *Generalitat* – e con i Comuni del territorio metropolitano – e dall'assenza di un riconoscimento costituzionale diretto del livello metropolitano che, se del caso, consentirebbe di sostituire, anche solo parzialmente, la Provincia.

¹⁶ Un'introduzione al regime giuridico dell'area metropolitana di Barcellona è disponibile in R. GRACIA RETORTILLO, M. VILALTA REIXACH, J.C. COVILLA MARTÍNEZ, *The Metropolitan Area of Barcelona. The Creation of a Local Metropolitan Government*, in L. MALIKOVA E ALT. (dirs.), *Metropolisation, Regionalisation and rural intermunicipal cooperation. What impact in local, regional and national governments in Europe?*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2018, pp. 399 – 419.

¹⁷ M. TOMÁS FORNÉS, *Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea metropolitana de Barcelona*, in *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, 2018, pp. 52 – 59.

5. I regimi speciali di Barcellona e Madrid come regimi di città

Infine, dobbiamo fare riferimento ai regimi speciali di Barcellona e Madrid. A differenza del regime dei Comuni con una popolazione numerosa e delle Aree Metropolitane, questi rispondono a una logica normativa diversa: quella della legge singolare della città. In questi casi, la differenziazione non si articola attraverso categorie generali o tecniche organizzative comuni, ma attraverso norme specifiche che riconoscono la singolarità storica, istituzionale e funzionale di determinate città.

Pertanto, dal punto di vista del principio di differenziazione, questi regimi rappresentano il grado più intenso di asimmetria nel sistema locale spagnolo. Non si tratta più di adattare il regime municipale unitario, ma di costruire uno statuto giuridico proprio, in cui la città appaia come un vero e proprio soggetto di governo, dotato di funzioni, poteri e responsabilità che vanno oltre il quadro classico del Comune.

Naturalmente, quest'ultimo è un obiettivo di grande portata che richiederà un profondo lavoro di trasformazione politica, legislativa e culturale, nella misura in cui nel prossimo futuro le città svilupperanno, e stanno già sviluppando, un ruolo determinante nel contesto globale in diretta concorrenza e competizione con gli Stati. Ma il punto di partenza, chiaramente, è il riconoscimento attuale di uno statuto giuridico unico per queste grandi capitali.

5.1. Il regime speciale di Barcellona: la Carta Municipale e il diritto della città

Il regime speciale di Barcellona, che vanta una lunga tradizione storica e che è stato formalmente definito nel 1960, è attualmente regolato dalla Carta Municipale di Barcellona (di seguito CMB), approvata dalla legge del Parlamento della Catalogna 30 dicembre 1998, n. 22/1998 e integrata dalla legge (statale) 13 marzo 2006, n. 1, sul regime speciale del Comune di Barcellona. Questo doppio ancoraggio – autonomistico e statale – riflette in modo paradigmatico la complessità istituzionale delle grandi città in uno Stato composto.

Tuttavia, va tenuto presente che tale regime speciale non ha mai dato luogo all'ottenimento di un privilegio per i suoi cittadini, che potesse violare il principio di uguaglianza, né ha comportato la concessione di un'esenzione dall'adempimento dei doveri. Al contrario, è piuttosto il

risultato della volontà della città di assumersi maggiori responsabilità¹⁸. In questo senso, la Carta Municipale si apre con il riconoscimento esplicito della singolarità di Barcellona come grande città, capitale della Catalogna e nucleo centrale di un vasto agglomerato urbano. Partendo da questa premessa, configura un regime che introduce specialità rilevanti in ambito organizzativo, competenziale, funzionale e finanziario, superando il carattere meramente strutturale del Titolo X della LBRL, che certamente si ispira al regime speciale di Barcellona e in qualche punto lo migliora, ma che non è applicabile¹⁹. Tra gli elementi più significativi del regime catalano spicca la clausola generale sulle competenze (art. 58, comma 3 CMB) che riconosce la capacità di iniziativa comunale in tutte le questioni non attribuite ad altre amministrazioni, massima espressione del principio di sussidiarietà nei termini della Carta europea dell'autonomia locale. Altre caratteristiche del regime speciale di Barcellona sono il rafforzamento dell'organizzazione esecutiva, la forte decentralizzazione territoriale nei distretti e l'approfondimento dei meccanismi di partecipazione dei cittadini.

Inoltre, il regime speciale è caratterizzato anche dall'ampliamento e dalla concretizzazione delle competenze in materie strettamente legate alla realtà urbana, come l'urbanistica, la mobilità, l'edilizia abitativa, l'ambiente, la sicurezza dei cittadini, i servizi alle persone (istruzione, sanità, servizi sociali) e la cultura. Data la difficoltà di ottenere un maggiore riconoscimento delle competenze da parte della Comunità Autonoma, è stato raggiunto un accordo per costituire consorzi tra la *Generalitat* e il Comune di Barcellona per la gestione congiunta delle competenze

¹⁸ T. FONT I LLOVET, *El significado del régimen especial de Barcelona y su impulso para un nuevo derecho de la ciudad*, in IDEM (dir.), *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho de la ciudad. Bases para su impulso y actualización*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 2022, p. 40. Allo stesso modo, occorre tenere presente che, sebbene l'esistenza di un regime speciale per Barcellona – e Madrid – non costituisca propriamente un requisito costituzionale, è vero che la Corte costituzionale spagnola non ne ha mai messo in discussione la legittimità, in quanto entrambi si basano sull'esistenza di fatti differenziali propri che giustificano un trattamento speciale. Sul punto, A. GALÁN GALÁN: *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local: el régimen especial del Municipio de Barcelona*, Madrid, Marcial Pons – Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2001, p. 18.

¹⁹ Infatti, nel caso di Barcellona, la disposizione transitoria 4a della citata l. n. 57/2003, che ha introdotto il regime dei Comuni con elevata popolazione nella LBRL, ha espressamente escluso questo Comune dal suo ambito di applicazione soggettivo.

condivise nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'edilizia abitativa e dei servizi sociali. Tuttavia, la prassi sviluppata ha messo in evidenza i limiti di questo sistema, la complessità della sua gestione e l'effetto paradossalmente centralizzante che produce in alcuni casi.

D'altra parte, il regime speciale rafforza la capacità normativa comunale, attribuendo ai regolamenti e alle ordinanze comunali un ruolo centrale come strumenti di regolamentazione della convivenza urbana e delle attività economiche con impatto locale. Questa dimensione normativa si collega direttamente alla nozione di un diritto della città nascente, in cui la norma locale dovrebbe smettere di essere un mero sviluppo regolamentare per diventare uno strumento essenziale di governo urbano nel quadro della legge. Tuttavia, i tribunali amministrativi continuano ad avere una visione restrittiva della capacità normativa locale, ignorando la supremazia del diritto speciale di Barcellona rispetto al diritto locale generale²⁰.

Infine, il regime di Barcellona incorpora innovazioni rilevanti in materia di garanzie e controllo, introducendo forme di giustizia amministrativa locale, come il citato *Consell Tributari*, costituito da esperti indipendenti, che risolve i ricorsi amministrativi presentati dai cittadini in materia di imposte locali. Si tratta di forme orientate alla vicinanza, alla specializzazione e all'efficacia, particolarmente adatte alla gestione dei conflitti urbani, che andrebbero estese ad altri ambiti, come i conflitti urbanistici, le sanzioni amministrative, ecc.

5.2. Il regime speciale di Madrid: la capitale come fattore di differenziazione

Il regime giuridico di Madrid presenta caratteristiche proprie derivanti dalla sua condizione di capitale dello Stato (art. 5, Costituzione spagnola). La legge 4 luglio 2006 n. 22 de *Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, configura uno statuto singolare che combina elementi di differenziazione urbana con le esigenze funzionali associate alla capitale.

A differenza del modello di Barcellona, costruito sull'affermazione della città come soggetto urbano unico, il regime di Madrid si articola attorno alla ne-

²⁰ T. FONT I LLOVET, *La ciutat i el seu Dret. El règim especial de Barcelona*, in *Annals de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya*, 11, 2022, pp. 283 – 291.

cessità di garantire l'esercizio delle funzioni statali e di assicurare l'adeguata prestazione dei servizi in un contesto di elevata complessità istituzionale. Pertanto, la legge sulla capitale madrilenza introduce specialità rilevanti nell'organizzazione municipale, rafforza determinate competenze e riconosce a Madrid un ruolo specifico in ambiti quali la sicurezza, la rappresentanza istituzionale e il coordinamento con l'Amministrazione dello Stato²¹. In ogni caso, come a Barcellona, il regime speciale di Madrid non si limita a riprodurre il modello del Titolo X della LBRL, ma configura uno statuto urbano proprio, adattato alle funzioni effettivamente svolte dalla città.

5.3. *Barcellona e Madrid come espressioni di massima differenziazione*

Considerati congiuntamente, i regimi speciali di Barcellona e Madrid mettono in evidenza le potenzialità del principio di differenziazione quando viene applicato in modo deciso. In entrambi i casi, la legge speciale consente di superare alcune delle limitazioni strutturali del regime municipale generale, dotando la città di strumenti giuridici più adeguati alla sua dimensione e complessità. Tuttavia, questi regimi evidenziano anche i limiti del sistema spagnolo. La differenziazione urbana è articolata in modo casistico ed eccezionale, senza un quadro generale che consenta di estendere soluzioni simili ad altre grandi città. Barcellona e Madrid appaiono così come isole normative, la cui unicità è difficilmente estrapolabile.

Inoltre, come già detto, i tribunali sono molto riluttanti ad applicare pienamente le specialità contenute nelle leggi singolari di Madrid e Barcellona, con l'argomento che queste leggi devono essere conformi alla legislazione di base dello Stato. Ma non tengono conto del fatto che queste stesse leggi – in particolare, la l. n. 1/2006, che regola il regime speciale del Comune di Barcellona, e la l. n. 22/2006, sulla capitale e il regime speciale di Madrid – sono pur sempre leggi fondamentali emanate dallo Stato, che dovrebbero essere applicate in via preferenziale in quanto *lex specialis* e persino *lex posterior* alla LBRL.

²¹ In generale, per quanto riguarda l'ordinamento giuridico della città di Madrid, possiamo fare riferimento, tra l'altro, a L. PAREJO ALFONSO (COORD.), *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, Madrid, Bosch, 2006.

Proprio le difficoltà nell'applicazione effettiva dei regimi speciali e la necessità di adattarli alle innovazioni amministrative, sociali e tecnologiche hanno favorito negli ultimi tempi un importante movimento per la loro promozione e aggiornamento, che potrebbe tradursi in una modifica, forse profonda, delle leggi autonome e statali che configurano tali regimi.

6. A titolo di conclusione. Differenziazione urbana in Spagna e Città metropolitane in Italia: un confronto necessario

Il confronto con l'esperienza italiana è particolarmente pertinente per valutare la portata e i limiti del principio di differenziazione nel regime giuridico delle grandi città in Spagna. Entrambi gli ordinamenti condividono una tradizione amministrativa fortemente improntata al municipalismo, una concezione costituzionale dell'autonomia locale e una recente evoluzione caratterizzata dalla necessità di adattare le strutture territoriali alla realtà metropolitana.

Tuttavia, le risposte normative adottate hanno seguito percorsi parzialmente divergenti. Mentre il modello spagnolo ha teso a frammentare la differenziazione urbana tra tecniche organizzative (con una popolazione numerosa), enti sovracomunali a sviluppo limitato (Aree Metropolitane) e leggi singolari di città (Barcellona e Madrid), l'ordinamento italiano ha optato per una riforma strutturale del livello intermedio, sostituendo la Provincia con la Città metropolitana nei principali spazi urbani.

L'introduzione delle Città metropolitane, concretizzata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio), ha comportato un profondo ripensamento dell'organizzazione territoriale italiana. A differenza del modello spagnolo, la Città metropolitana non è concepita come una figura potestativa o eccezionale, ma come un livello ordinario di governo nei principali ambiti urbani. Le Città metropolitane assumono funzioni strategiche in materia di pianificazione territoriale, mobilità, sviluppo economico e coordinamento dei servizi, e sono configurate come enti con competenze proprie chiaramente delimitate dalla legge. Questa opzione normativa riflette una concezione più decisa della differenziazione territoriale, intesa come riorganizzazione del sistema istituzionale e non solo come adattamento del regime municipale²².

²² Per tutti, D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, FrancoAngeli, 2023.

Da questo punto di vista, il confronto evidenzia differenze significative. In primo luogo, il modello italiano affronta la questione metropolitana con una soluzione generalizzabile, mentre l'ordinamento spagnolo mantiene un approccio casistico e frammentario. In secondo luogo, la Città metropolitana concentra funzioni che in Spagna rimangono disperse tra Comuni, Province e Comunità Autonome, consentendo una maggiore coerenza nella pianificazione dello spazio urbano. Infine, l'esperienza italiana mostra una maggiore disponibilità a riconoscere la Città metropolitana come soggetto istituzionale a sé stante, mentre in Spagna il pieno riconoscimento giuridico della città – al di là del Comune – rimane eccezionale e dipendente da leggi specifiche.

Nonostante queste differenze, entrambi i modelli condividono limiti strutturali. In Spagna e in Italia persistono tensioni tra il livello metropolitano e i Comuni, nonché difficoltà nell'articolare una legittimità democratica diretta e un finanziamento sufficiente. Il confronto non porta quindi all'identificazione di un modello pienamente soddisfacente, ma rafforza la necessità di avanzare verso soluzioni più coerenti con la realtà urbana contemporanea. In questo senso, la sfida ancora aperta non consiste solo nell'ampliare o perfezionare i regimi speciali esistenti, ma nell'assumere pienamente la città come categoria giuridica e politica all'interno del sistema locale. Solo a partire da questo riconoscimento sarà possibile sviluppare un quadro normativo coerente che consenta alle grandi città di esercitare, con legittimità democratica ed efficacia funzionale, le responsabilità che già svolgono nella pratica.

The principle of differentiation in the legal regime of large cities in Spain
Tomàs Font i Llovet, Marc Vilata Reixach

Abstract: Il contributo analizza il principio di differenziazione nel regime giuridico delle grandi città in Spagna, con particolare attenzione ai comuni di grande popolazione, alle aree metropolitane e ai regimi speciali di Barcellona e Madrid. Muovendo dal concetto costituzionale di autonomia locale, l'articolo evidenzia il carattere frammentario delle soluzioni normative adottate dall'ordinamento spagnolo e ne valuta criticamente i limiti sul piano delle competenze e della *governance* urbana. Il confronto con l'esperienza italiana delle Città metropolitane consente

di mettere in luce convergenze e divergenze strutturali tra i due modelli e di riflettere sulla necessità di riconoscere la città come categoria giuridica e politica autonoma nel sistema degli enti locali.

Abstract: The article examines the principle of differentiation in the legal regime of large cities in Spain, focusing on large municipalities, metropolitan areas, and the special regimes of Barcelona and Madrid. Starting from the constitutional concept of local autonomy, the paper highlights the fragmented nature of Spanish regulatory responses to urban complexity and critically assesses their limitations in terms of powers and urban governance. A comparison with the Italian experience of *Città metropolitane* helps identifying structural similarities and differences and supports the argument for recognising the city as an autonomous legal and political category within local government.

Parole chiave: autonomia locale; differenziazione; grandi città; aree metropolitane; Barcellona; Madrid

Keywords: Local autonomy; Differentiation; Large cities; Metropolitan areas; Barcelona; Madrid

¿Es posible para los pequeños municipios abandonar el lecho de Procusto?

Marcos Almeida Cerreda*

«Habent namque nationes, regna et civitates
inter se proprietates, quas legibus
differentibus regulari oportet»

Dante, *De Monarchia*, I, 14

1. Introducción

Luciano Vandelli, mi querido Maestro italiano, a finales del siglo XX, ponía de manifiesto que la uniformidad del régimen local y la ausencia de diferenciación entre municipios, además de en España, era una constante también en otras naciones, como Francia e Italia¹.

Los legisladores de estos países, al forjar sus respectivos Derechos locales, partieron del dogma mitológico de la homogeneidad de todos los ayuntamientos²; estableciendo, en consecuencia, que la estructura, las competencias y las obligaciones de todos ellos debían de ser idénticas, con independencia de su tamaño, su geografía, su demografía o su contexto socioeconómico³.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela.

¹ Vid. L. VANDELLI, *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992. Este mismo hecho había sido ya constatado a finales del siglo XIX por J. FERRAND, *Les institutions administratives en France et à l'étranger*, Paris, Cotillon – Guillaumin, 1879.

² Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Ensayo sobre la (a)simetría en el régimen local español: lo pequeño es y debe ser tratado de forma diferente*, en prensa.

³ En este sentido, denunció L. I. ORTEGA ÁLVAREZ: «(...) la existencia de un régimen jurídico uniforme, generalizado para todo el sistema local con independencia de sus problemas estructurales, tanto de orden demográfico como de orden político», en *Diferenciación frente a la uniformidad en la organización territorial local*, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 1999 – 2000, p. 77. En este mismo sentido, años después, F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 2020, pp. 31 – 53.

Incluso el propio Legislador español reconoce esta situación, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: «I (...) Singularmente, hay dos ámbitos en los que la LRBRL se vio rápidamente

El problema esencial que, desde sus orígenes, planteó la implantación de este régimen uniforme, diseñado desde la óptica de las respectivas administraciones estatales, es que no se adecuaba a las especialidades de los municipios diversos del mitológico municipio legal prototípico: ni de los más grandes, ni de los más pequeños.

Aquí, al menos el legislador español, olvidó la sabiduría popular de nuestro Siglo de Oro: «A gran caballo, grandes espuelas», *sensu contrario*, a caballo pequeño, pequeñas espuelas⁴; y no escuchó las enseñanzas de la mejor doctrina filosófica, en la cual es un lugar común la idea de que: «El gobierno es como el vestido, que ha de irse ajustando al cuerpo conforme este crece, que si se hace grande al principio estorba; y si chico después, revienta o ahoga»⁵.

Estas experiencias vitales y conocimientos técnicos aplicados al presente tema, sin esfuerzo alguno, conducen a la única conclusión lógica posible: los grandes y los pequeños ayuntamientos no deben verse obligados ni a ejercer las mismas competencias, ni a trabajar con las mismas reglas de funcionamiento⁶. Pues, para ambos grupos, resultan manifiestamente inadecuadas: para los primeros, porque, quizás, las atribuciones fijadas

desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han venido experimentando los municipios españoles durante las últimas décadas: el modelo orgánico – funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local, y el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme.

(...) el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico – funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones.

⁴ Vid. H. NÚÑEZ, *Refranes o proverbios en romance*, Salamanca, Juan de Cánova, 1555.

⁵ Vid., por todos, G. W. STEVENS, *The Pacific Expositor*, N. W. Corner of Battery and California Streets, vol. 2, San Francisco, 1861, p. 105. Entre nosotros, Luis MORELL OCAÑA advirtió que el peso de la púrpura no debe impedir a los pequeños municipios sostenerse en pie (cfr. *La Administración local*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 33).

⁶ Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 2023, p. 61.

como denominador común no son suficientes, bien para garantizar unos adecuados niveles de satisfacción de las necesidades de sus vecinos, bien para asegurar un correcto control y una apropiada transparencia en su funcionamiento administrativo, dado el volumen de su actividad, tanto desde la perspectiva procedimental, como económica; y para los segundos, por una parte, ya que en muchos casos carecen de los recursos económicos necesarios para desarrollar todas las competencias que, en aluvión, terminan atribuyéndoles los Legisladores sectoriales, y, por otro lado, porque las reglas de actuación, fijadas como estándar, son demasiado arduas, muy alejadas de su capacidad de gestión, de tal modo que el intentar cumplirlas les lleva una progresiva asfixia⁷, que, primero se manifiesta dando lugar a una farsa, un cumplimiento aparente, y, en último término, se traduce en la total paralización de estos entes⁸. Pues bien, Luciano Vandelli, ante esta realidad, ofrecía un balance descorazonador, al afirmar que, pese a las evidencias y a la lógica, el debate entre homogeneidad y heterogeneidad normativa de los municipios, siempre se había saldado a favor de la uniformidad: los argumentos a favor de introducir elementos de diversidad en la regulación unifor-

⁷ Baste citar como ejemplo, de esa actividad del legislador sectorial, el apartado III del Preámbulo de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que dice: «Como se advierte, preocupa que todas las instituciones, organismos y otras personificaciones que ejercen funciones públicas tengan un sistema eficaz para detectar las prácticas irregulares descritas en esta norma, sin que a estos efectos parezca relevante el tamaño de la entidad o el ámbito territorial en el que ejerza sus competencias.

Así, si bien es cierto que la Directiva atribuye a los Estados miembros la decisión de dispensar de algunas obligaciones a los municipios de menos de diez mil habitantes, esta ley no contempla esta excepción. En consecuencia, atendiendo a la necesidad de ofrecer un marco común y general de protección de los informantes, de no facilitar resquicios que puedan dañar gravemente el interés general, se extiende a todos los municipios la obligación de contar con un Sistema interno de información. Ahora bien, tal obligación se acompaña de ciertas precisiones con el fin de facilitar su cumplimiento a aquellos municipios cuya población no supere los diez mil habitantes. La ley permite que estos municipios puedan compartir medios para la recepción de informaciones con otras Administraciones que ejerzan sus competencias en la misma comunidad autónoma. Esta posibilidad no exime de que cada administración local tenga un responsable de su sistema interno de informaciones.

⁸ Sobre la insuficiencia de recursos humanos y económicos en los pequeños municipios, vid.: R. GALINDO CALDÉS, *El empleo público en los pequeños municipios: especificidades y necesidades de regulación*, en *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 2022 y F. VELASCO CABALLERO, *Financiación de los municipios pequeños*, en *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, Claves del Gobierno Local, 2024, p. 42.

me nunca habían sido capaces de producir modificaciones generales significativas en la legislación local de estos países (no sólo simples singularidades que afectaban a concretas ciudades, con características absolutamente excepcionales, como las de Barcelona o Madrid), ni durante el siglo XIX, ni durante el siglo XX⁹.

No obstante, hoy, hay que destacar que el certero análisis del profesor Vandelli respondía a unas determinadas coordenadas históricas y sociales que sostenían la prevalencia de la homogeneidad sobre la heterogeneidad y que, por lo tanto, su vigencia actual está condicionada al mantenimiento de estas en el presente¹⁰. Sin realizar un profundo análisis histórico, que supera los límites de este breve estudio¹¹; sí que es necesario señalar que los tiempos han cambiado de forma radical, de tal modo que dichas referencias han desaparecido, sirvan como ejemplo de ello dos ámbitos.

El primero es la profunda transformación de los regímenes políticos: la plena democratización de nuestros países. Más temprana en Italia, con la promulgación de su vigente Constitución, el 27 de diciembre de 1947; más tarde en España, que, tras el fin de la Guerra Civil, tuvo que realizar una dura travesía de cuarenta años por una férrea dictadura, hasta la promulgación de la actual Carta Magna, el 27 de diciembre de 1978. Si bien, aunque se produce en momentos diferentes, tal democratización exige en ambos países el reconocimiento de una auténtica autonomía a las entidades locales¹². Con ello, se abandona el centralismo, que era el principio político – organizativo que demandaba un régimen uniforme para todos los entes locales. Solo si todos ellos funcionaban y hacían lo

⁹ Vid. L. VANDELLI, *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, cit.

¹⁰ Cfr. A. NIETO, *La organización local vigente, uniformismo y variedad*, en S. MARTÍN – RETORTILLO (dir.) *Descentralización administrativa y organización política*, vol. 2, Madrid, Alfargua, 1973, p. 114.

¹¹ Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Ensayo sobre la (a)simetría en el régimen local español: lo pequeño es y debe ser tratado de forma diferente*, cit.

¹² Aunque el nivel de control que las instancias superiores pueden ejercer sobre las autonomías locales varía en forma e intensidad en ambos ordenamientos. Vid. L. VANDELLI (a cura di C. TUBERTINI), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 8ª ed., 2021 y M. ALMEIDA CERREDA, *¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?*, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 6, 2008.

mismo de idéntica manera se les podría controlar fácilmente desde el centro. Ahora, dentro de los sistemas democráticos, el Gobierno central no debe/no puede controlarles; pues ellos han dejado de ser extensiones de este, han dejado de ser hijos menores de edad sujetos a su tutela¹³; para convertirse en piezas fundamentales del Estado¹⁴, los Gobiernos más cercanos a los ciudadanos¹⁵, los primeros destinados a educar en valores democráticos a los ciudadanos y en atender todas sus necesidades¹⁶. El segundo ámbito es el sociológico. En la ciudadanía del siglo XIX y del siglo XX, sobre todo en su primera mitad, tenían un gran peso valores como el respeto de la tradición, el orden y la jerarquización (la obediencia a la autoridad era un principio con fuerte arraigo social)¹⁷. Estos valores, poco a poco, se han ido diluyendo en favor del rupturismo, la autodeterminación de los individuos y la prevalencia de horizontalidad en las relaciones¹⁸, lo que ha dado lugar a la búsqueda de múltiples modos de vida y convivencia diferentes de los tradicionales, en el marco del respeto de la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos¹⁹. Este

¹³ Vid., por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ – CARANDE, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho administrativo*, tomo I, 21ª ed., Cizur Menor – Navarra, Civitas – Thomson Reuters, 2024 y S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, tomos I, II, VIII, IX y XI, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

¹⁴ En este sentido el artículo 1 de la LBRL dice que los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos. En este sentido, por ejemplo, en la Ley madrileña 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local se dice: «El reconocimiento de la autonomía local dentro del Título VIII de la Constitución que regula la organización territorial de nuestro país refuerza la idea de que uno de los fundamentos últimos de su definición constitucional es ser un elemento estructural y de división territorial del Estado».

¹⁵ Vid. el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, Estrasburgo, 15 de octubre de 1985.

¹⁶ Como señaló A. DE TOCQUEVILLE en su obra *La democracia en América* (1835): «Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitan a servirse de ella» (<https://acortar.link/hk8Gcn>, consultado en febrero de 2026).

¹⁷ Vid. su teorización en: G. W. F. HEGEL, *Principios de la Filosofía del Derecho*, Madrid, Akal, 2024 y O. SPENGLER, *La decadencia de Occidente*, vol. 1, 2011 y vol. 2, 2013, Madrid, Austral.

¹⁸ La llegada de esta ruptura fue pronosticada, con décadas de antelación, en 1929, por J. ORTEGA Y GASSET, en *La rebelión de las masas*.

¹⁹ Vid. su formulación teórica en: K. POPPER, *La sociedad abierta y sus enemigos* (1945), Barcelona, Paidós, 2010; I. BERLIN, *Dos conceptos de libertad* (1958), *El fin justifica los medios. Mi*

cambio es decisivo. Los principios, imperantes antes del siglo XXI, generaban un fuerte uniformismo social: cada individuo procuraba, consciente o inconscientemente, de mejor o de peor grado, adecuarse a lo que demandaba la sociedad de él conforme a los cánones históricos. Por el contrario, los nuevos valores exigen que la sociedad reconozca a cada uno de sus miembros libertad para actuar conforme a sus propias creencias y deseos, innovadores y heterodoxos. Se ha generado, así pues el caldo de cultivo ideal para el abandono del principio – valor del uniformismo y la búsqueda de la maximización del principio – valor de la diversidad, de la heterogeneidad, tratando de encontrar lo que a cada sujeto, público o privado, le ofrece las posibilidades de desarrollar plenamente su *dynamis*.

Así, en este nuevo contexto histórico, en el siglo XXI, comenzó la diferenciación. Y, como no podía ser de otra manera, comenzó por arriba: en España, con la aprobación de regímenes especiales para las grandes ciudades²⁰ y, en Italia, con la dotación de una normación especial para las ciudades metropolitanas²¹. Queda pendiente, pues, superado ya el primer cuarto de esta centuria, la reestructuración del régimen jurídico de los pequeños municipios.

2. La institucionalización del principio de diferenciación en España: crónica de una implementación inconclusa

Como se ha explicado, en España, hasta el primer cuarto del siglo XX, seguía siendo posible afirmar como hacía Joseph Ferrand en Francia, a finales del siglo XIX: «Chez nous, la législation ne prévoit et ne consacre aucune différence entre les communes. Nos hameaux de cent habitats sont administrés par les mêmes organes et de la même manière que nos villes les plus peuplées»²².

trayectoria intelectual, Madrid, Alianza Editorial, 2001 y R. NOZICK, *Anarquía, Estado y Utopía* (1974), Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1988.

²⁰ Vid. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

²¹ Vid. *Legge 7 aprile 2014*, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (Legge Delrio).

²² Cfr. J. FERRAND, *Les institutions administratives en France et à l'étranger*, Paris, Cotillon – Guillaumin, 1879, p. 143.

A partir de ese momento, en ocasiones, incluso de manera formal y explícita, como afirma Tomàs Font I Llovet, el principio de diferenciación ha ido siendo progresivamente incorporado al derecho positivo de nuestro régimen local²³.

2.1. La recepción normativa y la configuración del principio de diferenciación en el Ordenamiento español

Procede, pues, ahora, con atención, aunque sin alcanzar la exhaustividad por razones de espacio, escrutar el Ordenamiento español vigente, tratando de ver dónde se ha incardinado dicho principio, para ofrecer una visión global que permita efectuar un juicio cabal sobre el alcance de su presencia en nuestro sistema jurídico.

Comenzando por el nivel constitucional, a diferencia de la Constitución italiana, la cual, tras la reforma de 2001²⁴, lo recoge expresamente en el artículo 118²⁵, la Constitución española no contiene ninguna referencia explícita al mismo²⁶.

No obstante, Tomàs Font I Llovet sostiene que el actual sistema constitucional está concebido para permitir la diferenciación, si bien subraya que no está pensado para garantizar que necesariamente se lleve a cabo esa diferenciación²⁷.

²³ Cfr. T. FONT I LLOVET, *El Gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 2025, p. 62.

²⁴ Efectuada por la *Legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n. 3., di *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

²⁵ Este precepto dispone: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Sobre el alcance de este principio y la evolución posterior a la reforma, vid: L. VANDELLI (a cura di C. TUBERTINI), *Il sistema delle autonomie locali*, cit.

²⁶ Aunque, materialmente y de forma parcial, se pueda intuir el mismo exclusivamente en la previsión del régimen de Concejo abierto en el artículo 140 (vid. T. FONT I LLOVET, *Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga*, en F. LÓPEZ MENUDO (COORD) *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en bomenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, 2011, p. 1231). Por su parte, L. I. ORTEGA ÁLVAREZ señaló que nuestro modelo constitucional no se plantea, por ejemplo, un Estatuto de ciudad, ni mucho menos que este se pudiera articular de forma flexible (*Diferenciación frente a la uniformidad en la organización territorial local*, cit., p. 83).

²⁷ Cfr. T. FONT I LLOVET, *Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga*, cit., p. 1218.

Ahora bien, con el impulso y el apoyo de relevantes voces doctrinales²⁸, desde el primer decenio del siglo XXI, el principio de diferenciación sí se recoge expresamente en el bloque de constitucionalidad español²⁹. Así, se encuentra consagrado: en el artículo 64.2 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril³⁰; en los artículos 84.³¹ y 88³² de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de

²⁸ T. FONT I LLOVET ha afirmado: «En cuanto al principio de diferenciación, el estatuto debe declarar que las leyes que afectan el régimen jurídico, orgánico, competencial y financiero de los municipios han de tener en cuenta necesariamente sus diferentes situaciones demográficas, geográficas, de dimensión, funcionales, organizativas y de capacidad de gestión, con el fin de asegurar la igualdad substancial de los ciudadanos en la satisfacción de sus intereses, en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a los servicios públicos y de interés general. Puede contener la previsión de que la ley puede establecer regímenes especiales para determinados tipos de municipios con las finalidades señaladas. En cualquier caso, el criterio demográfico no puede ser el único, como en la realidad ahora sucede, que señale las posibilidades de actuación diferenciada. También la voluntad municipal de actuación, esto es, el compromiso de programación y, si procede, de cofinanciación de determinadas políticas, es un actor determinante para un trato diferencial» (*Valoración general*, en *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Públic – Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, p. 26). Posteriormente, el profesor T. FONT I LLOVET ha seguido defendiendo y concretando esta idea, al señalar que los estatutos pueden plasmar principios generales, como el de diferenciación, que no están en la constitución, y dotarlos de virtualidad y vinculatoriedad (*Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga*, cit., p. 1233).

²⁹ También existe algún supuesto, en el que, aunque no se cita *expressis verbis*, sí que se describe su contenido, como, por ejemplo, en el artículo 75.8 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears que dice: «El Parlamento de las Illes Balears, en el marco de la legislación básica del Estado, aprobará una ley de régimen local para las Illes Balears que tendrá en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión que tienen los municipios, así como las competencias de cooperación local asumidas por los Consejos Insulares».

³⁰ De acuerdo con este precepto: «(...) La distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales ha de tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local y por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal (la negrita no es original)».

³¹ Según esta norma: «La distribución de las responsabilidades administrativas (...) entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera (la negrita no es original)».

³² El tenor literal de este artículo dispone: «Artículo 88. Principio de diferenciación. Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geo-

reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña o en el artículo 85.1 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón³³.

En el siguiente peldaño de la pirámide normativa, nos encontramos con una ley estatal básica y con diversas leyes autonómicas³⁴.

En el campo de la regulación estatal, el principio de diferenciación aparece, por primera vez, de forma un poco más tardía, ya en la segunda década del siglo XXI, en el Real Decreto – Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Así, en esta norma:

– en primer lugar, se menciona expresamente el principio de diferenciación en su Preámbulo. En concreto, en el apartado IV de este, se señala: «Asimismo, la reforma pretende incorporar como criterio de atribución competencial el principio de diferenciación, de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades correspondientes (la negrita no es original)». A su vez, en el apartado VIII de este, se afirma: «Por lo que se refiere al cumplimiento del objetivo de apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos, la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece, de una parte, la inclusión del principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, en términos de ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local a los efectos de promover las adaptaciones o medidas que procedan en tal sentido (la negrita no es original)».

– en segundo lugar, como concreción de las anteriores declaraciones, se adiciona un nuevo apartado 6 al artículo 25 con la siguiente redacción: «Con

gráficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen (la negrita no es original)».

³³ De acuerdo con este precepto: «La actividad de las entidades territoriales aragonesas se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación (la negrita no es original)».

³⁴ Vid., sobre los respectivos campos competenciales: A. GALÁN GALÁN, *El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local*, en *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2010, pp. 97 – 159 y sobre la normativa referida a pequeños municipios: J. TORNOS MAS, *La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo*, en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 55 – 83

carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente (la negrita no es original)³⁵.

Si bien es cierto que la redacción original de la LBRL no era totalmente ajena a este principio, pues su artículo 30 abría la puerta al mismo, al disponer que: «Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico – artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes»³⁶.

En el conjunto de las normas autonómicas, el presente estudio se centrará en el análisis de aquellas, que recogen expresamente este principio de diferenciación. Entre estas, por orden cronológico, se deben enumerar:

- la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, cuyo artículo 29.3 relativo a la atribución de competencias propias a los municipios dispone: «La distribución de las responsabilidades administrativas (...) entre las diversas administraciones locales tendrá en cuenta la capacidad de gestión y se regirá por las leyes aprobadas por el Parlamento de las Illes Balears, observando en todo caso el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido en la Carta europea de la autonomía local, el principio de diferenciación, las características que presenta la realidad municipal y el principio de suficiencia financiera (la negrita no es original)».
- la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana. Al estudiar esta norma, es necesario analizar, con atención, tanto su parte expositiva como su parte dispositiva.

³⁵ Vid., sobre su virtualidad: M. ALMEIDA CERREDA, *El reto de articular el principio de diferenciación en el nivel municipal*, en *Ius Publicum*, 1, 2024.

³⁶ La LBRL es pues una norma que dista de ser: «Los municipios españoles, todos ellos, han seguido, en definitiva, dependiendo de una norma básica que es un corsé bastante rígido y uniformizador» (A. BOIX PALOP, *El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013*, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68, p. 30).

En primer lugar, su Exposición de Motivos afirma: «Otros principios que inspiran esta norma, recogidos en el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, tienen por objeto garantizar la mejor prestación de los servicios a los ciudadanos, son, por un lado, el principio de subsidiariedad y por otro, dada la diversa realidad del mapa local de la Comunitat Valenciana, el principio de la diferenciación, basado en la existencia de entidades locales de muy distinta naturaleza, tamaño y capacidad económica y de gestión (la negrita no es original)».

Y, en segundo lugar, su Capítulo VI, donde se regulan diversos regímenes especiales. Dentro de él, el artículo 38 establece que estos son: el régimen de concejo abierto; el régimen de gestión compartida y otros regímenes especiales, de acuerdo con lo que puedan disponer legislación básica de régimen local y la legislación autonómica de régimen local. De entre estos modelos, es de especial interés el régimen de gestión compartida, pensado especialmente para los pequeños municipios a los que otorga diversas facilidades y flexibilidades³⁷.

³⁷ La disciplina completa de este régimen es la siguiente: «Artículo 45. Ámbito de aplicación.

1. El régimen especial previsto en esta sección podrá aplicarse a los municipios con población inferior a 500 habitantes.

2. También pueden beneficiarse de este régimen especial aquellos municipios cuya población residente se encuentre comprendida entre 500 y 1.000 habitantes, en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente.

3. En los supuestos en que se considere conveniente y simultáneamente con la aplicación de este régimen especial a determinados municipios, la Generalitat podrá proponer la constitución de mancomunidades de interés preferente, en los términos expuestos en el artículo 107 esta ley.

Artículo 46. Contenido del régimen especial de gestión compartida.

La aplicación a un municipio del régimen especial de gestión compartida se llevará a efecto, previo informe de la diputación provincial correspondiente, mediante decreto del Consell, en el que se regularán las siguientes cuestiones:

1. Especialidades en el régimen de dispensa de la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios.

2. Diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento.

3. Disposiciones sobre agrupación con otros municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios básicos no obligatorios en forma mancomunada o bajo cualquier otra fórmula asociativa.

4. Programa de reorganización de la gestión municipal, consistente en un «sistema de gestión compartida» que se articulará a través de convenios suscritos entre el municipio y la diputación provincial respectiva, así como a través de las fórmulas de colaboración que se determinen con los diferentes departamentos de la Generalitat, sobre los sectores que se considere oportuno. Ello sin perjuicio de otras funciones de asistencia que pueda prestar la diputación provincial.

5. Medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones.

– la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, de esta ley hay que destacar dos elementos.

En primer lugar, su Exposición de Motivos, que cuenta: «En materia de fuentes, la ley ha tenido en cuenta el acervo jurídico de nuestro sistema municipal foral, cuyos antecedentes más remotos se remontan hasta el derecho de las entidades locales que estuvo en vigor en los distintos territorios vascos durante el régimen foral, un derecho que tenía muy en cuenta la diversidad del país en la organización municipal y, en consecuencia, regulaba modelos jurídico – políticos adaptados a la variedad de las entidades municipales, supramunicipales e inframunicipales presentes en él y que, con las particularidades propias de cada territorio, presenta notables elementos comunes a ambos lados de los Pirineos, como ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada.

En la tradición municipal vasca destacaban también las amplias competencias de las entidades locales, su gran capacidad autoorganizativa, autonormativa y de gestión, no solamente en el ámbito político, sino también en el económico, y, por último, la estrecha relación entre los municipios forales y las asambleas legislativas forales, de las que emanaban, a su vez, los órganos de gobierno de los territorios, lo que permitía un adecuado anclaje entre el nivel municipal y el de cada territorio foral». Nos encontramos aquí ante una visión romantizada del régimen local del Antiguo Régimen, en su vertiente de diversidad normativa, que dista de la realidad histórica³⁸.

6. Plazo de vigencia.

En todo caso, la instauración del régimen de gestión compartida tendrá por objetivo final la eliminación de las causas que determinaron su aplicación.

Artículo 47. Supresión voluntaria de municipios.

1. Si a la finalización del plazo de vigencia del régimen especial de gestión compartida se concluyera que las causas que determinaron la inclusión del municipio en dicho régimen no se pueden eliminar o se agravaran en el futuro, la Generalitat podrá promover, siempre con la conformidad del municipio, su supresión mediante alguna de las fórmulas previstas en esta ley, especialmente por incorporación a otro.

2. El municipio suprimido se constituirá en entidad local menor de aquel al que se incorpore, salvo que voluntariamente renuncie a dicha condición o la misma resulte innecesaria o perjudicial para los afectados, con una dotación de competencias a determinar reglamentariamente y un ámbito territorial de influencia igual al de su anterior término municipal.

3. En este procedimiento serán preceptivos los informes del Consell Tècnic de Delimitació Territorial, la diputación provincial y el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana».

³⁸ Vid., entre otros, A. NIETO, *La organización local vigente, uniformismo y variedad*, cit. En la línea de B. CLAVERO SALVADOR, *Fueros vascos: historia en tiempo de Constitución*, Madrid, Ariel, 1985.

En segundo lugar, sus artículos 14 y 20. En concreto: el artículo 14.5 que establece que: «la atribución de las competencias propias a las entidades locales territoriales se hará efectiva de acuerdo con los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y, en su caso, diferenciación, de conformidad con lo previsto en la presente ley (la negrita no es original)»; y, el artículo 20.2 que dispone que: «Mediante la transferencia y delegación de competencias se podrá hacer efectivo el principio de diferenciación (la negrita no es original)».

– la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. El artículo 16.2 de esta norma dispone que: «Las instituciones jurídicas de la transferencia y delegación de competencias servirán al principio de diferenciación y vendrán fundamentadas en cada caso por las distintas características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales (la negrita no es original)».

– la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. Del texto de esta norma procede, en este estudio, reflejar el contenido de dos preceptos.

En primer lugar, el artículo 11, intitulado «Principio de diferenciación en la concreción y atribución de competencias municipales (la negrita no es original)», cuyo tenor literal reza: «1. En la concreción de las competencias propias establecidas por esta ley o en las atribuciones de facultades o funciones que complementariamente defina la legislación sectorial podrán tomarse en consideración las características específicas de los distintos municipios y su diversa capacidad de gestión (la negrita no es original)».

En segundo lugar, el artículo 15, donde se fijan las competencias propias de los municipios. Esta norma señala: «1. Los municipios podrán ejercer las siguientes competencias propias, que se despliegan sobre las siguientes áreas de actuación municipal: (...)»

2. Sin perjuicio del carácter de competencia propia municipal que tienen los ámbitos materiales y funcionales establecidos en el apartado 1 de este artículo, la legislación sectorial cuando lleve a cabo la determinación concreta de tales facultades o atribuya otras nuevas podrá tener en cuenta los principios de subsidiariedad y de diferenciación de acuerdo

con la capacidad de gestión y los umbrales de población de los diferentes municipios (la negrita no es original)».

2.2. Valoración crítica de la positivización del principio de diferenciación en el sistema español: insuficiencias del marco normativo vigente y retos pendientes

Tras esta revisión de la normativa vigente, se pueden extraer algunos datos relevantes.

Primero, el alcance teórico del principio de diferenciación en los textos estatutarios tal y como es definido de forma mayoritaria es potencialmente total, puede incidir en el régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios (salvo en el caso de Valencia). Segundo, las pocas normas que desarrollan estos textos, a veces limitan el alcance del principio de diferenciación a la atribución de competencias propias (Baleares), y a veces lo amplían a la disciplina de las competencias, organización y financiación (Valencia).

Tercero, además de la normativa estatal, las leyes autonómicas que incluyen el principio de diferenciación, aunque no cuenten con respaldo estatutario expreso: por una parte, limitan su eficacia al campo competencial, y, por otra parte, lo diluyen de diferentes formas: estableciendo su no necesaria observancia en el proceso de atribución de competencias propias, quedando esta a discreción del legislador (Extremadura o Euskadi) o previéndolo sólo para transferir o delegar competencias y no para atribuir competencias propias (Andalucía).

A la luz de estos datos, es posible inferir que:

– primero, actualmente, el principio de diferenciación tiene una muy débil presencia en el bloque de la constitucionalidad (no está en la Carta Magna, y solo se localiza, directa o indirectamente, en muy pocos estatutos).
– segundo, a nivel legal, la implementación del principio de diferenciación es extremadamente limitada y francamente mejorable: bien por circunscribirse esencialmente a una sola cuestión (la competencial), bien por dejar su observancia al albur de la decisión de cada legislador sectorial. Pues bien, estas dos conclusiones, claramente, han de marcar los pasos a seguir en los próximos años:

– hay que reforzar la presencia del principio de diferenciación en el bloque de la constitucionalidad. Los vientos políticos están completamente en contra

de una posible modificación de la Constitución; en este punto, es necesario ser realista, habrá que esperar más de un decenio probablemente. Tampoco son especialmente propicios para la actualización de los Estatutos de Autonomía, aunque, aquí, las posibilidades podrían ser mayores, sobre todo, en comunidades como la gallega que mantienen su texto original.

– hay que incluir en todas las legislaciones de régimen local, básica y de desarrollo, el principio de diferenciación con fuerza vinculante, sin contemplar vías de eludir su aplicación, y de forma completa, esto es reconociendo su capacidad para incidir en el régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios. Esto implicará, como se ha explicado, en unos casos su incorporación *ex novo* y en otros su reformulación.

3. Entonces, aunque sea lentamente, ¿está llegando el fin de la historia (homogénea) para los pequeños municipios en España?

A la vista de todo lo expuesto, del incipiente reconocimiento normativo del principio de diferenciación, base indispensable para la existencia de regímenes municipales heterogéneos. ¿Cuánto dista el cambio de paradigma? ¿Cuánto falta para que los pequeños municipios tengan su traje propio³⁹, *rectius*, ¿para que cada uno de los pequeños ayuntamientos pueda configurar su propio hábito, dentro del marco fijado por unas reglas mínimas básicas y de desarrollo⁴⁰?

Para responder a esta cuestión, se debe comenzar por describir el contexto actual: académico, pragmático, institucional y social.

En primer lugar, son muchas las voces en la doctrina que acusan de falta de racionalidad y operatividad al sistema actual y que piden su transformación radical⁴¹.

³⁹ Como señala M. REBOLLO PUIG, el objetivo que se persigue es hacer un traje a la medida de cada comunidad local. Cfr. *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 2008, p. 203. En este sentido, vid.: M. CUETO PÉREZ, *Los pequeños municipios asturianos: problemática institucional y jurídica*, en *Crisis de los ayuntamientos*, Real Instituto de Estudios Asturianos, 2013, p. 223.

⁴⁰ Vid. M. ALMEIDA CERREDÁ, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, cit., p. 66.

⁴¹ Una corriente que, en tiempos modernos, cobra impulso con LUIS MORELL OCAÑA, quien defendió implementar un marco versátil que respondiera a las particularidades del pequeño muni-

En segundo lugar, los gestores de estos municipios denuncian la sobrecarga burocrática que sufren⁴².

En tercer lugar, las instituciones piden un Ordenamiento que les permita, no sólo sobrevivir, sino, sobre todo, cumplir adecuadamente con la atención a sus vecinos⁴³.

En estos entes, la población y las “fuerzas vivas” se organizan y movilizan con frecuencia demandando las imprescindibles mejoras normativas, de estructuras y de servicios⁴⁴.

Entonces, si existen las circunstancias (argumentos lógicos y pragmáticos, demanda institucional y consenso social), *mutatis mutandis*, como se preguntaba Luis Ortega: ¿por qué no hemos sido capaces de institucionalizar y activar hasta sus últimas consecuencias el principio de diferenciación? ¿Dónde radica el problema: en la ausencia de concretas propuestas académicas o prácticas, en la falta de implicación de las instituciones y de la sociedad afectadas o en el ámbito político⁴⁵?

De lo expuesto en los párrafos anteriores, se puede inferir, sin realizar ningún esfuerzo argumentativo, que las dificultades no se hallan, ni en la academia, ni en los gestores locales (políticos o técnicos), ni en las instituciones locales, ni en la sociedad.

Las complicaciones aparecen en el plano político: en el ámbito de la promoción de propuestas normativas concretas y en el campo del desarrollo de políticas públicas específicas y coherentes.

cipio (*La Administración local*, cit., p. 71). Vid., además, los otros autores citados en esta obra.

⁴² Vid., por ejemplo, en el campo de la gestión administrativa las contribuciones canalizadas a través del Consejo General de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local (COSITAL) (<https://www.cosital.es>). Vid., también, a nivel político: <https://gobernanzapequenosmunicipios.org>.

⁴³ Vid., por ejemplo, los diversos documentos elaborados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (<https://www.femp.es>) y sus homólogos regionales.

⁴⁴ Vid., por ejemplo, iniciativas como: <https://repoblacion.org> y, sobre todo, las grandes movilizaciones convocadas por, entre otros, *Teruel Existe* y *Soria ¡Ya!*, como por ejemplo la del 31 de marzo de 2019, en Madrid, donde participaron más de un centenar de plataformas ciudadanas, y más de 100.000 personas del país, que se denominó «Revolución de la España Vacía» (cfr. <https://acortar.link/FmUlbk>, consultado en febrero de 2026).

⁴⁵ Cfr. L. ORTEGA, *Diferenciación frente a la uniformidad en la organización territorial local*, cit., p. 79.

3.1. *El bloque político en el impulso de reformas normativas*

A nivel nacional, tras diversas iniciativas fallidas, se activó el proceso para ajustar la normativa básica de régimen local a las circunstancias específicas de miles de nuestros ayuntamientos de pequeñas dimensiones⁴⁶. No obstante, este proceso culminó (en falso) con la aprobación del Real Decreto – Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Su cicatera regulación no constituye un estatuto específico para los pequeños municipios, ni supone una adecuada implementación del principio de diferenciación⁴⁷.

La insatisfacción generada por esta norma llevó, el 9 de abril de 2024, a que la Comisión de Política Territorial del Congreso de los Diputados, con el respaldo de la mayoría de los grupos parlamentarios, aprobase, con modificaciones, la Proposición no de Ley, número 161/000361, para la elaboración de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población⁴⁸, presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Además, antes de finalizar ese año 2024, la Comisión de Entidades Locales del Senado, en su sesión del día 14 de noviembre, aprobó la moción del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, número 661/000688, por la que se insta al Gobierno a regular el Estatuto Básico de los municipios de menor población para establecer un régimen jurídico propio y singular que permita dotarlos con suficientes recursos para actuar de forma

⁴⁶ Vid. E. CARBONELL PORRAS, *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15, 2021, *passim*. Sobre las expectativas generadas, vid.: R. RIVERO ORTEGA, *¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada?*, en *Revista de estudios locales. Cunal*, 255, 2022, pp. 10 – 27.

⁴⁷ Vid. M. ALMEIDA CERREDA, *El reto de articular el principio de diferenciación en el nivel municipal*, cit.

⁴⁸ De acuerdo con la misma: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que en 2024 cumpla con los compromisos adquiridos para el desarrollo normativo de un estatuto para los municipios menores o en riesgo de despoblación y lo traiga al Congreso de los Diputados para su debate y aprobación» (<https://acortar.link/gI1PrM>, consultado en febrero 2026).

más eficaz y eficiente⁴⁹. En este caso, la moción fue aprobada gracias, exclusivamente, a la mayoría absoluta del Partido Popular en el Senado. De todo lo expuesto se pueden sacar dos conclusiones. Por una parte, que, pese al impulso parlamentario, la aprobación de una regulación específica, en aplicación del principio de diferenciación, para los pequeños ayuntamientos, no parece encontrarse, actualmente, dentro de las prioridades normativas del Gobierno (en espera de que se apruebe el Plan Normativo Anual 2026). Y, por otra parte, que, con el transcurso del tiempo, se ha ido debilitando y perdiendo el consenso parlamentario sobre los tiempos y el procedimiento para aprobar tal disciplina⁵⁰.

A tenor de lo indicado, el 16 de octubre de 2024, por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, en la Comisión de Despoblación y Reto Demográfico del Senado, es previsible que la elaboración de un régimen especial para los ayuntamientos de menor dimensión se dilate en el tiempo de forma considerable y, por ello, que la completa implementación del principio de diferenciación en el nivel municipal español sea una cuestión de años, como mínimo⁵¹.

A nivel autonómico no se ha exprimido al máximo las posibilidades de establecer regímenes diferenciados que el artículo 30 LBRL, antes mencionado, otorgaba. Sólo algunas Comunidades Autónomas han hecho un uso muy limitado de esa habilitación. Entre estas normas se pueden citar: el artículo 45 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, que permite establecer regímenes especiales en los municipios turísticos, industriales, mineros, con déficit medio ambiental, históricos, costeros o de tradición pesquera o por razón del tamaño de sus términos municipales o

⁴⁹ Su texto decía: «La Comisión de Entidades Locales del Senado insta al Gobierno a remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en el que se adicione un nuevo Título que regule el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población para establecer un régimen jurídico propio y singular que permitan a estos municipios actuar de forma más eficaz y eficiente, dotándoles de suficientes recursos humanos, económicos y materiales con el objetivo de fijar la población en el territorio, establecer mecanismos que garanticen el funcionamiento democrático de sus instituciones y facilitar la prestación de servicios públicos esenciales de calidad para su población». (Vid. <https://acortar.link/V0D2cH>, consultado en febrero de 2026).

⁵⁰ Vid. M. ALMEIDA CERREDA, *A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 2025, pp. 525 – 556.

⁵¹ Vid. M. ALMEIDA CERREDA, *El reto de articular el principio de diferenciación en el nivel municipal*, cit.

la dispersión de su población; el artículo 34 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que dispone que las Leyes de la Comunidad Foral reguladoras de los distintos sectores de acción pública podrán establecer regímenes especiales para ayuntamientos que por su situación geográfica, actividad primordial, patrimonio histórico – artístico, o cualquier otra peculiaridad hagan aconsejable un tratamiento diferenciado en su organización o en su sistema de financiación; los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla – La Mancha, que establecen la posibilidad de crear regímenes especiales para municipios con características diferenciadoras, como la ubicación geográfica, el elevado número de núcleos de población o su carácter histórico – artístico o el predominio de actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes; el artículo 88.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, el cual dispone que, por sus singulares características, gozarán de un régimen especial los ayuntamientos turísticos, los histórico – artísticos, los industriales, los pesqueros y los rurales, cuyas condiciones y líneas básicas traza someramente⁵²; los artículos 77, 78 y 80 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que, en primer lugar, permiten que los municipios de población inferior a 5.000 habitantes tengan un régimen especial, fijando una regulación de muy limitado alcance; que, en segundo lugar, prevén un régimen especial para los municipios histórico – artísticos (artículo 78) y, finalmente, que autorizan que las Leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública puedan establecer también tratamientos diferenciados para aquellos municipios en los que predominen actividades mineras, tengan características propias en relación con el ámbito material de la regulación sectorial o concurren otras circunstancias objetivas que lo justifiquen (artículo 80); el artículo 58 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, el cual establece la posibilidad de que los ayuntamientos de población inferior a 1.000 habitantes puedan acogerse a un régimen simplificado de funcionamiento, que apenas esboza, además de prever en otros preceptos regímenes especiales para municipios monumentales (artículo 59) y para municipios con núcleos de población diferenciados

⁵² Vid. Luis MÍGUEZ MACHO, *El municipio gallego: organización y regímenes municipales especiales*, en J. L. CARRO FERNÁNDEZ – VALMAYOR (dir.), *Derecho local de Galicia*, Madrid, Iustel, 2017, pp. 183 – 227.

(artículo 60); la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, la cual establece, por una parte, un régimen especial para los ayuntamientos monumentales (artículo 48) y para los ayuntamientos con núcleos de población diferenciados (artículo 49); la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, que contempla, en su artículo 42, que, mediante Ley, podrá establecerse un régimen de organización y funcionamiento simplificado para los municipios con población inferior a 1.000 habitantes, y que, además, en su artículo 41 contiene un régimen especial para los municipios turísticos⁵³.

No obstante, esta paupérrima actividad pasada de las Comunidades Autónomas, no permite descartar, completamente, que, ahora, ante el bloqueo de la política nacional, estas puedan asumir el protagonismo en el proceso de implementación del principio de diferenciación en el nivel de los pequeños municipios, al amparo del citado artículo 30 LBRL. En este sentido, cabe destacar la encomiable labor de Aragón. El Pleno de las Cortes Aragonesas acordó constituir una Comisión Especial de Estudio sobre la «Creación del estatuto jurídico del pequeño y mediano municipio de Aragón». Fruto de las labores de esta Comisión, resultó el Acuerdo del Pleno de las Cortes, de 27 de marzo de 2025, por el que se aprueba el Dictamen elaborado por la Comisión Especial de Estudio sobre la normativa especial para pequeños ayuntamientos⁵⁴.

⁵³ Recientemente se ha aprobado la Ley catalana 8/2025, de 30 de julio, del Estatuto de los municipios rurales. Este texto, entre otras finalidades, pretende establecer un régimen específico para los ayuntamientos de carácter no urbano que permita lograr el equilibrio territorial y la igualdad de sus habitantes, así como implantar un sistema de financiación propio que asegure la adecuada prestación de los servicios en condiciones de igualdad, respecto al resto de municipios catalanes. Esta norma, no obstante, no configura un auténtico estatuto para los pequeños ayuntamientos, pues, de entre las materias identificadas como esenciales en su contenido (vid. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, cit.), únicamente se recogen, por una parte, disposiciones relativas a las relaciones interadministrativas – en las que se regulan la delegación de competencias y los encargos de gestión, autorizándose expresamente que puedan realizarse a favor de otros municipios – y, por otra, alguna previsión en materia de simplificación administrativa, como la elaboración de planes de protección civil mediante modelos abreviados (Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios*, cit.). Ahora bien, lo que sí podría resultar de la aprobación de este proyecto es una mejora de la financiación de estos entes; pues, se prevé la creación de un fondo específico de municipios rurales y un fondo de inversión para ayuntamientos rurales.

⁵⁴ Vid. <https://acortar.link/8vOpGp> (consultado en febrero de 2026). Un profundo análisis de esta iniciativa se puede encontrar en: J. L. BERMEO LATRE, *Los pequeños municipios en el régimen*

En este dictamen se aboga por elaborar una ley autonómica de pequeños municipios, sin esperar a una ley estatal o una modificación de la normativa básica. Entre los posibles contenidos que se apunta que debería abarcar dicha regulación hay muchos de los que se han defendido como indispensables por la doctrina para constituir un auténtico estatuto de los pequeños ayuntamientos, como, por ejemplo, medidas de simplificación organizativa o de simplificación de los procedimientos de carácter económico⁵⁵.

No obstante, conviene destacar que no todas las medidas que se proponen – por ejemplo, en el ámbito de la simplificación de la contratación pública – pueden ser objeto de regulación directa por parte del legislador autonómico; de modo que su implementación requeriría, en algunos casos, una negociación con el Estado, para la adaptación o adecuación de la normativa básica en esa materia. Pero, este paso, lejos de verse como una limitación, debe verse como algo positivo. Pues, el impulso de una Comunidad Autónoma en defensa de los intereses de sus pequeños municipios puede beneficiar, indirectamente, también a pequeños ayuntamientos de otros territorios. Y, por último, desde luego está el efecto imitación propio de la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas españolas: si Aragón aprueba esta ley⁵⁶, muchas otras Comunidades seguirán su misma senda⁵⁷.

3.2. Antinomias y brechas en el diseño y en el despliegue de las políticas públicas que afectan, directa o indirectamente, a los pequeños municipios

El mundo político, en su faceta no normativa, presenta, hoy por hoy, más sombras que luces en la atención a las especialidades de los pequeños ayuntamientos⁵⁸.

local: el caso particular de Aragón, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 15, 2025, pp. 69 – 88.

⁵⁵ Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios*, cit.

⁵⁶ Hay que tener en cuenta que esta iniciativa ha quedado en el aire, tras las elecciones celebradas el 8 de febrero de 2026, vid. <https://acortar.link/dgLggE> (consultado en febrero de 2026).

⁵⁷ Vid. E. A. FERNÁNDEZ, *El estado autonómico federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

⁵⁸ Vid., sobre la crisis de la Ley como instrumento de programación de la actividad administrativa, J. L. CARRO FERNÁNDEZ – VALMAYOR, *Ley y Administración Pública. Una contribución a la historia dogmática del principio de legalidad administrativa*, Madrid, Iustel, 2025.

Por una parte, se aprueban documentos como el «Plan 130 Medidas frente al Reto Demográfico». Este pretendía ser un programa transversal de gobierno que situase a los pequeños municipios como protagonistas de la recuperación económica y social. Para ello, a través de 10 ejes de actuación, el Plan tenía como objetivo transformar la realidad de estas localidades mediante medidas concretas: llevar la plena conectividad digital a los pueblos; impulsar la innovación en sus economías locales y blindar el acceso a servicios básicos. Su objetivo era claro: eliminar la brecha territorial, poner en valor los recursos propios del mundo rural y asegurar que los pequeños municipios fuesen espacios de futuro, con las mismas oportunidades de crecimiento que las grandes urbes⁵⁹.

No cabe duda de lo positivo de estas iniciativas, aunque, por desgracia, el impacto real de estas, en beneficio de los pequeños ayuntamientos, ha sido muy limitado, como señala el Tribunal de Cuentas en su Informe n. 1.643, de fiscalización operativa y con enfoque evaluador del «Plan 130 Medidas frente al Reto Demográfico», ejercicios 2021 a 2023, aprobado por su Pleno el 23 de octubre de 2025⁶⁰.

Por otro lado, cuando se diseñan políticas de Estado, a los pequeños se les aplican los mismos criterios que a los grandes municipios (en lugar de cláusulas más beneficiosas para apoyarlos), lo que demuestra el fracaso en nuestro sistema del “Mecanismo de Garantía Rural” (*Rural Proofing*⁶¹). Por desgracia, los ejemplos no faltan. Sólo en el último año han sido objeto de fuerte polémica los siguientes, además de los endémicos, como los que afectan a los servicios sanitarios, escolares o sociales: la supresión de paradas ferroviarias en pequeños municipios⁶²; la reducción de la

⁵⁹ Sobre esta fórmula de actuación, vid.: J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023.

⁶⁰ Vid. <https://acortar.link/sjiOox> (consultado en febrero de 2026)

⁶¹ Sobre este sistema y sus potencialidades, vid.: M. MATÍAS FERNANDO PABLO, D. TERRÓN SANTOS, J. L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, N. LIBERTAD RODRÍGUEZ PEÑA, A. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ y P. TALAVERA CORDERO, *Administrative rural proofing for territories with demographic challenges*, Madrid, Colex, 2024.

⁶² Vid. <https://acortar.link/15EaGb> (consultado en febrero de 2026).

red de transportes por carretera, dejando fuera de la misma a pequeños ayuntamientos⁶³ o la reducción de los servicios postales⁶⁴.

4. *Coda*

El modelo uniformista está agotado, hemos llegado a un punto donde la realidad social y territorial de los pequeños municipios ya no puede ser contenida dentro de los moldes decimonónicos que los asfixian administrativamente; no obstante, los poderes públicos centrales no se mueven eficazmente, ni a nivel legislativo, ni a nivel ejecutivo.

Estamos, pues, desgraciadamente lejos del fin real de la historia homogenea de nuestro municipalismo. En consecuencia, es necesario alzar la voz, desde la Academia, para que, en los procesos de reforma normativa local que ya se hayan en marcha (como en Galicia) y los que se gesten en un futuro próximo, se consagre el principio de diferenciación con plena fuerza y completo alcance⁶⁵.

⁶³ Vid. <https://acortar.link/E2K7Vb> (consultado en febrero de 2026).

⁶⁴ Vid. <https://acortar.link/Y6P2VA> (consultado en febrero de 2026).

⁶⁵ Recientemente, a principios de febrero de 2026, se ha publicado el Anteproyecto de Ley de Administración Local de Galicia en el Portal de Transparencia de la Xunta de Galicia. En este documento, no se contiene ningún régimen especial para los pequeños municipios, salvo una concreta previsión en el artículo 76 «Especialidades en materia de personal en los municipios en situación de reto demográfico», que puede resultar de notable utilidad para los pequeños ayuntamientos para atraer y retener talento. Por lo demás, si la norma se aprobase en estos términos sería otra ocasión desperdiciada para la implementación del principio de diferenciación, el cual no menciona ni directa ni indirectamente. En este texto, se puede leer: «Sección 2ª. Régimen especial de los municipios en situación de reto demográfico».

Artículo 72. Ámbito de aplicación

1. Las normas previstas en este capítulo serán de aplicación a los municipios en situación de reto demográfico, entendiéndose por tales aquellos en los que concurren las siguientes circunstancias:

a) Una población inferior a 5.000 habitantes según las cifras oficiales de población.

b) Un crecimiento vegetativo por cada 1.000 habitantes inferior al – 10%.

c) Una tasa de variación de la población, en los últimos cinco años, negativa.

d) Una densidad de población inferior o igual a 20 habitantes por km2 según las cifras oficiales de población a uno de enero del año anterior.

2. La Xunta de Galicia, a través del Instituto Galego de Estatística, publicará y actualizará, anualmente, el listado de municipios en situación de reto demográfico. Artículo 73. Delegación de funciones y encargos de gestión

1. Los municipios en situación de reto demográfico pueden encargar la tramitación de los expedientes en materia de ordenación territorial y urbanismo, contratación y recursos humanos a las administraciones públicas o entes supramunicipales a los que pertenezcan y a las diputaciones

Por otro lado, las instituciones y la sociedad deben continuar luchando contra la incoherencia sistémica: se proclama el apoyo a los pequeños ayuntamientos en miles de documentos administrativos y, simultáneamente, se aprueba la implementación de políticas concretas que contribuyen a su asfixia económica y social.

provinciales. La efectividad del encargo de gestión requiere la aprobación correspondiente del pleno del municipio en situación de reto demográfico y del pleno del ente local que lo asume.

2. El encargo de gestión se formaliza mediante convenio firmado entre las administraciones públicas interesadas, que se publicará en el boletín oficial de la provincia correspondiente. El convenio debe incluir, como mínimo, la actividad objeto del encargo, su vigencia y las instrucciones para su correcta ejecución.

3. La delegación de funciones de los municipios en situación de reto demográfico no puede afectar en ningún caso a la adopción de acuerdos por parte de los órganos de gobierno municipal.

Artículo 74. Asistencia provincial a los municipios en situación de reto demográfico

1. Con el fin de corregir los desequilibrios demográficos en el ámbito territorial de los municipios en situación de reto demográfico, las diputaciones provinciales orientarán sus políticas hacia la consecución de ese objetivo mediante la garantía de los servicios públicos de competencia municipal y el fomento del desarrollo económico y social de carácter endógeno.

2. Las diputaciones provinciales atenderán con carácter prioritario las solicitudes de cooperación y asistencia presentadas por estos ayuntamientos, garantizando en todo caso a prestación de los servicios mínimos en estos territorios.

3. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y las líneas de subvención provinciales priorizarán los municipios en situación de reto demográfico.

Artículo 75. Asistencia autonómica a los municipios en situación de reto demográfico

1. La Xunta de Galicia fomentará, a través de planes de actuaciones específicos, el asentamiento poblacional y la actividad económica en estos municipios, especialmente a través de medidas de digitalización, vivienda, movilidad y emprendimiento rural, incentivando la atracción de nuevos residentes mediante proyectos de innovación social.

2. Se promoverá la transición ecológica y el aprovechamiento sostenible de recursos locales de estos municipios.

3. El reparto anual entre los ayuntamientos gallegos del denominado Fondo Incondicionado General regulado en el artículo 208 de la presente ley se realizará aplicando, entre otras, la variable de reto demográfico en los términos señalados en el citado precepto.

4. La Administración autonómica y las entidades instrumentales del sector público autonómico con competencias en el ámbito local llevarán a cabo un proceso de revisión normativa con el fin de simplificar los trámites administrativos y eliminar las cargas burocráticas innecesarias que faciliten el desarrollo de iniciativas públicas y privadas en estos municipios.

5. Las líneas de ayuda que tengan como destinatarios los municipios priorizarán a los municipios en situación de reto demográfico.

Artículo 76. Especialidades en materia de personal en los municipios en situación de reto demográfico

Los municipios en situación de reto demográfico podrán establecer, en sus presupuestos, un complemento específico destinado a compensar las especiales condiciones territoriales de prestación del servicio. Este complemento podrá modularse atendiendo a la residencia efectiva en el término municipal». Vid. <https://acortar.link/BK9GwJ> (consultado en febrero de 2026).

Y ello debe ser así, porque, parafraseando a Luis Jordana de Pozas, cuando el régimen local se basa en la diversidad de los entes locales que lo integran, como lo hace cualquier ser vivo, compuesto de muchedumbre de órganos y células heterogéneos, esto permite que, por el Estado en su conjunto, fluya, de forma regulada y acompasada, una corriente que nutre, oxigena y renueva todos los centros vitales; animando y vivificando todo el cuerpo administrativo⁶⁶.

Me gustaría cerrar este trabajo con un canto a la esperanza. No obstante, después de lo expuesto en este opúsculo, y tras años de estudio de esta materia, no es tal mi convicción; en la línea de lo intuido por Luciano Vandelli, si bien las circunstancias han cambiado, al no existir una real y decidida voluntad política de apostar por la heterogeneidad normativa y aplicativa, parece claro que los pequeños ayuntamientos seguirán siendo huéspedes de Procusto⁶⁷.

En consecuencia, por desgracia, muchos pequeños municipios desaparecerán físicamente antes de que los legisladores y gobernantes adopten disposiciones que logren salvarlos. La depresión económica y la crisis demográfica parecen abocar a nuestros pequeños ayuntamientos a tal triste fin, haciendo fútiles nuestros esfuerzos; si bien, ello, siguiendo las enseñanzas de San Juan Pablo II, no nos exime de perseverar en la consecución del bien común, en nuestro caso, el de las pequeñas comunidades con las que debemos ser solidarios (Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*, 1987, punto 38), además de ser un imperativo constitucional para todo español: académico, político o activista social⁶⁸. En ningún caso, debemos ceder a la tentación del desaliento y de la desconfianza cuando veamos que nuestras acciones no producen los frutos esperados

⁶⁶ Vid. *Tendencias europeas actuales del régimen local*, Imprenta Viuda de Galo Sáenz, Madrid, 1948, p. 94.

⁶⁷ PROCUSTO (el “estirador”), también conocido como DAMASTES (“avasallador” o “controlador”), todos ellos sobrenombres del bandido POLIPEMÓN, según cuenta APOLODORO en su *Biblioteca mitológica*.

⁶⁸ Haciendo una lectura sistemática de su artículo 2 que dispone: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» y 138 que proclama: «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución (...)».

de forma inmediata (*Discurso a los Jóvenes en Santiago de Compostela*, 1989; *Mensaje Urbi Et Orbi*, Pascua, 20 de abril de 2003).

No obstante, por lo antes expuesto, estimo que lo más oportuno es cerrar este trabajo con otra cita de Dante, en este caso de la Divina Comedia (Paraíso, XVI, 73 – 78):

*«Se tu riguardi Luni e Urbisaglia
come sono ite, e come se ne vanno
di retro ad esse Chiusi e Sinigaglia,
udir come le schiatte si disfanno
non ti parrà nova cosa né forte,
poscia che le cittadi termine hanno».*

Is it possible for small municipalities to abandon the Procrustean bed?
Marcos Almeida Cerreda

Abstract: Il presente articolo analizza l'uniformità normativa in materia di regime locale: un modello che impone le stesse regole ai comuni piccoli e grandi. Questo modello risulta soffocante per i comuni di dimensioni minori, poiché richiede loro l'esercizio di competenze e l'esecuzione di pratiche burocratiche che non sono in grado di gestire. Si propone la piena e completa incorporazione del principio di differenziazione nell'ordinamento spagnolo come soluzione necessaria per adattare le regole che disciplinano la vita locale alla realtà demografica e socioeconomica di ciascun comune. Sebbene questo principio abbia iniziato ad apparire negli statuti di autonomia e nelle leggi statali e autonome, la sua accoglienza è, come dimostrato nel testo, manifestamente migliorabile. A questa realtà normativa attuale si aggiunge la mancanza di volontà politica di avanzare in questa direzione e l'attuazione di politiche antinomiche che finiscono, nel migliore dei casi, per neutralizzarsi a vicenda.

Abstract: This article analyzes regulatory uniformity in local government: a model that imposes the same rules on small and large municipalities. This model is stifling for smaller municipalities, as it requires them to exercise powers and carry out bureaucratic procedures that they cannot manage. The full and complete incorporation of the principle of dif-

ferentiation into Spanish law is proposed as the necessary solution to adapt the rules governing local life to the demographic and socioeconomic reality of each municipality. Although this rule has begun to appear in the statutes of autonomy and in state and regional laws, its reception is, as the text shows, clearly improvable. In addition to this current regulatory reality, there is a lack of political will to move forward in this direction and the implementation of contradictory policies that, in the best of cases, end up neutralizing each other.

Parole chiave: piccoli Comuni; uniformità nell'amministrazione locale; principio di differenziazione.

Keywords: small Municipalities; uniformity in local government; principle of differentiation.

Oltre il paradigma dello Stato erogatore: lo Stato garante e l'evoluzione degli strumenti perequativi per l'autonomia comunale e la garanzia dei LEP

*Elena D'Orlando**

1. *Modelli di decentramento e autonomia locale*

Il modello italiano di decentramento è caratterizzato da alcune incertezze e incoerenze, determinate (anche) dal fatto che esso tende a coniugare elementi strutturali ibridi, ovvero propri di modelli costituzionali tra loro differenti. A questo riguardo è possibile individuare, sebbene schematicamente, due distinte direttrici lungo le quali lo Stato regionale italiano avrebbe potuto svilupparsi: l'una volta al potenziamento delle autonomie regionali in un contesto federale classico; l'altra mirante, invece, alla valorizzazione delle autonomie locali secondo una logica municipalista. È noto che l'esito della riforma costituzionale del 2001 non ha percorso con chiarezza né l'una né l'altra strada.

La prima opzione avrebbe significato, tra l'altro, conferire a tutte le Regioni la potestà legislativa in materia di enti locali, configurando quindi un ordinamento statale complessivo strutturato su due soli livelli di governo (Stato centrale e Regioni)¹. Nei sistemi federali l'autonomia locale viene infatti ricondotta nell'ambito dell'ordinamento del livello di governo intermedio, il quale ne rappresenta il quadro di riferimento, poiché sono le fonti normative dell'entità federata che contribuiscono a definire, dandovi contenuto e attuazione, il principio di autonomia degli enti territoriali mino-

* Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Udine.

¹ Come accade, per l'appunto, negli ordinamenti federali. Nel panorama europeo, la dottrina di lingua tedesca considera tale assetto dualistico un dato scontato, sia nel caso in cui accolga, sul piano teorico, il principio di equiordinazione tra *Bund* e *Länder* quali componenti del *Gesamtstaat* (come nel caso austriaco: T. ÖHLINGER, H. EBERHARD, *Verfassungsrecht*, Wien, facultas, 2025, p. 122), sia laddove l'enfasi sia posta sul principio *Bundesrecht bricht Landesrecht*, quale generalizzata clausola di chiusura del riparto delle competenze (il riferimento è, evidentemente, all'ordinamento tedesco, in cui tale principio è formalizzato nell'art. 31 GG: H. MAURER, K. – A. SCHWARZ, *Staatsrecht I*, München, C.H. Beck, 2023, p. 274 ss.).

ri, riconosciuto e garantito a monte dal dettato costituzionale. La seconda, invece, avrebbe comportato la creazione di un sistema composto da una pluralità di ordinamenti giuridici, posti su un piano di equiordinazione, in cui privilegiare le esigenze di garanzia e di separazione degli enti territoriali minori nei confronti della Regione, sia pure entro i limiti di compatibilità con le esigenze di funzionalità del sistema, al centro del quale collocare lo Stato (modello c.d. «stellare»²), dotando però di pari passo gli enti locali di strumenti che consentissero loro di incidere effettivamente sulla formazione degli atti statali o regionali dai quali dipende la configurazione, in concreto, della loro autonomia.

Attualmente (specie con riferimento alle Regioni ordinarie) l'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo pare perpetuare quell'incertezza ricostruttiva che caratterizzava il disegno costituzionale originario³, rispetto al quale si poteva evincere tanto che l'amministrazione regionale dovesse essere considerata ente di governo delle autonomie locali (vista la sua potestà legislativa, programmatica e di controllo, incidente sull'ambito di autonomia degli enti minori), quanto che i rapporti intercorressero direttamente tra enti territoriali minori e Stato, poiché le Province e i Comuni erano costituzionalmente garantiti, proprio nei confronti delle Regioni, attraverso la legislazione statale (allora le leggi generali della Repubblica di cui all'abrogato art. 128 Cost., ora quelle costituenti esercizio della potestà legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p Cost.).

La stessa giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione del 2001 ha contribuito, peraltro, ad alimentare tali contraddizioni. Da un lato, affermando che gli enti locali, considerati un tempo parte dell'amministrazione statale indiretta, sono ora riconosciuti dalla Costituzione come soggetti di autonomia politica e amministrativa, in quanto esponenziali di collettività, enfatizzando quindi la logica municipalista⁴ e ammettendo al tempo stesso la possibilità che lo Stato impugni una legge regionale

² L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali – VIII ed.*, C. TUBERTINI (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2021, p. 361.

³ L. PALADIN, *Fondamento costituzionale e natura del ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, in AA. VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 21 ss.

⁴ V., ad es., Corte cost., sent. n. 285/2006.

per violazione dell'autonomia locale⁵. Dall'altro, legittimando le Regioni a ricorrere avverso la legge statale per violazione di competenze degli enti locali, sul presupposto che la lesione dell'autonomia locale integri potenzialmente un danno anche per la Regione, avvalorando così una visione di segno opposto⁶.

Una considerazione a sé stante riguarda le Autonomie speciali dell'arco alpino, dove il rapporto tra Regione/Provincia ed enti locali è più organico in virtù dei più ampi margini di autonomia regionale/provinciale sul piano legislativo, amministrativo e finanziario e dove si può delineare con maggiore chiarezza la tendenza alla costruzione di un sistema territoriale integrato: in questi ordinamenti la Regione o la Provincia autonoma assolve concretamente il ruolo di livello di governo di riferimento delle autonomie locali, disciplinando non solo le «componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali»⁷, ma altresì ulteriori profili rilevanti come le forme associative, la finanza locale e i tributi locali, i controlli⁸. In tali contesti si può concretamente constatare la centralità e l'importanza della Regione (o della Provincia autonoma) come ente dotato di un proprio indirizzo politico, non solo nella concreta conformazione della forma di amministrazione (infra)regionale/provinciale, ma anche e (oggi) soprattutto ai fini dei meccanismi di coordinamento della finanza pubblica e della perequazione⁹, con particolare riferimento all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e alla partecipazione alla solidarietà nazionale¹⁰.

⁵ Art. 31, comma 3 l. n. 87/1953.

⁶ V., ad es., Corte cost., sent. n. 194/2019, anche per il richiamo ai precedenti; v. altresì l'art. 32, comma 2 l. n. 87/1953.

⁷ Sistema elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali; Corte cost., sent. n. 220/2013.

⁸ Corte cost., sent. n. 360/1993.

⁹ La finanza e i tributi locali non rientrano oggi nell'ambito della competenza delle due Regioni speciali insulari. Per una più ampia panoramica, E. D'ORLANDO, *Gli enti locali nelle Regioni e Province ad autonomia speciale*, in F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 435 ss.

¹⁰ V. *amplius* E. D'ORLANDO, *La Regione come baricentro della comunità territoriale e la nuova «alleanza» con il sistema degli enti locali*, in *Le Reg.*, 6, 2021, p. 37 ss. Sugli specifici profili della finanza locale, U. GALMARINI, R. SECOMANDI, *La finanza locale decentrata nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia*, in *Ec. It.*, 1, 2025, p. 263 ss.

2. *Il livello di governo locale e l'attuazione del federalismo fiscale*

Nel quadro sinteticamente descritto si cala l'attuazione del sistema di finanza pubblica multilivello disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, ancora oggi in corso di attuazione, che poggia sulla legge delega n. 42/2009 e sui relativi decreti di attuazione, tra i quali rilevano in questa sede specialmente il n. 216/2010 sulla determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province, il n. 23/2011 sulla finanza comunale e il n. 68/2011 sulla finanza regionale e provinciale.

Il percorso attuativo ha incontrato, come noto, ostacoli di ordine tecnico e soprattutto politico; si è dovuto confrontare con riforme concomitanti, quali quella dell'ente Provincia; ha scontato il deterioramento del quadro generale di finanza pubblica seguito alla crisi economico – finanziaria globale; ha subito i contraccolpi della crisi pandemica dalla quale, però, ha preso nuovo slancio. Quest'ultimo riferimento è alla *milestone* del PNRR relativa alla riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14), che prevede – tra l'altro – l'entrata in vigore, entro giugno 2026, del quadro normativo del federalismo fiscale come previsto dalla legge n. 42/2009 per le Regioni a statuto ordinario mediante: (a) l'aggiornamento della normativa vigente, con conseguente individuazione delle fonti di finanziamento regionale, in conformità all'art. 119 Cost.; (b) la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 7 d.lgs. n. 68/2011; (c) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e relativi costi e fabbisogni standard nelle materie già di competenza regionale (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale: art. 13 d.lgs. n. 68/2011)¹¹. Quantunque si tratti di obiettivi riguardanti le Regioni ordinarie, gli interventi determineranno delle ripercussioni anche sugli enti locali, specie con riferimento alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, riguardando materie nelle quali i Comuni esercitano le

¹¹ Più in generale, la *milestone* ha l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma consiste nello stabilire i parametri del federalismo fiscale per le Regioni ordinarie e nell'adottare la disciplina relativa al federalismo fiscale per le Province e le Città metropolitane. Su quest'ultimo aspetto si ricorda che la legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020) ha determinato un nuovo sistema di finanziamento del comparto provinciale, integrato dalla legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021).

loro funzioni amministrative. Un primo riscontro in tal senso è rinvenibile nelle disposizioni della legge di bilancio per il 2026 relative ai LEP per il sociale e per la disabilità (art. 1, commi 698 – 711 l. n. 199/2025).

Ritornando al modello di finanziamento del governo locale previsto dalle fonti sopra citate, esso poggia sui seguenti capisaldi, peraltro comuni a tutti gli enti autonomi territoriali: l'allocazione delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche di ciascun ente territoriale con tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, trasferimenti perequativi non vincolati; il riparto dei trasferimenti perequativi calcolato sul divario tra il fabbisogno standard di spesa – che rappresenta le necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti sociodemografici della popolazione residente¹² – e la capacità fiscale dell'ente – che è la misura della sua capacità di prelievo che non risente dello sforzo fiscale –; la copertura, attraverso la corretta individuazione dei fabbisogni standard, della spesa relativa ai LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La logica del modello si basa sul principio di corrispondenza tra risorse e funzioni e sul principio di responsabilità per le entrate correlata alla responsabilità per le spese, nella prospettiva di garantire certezza e programmabilità delle risorse onde consentire a ciascun ente territoriale di esercitare la propria autonomia per conseguire, in ultima istanza, gli obiettivi costituzionali dell'eguaglianza nel godimento dei diritti e del buon governo delle risorse pubbliche. Di conseguenza, si elimina ogni forma di finanza derivata, escludendo trasferimenti di mero finanziamento e ammettendo solo quelli di natura perequativa o quelli vincolati a obiettivi specifici, tassativi e straordinari a favore di enti determinati. Il quadro è completato dall'assegnazione allo Stato della legislazione esclusiva riguardante: la perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.); l'individuazione delle funzioni pubbliche cui assicurare il finanziamento integrale ai sensi dell'art. 119, comma 4 Cost. (art. 117, comma 2, lett. p, Cost.); la determinazione dei LEP da garantire su tutto il territorio

¹² F. PORCELLI, F. VIDOLI, *A comprehensive model for the evaluation of standard expenditure needs and standard level of local services*, in *Loc. Gov. Stud.*, 5, 46, 2019, p. 734 ss.

nazionale (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), in modo da assicurare che il finanziamento integrale si traduca nell'espletamento effettivo delle funzioni pubbliche attribuite, anche considerata la natura non vincolata dei trasferimenti perequativi¹³.

I fabbisogni standard collegati alle funzioni fondamentali e ai LEP, quindi, sono il cardine del meccanismo di finanziamento degli enti locali. D'altro canto, la loro centralità è messa altresì in risalto dal potere che la Costituzione assegna al Governo centrale di sostituirsi agli enti territoriali qualora lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (art. 120, comma 2 Cost.).

Ciò premesso, gli esiti principali, ad oggi, del percorso di implementazione dei nuovi meccanismi standard di finanziamento degli enti territoriali – che sostituiscono il criterio della spesa storica con la perequazione basata sui fabbisogni di spesa e sulle capacità fiscali – possono essere così brevemente riassunti.

Per le Regioni, a partire dal 2013, si fa luogo, sia pur con una forte componente proporzionale alla popolazione, all'applicazione integrale del fabbisogno standard e della capacità fiscale per quanto riguarda il riparto della componente indistinta del Fondo Sanitario Nazionale. Ancora nella fase di avvio, invece, risulta il processo di perequazione e la fiscalizzazione dei trasferimenti afferenti alle materie diverse dalla sanità. Sul punto si ricorda la mappatura dei fondi statali da fiscalizzare operata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)¹⁴, nonché l'approvazione della l. n. 111/2023 recante la delega al Governo per la riforma fiscale e la già citata l. n. 199/2025 che definisce i LEP relativi alla sanità (richiamando i LEA: art. 1, comma 697), all'assistenza (LEP per il sociale e la disabilità: art. 1, commi 698 – 711) e all'istruzione (diritto allo studio universitario: art. 1, commi 712 – 714).

¹³ E. LONGOBARDI, F. PORCELLI, *Il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali. Riflessioni per un impianto più coerente con i principi costituzionali a dieci anni dalla riforma introdotta dalla legge 42 del 2009*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI (a cura di), *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 157 ss.

¹⁴ Si rinvia al parere reso in data 11 dicembre 2023 e reperibile all'indirizzo <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>.

Per le Province e le Città metropolitane, a partire dal 2022, è operativo un nuovo meccanismo di perequazione fiscale allineato ai principi costituzionali, che prevede due fondi perequativi separati per i due comparti, basati entrambi sulla differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali. Vi sono però tre criticità principali: un target perequativo limitato al 60%, che impedisce un finanziamento completo dei fabbisogni standard per tutti gli enti; l'assenza di autonomia fiscale per la maggior parte degli enti; la mancanza di una chiara definizione dei LEP¹⁵.

Per i Comuni (ad esclusione di quelli localizzati nelle Regioni a statuto speciale), con il riparto del Fondo di Solidarietà Comunale a far data dal 2015 è iniziato un lungo processo di transizione che, a normativa vigente, porterà all'applicazione integrale dei meccanismi standard nel 2030, come previsto dall'art. 1, comma 449 l. n. 232/2016. Tale circostanza, unita all'autonomia impositiva dei Comuni e, soprattutto, all'accuratezza delle metodologie di definizione dei fabbisogni standard connessi alle funzioni fondamentali dei Comuni medesimi, fanno sì che il comparto comunale sia quello rispetto al quale il processo di attuazione del federalismo fiscale risulta più avanzato e, in tale ambito, un'importanza cruciale rivestono gli strumenti perequativi.

3. Il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC): uno strumento di perequazione in itinere

Il FSC è lo strumento per il finanziamento dei Comuni delle Regioni ordinarie e dei Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna¹⁶, la cui dotazione annuale è definita per legge ed è ora alimentata dallo Stato e da una quota del gettito dell'imposta municipale propria (IMU). Le risorse vengono distribuite con funzioni sia di compensazione delle risorse attribuite in passato, sia di perequazione, in un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica. L'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali

¹⁵ V. *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale della Presidente della CTFS*, innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, maggio 2024, p. 3.

¹⁶ A questi ultimi, però, il riparto delle risorse non avviene secondo un criterio perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali.

e fabbisogni standard, è iniziata nel 2015 con l'assegnazione di quote via via crescenti del Fondo, in previsione del raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2030. Nel 2025 l'applicazione di fabbisogni standard e capacità fiscali è pari al 60%, superando così in percentuale l'applicazione del meccanismo storico¹⁷.

Il FSC è stato istituito dall'art. 1, comma 380 l. n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013) in sostituzione dell'originario Fondo Sperimentale di Riequilibrio Comunale (previsto dal d.lgs. n. 23/2011) in ragione della nuova disciplina dell'imposta municipale propria (IMU) introdotta dalla legge di stabilità per il 2013, che ha attribuito ai Comuni l'intero gettito IMU – ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo destinato allo Stato – nell'ambito di un intervento volto al consolidamento dei conti pubblici a fronte della crisi finanziaria manifestatasi in quel periodo. I vincoli dettati dall'esigenza del consolidamento dei conti pubblici, che ha richiesto nel corso degli anni un rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, nonché le frequenti modifiche della tassazione immobiliare, hanno reso, infatti, precario e incerto il quadro normativo della fiscalità municipale rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 23/2011, determinando un'instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni nonché della perequazione fiscale delle risorse¹⁸.

La legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 446 – 452 l. n. 232/2016) reca una disciplina a regime che: fissa la dotazione annuale del FSC, ferma restando la quota parte dell'IMU di spettanza dei Comuni che in esso confluisce annualmente; definisce i criteri di ripartizione del FSC, distinguendo tra la componente ristorativa, che viene ripartita tra i Comuni in misura puntuale (sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015) e la componente redistributiva, che viene invece ripartita tra i Comuni sulla base di criteri di tipo compensativo rispetto all'allocazione storica delle risorse e, dal 2015, di tipo perequativo, sulla base della differenza

¹⁷ DPCM 16 aprile 2025 e relativi allegati nn. 1 – 4, pubblicati sul supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale, del 10 giugno 2025, n. 132. Sul punto, F. PORCELLI, *L'effetto perequativo nel Fondo di Solidarietà Comunale: cosa rappresenta e come si calcola*, in *Eutopica. La rivista delle autonomie locali italiane*, 2, 2025, p. 156 ss.

¹⁸ M. BORDIGNON ET AL., *Le sfide per i Comuni italiani*, in *OCPI*, 13 aprile 2023.

tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla CTFS; prevede l'emanazione del DPCM di riparto del FSC entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo parere tecnico della CTFS e previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato – città e autonomie locali.

Nel FSC coesisteranno, sino al 2030, due meccanismi di riparto di natura redistributiva, entrambi operanti a risorse invariate, ovvero a vincolo di bilancio chiuso, nel processo di transizione¹⁹: il primo, che porta alla definizione della componente redistributiva storica, basata sul criterio di invarianza delle risorse storiche di ogni Comune a seguito del passaggio da ICI a IMU; il secondo, che determina la componente redistributiva standard, basata sulla perequazione delle risorse storiche in ragione della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali di ogni Comune. La transizione tra le due componenti redistributive genera un effetto perequativo che alimenta flussi di risorse orizzontali all'interno del FSC, modificando le risorse storiche di riferimento di ogni Comune per effetto del passaggio dal criterio compensativo storico al criterio perequativo standard²⁰.

Per effetto della perequazione standard, dal 2015 al 2025²¹ le risorse storiche che si sono spostate orizzontalmente tra Comuni ammontano, complessivamente, a 844 milioni di euro. L'effetto perequativo negativo ha interessato 3701 Comuni (in cui vive il 48% della popolazione) collocati principalmente nel centro nord e nelle aree interne della Penisola; si tratta in gran parte di aree caratterizzate da risorse storiche più alte della media. Parallelamente, dal 2015 al 2025, la perequazione ha portato ad un incremento delle risorse storiche di pari ammontare (844 milioni) a favore di 2856 Comuni

¹⁹ Il meccanismo standard a regime godrà di un incremento di risorse pari a quasi 2 miliardi, a fronte dell'entrata a regime del finanziamento degli obiettivi di servizio nel comparto socio – educativo (servizi sociali, asili nido e trasporto alunni con disabilità), risorse che dal 2021 stanno affluendo ai Comuni con un canale speciale dedicato: v. *infra*, par. 4.

²⁰ L'effetto perequativo di ogni Comune corrisponde alla seguente formula: *Effetto perequativo* = $P \times (\text{Componente redistributiva standard} - \text{Componente redistributiva storica})$, dove P è la percentuale di transizione (60% nel 2025, come sopra rilevato).

²¹ I dati riportati di seguito sono contenuti nell'*Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale della Presidente della CTFS*, innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 giugno 2025, p. 17 ss.

(in cui vive il 52% della popolazione), collocati principalmente nel centro sud, nelle aree costiere lungo tutta la Penisola e nelle Alpi piemontesi; in gran parte si tratta di aree caratterizzate da risorse storiche più basse della media e caratterizzate da maggiore densità abitativa. Da sottolineare che l'effetto perequativo è stato però notevolmente mitigato in questi anni, sia per effetto dei correttivi operanti in via strutturale dal 2017, che per effetto delle risorse aggiuntive affluite a fronte del ristoro delle riduzioni di entrata determinate dal d.l. n. 66/2014, a partire dal 2020. In totale, per effetto dei soli correttivi, è possibile stimare un ammorbidimento dell'effetto perequativo negativo vicino al 40%, con il risultato di rendere molto più graduale l'approdo a regime per i Comuni che devono arretrare maggiormente sul fronte delle risorse storiche, agevolando notevolmente l'assorbimento delle minori risorse nel processo ordinario di bilancio.

Oltre alle componenti redistributive, storiche e standard, nel FSC convivono cospicui flussi di trasferimenti statali privi di natura perequativa e di vincoli di destinazione. La presenza di questi trasferimenti pone, da un lato, un interrogativo circa l'aderenza di queste fonti all'art. 119, commi 3 e 5 Cost., secondo cui gli unici trasferimenti privi di vincolo di destinazione devono avere natura perequativa; dall'altro lato, mette in evidenza come la struttura complessiva del FSC abbia un carattere prevalentemente verticale²², determinato da un insieme eterogeneo di voci attribuite con criteri diversi, che si sono stratificati nel corso degli anni²³.

²² Attualmente la componente delle risorse verticali non perequate è pari a circa il 68% delle risorse totali del FSC (al netto delle componenti confluite nel Fondo per l'equità del livello dei servizi, su cui v. *infra*, sub 4). In origine il Fondo aveva invece carattere orizzontale. Successivamente sono stati effettuati numerosi "innesti" di componenti verticali, determinati dalla necessità di accompagnare in modo più agevole il completamento del processo di transizione verso la perequazione standard: M. BORDIGNON ET AL., *Il Fondo di Solidarietà Comunale: obiettivi e criticità*, in *OCPI*, 9 maggio 2023, p. 2 ss. In proposito, v. da ultimo la legge di bilancio per il 2025 (art. 1, commi 743 e 754 l. n. 207/2024), che mette a disposizione del comparto comunale ulteriori 310 milioni di euro, da erogarsi gradualmente tra il 2025 e il 2030.

²³ In particolare, si tratta: del ristoro IMU – TASI sull'abitazione principale corrispondente a 3,57 miliardi di euro; delle riduzioni di risorse previste dal d.l. n. 66/2014 e dalla l. n. 190/2014, comprensive di rettifiche corrispondenti a 1,74 miliardi di euro; degli ulteriori correttivi volti ad attenuare le variazioni generate dalla transizione al meccanismo standard pari, in aggregato, a 25 milioni di euro; delle risorse aggiuntive per i piccoli Comuni pari a 5 milioni di euro; degli accantonamenti finali a scopo precauzionale corrispondenti a 5 milioni di euro; delle risorse aggiuntive previste dall'art. 1, comma 449, lett. d – *quater* l. n. 232/2016 (pari a 499 milioni di euro nel 2024), rivolte per il 33% alla compensazione delle riduzioni di risorse ex d.l. n. 66/2014

A fronte di queste evidenze, se si intendesse raggiungere l'attribuzione del 100% dei trasferimenti del FSC con criteri perequativi, nei prossimi anni bisognerebbe affrontare il tema della standardizzazione della rilevante parte di trasferimenti erogati con criteri diversi dalla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali.

Un ulteriore aspetto da considerare della struttura dei flussi perequativi del FSC è rappresentato dal loro carattere parzialmente orizzontale di cui si è detto, che porta alcuni Comuni a versare risorse al Fondo piuttosto che a riceverne, in virtù di trasferimenti perequativi negativi. Ci si potrebbe chiedere se questa caratteristica della perequazione comunale costituisca un elemento di non aderenza del sistema al dettato costituzionale e ai principi attuativi previsti dalla l. n. 42/2009. Il dubbio potrebbe nascere dall'idea che la perequazione comunale debba seguire un'impostazione unicamente verticale come previsto per il comparto sanitario delle Regioni, dove tutte le Regioni ricevono una quota del Fondo Sanitario Nazionale, ad esclusione della più ricca che si trova a finanziare tutto il suo fabbisogno sanitario con risorse proprie.

Premesso che la Costituzione non entra nel dettaglio tecnico della struttura dei flussi perequativi, prescrivendone una struttura perfettamente verticale piuttosto che orizzontale o mista e affida al legislatore statale la potestà legislativa esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e), dalla l. n. 42/2009 emerge un'impostazione diversa per la struttura del fondo perequativo delle Regioni rispetto a quello degli enti locali.

Per le Regioni, all'art. 9 l. n. 42/2009 si fa esplicito riferimento all'istituzione di un fondo perequativo statale di carattere verticale, prevedendo il pareggio tra fabbisogno di spesa e capacità fiscale per la Regione più ricca e trasferimenti perequativi positivi per tutte le altre.

Per quanto riguarda gli enti locali, invece, l'art. 13 l. n. 42/2009, oltre a prevedere un ruolo attivo delle Regioni nella determinazione dei flussi perequativi (mai implementato), lascia aperte varie soluzioni circa la struttura verticale oppure orizzontale del meccanismo di perequazione. Per

e per il restante 67% a compensazione degli effetti negativi derivanti dalla transizione al meccanismo standard. I dati sono rinvenibili nell'*Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale della Presidente della CTFS*, cit., p. 20 ss.

il finanziamento delle funzioni fondamentali²⁴, si prevede che a livello di comparto la dimensione del fondo debba essere uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate, senza escludere, però, la possibilità che, per gli enti più ricchi, le entrate possano superare i fabbisogni generando trasferimenti negativi. Inoltre, per le funzioni diverse da quelle fondamentali, la perequazione deve essere rivolta a ridurre le differenze tra le capacità fiscali facendo emergere, così, in modo naturale, il carattere della orizzontalità dei trasferimenti. In definitiva, quindi, per gli enti locali la centralità delle entrate proprie come fonte di finanziamento delle spese, sancita dai principi costituzionali, avalla quantomeno la legittimità di un sistema misto²⁵. D'altro canto, a conferma della legittimità del sistema di perequazione misto sviluppatosi nel comparto comunale è intervenuta la Corte costituzionale la quale, nel rigettare un ricorso proposto dalla Regione Liguria, con la sentenza n. 63/2024 ha ribadito che il FSC non deve necessariamente seguire un modello di perequazione esclusivamente verticale, come sostenuto dalla ricorrente. Con il ricorso si impugnavano, infatti, le dispo-

²⁴ Si ricorda che le funzioni fondamentali dei Comuni, individuate dall'art. 14, comma 27 d.l. n. 78/2010, sono le seguenti: organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, comma 4 Cost.; edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; polizia municipale e polizia amministrativa locale; tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; servizi in materia statistica. Di queste, ai fini del calcolo dei fabbisogni standard (effettuato da Sogei s.p.a. con la collaborazione di IFEL: art. 5 d.lgs. n. 216/2010) vengono considerate le seguenti, che rappresentano la parte più cospicua della spesa comunale (circa il 92%): amministrazione generale; polizia locale; istruzione e asili nido; viabilità e trasporti; territorio e ambiente; servizi sociali (art. 3, comma 1 d.lgs. n. 216/2010). Si segnala che, a partire dal 2021, il servizio smaltimento rifiuti è stato escluso dalla perequazione fiscale comunale e non viene quindi considerato ai fini del calcolo della capacità fiscale e dei fabbisogni standard, ai sensi dell'art. 37 d.l. n. 50/2017.

²⁵ E. LONGOBARDI, F. PORCELLI, *Il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali*, cit., p. 166.

sizioni che incrementavano la dotazione finanziaria del FSC per il 2023, sostenendo che non erano sufficienti a mitigare gli effetti negativi di un sistema di perequazione orizzontale, che distribuisce le risorse basandosi su fabbisogni standard e capacità fiscali dei Comuni, piuttosto che su interventi diretti dello Stato per equilibrare disuguaglianze specifiche. La Corte ha chiarito che un modello di perequazione integralmente verticale, in quanto fondato esclusivamente sullo stanziamento di risorse statali, «è infatti espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma Cost., il quale attribuisce chiaramente allo "Stato" il compito di destinare "risorse aggiuntive" e di effettuare interventi speciali a favore di "determinati" enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (3.4 Cons. dir.). La Corte ha riconosciuto che il modello di perequazione orizzontale ha portato a determinate criticità, amplificando alcune disfunzioni nella distribuzione delle risorse tra i Comuni; tuttavia, ha anche rilevato che gli interventi normativi degli ultimi anni, attraverso la progressiva ricostituzione della componente verticale del FSC (cui contribuisce anche la disposizione che era stata impugnata), hanno attenuato tali disfunzioni. Dalle argomentazioni sviluppate dalla Corte si ricava che il modello perequativo orizzontale non viola di per sé i principi costituzionali, ma solo allorché si provi che esso pregiudica l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e la possibilità di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla legge.

In sintesi, quindi, sono demandati al legislatore statale due fondamentali aspetti del sistema perequativo. Innanzitutto, la scelta del criterio per determinare l'ammontare complessivo di risorse (fabbisogno) da riconoscere a ciascun livello di governo per una determinata funzione: sul punto, come già ricordato, l'opzione invalsa è quella dell'approccio *top down*, ovvero a fondo chiuso, per cui le risorse da assegnare agli enti territoriali sono stabilite *ex ante*, nel quadro della programmazione finanziaria complessiva e nel rispetto dei saldi di bilancio, data una determinata pressione fiscale; i fabbisogni standard fungono così da criterio di riparto, sulla base del livello di spesa standard definito in conformità al vincolo di bilancio. In secondo luogo, spetta al legislatore statale decidere come ripartire il finanziamento del fabbisogno tra risorse fiscali e fondo perequativo: in proposito, come

chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale, per quanto concerne il comparto degli enti locali è legittima la previsione di una dimensione mista del sistema perequativo, che contempra componenti sia verticali, cioè finanziate dallo Stato (o, in prospettiva, anche dalle Regioni), che orizzontali, ovvero generate da spostamenti di risorse intracomparto, determinati dalla differenza tra capacità fiscale e fabbisogno standard dei singoli Comuni.

4. Il Fondo per l'Equità del Livello dei Servizi (FELS): un esempio di trasferimento temporaneo vincolato al raggiungimento di determinati obiettivi di servizio, nella prospettiva della garanzia dei LEP

A partire dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, commi 791 – 792 l. n. 178/2020), la dotazione del FSC è stata incrementata con la finalità di finanziare fabbisogni aggiuntivi volti a garantire il raggiungimento di un livello dei servizi sociali adeguato e uniforme per i Comuni delle Regioni ordinarie. Con la legge di bilancio per il 2022 (art. 1, commi 172 e 174 l. n. 234/2021) è stato previsto un potenziamento anche dei servizi di asilo nido e di trasporto degli studenti con disabilità, fissando corrispondenti LEP e obiettivi di servizio e disponendo un incremento del FSC a tali fini; la legge ha anche previsto (art. 1, comma 563) l'applicazione del meccanismo, con lo stanziamento delle relative risorse, anche per i Comuni della Regione Sicilia e della Regione Sardegna²⁶.

Le nuove risorse per il sociale sono ripartite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato – città e autonomie locali, su proposta della CTFS; quelle per gli asili nido richiedono altresì il concerto del Ministro dell'istruzione, del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, del Ministro per le pari opportunità e la famiglia; quelle per il trasporto degli studenti disabili richiedono anche il concerto del Ministro per le disabilità. I decreti di riparto disciplinano pure gli obiettivi

²⁶ Per un primo commento, cfr.: P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in *Federalismi.it*, 11, 2022, p. 190 ss.; G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Dir. Reg.*, 1, 2023, p. 51 ss.

di potenziamento, le modalità di monitoraggio ed eventuale recupero dei contributi²⁷.

Analizzando sinteticamente le fattispecie, le risorse aggiuntive per il finanziamento e lo sviluppo dei servizi sociali comunali vanno ripartite in modo che venga gradualmente raggiunto l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 6.500. Gli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali sono stati tarati sul livello di spesa: un Comune risulta sopra obiettivo quando la sua spesa, destinata ai servizi sociali, è pari o superiore al fabbisogno standard monetario stimato. Gli enti che hanno un livello di spesa inferiore al fabbisogno standard stimato dovranno, nel corso degli anni, incrementare il loro livello di spesa storica in modo da raggiungere il livello obiettivo. L'incremento annuo, per i Comuni sotto obiettivo, dovrà essere almeno pari alle risorse aggiuntive assegnate e l'allocatione delle risorse aggiuntive è sottoposta a una rendicontazione obbligatoria.

Quanto agli asili nido, trattasi, come noto, di un servizio educativo e sociale di interesse pubblico rivolto ai bambini in età tra 3 e 36 mesi, che viene considerato nella funzione sociale dei Comuni sia dal d.lgs. n. 216/2010, sia dalle regole di contabilizzazione dei bilanci, mentre il d.lgs. n. 65/2017 lo integra nel comparto istruzione come parte del sistema integrato 0 – 6 anni. La forte eterogeneità territoriale nell'offerta del servizio e un livello complessivo di copertura di asili nido molto al di sotto degli standard europei hanno palesato la necessità di un intervento dello Stato con risorse pubbliche verticali aggiuntive, collegate al raggiungimento di determinati obiettivi di servizio. Il raggiungimento degli obiettivi consiste nell'incremento dell'offerta da parte dei Comuni nei quali il servizio, pubblico e privato, risulta inferiore all'obiettivo di copertura del 33% della popolazione in età 3 – 36 mesi. I Comuni devono predisporre ogni anno una scheda di monitoraggio; quelli cui è stato assegnato un obiettivo devono compilare, insieme al monitoraggio, una scheda di rendicontazione dove dichiarano se hanno raggiunto o meno l'obiettivo.

²⁷ Le metodologie poste alla base dei decreti, di seguito sinteticamente riassunte nel testo e proposte dalla CTF5, sono rinvenibili sul sito www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html.

Infine, il trasporto studenti con disabilità, tra i diversi servizi a supporto della scuola dell'obbligo a carico dei Comuni, è sicuramente un servizio che incide in modo rilevante sui diritti civili e sociali degli studenti. Per tale motivo il legislatore, considerata la differenziazione del livello dei servizi tra i diversi enti, ha individuato la necessità di definire degli obiettivi di servizio, nella prima fase applicativa, per arrivare nel corso di alcuni anni alla definizione di un LEP. Conseguentemente, gli obiettivi di servizio sono stati calcolati considerando le risorse a disposizione, il costo medio del trasporto, il numero di studenti disabili iscritti nelle scuole e quello di studenti effettivamente trasportati; è stata così computata la percentuale di copertura aggiuntiva annua dell'11,59% degli utenti con disabilità in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni con disabilità. Anche in questo caso i Comuni devono compilare ogni anno una scheda di monitoraggio; quelli cui è stato assegnato un obiettivo devono compilare, insieme al monitoraggio, una scheda di rendicontazione dove dichiarano se hanno raggiunto o meno l'obiettivo.

Lo schema seguito per il finanziamento del potenziamento dei servizi sopra descritti risponde a una logica incrementale progressiva, in linea con quanto previsto dall'art. 2 d.lgs. n. 216/2010: la determinazione e la conseguente garanzia di copertura finanziaria dei LEP, infatti, deve coniugarsi con il rispetto dei vincoli di bilancio; di conseguenza, l'impianto del federalismo fiscale prevede sin dall'origine la necessità di intraprendere un percorso di convergenza verso i LEP attraverso delle tappe intermedie, gli obiettivi di servizio, che consentono per l'appunto di mantenere un coordinamento dinamico della finanza pubblica nel perseguimento dell'uniformità nel godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale²⁸.

Ciò premesso, sulle disposizioni che hanno incrementato il FSC per le finalità innanzi illustrate è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023 che, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità prospettate in relazione a tali disposizioni, ha raccomandato al legislatore di intervenire per correggere la struttura del Fondo così realizzata. La Corte ha criticato l'inserimento nel FSC di trasferimenti perequativi aventi carattere vincolato, poiché specificamente finalizzati al raggiungimento di

²⁸ E. D'ORLANDO, *Lo Stato (regionale) come integrazione. Asimmetrie e contrappesi*, in questa *Rivista*, 1, 2025, p. 61 ss.

determinati LEP (o, nel caso del trasporto, obiettivi di servizio) per una serie di servizi comunali di grande rilievo. Ciò ha realizzato, secondo la Corte, «all'interno dell'unico FSC storicamente esistente, un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione», ovvero quella "ordinaria" di cui all'art. 119, comma 3 Cost., che è senza vincoli di destinazione e quella "speciale" di cui all'art. 119, comma 5 Cost., che è invece vincolata.

Tale ibridazione inoltre, secondo la Corte, ha prodotto un'ulteriore distorsione: le risorse relative alla componente speciale collocate all'interno del FSC non sono state assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP al contempo fissati. Infatti, poiché la componente perequativa speciale è stata innestata nell'ambiente normativo tipico di quella ordinaria – volta a premiare l'autonomia e priva di vincoli di destinazione – non sono stati previsti gli strumenti necessari per assicurare il raggiungimento degli obiettivi. La Corte, più specificamente, ha ritenuto non coerente con l'art. 120, comma 2 Cost., la sanzione per cui, a fronte del mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio a cui queste risorse sono vincolate, ne disponeva la restituzione al bilancio statale, invece che prevedere un intervento sostitutivo dello Stato.

La sentenza, quindi, ha indotto il legislatore a compiere due interventi: lo spostamento delle risorse aggiuntive sopra richiamate fuori dal FSC, creando un fondo *ad hoc*; la previsione del commissariamento del Comune che non raggiunge gli obiettivi di servizio.

Più specificamente, con la legge di bilancio per il 2024 (l. n. 213/2023, art. 1, commi 494 – 501), il Parlamento ha dato seguito alle indicazioni della Corte costituzionale prevedendo una distinzione (a decorrere dal 2025) tra le risorse senza vincolo di destinazione assegnate al FSC e quelle vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio, prevedendo l'istituzione del nuovo Fondo per l'Equità del Livello dei Servizi (FELS). Sempre in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale, il Parlamento ha eliminato gli obblighi di restituzione allo Stato dei fondi aggiuntivi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio annuali: alla sanzione economica viene sostituita l'attivazione di un potere sostitutivo del Ministero dell'interno, attraverso la nomina del Sindaco come commissario e, in caso di perdurante inadempimento, di un commissario su

designazione del Prefetto. Il recupero delle somme a favore dello Stato rimane limitato ai soli casi in cui il Comune certifichi l'assenza di utenti potenziali del servizio oggetto dell'inutilizzo delle risorse assegnate.

A quest'ultimo proposito, ai sensi del decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 giugno 2024²⁹, nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati, il Sindaco/commissario deve presentare un apposito cronoprogramma nel quale elenca le azioni che l'ente ha intenzione di intraprendere per raggiungere l'obiettivo di servizio o il LEP assegnato, entro il 2027, per il potenziamento dei posti nei servizi educativi per l'infanzia e per il potenziamento del trasporto degli alunni con disabilità, ed entro il 2030 per il potenziamento dei servizi sociali con particolare attenzione alla dotazione di assistenti sociali³⁰.

È opportuno sottolineare, infine, che caratteristica del FELS è la sua temporaneità, circostanza che rende questo intervento speciale pienamente coerente con l'impianto costituzionale relativo agli artt. 117, 119 e 120 Cost.: le risorse scorporate dal FSC e fatte confluire nel FELS a partire dal 2025 ritorneranno nel FSC tra il 2029 e il 2031, anno in cui il FELS cesserà di esistere. In particolare, nel 2029 sarà concluso il processo di monitoraggio degli obiettivi di servizio per gli asili nido e il trasporto degli alunni con disabilità, mentre nel 2031 si concluderà il processo di monitoraggio relativo alla realizzazione degli obiettivi di servizio nel settore sociale³¹.

Il ritorno di queste risorse nel FSC è fisiologico, in quanto, con il completamento dei vari programmi di convergenza, viene meno il vincolo

²⁹ Pubblicato in G.U. del 23 luglio 2024.

³⁰ Il cronoprogramma deve specificare le modalità di spesa delle risorse non utilizzate negli anni precedenti e che potranno essere destinate: alla gestione dei servizi nell'anno in corso o negli anni successivi, entro i limiti temporali di cui sopra; all'erogazione di contributi o voucher nell'anno in corso o negli anni successivi; all'acquisto di strumentazioni e attrezzature, nonché ad interventi di manutenzione anche straordinaria, finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo assegnato nell'anno in corso o degli obiettivi per gli anni futuri. Lo schema del cronoprogramma è definito e pubblicato dalla CTFS. Le schede dei cronoprogrammi sono reperibili sul sito www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html.

³¹ Fermo restando che il monitoraggio proseguirà per i Comuni che non avranno conseguito gli obiettivi e, comunque, successivamente, per la verifica della stabilizzazione dei LEP così raggiunti.

di destinazione e le risorse devono essere inglobate nel meccanismo ordinario di perequazione, mantenendo attivo solo il monitoraggio sul raggiungimento dei LEP in capo a tutti i Comuni. In altri termini, il sistema generale di finanziamento delle funzioni comunali avrà a quel punto compensato le mancanze individuate con gli obiettivi di servizio e il mantenimento dei livelli raggiunti sarà assicurato dall'ordinario sistema di perequazione del FSC.

La legittimità del descritto impianto del FELS è stata confermata dalla giurisprudenza costituzionale nella sent. n. 45/2025, nella quale si evidenziano tre passaggi significativi³². Ritornando sulle caratteristiche del sistema perequativo ricavabile dall'art. 119 Cost., la Corte innanzitutto ribadisce che «ai sensi dell'art. 119, quarto comma Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009»³³. Pertanto, «se nell'unico fondo perequativo relativo ai Comuni, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. [ovvero il FSC], non possono tollerarsi quote “vincolate”, altre componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione [...] devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati»³⁴. Infine, la coerenza del FELS con il parametro costituzionale è attestata anche dalla circostanza per cui, «una volta conseguiti, da parte di tutti i comuni, i LEP e gli obiettivi di servizio di cui ai commi da 496 a 501, le risorse in esame perderanno la loro natura di interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.».

Venendo ai risultati concretamente conseguiti sinora con l'istituzione del FELS, particolarmente significativo è l'esito del primo ciclo di assicurazione del conseguimento degli obiettivi di servizio da esso finanziati. Il potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto degli studenti

³² Tutti concentrati nel 5.1 Cons. dir.

³³ Come già sottolineato nella sent. n. 220/2021.

³⁴ Riprendendo il precedente di cui alla sent. n. 71/2023.

con disabilità ha infatti evidenziato risultati senz'altro positivi³⁵, non solo in termini di aumento dei servizi offerti, ma anche di autoconsapevolezza degli enti locali (*recte* degli amministratori locali) in merito all'importanza del raggiungimento degli obiettivi, in quanto connessi alla garanzia di diritti fondamentali.

Il funzionamento del FELS e del connesso sistema di monitoraggio, assistito dall'eventuale esercizio del potere sostitutivo, può essere assunto ad esempio paradigmatico di come, a regime, dovrebbe funzionare la definizione dei LEP e il relativo meccanismo di garanzia³⁶: lo Stato fissa a monte i LEP, eventualmente prevedendo un percorso da sviluppare gradualmente attraverso specifici obiettivi di servizio, verifica di volta in volta i risultati raggiunti attraverso una adeguata attività di monitoraggio e interviene in caso di inadempimento del livello di governo considerato; gli enti autonomi territoriali provvedono all'erogazione delle prestazioni, finanziate attraverso i canali previsti dall'art. 119, commi 2 – 3 Cost. e solo in presenza di specifiche situazioni attraverso trasferimenti statali vincolati (art. 119, comma 5 Cost.)³⁷.

5. *Lo Stato garante e i tasselli ancora mancanti*

Se, come accennato in premessa, lo stato di attuazione del federalismo fiscale può apparire attualmente più avanzato per i Comuni, in ragione della loro autonomia impositiva e della concreta attivazione di strumenti perequativi indirizzati al superamento della logica di riparto basata sulla spesa storica e fondati (almeno parzialmente) sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, permangono comunque criticità e lacune. Alcune possono essere superate e colmate con puntuali interventi normativi immediati, altre necessitano invece dell'elaborazione di una

³⁵ Si rinvia ai dati contenuti nell'*Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale della Presidente della CTFS*, cit., p. 30 ss.

³⁶ R. GARGANESE, F. PORCELLI, *Verso la definizione dei Lep nel settore sociale: il ruolo delle Regioni per l'allocazione delle risorse ed il monitoraggio dei servizi*, in IRES PIEMONTE ET AL. (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2025*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2025, p. 146 ss.

³⁷ A proposito di tale modello, E. D'ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 13, 2025, spec. p. 21.

visione di medio – lungo periodo, che andrebbe sin d'ora dichiarata in una prospettiva di programmazione pluriennale, anche in considerazione delle regole dettate dalla nuova *governance* economica europea³⁸.

Quanto alle criticità affrontabili nell'immediato, un aspetto peculiare del FSC riguarda il fatto che destinataria dei riparti delle risorse è una platea di Comuni molto numerosa e soprattutto variegata: dai piccoli Comuni con meno di 500 abitanti alle metropoli con milioni di abitanti, inclusa la Capitale. Quest'ultima, come noto, è oggetto di una specifica disposizione costituzionale, la quale prevede che una legge dello Stato ne disciplini l'ordinamento (art. 114, comma 3 Cost.)³⁹.

La permanenza di Roma nel meccanismo di perequazione orizzontale del FSC è stata più volte oggetto di analisi⁴⁰, che hanno messo in evidenza come la sua esclusione dal Fondo, in ragione della sua dimensione (demografica, di servizi erogati e di spesa) non paragonabile a quella degli altri Comuni, determinerebbe un duplice beneficio: la gestione più appropriata delle esigenze finanziarie di Roma al di fuori del meccanismo perequativo e la garanzia di una maggiore stabilità alle risorse dell'intero comparto comunale. La presenza della Capitale nel sistema perequativo determina infatti significative tensioni redistributive: si consideri che a regime Roma assorbirebbe da sola circa il 19% dei flussi perequativi orizzontali attivati

³⁸ Ben descritte, quanto alle ricadute sugli enti territoriali, nell'*Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, innanzi alle Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione), 7 maggio 2024, p. 44 ss. e, più di recente, nell'*Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 7 maggio 2025, p. 6 ss.

³⁹ Gli interventi più significativi, nella prospettiva di attuazione della legge n. 42/2009, sono i seguenti: d.lgs. n. 156/2010; d.lgs. n. 61/2012; d.lgs. n. 51/2013. Sulle iniziative legislative presentate nel corso dell'attuale legislatura in merito alla modifica o all'attuazione dell'art. 114, comma 3 Cost., si rinvia alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, 9 dicembre 2024, p. 152 ss.

⁴⁰ Si rinvia, da ultimo, all'*Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, cit., p. 32 s.

dal FSC⁴¹. Da qui l'opportunità di escludere Roma dalla perequazione orizzontale e regolare i flussi perequativi direttamente con lo Stato.

Sul punto è intervenuta la legge di bilancio per il 2026 (art. 1, commi 680 – 681), che modifica la disciplina del FSC prevedendo l'esclusione del Comune di Roma Capitale dalla componente perequativa del Fondo a decorrere dall'anno 2026. Si prevede inoltre la rideterminazione della dimensione complessiva del FSC per il periodo 2026 – 2030, istituendo una quota aggiuntiva di risorse statali, pari a 15 milioni di euro per l'anno 2026 e a 5 milioni di euro per l'anno 2027, finalizzata a regolare la fase di prima applicazione del nuovo assetto; a decorrere dal 2028 il FSC opererà secondo la nuova configurazione a regime.

Tale innovazione contribuisce a una razionalizzazione dei meccanismi di trasferimento della componente perequativa delle risorse del FSC, consentendo l'adozione di criteri di riparto più aderenti alle realtà comunali ed evitando che le risorse perequate duplichino i trasferimenti speciali di cui comunque Roma gode in base al suo peculiare *status*.

Quanto, invece, a considerazioni più generali, relative all'utilità del FSC per realizzare il modello di federalismo fiscale previsto in Costituzione, se da un lato si tratta indubbiamente di un "laboratorio" in cui si sono sviluppate le metodologie di base per la sua concreta implementazione, dall'altro non gli si può a oggi riconoscere un valore dirimente a tale fine, per le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, perché il calcolo del fabbisogno standard di un Comune, per come concepito nelle condizioni di contesto date, è indicativo non di un valore assoluto, traducibile in un computo di adeguatezza matematica delle risorse, ma è un coefficiente di riparto di un ammontare di risorse predeterminato⁴², quindi allo stato ha un significato immediatamente funzionale al solo riparto del FSC⁴³.

⁴¹ V. l'*Audizione del Presidente della CTFS*, innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del 25 giugno 2020, p. 15, ove si evidenziava la necessità di riorganizzare le fonti di finanziamento della Capitale. Il documento è reperibile sul sito www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html.

⁴² Approccio *top down*, o a vincolo di bilancio chiuso, di cui si è detto *supra*, par. 3.

⁴³ Sulla possibile evoluzione della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, che ne consenta un utilizzo per la valutazione dell'adeguatezza delle risorse previste nel meccanismo

In secondo luogo, come sopra accennato, nel FSC vi è una cospicua componente di tipo verticale, non soggetta a vincolo di destinazione, ma che non è nemmeno ripartita sulla base della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, continuando a seguire il criterio della spesa storica poiché avente carattere di ristoro di gettito perduto a seguito di manovre sulle imposte comunali o di restituzione di tagli subiti dai Comuni. In prospettiva, le poste di cui trattasi andrebbero ricondotte all'interno della perequazione. A conforto di tale soluzione si può ricordare che la Corte costituzionale, a fronte della doglianza per cui l'incremento della componente verticale del FSC non avrebbe sufficientemente compensato gli effetti negativi (per alcuni Comuni) dell'avanzamento della perequazione⁴⁴, ha chiarito innanzitutto che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non vanno considerati «in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario» e che quindi «la ricorrente avrebbe dovuto tenere conto del complessivo incremento degli stanziamenti che hanno caratterizzato negli ultimi anni il FSC»; inoltre, ha puntualizzato che «la piena “sterilizzazione” degli effetti derivanti dall'avanzare del criterio perequativo in base ai fabbisogni standard in luogo del criterio della spesa storica, finirebbe per porsi in contraddizione con l'obiettivo, che è sotteso alla stessa riforma del federalismo fiscale, di favorire una maggiore efficienza e una migliore qualità della spesa degli enti locali»⁴⁵. In altri termini, gli stanziamenti incrementali di carattere meramente ristorativo appaiono in contrasto con le finalità perequative del Fondo.

In terzo luogo, vi sono comunque altri fondi, diversi dal FSC e dal FELS, che finanziano funzioni fondamentali comunali, contraddistinti da diversi

di perequazione, si rinvia all'*Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale della Presidente della CTFE*, cit., p. 16.

⁴⁴ Il riferimento è all'impugnazione dell'art. 1, comma 774 della legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022), nella parte in cui incrementa – per il 2023 – la dotazione del FSC nella misura di “soli” 50 milioni di euro, cui si è fatto cenno *supra*, sub 3. Trattasi peraltro di una somma che è andata a incrementare gli stanziamenti già previsti dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 849 l. n. 160/2019) al fine di reintegrare le somme statali a suo tempo decurtate dal FSC a titolo di concorso degli enti locali al risanamento della finanza pubblica e stabilizzatesi in 560 milioni di euro annui a decorrere dal 2024.

⁴⁵ Sent. n. 63/2024, 3.4 Cons. dir.

criteri di assegnazione⁴⁶. Sul punto la Corte costituzionale, intervenendo su una disposizione della legge di bilancio per il 2025, ha sottolineato in modo critico la circostanza che «lo Stato continu[i] a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, sentenza n. 195/2024). Emblematico, in proposito, è il fatto che la componente ristorativa per il riparto del FSC, nel 2025, anziché confluire nel FSC, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754, art. 1 l. n. 207/2024)»⁴⁷.

La questione da ultimo accennata è piuttosto risalente e tocca un punto cruciale di inattuazione del dettato costituzionale: lo Stato continua a governare la spesa pubblica territoriale con modalità largamente basate sul ricorso a trasferimenti statali con vincolo di destinazione, come se la riforma costituzionale del 2001 non fosse mai avvenuta. Come più volte sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁸, ciò determina l'indebita sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli derivanti dall'autonomia di spesa degli enti territoriali e la violazione dell'art. 119 Cost. L'approccio corretto, cioè costituzionalmente orientato, prevede invece che lo Stato (oltre a definire le funzioni fondamentali degli enti locali) debba: (a) fissare i LEP da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, perché questo è lo strumento per indirizzare l'azione dei vari livelli di governo e definirne i correlati fabbisogni di risorse, fabbisogni sostenuti primariamente da tributi ed entrate propri, da compartecipazioni e supportati da meccanismi perequativi; (b) approntare dei presidi a garanzia dei LEP, attraverso un adeguato monitoraggio sull'effettiva allocazione delle risorse, se del caso attivando meccanismi sanzionatori e poteri sostitutivi⁴⁹. In questo modo lo Stato assolve in modo corretto (e infungibile) la funzione di garante dell'effettiva eguaglianza nel

⁴⁶ L'esempio più emblematico riguarda i servizi sociali comunali, finanziati da una pluralità di fondi statali, nonché regionali. Sul tema, v. G. MESSINA, P. TOMMASINO, *La finanza pubblica locale, fra fragilità strutturali e sfide incombenti*, in IRES PIEMONTE ET AL. (a cura di), *La finanza territoriale*, cit., p. 99 ss.

⁴⁷ Sent. n. 45/2025, 5.3 Cons. dir.

⁴⁸ Oltre alle sentenze già citate, si ricordano, per esempio, la sent. n. 16/2004, la n. 187/2021, la n. 40/2022.

⁴⁹ Sul punto, v. E. D'ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche*, cit., p. 18 s.

godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale e, al tempo stesso, di responsabile ultimo del buon governo delle risorse pubbliche.

In definitiva, risulta allora di fondamentale importanza creare quel tessuto connettivo nazionale dato dai LEP, che il decisore politico deve costruire attraverso un rigoroso percorso di definizione delle prestazioni, di analisi dei relativi costi e fabbisogni standard, di sostenibilità finanziaria complessiva e di successiva assunzione di responsabilità politica.

Un segnale incoraggiante giunge a questo riguardo dalle già ricordate disposizioni della legge di bilancio per il 2026 che, sebbene volte a dare attuazione al federalismo fiscale regionale⁵⁰, per quanto attiene al settore sociale (art. 1, commi 699 – 705) paiono fornire le più solide garanzie proprio agli enti locali. Esse delineano un “Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale” che è volto ad assicurare i diritti sociali ancorandoli concretamente alla definizione e alla quantificazione della relativa dimensione finanziaria, valorizzando lo strumento dei fabbisogni standard dei Comuni⁵¹, non però come meri coefficienti di riparto di risorse, ma come indicatori monetari per costruire un livello di spesa di riferimento oggettivo e verificabile, che consentirà di adattare i finanziamenti alle effettive necessità territoriali e di garantire la sostenibilità finanziaria delle prestazioni in armonia con i vincoli di finanza pubblica.

Beyond the Provider State Paradigm: The Guarantor State and the Evolution of Equalization Mechanisms for Municipal Autonomy and the Provision of Essential Levels of Services (LEPs)

Elena D'Orlando

Abstract: Dopo una sintetica disamina dell'attuale modello italiano di decentramento, il saggio analizza brevemente le caratteristiche del federali-

⁵⁰ V. *supra*, par. 2.

⁵¹ Da considerare raggruppati a livello di Ambito territoriale sociale, essendo questa la sede principale della programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, in base alla normativa di settore (l. n. 328/2000). Da ricordare che per il solo settore sociale la CTFS ha già determinato i fabbisogni standard monetari dei Comuni con la *Nota metodologica riguardante la definizione degli obiettivi di servizio per i servizi sociali e delle relative modalità di monitoraggio* del 16 giugno 2021, essendo tali obiettivi tarati per l'appunto sul livello di spesa: v. *supra*, par. 4.

smo fiscale contemplato dalla Costituzione e dalla relativa normativa di attuazione, con specifico riferimento all'autonomia locale. Dall'analisi emerge che se lo stato di attuazione del federalismo fiscale può apparire attualmente piuttosto avanzato per i Comuni, in ragione della loro autonomia impositiva e della concreta attivazione di strumenti perequativi indirizzati al superamento della logica di riparto basata sulla spesa storica e fondati (almeno parzialmente) sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, permangono comunque criticità e lacune. Come evidenziato in conclusione, alcune di esse possono essere superate e colmate con puntuali interventi normativi immediati, altre necessitano invece dell'elaborazione di una visione di medio – lungo periodo, che andrebbe sin d'ora dichiarata in una prospettiva di programmazione pluriennale, anche in considerazione delle regole dettate dalla nuova *governance* economica europea.

Abstract: After briefly examining the Italian model of decentralisation, the essay analyses the features of fiscal federalism as envisaged by the Constitution and its implementing provisions, with particular reference to local government. The analysis shows that, although the implementation of fiscal federalism appears relatively advanced for municipalities – given their tax autonomy and the effective operation of equalisation mechanisms aimed at moving beyond allocations based on historical expenditure and partially addressing disparities between fiscal capacity and standard needs – significant gaps and critical issues remain. As argued in the conclusion, some of these problems can be addressed through regulatory measures, while others require the development of a medium – to long – term strategic vision, grounded in multiannual planning and taking into account recent developments in European economic governance.

Parole chiave: Autonomia locale; Federalismo fiscale; Perequazione; Fabbisogni standard; Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Keywords: Local Government; Fiscal Federalism; Equalisation; Standard Needs; Essential Levels of Services (LEP)

Profili finanziari e solidaristici della differenziazione territoriale in Italia

Greta Massa Gallerano*

1. La dimensione finanziaria dell'autonomia territoriale tra differenziazione e solidarietà

Il dibattito sul decentramento territoriale, specialmente nei sistemi ad autonomia avanzata, converge inevitabilmente sulla questione dell'autonomia finanziaria, considerata la condizione necessaria per l'effettività dell'autogoverno locale. La centralità del finanziamento affonda le sue radici tanto nella relazione diretta tra lo sviluppo dei sistemi di autonomia finanziaria e quelli di decentramento territoriale quanto nella stretta connessione tra l'autonomia finanziaria e la garanzia dei livelli "essenziali" delle prestazioni che concernono i diritti civili e sociali.

Come evidenziato in dottrina, l'autonomia finanziaria risulta centrale perché rappresenta una delle esigenze che derivano dal modello di Stato costituzionale con struttura regionale al fine di distinguerlo da mere strutture di decentramento amministrativo¹. Può dunque argomentarsi che l'elemento fondante e delimitante gli assetti statuali caratterizzati da forme di decentramento territoriale è costituito dal profilo fiscale, in quanto la garanzia dell'autonomia non risulta completa se viene disgiunta dalla sufficienza dei mezzi di finanziamento delle politiche territoriali². La distribuzione delle risorse, in sintesi, «è il punto centrale di ogni istanza autonomistica, la pretesa ricorrente che accomuna – seppure con modulazioni diverse – tutti i sistemi decentrati, unitari o federali»³.

Con riferimento al tema della differenziazione, oggetto del presente volume, risulta inoltre fondamentale precisare sin da subito che «l'autonomia territoriale

* Borsista di ricerca e PhD, Università della Calabria.

¹ P. HABERLE, *Problemas de una teoría constitucional del regionalismo en perspectiva comparada*, in *Estudio de Derecho Público*, vol. II, 1997, pp. 1179 – 1180.

² P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in *federalismi.it*, 10 ottobre 2002.

³ G. GARDINI, *Il puzzle delle autonomie*, in *I. del F.*, 2024, ANNO XLV, 2, 2024, p. 241.

è legata alla differenziazione perché essa nasce dal fatto “differenziale” (o “differenziante”) e perché l'autonomia ha lo scopo principale di realizzare l'autogoverno delle comunità fornendo una disciplina differenziata agli enti ovviamente entro i limiti di sistema posti dalla Costituzione, a partire dall'eguaglianza dei diritti costituzionali⁴.

E dunque, con riferimento all'eguaglianza dei diritti costituzionali, e considerando l'accentuata polarizzazione sociale ed economica che caratterizza il contesto territoriale italiano, l'analisi dei profili finanziari dell'autonomia dovrebbe orientarsi verso l'individuazione di un equilibrio tra il principio di autonomia finanziaria e quello di solidarietà, entrambi costituzionalmente garantiti.

Pur riconoscendo che l'asimmetria è intrinseca ai sistemi di decentramento territoriale – oltre che funzionale alla valorizzazione delle caratteristiche e delle esigenze specifiche dei diversi contesti locali – in un ordinamento ispirato al costituzionalismo multilivello è imprescindibile che tale differenziazione non si collochi al di sotto della soglia rappresentata dalla garanzia dei diritti riconosciuti nella Parte I della Costituzione e dai livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere assicurati a tutte e a tutti, indipendentemente dal luogo di residenza. Dunque, «la corretta applicazione dei principi costituzionali in materia è la *conditio sine qua non* per la tenuta del sistema, per la composizione fra esigenze unitarie e di solidarietà ed esigenze di autonomia»⁵. L'autonomia finanziaria risulta pertanto strettamente correlata ai principi costituzionali di solidarietà e di eguaglianza, nonché di autonomia dei territori. Questi ultimi, attraverso la garanzia delle risorse finanziarie, possono esercitare le proprie competenze e, assieme, garantire ai cittadini un'eguaglianza sostanziale nell'esercizio e nella fruizione dei propri diritti. Eguaglianza “so-

⁴ G. RIVOCSECHI, *L'art. 119 della Costituzione e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *I. del F.*, 2024, 2, 2024, pp. 2056 – 257. Un contributo fondamentale per lo studio dell'asimmetria è rappresentato dal saggio di F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *I. del F.*, 2, 2018, dove l'autore sostiene che: «la ricorrente espressione “autonomia differenziata” è un pleonismo. Autonomia non può infatti che significare differenziazione, o almeno possibilità di differenziazione, dunque di approvare regole diverse da parte dei diversi territori. Risulta infatti evidente, fin dall'etimologia, che in presenza delle medesime regole non possa parlarsi di autonomia», p. 256.

⁵ G. POGGESCHI, *La Financiación autonómica fra l'esigenza dell'unitarietà e le spinte rivendicative delle Regioni più ricche e consce della loro identità*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Accademia Europea di Bolzano, 2010, p. 144.

stanziale” che il diritto costituzionale si impegna a garantire in derivazione dei «diritti sociali previsti in molte costituzioni contemporanee, laddove essi siano economicamente sostenibili e resi effettivi dagli apparati necessari alla loro tutela»⁶.

Che cosa si intende, dunque, per autonomia finanziaria? Il testo dell'art. 119 della Costituzione, nella versione risultante dalla riforma del 2001, precisa che tale autonomia si realizza attraverso la titolarità di poteri di entrata e di spesa in capo agli enti territoriali. Questo chiarimento costituisce un punto di partenza essenziale per orientare l'analisi che segue.

Il cosiddetto “federalismo fiscale”, difatti, viene storicamente identificato con la teoria della scelta razionale ovvero dell'efficiente allocazione delle risorse. In pratica, «le decisioni in tema di spesa pubblica e di tassazione possono essere agevolate dall'esistenza di una struttura a più livelli di governo; ciò consente – almeno in relazione a un sotto – insieme dei beni e prestazioni pubbliche – di esprimere le proprie preferenze e il proprio apprezzamento per quanta e quale spesa pubblica, per i mezzi di finanziamento e per l'operato degli amministratori pubblici, attraverso la scelta della propria residenza (*voting by feet*)»⁷. Pertanto, «affidare i beni pubblici locali alle amministrazioni competenti, che sono organi elettivi, migliora l'efficienza allocativa, in quanto l'amministrazione locale ha una maggiore conoscenza delle preferenze dei cittadini, e le stesse preferenze sono diversificate da zona a zona»⁸.

Secondo una tale impostazione teorica le maggiori tasse servono per pagare migliori servizi e, dunque, non costituiscono un'ingiustificata pressione fiscale. Di conseguenza, la funzione di intervento che lo Stato compie per il livellamento delle tasse pagate dai singoli in tutto il territorio nazionale viene meno e si giustifica un'asimmetrica pressione tributaria nei diversi territori.

⁶ M. OLIVETTI, *Uguaglianza*, in *Dizionario dei Diritti Umani*, Torino, 2007, p. 9 ss.

⁷ P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in A. CERRI, G. GALEOTTI, P. STANCATI (a cura di), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, *Nova Juris Interpretatio*, Quaderno monografico, Roma, 2009, p. 57. L'espressione *voting by feet* è di Charles Mills Tiebout e si riferisce alla possibilità del cittadino, che versa le imposte, di spostarsi da una giurisdizione ad un'altra, a seconda delle sue preferenze.

⁸ R. PALADINI, *Teoria economica e federalismo fiscale*, in *apertacontrada.it*, *Riflessioni su Società, Diritto, Economia*, 2009, p. 2.

Da questa impostazione del decentramento fiscale – fondata sulla teoria della scelta pubblica, accresciutasi notevolmente negli ultimi trent’anni attraverso la richiesta di decentramento finanziario da parte degli enti territoriali al fine di responsabilizzare i diversi livelli amministrativi – nasce la teoria del federalismo fiscale che «ha come proprio fondamento quello di proporre le ‘ragioni della diversità’ dei modelli e composizione della spesa e dei livelli di tassazione nelle diverse giurisdizioni decentrate»⁹. In definitiva, dopo gli anni Settanta dello scorso secolo, soprattutto a causa della crisi fiscale dello Stato si è consolidata una “spinta” a restituire autonomia tributaria agli Enti locali così come la necessità di allargare la capacità di prelievo degli stessi¹⁰.

Tanto premesso, nel nostro ordinamento, l’assetto dell’autonomia finanziaria si è tradizionalmente fondato su un’ampia capacità di spesa degli enti territoriali, a fronte però di un reperimento delle risorse prevalentemente di natura derivata, ossia garantito attraverso trasferimenti statali. Tale modello si è sviluppato all’interno di un regionalismo – quello delle Regioni a statuto ordinario – caratterizzato da una sostanziale omogeneità strutturale. Nonostante gli interventi riformatori degli anni Novanta, la revisione del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 e l’adozione della legge n. 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale, il sistema di autonomia finanziaria delineato in Costituzione risulta ancora oggi incompiuto. La sua attuazione, infatti, continua a presentare significative lacune, soprattutto con riferimento alla possibilità di attribuire agli enti territoriali una reale ed efficace leva fiscale. L’impianto vigente continua a poggiare in larga misura sul criterio della spesa storica che, presentandosi come un criterio fortemente sperequativo, tende a premiare gli enti con livelli di spesa più elevati, perpetuando così squilibri e inefficienze.

Il fallimento delle principali riforme politiche volte a dare attuazione al nuovo sistema di finanziamento delle autonomie ha conosciuto una significativa battuta d’arresto, in larga parte determinata dalle profonde crisi – economico finanziaria prima e pandemica poi – che hanno caratterizzato gli ultimi vent’anni. Tali eventi hanno favorito un processo

⁹ D.P. GIARDA, *La favola del federalismo*, cit., p. 58.

¹⁰ Cfr. S. ESSER, *Il federalismo fiscale della Germania occidentale*, Milano, 1981, p. 17 ss.

di riaccentramento delle competenze in materia finanziaria, rallentando ulteriormente l'attuazione dell'autonomia. Tuttavia, negli anni più recenti, proprio queste crisi hanno contribuito ad alimentare, in alcuni territori, una crescente richiesta di contenere la solidarietà interterritoriale e di ripensare l'assetto dei meccanismi perequativi, nella prospettiva di acquisire e gestire nuove competenze.

Proprio per questa ragione, nonostante la mancata attuazione delle principali riforme normative in materia di autonomia finanziaria, negli ultimi anni l'interrogativo relativo al possibile bilanciamento tra i principi costituzionali dell'autonomia finanziaria e della solidarietà è rimasto sostanzialmente invariato, a conferma della sua centralità nel dibattito dottrinale e istituzionale. Se, da un lato, è innegabile che i sistemi perequativi degli ordinamenti decentrati siano fisiologicamente destinati a presentare elementi di differenziazione, dall'altro, nella loro definizione assume un ruolo imprescindibile il principio di solidarietà, cui la Costituzione affida la funzione di garantire livelli essenziali di prestazioni a prescindere dal territorio di residenza. In questa cornice, il tema ha conosciuto una rinnovata centralità alla luce dei più recenti sviluppi connessi alle richieste di attuazione del cosiddetto regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost., soprattutto con riferimento ai profili finanziari relativi al trasferimento e al sostegno delle ulteriori competenze che alcune Regioni aspirano ad acquisire.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo si articolerà in tre momenti. In primo luogo, verranno ricostruiti i principali passaggi che hanno segnato l'evoluzione dei sistemi di finanziamento territoriale in Italia, con particolare attenzione alle dinamiche della solidarietà perequativa. In secondo luogo, saranno esaminate le criticità che hanno impedito la piena attuazione dell'autonomia finanziaria così come delineata dalla Costituzione. Infine, l'ultima parte sarà dedicata alle più recenti novità in materia di autonomia finanziaria dei territori, con specifico riferimento al processo di attuazione del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, comma 3 Cost. e all'intervento del Giudice costituzionale in materia.

2. Dalla finanza derivata alla finanza decentrata: criticità e limiti di un processo (ancora) incompiuto

La ricostruzione dell'evoluzione del modello di finanziamento delle autonomie territoriali rappresenta il punto di partenza necessario per comprendere

l'attuale configurazione dell'autonomia finanziaria in Italia. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, infatti, il sistema ha conosciuto una progressiva trasformazione, passando da un assetto fortemente incentrato sulla finanza derivata a un modello che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto valorizzare l'autonomia impositiva e la responsabilità finanziaria degli enti territoriali. Una tappa decisiva di questo percorso è rappresentata dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione avvenuta nel 2001 e, in seguito, dal tentativo di dare attuazione all'art. 119 Cost. mediante la legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.

Partendo da un modello di finanziamento originariamente fondato in modo prevalente su risorse di natura derivata, fino ad arrivare alle previsioni di un più marcato decentramento fiscale contenute tanto nel novellato Titolo V della Costituzione quanto nella legge di attuazione del federalismo fiscale, l'analisi si propone di evidenziare come tale evoluzione si inserisca nel quadro dei principi costituzionali di riferimento. In particolare, si intende approfondire la necessità di conseguire un bilanciato equilibrio fra il principio autonomistico – e la correlata prospettiva della differenziazione – e i principi di unicità dell'ordinamento, solidarietà ed eguaglianza, che risultano imprescindibili nel disegno complessivo dell'autonomia finanziaria.

Ai fini di una ricostruzione del sistema di finanziamento territoriale italiano, bisogna ricordare che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3/2001, l'art. 119 della Costituzione garantiva alle sole Regioni «autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni». Ancora, il vecchio dettato costituzionale attribuiva (sempre alle sole Regioni) tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle stesse, al fine di adempiere le funzioni definite “normali”.

La generica previsione contenuta nell'originario art. 119 Cost., unitamente a quella dell'art. 5 Cost., rimase per molti anni lettera morta in quanto il modello di finanziamento sviluppatosi a partire dagli anni Settanta fu caratterizzato da una forte dipendenza verso la finanza del Governo centrale, e si concretizzò nello strumento dei trasferimenti statali¹¹.

¹¹ Sullo sviluppo del sistema di finanziamento territoriale italiano, cfr. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova, CEDAM, 1982; E. DE MITA, *Fisco e Costitu-*

Il sistema di finanziamento delle Regioni italiane si sviluppò in senso diametralmente opposto al disegno costituzionale, divenendo un sistema di finanza definita “derivata” che, informandosi a criteri di accentramento del potere fiscale e decisionale, si rese sulle entrate derivanti e stabilite dallo Stato. Quest’ultimo, tramite finanziamenti vincolati, definiva la quantità e la qualità dell’intervento pubblico. In questi anni, e fino alla fine degli anni Ottanta, il potere di imposizione regionale risultò, di conseguenza, fortemente limitato. Ciò favorì, da un lato, la creazione di un sistema di finanziamento centralizzato e, dall’altro, l’aumento della cosiddetta “deresponsabilizzazione” da parte di alcuni territori che, godendo all’opposto di un’ampia autonomia di spesa, spendevano risorse maggiori rispetto a quelle attribuite, costringendo lo Stato a ripianare i debiti contratti¹².

La cosiddetta stagione delle riforme avvenuta negli anni Novanta, come è noto, investì tutti i livelli territoriali senza tener particolarmente conto della possibilità (e della necessità) di differenziare tra i vari territori in base al loro essere o meno pronti ad acquisire nuove competenze sul piano finanziario, favorendo così un modello di autonomia che ancora oggi si caratterizza per una forte omogeneità più che per le specificità territoriali.

All’interno di tale opera di riforma del sistema di finanziamento territoriale, coinvolgente in parallelo anche la (ri)allocazione delle funzioni amministrative, possiamo individuare come punto di partenza la l. n. 142/1990 (Ordinamento delle autonomie locali) che all’art. 2, comma 4, prevede che «I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell’ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica». In questa dinamica di progressivo passaggio da un sistema di

zione. Questioni risolte e questioni aperte (1984 – 1992), Milano, Giuffrè, 1993; ID., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2009.

¹² Con riferimento alle autonomie locali, la prima legge che muove in direzione dell’autonomia finanziaria è la l. n. 439/1989 che, all’art.9, prevede il diritto delle collettività locali, nell’ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre liberamente nell’esercizio delle loro competenze. Il medesimo articolo prevede, inoltre, che le risorse delle collettività locali devono essere proporzionate alle competenze attribuite e che una parte di tali risorse finanziarie deve provenire da tasse e imposte locali di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge. Sull’evoluzione dell’autonomia finanziaria degli enti locali, cfr. R. PEREZ, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2010.

finanza derivata a un impianto maggiormente orientato al decentramento, un ruolo particolarmente significativo fu svolto dal d.lgs. n. 502 del 1992. Tale decreto, infatti, oltre a disciplinare l'imposta comunale sugli immobili (ICI) – primo tributo dotato di caratteristiche effettivamente riconducibili alla logica del federalismo fiscale – attribuì ai Comuni la gestione della tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e avviò il processo di regionalizzazione dei contributi sanitari.

Le riforme avvenute nel corso degli anni Novanta modificarono profondamente il sistema delle autonomie territoriali «allo scopo di renderlo più coerente con il principio di autonomia territoriale sancito all'art. 5 della Costituzione»¹³. Tale processo di riforme gettò le basi della successiva modifica costituzionale che si concretizzò con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 recante «Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione»¹⁴, attraverso la quale venne ridisegnato il quadro autonomico italiano¹⁵.

Dalla revisione costituzionale, come indicato da una parte della dottrina, sono emersi «forti tratti di vero e proprio federalismo specie con riguardo al notevole accrescimento della potestà legislativa e all'ampia autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali (sia sul versante della spesa che dell'entrata)»¹⁶. Un'altra parte della dottrina ha invece parlato di un forte decentramento in quanto la citata revisione costituzionale non

¹³ G. D'IGNAZIO, *L'attuazione del federalismo amministrativo ed il 'nuovo' regionalismo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale, competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 219, dove l'autore sostiene che la revisione del Titolo V costituisce un «profondo ripensamento della forma di Stato» in Italia.

¹⁴ Sulla modifica del Titolo V e sui relativi cambiamenti introdotti nell'organizzazione territoriale dello Stato italiano, si rinvia a G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale del 25 – 26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2006; A. D'ATENA, *La riforma Constitucional del regionalismo italiano*, in *Revista de Estudios autonómicos y federales*, 4, 2007; S. GAMBINO, *Autonomie territoriali e riforme*, in *Astrid* – online.it, giugno 2008; S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Federalismo amministrativo e Regioni*, Cosenza, Periferia, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; A. RUGGERI, *Le fonti di Diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹⁵ Per comprendere la portata delle riforme del Titolo V della Costituzione si rinvia alla copiosa giurisprudenza costituzionale che, indubbiamente, ha contribuito nel corso di questi anni a «riempire» di contenuto e a dare attuazione alle novellate disposizioni costituzionali. Si v. A. MORRONE, *La Corte cost. riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003.

¹⁶ F. GALLO, *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, M. MACCIOTTA (a cura di) *L'attuazione del federalismo fiscale, una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 155.

risulta «inquadrabile con le categorie tipologiche degli stati federali, né, d'altra parte, la stessa si definisce come tale (...) si tratterebbe, dunque (...) di uno 'Stato regionale a tendenza municipale', ovvero di uno 'Stato (Repubblica) delle autonomie'»¹⁷.

Prima di passare all'analisi del novellato art. 119 Cost., risulta necessario ricordare una previsione di particolare rilievo nel rinnovato quadro autonomistico italiano e centrale nell'attuale dibattito sull'autonomia territoriale: la possibilità, per le Regioni a statuto ordinario, di accedere a forme e condizioni ulteriori di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost¹⁸.

Con una legge statale, difatti, una Regione ordinaria può ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.; le materie indicate al comma 2 dell'art. 117, lett. l) Cost., ovvero la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale, la giustizia amministrativa limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; le materie indicate al comma 2 dell'art. 117 lett. n) e s) Cost., ovvero le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Tale previsione costituzionale, sin dalla sua nascita, aveva dato vita ad un acceso dibattito dottrinario che aveva visto contrapposte due diverse interpretazioni circa l'effettiva attuabilità della stessa. Da un lato, difatti, si è sostenuto che l'attuazione del regionalismo differenziato avrebbe potuto costituire un vantaggio per i territori che, tramite tale strumento, avrebbero avuto la possibilità di sperimentare un nuovo sviluppo socio – economico. Dall'altro, si è indicato che la possibilità di un'ulteriore differenziazione fra i territori si sarebbe inserita in un contesto istituzionale già carico di «ampi margini di diversità nella concreta offerta di servizi

¹⁷ S. GAMBINO, *Regioni e diritti fondamentali. La Riforma costituzionale all'italiana nell'ottica comparatistica*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 42.

¹⁸ Su tale possibilità lasciata aperta dall'art. 116 Cost. e più in generale sul regionalismo differenziato, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007; A. M. RUSSO, *Il regionalismo differenziato nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Ist. del Fed.*, 2, 2018; G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, cit., passim.

ai cittadini da parte delle amministrazioni pubbliche sul territorio»¹⁹ determinando, pertanto, un aumento delle disparità nella prestazione dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Negli ultimi anni il dibattito è “rifiorito” con rinnovata intensità ed è divenuto, se possibile, ancor più polarizzato (nonché fortemente politicizzato). Da una parte si collocano i sostenitori della differenziazione “a tutti i costi”, per i quali la mancata attuazione dell’art. 116, comma 3 Cost. equivarrebbe a un tradimento delle previsioni costituzionali; dall’altra parte emergono posizioni contrarie a qualsiasi forma di differenziazione, ritenuta incompatibile con l’unità, la solidarietà, la coesione sociale ed economica del Paese. In realtà, la discussione dovrebbe essere ricondotta entro il suo corretto alveo costituzionale: non se attuare o meno la disposizione, ma come attuarla nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione, così da garantire la differenziazione, la salvaguardia dei diritti fondamentali e l’uniforme tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio nazionale. Come si vedrà, sarà proprio la Corte costituzionale a chiarire – attraverso una ricostruzione sistematica di enorme rilievo – i termini entro i quali può svilupparsi il processo di attuazione dell’art. 116, comma 3 Cost. E non è un caso che una parte centrale di tale ricostruzione sia dedicata al sistema di autonomia finanziaria, la cui architettura costituisce l’elemento imprescindibile per valutare la realizzabilità concreta di qualsiasi ipotesi di differenziazione regionale.

3. Il “federalismo fiscale” tra territorializzazione del gettito e perequazione: dall’art. 119 Cost. alla mancata attuazione della legge n. 42/2009

Ai fini dell’indagine, è ora opportuno concentrare l’attenzione sull’assetto costituzionale del cosiddetto federalismo fiscale. In questa prospettiva, si rende preliminare l’esame del quadro costituzionale, che trova i suoi riferimenti nell’art. 119 Cost., per quanto concerne l’autonomia finanziaria degli enti territoriali, e nell’art. 117 Cost. che disciplina la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali. Entrambe queste disposizioni risultano strettamente connesse ai principi

¹⁹ P. SIGNORINI, F. BUSILLO, *Il riequilibrio economico – sociale nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2, 2002, p. 593.

di autonomia, eguaglianza e solidarietà, collocati nella prima parte della Costituzione. Successivamente, l'analisi si soffermerà sulla ricostruzione del lungo (e complesso) percorso di attuazione dell'art. 119 Cost., che ha trovato il suo punto di arrivo nell'approvazione della legge n. 42 del 2009. Il nuovo art. 119 Cost. riformula il sistema di finanziamento di tutte le entità territoriali (e non solo delle Regioni), rafforzandone notevolmente l'autonomia tanto sotto il profilo della capacità di spesa che su quello della capacità di entrata²⁰.

Il primo comma dell'art. 119 Cost. prevede l'attribuzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni. Il secondo comma attribuisce a tali enti territoriali la possibilità di stabilire «tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; gli stessi, inoltre, potranno disporre di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio». Nel terzo comma è prevista l'istituzione di un «Fondo Perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» e, ancora, al quarto comma, si stabilisce che le risorse derivanti dalle fonti contenute nei precedenti commi ossia i tributi propri, le compartecipazioni e il Fondo Perequativo, consentono a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Il quinto comma, ancora, prevede che lo «Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali» nei confronti di determinati enti territoriali al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni». Con riguardo a tale ultimo comma, viene soppresso ogni riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole e alla possibilità per lo Stato di destinare a tale fine contributi speciali, in quanto sostituito dal riferimento a «risorse aggiuntive» e ad «interventi speciali».

²⁰ Nell'amplia bibliografia sulla riforma costituzionale dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Reg.*, 6, 2001; E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2001; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo articolo 119 Cost.*, in *Le Reg.*, 1, 2003.

La scomparsa della «chiarezza semiologica dei termini ‘Mezzogiorno’ e ‘Isole’»²¹ ha dischiuso molti scenari, talvolta incerti, con riferimento allo sviluppo dei territori economicamente più svantaggiati e alla possibilità di conseguire un riequilibrio dello storico divario esistente fra gli stessi²². Il sesto comma dell’art. 119 Cost., infine, per come modificato dalla riforma costituzionale del 2012, che ha previsto in Costituzione l’introduzione del cosiddetto pareggio di bilancio, prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni hanno un proprio patrimonio «attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato» e, inoltre, «possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziarie spese di investimento», restando «esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti» contratti dagli enti territoriali stessi.

L’art. 119 Cost., dunque, configura un nuovo sistema costituzionale di forte decentramento finanziario, che può essere suddiviso, in definitiva, in tre segmenti fondamentali.

Il primo di tali segmenti, contenuto all’interno dei primi quattro commi, delinea le modalità attraverso le quali si sviluppa il finanziamento degli enti territoriali. Il secondo, al comma 5, specifica le modalità attraverso le quali lo Stato può intervenire al fine di integrare le risorse ordinarie di tali enti e, quindi, i mezzi necessari per attuare il principio di solidarietà, nel suo contenuto economico e finanziario, raggiungere lo sviluppo economico e mantenere la coesione sociale. Il terzo segmento, infine, contenuto nel sesto comma disciplina la possibilità di indebitamento da parte degli enti territoriali limitandola alle spese di investimento.

Risulta pertanto evidente che l’intento del legislatore di revisione costituzionale è stato quello di delineare un sistema costituzionale di federalismo fiscale attraverso l’estensione dell’autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) delle Regioni e degli Enti locali. Ciononostante, ad una lettura

²¹ S. GAMBINO, *Sulla devolution all’italiana (alcune considerazioni sul ddl cost. n. 1187 ed ora sul ddl cost. n. 2544)*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 28 febbraio 2003.

²² F. PICA, S. STAMMATI, *La finanza delle Regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in *Riv. econ. Mezz.*, voll. 1 – 2, 2002; G. PISAURO, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italianieuropei*, 1, 2009.

più attenta del dettato costituzionale la ricostruzione di tale sistema di autonomia finanziaria risulta estremamente complessa²³.

Una prima riflessione sull'art. 119 Cost. riguarda, inevitabilmente, il profilo finanziario (in particolare quello delle entrate) che caratterizza il nuovo rapporto tra lo Stato e gli enti territoriali. Il sistema delineato nei primi quattro commi dell'articolo si articola su tre pilastri: i tributi propri degli enti territoriali, la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di ciascun ente e il Fondo perequativo, destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante.

La disciplina costituzionale del federalismo fiscale è completata dal vincolo contenuto nel quarto comma dell'art. 119 Cost., secondo cui le risorse derivanti da tali fonti devono essere idonee a consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Si tratta di un principio che evidenzia la stretta correlazione tra autonomia finanziaria e responsabilità nell'esercizio delle funzioni, ponendo al contempo un limite minimo inderogabile alla capacità di finanziamento garantita a ogni livello territoriale.

Tale previsione rende evidente l'inscindibile relazione tra l'adeguatezza delle risorse finanziarie e la concreta possibilità, per ciascun ente territoriale, di esercitare le funzioni ad esso attribuite. Ne deriva un obbligo per il legislatore di strutturare un sistema di federalismo fiscale capace di assicurare agli enti territoriali il mantenimento di un livello adeguato di servizi pubblici.

Il riferimento ai livelli delle prestazioni si collega all'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Tale disposizione costituisce il punto di raccordo tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di assicurare, in modo uniforme, l'erogazione dei diritti fondamentali, fungendo da parametro indefettibile per valutare la sufficienza delle risorse loro attribuite.

²³ Cfr. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2, 2002, p. 589 ss. dove l'autore sostiene che la revisione dell'art. 119 Cost. ha portato ad un ampliamento considerevole dell'autonomia finanziaria locale.

L'impianto complessivo dell'art. 119 Cost., ossia del nuovo sistema costituzionale di autonomia finanziaria si fonda, da un lato, sull'individuazione dei mezzi attraverso i quali può concretizzarsi l'autonomia finanziaria e, dall'altro, sulla subordinazione di tale autonomia alla salvaguardia e all'effettivo esercizio dei diritti della persona. Questi ultimi possono essere garantiti solo attraverso la sufficienza delle risorse finanziarie che permette di offrire le prestazioni concernenti, appunto, i diritti civili e sociali. Inoltre, il richiamo all'effettivo esercizio dei diritti della persona (e di conseguenza alla relativa e necessaria sufficienza delle risorse) collega l'art. 119 Cost. non solo all'art. 117 Cost. ma, soprattutto, ai principi fondamentali enunciati nella prima parte del Testo costituzionale così come ai diritti costituzionali che di quei principi costituiscono lo sviluppo e la specificazione.

All'interno dell'analisi sul novellato articolo 119 Cost., particolare attenzione merita, infine, quella che, all'indomani della riforma costituzionale del 2001, è stata più volte definita la vera innovazione in materia di autonomia finanziaria, ovvero la previsione di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio dell'ente, più semplicemente nota come "territorializzazione dell'imposta".

La funzione delle compartecipazioni, così come si evince dall'interpretazione dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 119 Cost., deve concorrere, unitamente alle altre fonti previste, a finanziare integralmente le funzioni che vengono attribuite agli enti territoriali. Secondo un tale impostazione, la compartecipazione al gettito dei tributi statali si identifica come strumento atto ad assicurare la sufficienza delle risorse a tutti i territori per permettere agli stessi di garantire un livello essenziale di servizi. La stessa, poi, dovrebbe avvenire secondo criteri stabiliti in base al reale fabbisogno e alle particolari caratteristiche dei territori.

Tuttavia, il rischio connesso all'aliquota di compartecipazione territorializzata, poi concretizzatosi nella legge n. 86 del 2024²⁴, qualora venga intesa come il diritto di ciascun territorio a disporre del gettito dei tributi ivi prodotti, potrebbe tradursi nell'incapacità dei territori economicamente più svantaggiati di far fronte al fabbisogno reale. In tale caso sono le

²⁴ Recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

risorse provenienti dal Fondo Perequativo senza vincoli di destinazione (art. 119, comma 3, Cost.) a dover consentire a queste Regioni la sufficienza delle risorse. In riferimento al sopraindicato rischio, che concerne la sufficienza delle risorse, rileva, inoltre, il dovere (impegno) dello Stato nei confronti dei cittadini che concorrono alle spese pubbliche (art. 53 Cost.) così come il dovere dello stesso di assicurare l'eguaglianza dei cittadini ed un livello essenziale di servizi su tutto il territorio nazionale (art. 3 Cost.)²⁵.

Seguendo l'iter di attuazione dell'art. 119 Cost., occorre ricordare che, a distanza di nove anni dalla riforma costituzionale del Titolo V, su impulso della Lega Nord, l'attuazione del federalismo fiscale tornò a occupare una posizione centrale nell'agenda politica del nuovo Governo di centrodestra²⁶. Così, il 24 luglio del 2008 veniva pubblicato uno schema di d.d.l. delega attuativo dell'art. 119 della Costituzione, meglio conosciuto come "bozza Calderoli", dal nome del Ministro leghista firmatario della proposta. Successivamente all'approvazione di diversi emendamenti durante il dibattito parlamentare, il testo legislativo definitivo venne approvato nella seduta del 29 aprile 2009 con 154 voti a favore, 6 contrari e 87 astenuti. Una riforma, dunque, fortemente voluta dal partito della Lega Nord ma che, successivamente, si caratterizzò per una condivisione bipartisan culminata in una approvazione a larghissima maggioranza²⁷. Prima di passare all'individuazione dei contenuti principali della l. n. 42/2009 ('Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione') nonché di alcuni degli aspetti più problematici di tale disciplina, che intendeva assicurare autonomia

²⁵ Cfr. S. GAMBINO, *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in *federalismi.it*, 7, 2009.

²⁶ Per un approfondimento sui lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, fondamentali nel periodo precedente all'approvazione della legge n. 42/2009, cfr. E. BUGLIONE, *Per un federalismo sostenibile*, in *issirfa.cnr.it*, giugno 2006.

²⁷ Sulla legge delega n. 42/2009, cfr. E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali*, in *federalismi.it*, 10, 2010; G. M. SALERNO, *Verso l'approvazione finale della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 7, 2009; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, maggio 2009; A. CERRI, G. GALEOTTI, P. STANCATI (a cura di), *Federalismo fiscale*, cit.; A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010; M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008.

di entrata e di spesa a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, si vuole ricordare che il federalismo fiscale avrebbe dovuto diventare operativo nell'arco di dieci anni: inizialmente il Governo era tenuto ad adottare, entro due anni dall'entrata in vigore della suddetta legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Successivamente, veniva previsto un regime cosiddetto "transitorio".

Durante tale periodo transitorio si intendeva raggiungere uno degli obiettivi principali della riforma e cioè la sostituzione, per tutti i livelli di Governo, del criterio della spesa storica con l'individuazione per ogni servizio erogato (in particolare per la sanità, l'assistenza, le prestazioni e i servizi riguardanti il diritto allo studio) di un "costo standard" al quale i territori avrebbero dovuto uniformarsi²⁸.

L'attuazione del federalismo fiscale avrebbe dovuto garantire, come previsto dalla norma, i principi di solidarietà e di coesione sociale, lo sviluppo delle aree sottosviluppate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del paese, la riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, la trasparenza del prelievo, l'efficienza nell'amministrazione dei tributi, il finanziamento integrale di tutte le funzioni pubbliche, la responsabilizzazione della classe politica e il controllo su quest'ultima, la compatibilità con i patti di stabilità e di crescita.

Nella pratica, fra le principali novità introdotte dalla legge si ricorda l'abolizione della riserva d'aliquota IRPEF che veniva sostituita, dando attuazione al comma 2 dell'art. 119 della Costituzione, dalla "territorializzazione dell'imposta" ovvero dalla disponibilità da parte delle Regioni di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, in «via prioritaria» al gettito IVA.

Dunque, per finanziare l'erogazione dei servizi, ossia «il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite», gli enti territoriali avrebbero potuto contare su tali compartecipazioni, sui tributi propri nonché sul

²⁸ Per costo standard si intende l'ideale costo di produzione ottenuto supponendo condizioni operative normali. Nella delega, il costo associato alla prestazione standard/fabbisogno standard è definito come costo della prestazione standard o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Fondo Perequativo, superando così in maniera definitiva il meccanismo dei trasferimenti. Il Fondo Perequativo, come indicato dal dettato costituzionale, veniva previsto a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante al fine di garantire l'integrale copertura delle spese corrispondenti ai fabbisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni e avrebbe dovuto alimentarsi attraverso il gettito prodotto nelle Regioni e la compartecipazione all'IVA. Quest'ultimo aspetto, unitamente alla territorializzazione dell'imposta rappresentava (e rappresenta tuttora) uno degli aspetti maggiormente problematici della riforma fiscale in relazione ai principi costituzionali della solidarietà interterritoriale e dell'eguaglianza dei cittadini.

Ancora, oltre al Fondo Perequativo a favore delle Regioni, venivano previsti dalla norma altri due Fondi Perequativi per gli Enti locali, uno a favore dei Comuni e l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, entrambi inseriti nel bilancio regionale e finanziati dallo Stato, le cui risorse avrebbero dovuto essere ripartite in base a un indicatore del fabbisogno finanziario e a un indicatore relativo alle infrastrutture. Spettava alle Regioni il compito di trasferire agli Enti locali i fondi stanziati in bilancio.

Con riferimento alla perequazione locale, nel quadro dell'attuazione del federalismo fiscale, il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) rappresenta oggi il principale meccanismo di riequilibrio finanziario tra i Comuni italiani. Esso è stato istituito con la legge di stabilità 2013²⁹, in sostituzione del precedente Fondo sperimentale di riequilibrio introdotto dal d.lgs. n. 23/2011. Il Fondo è alimentato prevalentemente da una quota del gettito IMU di spettanza comunale, che confluisce annualmente nel FSC e viene successivamente redistribuita tra gli enti locali secondo criteri di compensazione e perequazione, superando progressivamente il modello della "spesa storica" a favore di un sistema basato su capacità fiscali e fabbisogni standard. Il riparto delle risorse è definito ogni anno tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che applica parametri aggiornati e incorpora, accanto alla componente tradizionale e compensativa, anche quote vincolate destinate al potenziamento dei

²⁹ L. n. 228/2012, art. 1, comma 380.

servizi sociali, degli asili nido e del trasporto scolastico degli alunni con disabilità, a conferma del ruolo del Fondo nella garanzia dei servizi essenziali su base territoriale. L'evoluzione del FSC è stata caratterizzata dall'introduzione di un percorso graduale di rafforzamento della componente perequativa, con l'obiettivo fissato dalla normativa di raggiungere il 100% della perequazione entro il 2030, così da assicurare una distribuzione delle risorse maggiormente aderente ai principi costituzionali di equità e uguaglianza sostanziale tra i territori. In questo assetto il Fondo di Solidarietà Comunale si configura come uno strumento essenziale per sostenere i Comuni con minore capacità fiscale, garantire l'erogazione dei servizi fondamentali e contribuire al bilanciamento complessivo del sistema di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost.³⁰.

Ciononostante, l'evidenza empirica più recente segnala la persistenza di profonde disuguaglianze territoriali come, per esempio, nel raggiungimento dei LEP relativi ai servizi educativi per la prima infanzia. Secondo gli ultimi dati ISTAT, infatti, benché il tasso nazionale di copertura degli asili nido abbia raggiunto il 31,6%, superando lo standard fissato a livello europeo, la disaggregazione territoriale mostra uno scenario fortemente eterogeneo. Le regioni del Sud, difatti, registrano livelli di copertura inferiori al 20%, con una media del 19% nel Mezzogiorno e del 19,5% nelle Isole, mentre i valori più elevati si riscontrano nel Centro Italia (40,4%), seguito dal Nord – est (39,1%) e dal Nord – ovest (36,6%). A queste disparità nei livelli di servizio si aggiungono differenze altrettanto rilevanti nella spesa pubblica pro capite per bambino sotto i tre anni, che oscilla dai 234 euro della Calabria ai 3.314 euro della Provincia autonoma di Trento, evidenziando un marcato squilibrio nella capacità dei territori di finanziare servizi essenziali e suggerendo che, nonostante l'immissione di risorse straordinarie derivanti dal PNRR, il FSC e gli altri strumenti

³⁰ La Corte costituzionale ha chiarito, nella sentenza n. 71/2023, che la perequazione riferita alle funzioni fondamentali dei Comuni deve necessariamente essere priva di vincoli di destinazione, in quanto attiene al nucleo essenziale dell'autonomia comunale e deve quindi lasciare agli enti locali la piena discrezionalità nell'impiego delle risorse. La garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, invece, richiede strumenti finanziari distinti, caratterizzati da vincoli di destinazione specifici e accompagnati da poteri sostitutivi dello Stato, così da assicurare l'erogazione uniforme dei LEP su tutto il territorio nazionale e realizzare un'effettiva eguaglianza tra i cittadini, indipendentemente dal contesto territoriale in cui risiedono. Cfr., E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le vie costituzionali della solidarietà comunale. Nota a Corte cost. 71/2023*, in *Oss. cost.*, 5, 2023.

perequativi non risultano ancora sufficienti a colmare i divari strutturali tra Nord e Sud del Paese³¹.

Da una prospettiva più ampia e riferibile prettamente all'autonomia finanziaria, la questione principale, sin dalla approvazione della legge n. 42 del 2009, risulta essere la cosiddetta "sostenibilità" del modello per il finanziamento delle funzioni essenziali (e non) in un Paese dove esiste un evidente divario territoriale di reddito e di costi dei servizi. Difatti, la principale sfida di quella che venne definita (con eccessivo entusiasmo) la "riforma delle riforme", ossia il mantenimento della coesione fiscale territoriale attraverso il superamento della forte polarizzazione socio-economica, in modo da rendere possibile il raggiungimento di un equilibrio fra i principi di solidarietà e autonomia dei territori necessario per garantire ai cittadini un'eguaglianza sostanziale nell'esercizio dei propri diritti, resta ben lungi dall'essere realizzata³². Inoltre, resta ancora aperta la questione relativa alla fondamentale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ex art. 117, comma 2 lett. m).

Tanto premesso, il lungo vuoto normativo lasciato dal legislatore nazionale, a partire dalla riforma costituzionale del 2001 fino all'approvazione della legge n. 42 del 2009, ha più volte condotto il Giudice costituzionale a sottolineare l'urgenza dell'attuazione del novellato art. 119 Cost. definendo la stessa «doverosa» e delineando, di conseguenza, i confini all'interno dei quali si sarebbe dovuta sviluppare la relativa legge di attuazione³³. Tale immobilismo del legislatore ordinario ha alimentato, nel corso del sopraindicato periodo, «le storture e le bizzarrie» del governo territoriale al punto «da indurre parte della dottrina a parlare di 'federalismo impazzito'»³⁴.

³¹ ISTAT, *Report sui servizi educativi per l'infanzia in Italia – Anno 2023/2024*.

³² Cfr. S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, 1, 2009; T. GROPPI, *Il federalismo nel quadro costituzionale*, in *federalismi.it*, 22, 2008.

³³ Corte cost., sentt. nn. 370/2003, 37/2004, 193/2008.

³⁴ P. CIARLO, *La tassa sul tubo. Ovvero del federalismo impazzito*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 808, ripreso da C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *costituzionalismo.it*, giugno 2009, p. 2.

Un simile scenario, dai tratti evidentemente contorti, ha portato la Corte costituzionale a “stressare” il legislatore al fine di indurlo a dare attuazione al federalismo fiscale, ovvero ad avviare una riforma che, certamente, avrebbe avuto «implicazioni così profonde sull'assetto dei rapporti interistituzionali da riguardare l'intera forma di Stato, non solo nella sua accezione territoriale di distribuzione del potere sul territorio, ma anche in quella più ampia di rapporto tra Stato e società»³⁵. Bisogna infatti ricordare, ancora una volta, che «la disciplina dei rapporti finanziari tra livelli di governo incide sulla parte I della Costituzione, dedicata ai principi e ai diritti/doveri fondamentali. In altre parole, se è vero che il nuovo art. 119 Cost., dal punto di vista del contenuto, si pone come un testo neutro, cioè aperto a molteplici possibilità applicative, è altrettanto vero che ogni opzione in materia ha dirette ricadute sullo statuto della cittadinanza»³⁶. In definitiva, può argomentarsi che gli enti territoriali, a partire dalla riforma costituzionale del 2001, sono stati protagonisti di innovazioni incisive che, mediante la nuova cornice costituzionale, ne hanno modificato l'organizzazione, le competenze e le responsabilità amministrative (e di governo). Tuttavia, al cosiddetto “federalismo amministrativo” non si è affiancato con tempestività un corrispondente “federalismo fiscale”, che allo stato attuale continua a mancare di parametri quantitativi e oggettivi idonei a misurare la “sostenibilità” dell'intero sistema di finanziamento delle funzioni essenziali – e non essenziali – in un Paese caratterizzato da marcati divari territoriali sia nei livelli di reddito sia nei costi dei servizi. Dove, cioè, alcuni territori non soffrono unicamente, come sostenuto da una parte dei rappresentanti politici, di sprechi dovuti al malgoverno (politico e amministrativo) ma altresì di «un livello della spesa sociale carente e assolutamente inadeguato»³⁷.

³⁵ R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009*, cit., p. 1.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo*, cit., p. 6. Si v., inoltre, E. PUGLIESE, *Le prestazioni sociali*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 186, dove l'autore sostiene quanto segue: «che ci sia stato del malgoverno a livello regionale negli ambiti delle politiche sociali è innegabile: non è un fatto nuovo. E certamente esso si è aggravato in alcuni contesti: basti pensare alla questione della sanità nelle Regioni del Mezzogiorno. Ma qui è opportuno distinguere nettamente le questioni di cattiva gestione, che pure esistono e sono generalizzate, da quelle ancora più importanti di carenza dei servizi sociali di base in contesti poveri: tanto per fare un esempio, la man-

Si è già ricordato che dalla riforma costituzionale del 2001 fino all'approvazione della legge di delega che dà attuazione al federalismo fiscale sono intercorsi circa dieci anni durante i quali la riforma federale è rimasta sostanzialmente sulla carta. Ebbene, anche adesso, a processo ormai avviato e concluso, si può argomentare come «la nuova ripartizione delle competenze tra centro e periferia stabilita dalla Costituzione» è rimasta «in buona parte una vaga petizione di principio»³⁸. Le cause possono essere rinvenute nelle gravi necessità imposte dalla congiuntura macroeconomica, nei condizionamenti derivanti dall'indebitamento complessivo che grava sulle amministrazioni pubbliche e, quindi, sulla collettività nazionale così come negli stringenti vincoli di bilancio imposti in sede europea³⁹.

Ciononostante, non bisogna sottovalutare il tema dell'autonomia finanziaria dei territori, perché è da questa che dipende la tenuta della coesione sociale ed economica e la «ridefinizione dei rapporti fra Nord e Sud del paese e tra ceti e gruppi sociali»⁴⁰. Inoltre, dalle modalità di attuazione dell'autonomia finanziaria discendono conseguenze sulla ricomposizione di «quella rottura di equilibri sociali, economici e politici apertasi all'inizio degli anni Novanta e mai davvero superata con la scrittura di un nuovo patto nazionale da cui partire per costruire e consolidare un nuovo equilibrio, stabile, efficiente e condiviso»⁴¹.

Gli aspetti più incerti della l. n. 42/2009 – ovvero quelli che, dal nostro angolo di osservazione, concernono la sostenibilità costituzionale del disegno politico e normativo prefigurato – risultano essere: la definizione dei cosiddetti “costi standard” che sostituiscono il criterio della spesa storica nonché il loro legame con i meccanismi che disciplinano la perequazione delle risorse e con la disponibilità da parte degli enti territoriali di avere risorse sufficienti per finanziare integralmente tutte

canza di asili nido e di strutture di scuole materne pubbliche. La loro assenza in molte realtà meridionali non è effetto del malgoverno – o comunque certamente non è solo effetto del malgoverno – ma soprattutto della ancora insufficiente spesa sociale in materia».

³⁸ G.M. SALERNO, *Verso l'approvazione finale della legge delega*, cit., p. 1.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ L. LANZILLOTTA, *La lunga marcia del federalismo italiano*, in *Astrid Rassegna*, luglio 2008.

⁴¹ *Ibidem*.

le funzioni pubbliche attribuite (ex art. 119, comma 4 Cost.), così come la compartecipazione al gettito di alcuni tributi erariali e la mancata definizione del sistema di perequazione regionale. La territorializzazione dell'imposta, in particolare, in assenza di una defezione del sistema perequativo e dei livelli essenziali delle prestazioni, appare difficilmente conciliabile con i principi costituzionali della solidarietà e dell'eguaglianza in quanto rischia di strutturare un sistema di finanziamento in cui le risorse tendono a beneficiare unicamente le Regioni in cui le stesse vengono prodotte. Sotto tale profilo, dunque, si prospetta l'attuazione di un federalismo più di tipo competitivo che solidale basato su quella teoria secondo la quale il federalismo fiscale deve promuovere le ragioni della diversità collocandosi «por encima de todas formas de unión, de las obligaciones de solidaridad y de las cláusulas de homogeneidad»⁴². Un sistema di federalismo fiscale in cui, in definitiva, il diritto di ciascuna Regione di fruire del gettito dei tributi in essa riscossi rischia di prevalere sul principio costituzionale della solidarietà.

4. L'impatto della crisi economica e della pandemia sulla ridefinizione dell'autonomia finanziaria

In questa prospettiva, lungo il complesso percorso di attuazione dell'autonomia finanziaria delineato dalla Costituzione, diviene essenziale soffermarsi sugli ostacoli che tale processo ha incontrato e continua a incontrare. Si tratta di criticità che non investono soltanto il piano giuridico – istituzionale, ma coinvolgono in modo pervasivo anche le dimensioni politica, economica e sociale, contribuendo a definire un quadro nel quale il raggiungimento degli obiettivi costituzionali di equità, solidarietà e coesione territoriale appare ancora lontano e richiede interventi strutturali e coordinati.

Con riferimento alle autonomie locali, per esempio, appare evidente come l'incompleta realizzazione della loro autonomia costituisca un limite strutturale e persistente. Difatti, «oltre alle esigue risorse finanziarie (...) nella gran parte dei casi, manca nel nostro ordinamento una tradizione di amministrazione locale e l'individuazione di funzioni esclusivamente

⁴² P. HÄBERLE, *Comparación Constitucional y cultural de los modelos federales*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 8, 2007, p. 176.

locali che non può essere consegnata a una volontà politica che, come tale, è sempre arbitraria»⁴³.

Non possono essere trascurate, inoltre, le leggi annuali di bilancio, spesso caratterizzate da un'impostazione che ripropone in modo ostinato schemi di impronta centralistica, finendo per trasferire sugli enti territoriali una parte significativa degli squilibri della finanza pubblica. Tale dinamica determina un effetto di compressione strutturale sulle autonomie locali, costrette a scegliere tra una drastica riduzione dei servizi erogati ai cittadini e un consistente incremento della pressione fiscale e tributaria. Ne deriva una condizione di progressiva asfissia finanziaria che colpisce in particolare gli enti infra – statuali, compromettendone la capacità programmatica e minando l'effettività dell'autonomia costituzionalmente garantita⁴⁴.

Le leggi di bilancio, come è noto, hanno introdotto a partire dal 2010 una drastica riduzione dei trasferimenti statali destinati agli enti territoriali, determinando un significativo ridimensionamento delle loro capacità finanziarie. Si tratta di manovre economiche che hanno preso forma nel contesto della più ampia crisi economica e finanziaria esplosa a livello internazionale a partire dal 2008 e che, analogamente a quanto accaduto in altri ordinamenti europei, hanno comportato un marcato irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica in capo agli enti sub – statali. Ciò è avvenuto, peraltro, in una fase particolarmente delicata per l'ordinamento italiano, coincidente (paradossalmente) con i giorni in cui venivano approvati i primi decreti legislativi attuativi della legge n. 42 del 2009. Il risultato è stato quello di sovrapporre alla stagione riformatrice inaugurata dalla legge delega un processo di contrazione della finanza locale che ha fortemente compromesso la possibilità degli enti territoriali di costruire un'autonomia finanziaria effettiva e coerente con il disegno costituzionale.

⁴³ R. PEREZ, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale...* cit., p. 1346, nota 14, dove l'autrice riporta le parole di G. BERTI, *Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 1973, p. 602.

⁴⁴ Cfr. F. BASSANINI, *Introduzione*, in F. BASSANINI, G. MACIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale* cit., Bologna, Il Mulino, 2003, p. 8.

La crisi economica e finanziaria ha prodotto effetti significativi anche sulla distribuzione territoriale del potere, incidendo profondamente sugli assetti di autonomia all'interno degli Stati membri. Le conseguenze più rilevanti hanno riguardato, da un lato, la limitazione di alcune competenze territoriali, basti pensare alla riforma delle Province ad opera della legge n.56/2014 (cosiddetta Delrio), nonché la drastica riduzione dei trasferimenti finanziari provenienti dallo Stato centrale e destinati alle autonomie sub – statali. Dall'altro lato, tali dinamiche hanno determinato un progressivo restringimento del welfare territoriale e l'acutizzarsi di tensioni territoriali storicamente latenti. L'effetto complessivo è stato quello di un sensibile arretramento della capacità delle entità territoriali di garantire servizi e diritti in modo adeguato e uniforme.

Il modello affermatosi in quegli anni in taluni Stati membri dotati di sistemi di decentramento mostrava significative analogie con il meccanismo che, nello stesso periodo, regolava i rapporti finanziari tra l'Unione europea e gli Stati membri. Esso si fondava su un doppio livello di controllo: da un lato, l'UE esercitava un monitoraggio stringente sulle manovre di bilancio nazionali; dall'altro, gli Stati trasferivano un analogo controllo verso il basso, imponendo agli enti territoriali vincoli sempre più rigorosi. In questo quadro gli enti sub – statali, al fine di ottenere le risorse necessarie a garantire ai cittadini un'effettiva eguaglianza sostanziale nell'esercizio dei diritti, sono stati spesso indotti a rinunciare a porzioni della propria autonomia, pur formalmente riconosciuta a livello costituzionale, alimentando una tensione sistemica tra esigenze di coordinamento finanziario e tutela delle autonomie territoriali.

Tuttavia, la necessità statale di presentare “conti in regola” in sede europea, il più delle volte non ha tenuto conto del legame ormai strettissimo tra la garanzia di taluni diritti e l'azione degli enti territoriali secondo l'applicazione pratica, tra l'altro, di quel principio di derivazione europea conosciuto come principio di sussidiarietà e inserito in molte delle Costituzioni nazionali.

Il meccanismo illustrato ha riguardato, seppur con intensità differente, alcuni Stati membri all'interno dei quali esistono forme di decentramento territoriale più o meno evolute. Dall'Italia alla Spagna, passando (perfino) per la Germania, fino ad arrivare a realtà regionali come quella francese o federali come quella belga. Come facilmente intuibile, anche sotto il

profilo del pluralismo territoriale, maggiori problematiche si sono presentate negli Stati decentrati più colpiti dalla crisi economica. Dunque, a partire dalla seconda metà degli anni Duemila, in numerosi Stati membri dell'Unione europea è stato avviato un processo di revisione della spesa pubblica, strettamente collegato all'esigenza di contenere e ridurre il debito pubblico, tanto a livello statale quanto territoriale. Tale processo ha finito per tradursi, sul piano regionale e locale, in un progressivo e significativo rafforzamento del controllo statale sui poteri di gestione delle risorse finanziarie degli enti territoriali. Le leggi di stabilità di quel periodo hanno difatti (ri)proposto modelli centralistici facendo ricadere sugli enti territoriali gli «squilibri della finanza pubblica»⁴⁵ e obbligandoli «a scegliere tra una drastica riduzione dei servizi ai cittadini ed un consistente incremento della pressione fiscale e tributaria aumentando, così, la progressiva paralisi di asfissia finanziaria che colpisce essi stessi»⁴⁶.

Come già indicato, in Italia la contrazione delle risorse pubbliche disponibili ha avuto inizio nello stesso momento in cui prendeva il via l'attuazione del federalismo fiscale rendendolo di fatto inattuabile, nonostante anni di proclami politici relativi alla sua imprescindibile attuazione⁴⁷.

A titolo esemplificativo, va ricordato che contestualmente all'emanazione del primo decreto legislativo di attuazione della riforma del federalismo fiscale, veniva adottato uno dei principali provvedimenti del Governo tecnico insediato nel 2011, il secondo della XVI legislatura presieduto dal professor Mario Monti: il d.l. n. 201 del 2011, noto come "Salva Italia". Tale intervento normativo ha inciso in modo significativo sul percorso di attuazione della legge n. 42 del 2009, interferendo in particolare con alcune delle sue colonne portanti. Ciò è avvenuto, soprattutto, attraverso la revisione delle aliquote locali dell'IRPEF e l'anticipazione in via sperimentale dell'Imposta Municipale Unica (IMU), misure introdotte per rispondere con urgenza alle esigenze di consolidamento dei conti pubblici ma che, nel contempo, hanno contribuito a ridefinire gli equilibri

⁴⁵ F. BASSANINI, *Introduzione*, cit., p. 8.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Cfr. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?* in *Le Regioni*, 4, 2012.

del sistema finanziario locale e a condizionare l'assetto complessivo del nascente federalismo fiscale⁴⁸.

Per quanto riguarda le aliquote IRPEF, il decreto non è intervenuto sulle aliquote più alte dell'imposta nazionale ma ha inasprito l'aliquota nella sua parte territoriale tramite l'aumento automatico delle addizionali per tutti gli scaglioni di reddito, senza alcuna possibilità di intervento da parte delle Regioni⁴⁹. Ancora, l'anticipazione sperimentale dell'IMU, imposta propriamente "autonoma", già prevista dal d.l. n. 23/2011, veniva suddivisa dal richiamato decreto in due quote, una comunale e una statale, perdendo così la sua natura di tributo federale. Senza considerare che una simile configurazione del tributo destinava una parte del gettito allo Stato, attribuendo tuttavia agli enti locali la responsabilità dell'imposizione nei confronti dei cittadini.

Relativamente alla riduzione delle risorse disponibili basti ricordare che in Italia, complessivamente, la normativa statale adottata durante la fase di crisi economicofinanziaria tra il 2008 e il 2013 ha determinato una riduzione delle risorse destinate ai soli enti locali pari al 45%, per un ammontare complessivo di 33 miliardi di euro⁵⁰. A tali decurtazioni si sono successivamente aggiunti ulteriori 4 miliardi di euro, previsti dalla legge di Stabilità per il 2015⁵¹. Ancora, la riduzione delle risorse degli enti territoriali dal 2010 al 2017 è oscillata tra il 17 ed il 20% del risparmio della spesa pubblica complessiva, la riduzione del fondo sanitario è stata di oltre 35 miliardi di euro mentre il taglio della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per il 2015 si è aggirata intorno a 1,2 miliardi di euro.

⁴⁸ Cfr. G.M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale? in federalismi.it*, 24, 2011; C. TUCIARELLI, *Pareggio di bilancio e Federalismo fiscale*, in *Quad. Cost.*, 4, dicembre 2012, pp. 823 ss.

⁴⁹ Ossia un aumento dello 0,33% dell'aliquota base delle addizionali regionali.

⁵⁰ Cfr. E. GUALMINI, *Allo Stato sociale ci pensano le Regioni. Si riducono i finanziamenti. Nascono nuovi modelli di assistenza*, in *La Stampa*, 14 aprile 2013; cfr., inoltre, V. FARGION, E. GUALMINI (a cura di), *Tra l'Incudine e il Martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁵¹ Va inoltre ricordato che alla progressiva contrazione delle risorse si affianca, ormai da diversi anni, l'applicazione del Patto di stabilità interno, il quale annovera tra i propri obiettivi principali il contenimento dell'indebitamento degli enti territoriali. Regioni ed Enti locali, infatti, sono chiamati al risanamento della finanza pubblica e al rispetto del patto di stabilità e crescita attraverso la riduzione progressiva del finanziamento delle spese in disavanzo nonché tramite la riduzione del rapporto tra il proprio debito e il prodotto interno lordo.

Di conseguenza, come sottolineato in dottrina, «a fronte di un simile scenario di riduzione delle risorse pubbliche, e dunque di limitazione delle prestazioni amministrative erogabili dalle istituzioni statali e territoriali, risultava compromessa la stessa giustiziabilità dei diritti fondamentali sociali, caratterizzandosi – questi ultimi – come situazioni giuridiche finanziariamente condizionate [...], e ponendo comunque i giudici costituzionali dei paesi europei [...] di fronte al vincolo oggettivo delle risorse disponibili [...]»⁵².

La mancata attuazione della legge n. 42 del 2009 e dei relativi decreti delegati ha messo in evidenza il sostanziale fallimento della riforma in materia di federalismo fiscale. Tra le principali criticità emerse si può anzitutto richiamare l'assenza di una effettiva definizione dei Fondi perequativi nonché delle modalità di alimentazione degli stessi, del relativo funzionamento e dei criteri di riparto. Si rileva, inoltre, un ricorso solo parziale ai costi standard e la mancata individuazione delle fonti di finanziamento dei LEP posti a tutela dei diritti civili e sociali. Tale inadempienza impedisce di garantire un'allocazione delle risorse effettivamente adeguata all'esercizio delle funzioni fondamentali e alla stessa distribuzione dei flussi perequativi⁵³.

Sull'urgenza di procedere alla definizione dei LEP – ben prima che tale tema divenisse centrale in vista dell'attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. – è intervenuta in più occasioni la Corte costituzionale. Si richiama, a titolo esemplificativo, la sentenza n. 65 del 2016, nella quale la Corte ha ribadito «l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁵⁴. Ciò al fine di garantire quella eguaglianza sostanziale prevista dall'art. 3 comma 2 della Costituzione, vale a dire «una adeguata uniformità di

⁵² S. GAMBINO, *Il costituzionalismo di Weimar (fra superamento della tradizione liberale, affermazione della democrazia sociale) e la crisi attuale*, in C. AMIRANTE, S. GAMBINO (a cura di), *Weimar e la crisi europea*. Economia, Costituzione e Politica, Cosenza, Periferia, 2013, p. 16.

⁵³ Cfr. L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *rivistaaic.it*, 2, 2017.

⁵⁴ Corte Cost., sent. n. 65 del 2016. Cfr., inoltre, Corte Cost., sent. n. 273 del 2013.

trattamento sul piano dei diritti a tutti i soggetti a prescindere dal luogo di residenza, che nessun incremento dell'autonomia territoriale potrebbe certamente mettere in discussione»⁵⁵.

Accanto agli effetti prodotti dalla crisi economica e finanziaria sull'autonomia territoriale, in generale, e su quella finanziaria, in particolare, un ulteriore richiamo va rivolto, infine, al periodo pandemico e alle conseguenze che l'emergenza sanitaria ha determinato nei rapporti tra centro e periferia⁵⁶.

Durante l'emergenza pandemica l'autonomia territoriale e il principio della leale collaborazione sono stati messi a dura prova, basti pensare alla “compressione” dei meccanismi di collaborazione interistituzionale verticale durante questo periodo, con una netta prevalenza del potere esecutivo che ha svolto un ruolo forte attraverso l'adozione dei DPCM. La gestione prevalentemente centralizzata – e caratterizzata da un livello limitato di cooperazione istituzionale – ha sovente trascurato le specificità regionali, generando tensioni e frizioni tra il Governo centrale e le Regioni. L'emergenza pandemica ha evidenziato le limitazioni di un sistema che, sebbene teoricamente fondato sulla cooperazione, ha manifestato una tendenza al riaccentramento delle competenze e alla “ridefinizione” dell'autonomia. In sintesi, può evidenziarsi un approccio centralista che ha svilto lo strumento cooperativo incrementando la conflittualità tra Stato e Regioni.

Gli ultimi 15 anni ci hanno mostrato che durante i periodi di eccezionalità, che ormai risultano una costante dei nostri tempi, lo Stato opta per un forte accentramento delle competenze e per la riduzione degli spazi della leale collaborazione e della cooperazione, tendendo a trascurare le complesse realtà territoriali e optando per una gestione centralizzata delle emergenze e delle risorse finanziarie. Ciò a cui abbiamo assistito, dunque, è una “gerarchizzazione” dei rapporti centro – periferia che rispetta

⁵⁵ L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2020. L'autore riporta le parole pronunciate dal Giudice costituzionale nella sentenza n. 10/2010.

⁵⁶ Sull'impatto del Covid – 19 negli Stati decentrati cfr. G. D'Ignazio, *L'impatto del Covid – 19 sui federalizing process degli Stati composti. Riflessioni comparate*, in DPCE on – line, 2023, 1; R. Tarchi (cur.), *L'emergenza sanitaria da Covid – 19: una prospettiva di diritto comparato*, Gruppo di Pisa, Quaderno n.1, Fascicolo speciale monografico, 2020.

alla classica oscillazione del pendolo tra accentramento e autonomia sembra muovere chiaramente verso l'accentramento. Come evidenziato in dottrina, «se mettiamo in fila l'esperienza degli ultimi vent'anni, quelli di una revisione costituzionale che aveva l'obiettivo di modernizzare il Paese attraverso un più avanzato processo di decentramento e di regionalizzazione, non è difficile scorgere le tracce del fallimento di un'impresa collettiva»⁵⁷.

5. Profili finanziari e solidaristici della differenziazione territoriale: considerazioni conclusive alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024

All'indomani della crisi economica e finanziaria, e successivamente di quella pandemica, si è progressivamente consolidata una tendenza generalizzata al riaccentramento delle competenze territoriali. Le cause di tale fenomeno sono riconducibili, in larga misura, a esigenze di natura economica, legate al contenimento della spesa pubblica e alla riduzione dell'indebitamento, anche a costo di incidere in deroga al principio costituzionale dell'autonomia territoriale. A ciò si è inoltre aggiunta l'esigenza di assicurare risposte rapide ed efficaci dinanzi a eventi di straordinaria gravità, come la pandemia, nonché di cogliere specifiche opportunità, quali l'attuazione del PNRR. Tutto ciò ha favorito un rafforzamento della regia statale, accompagnato da una parallela marginalizzazione del livello territoriale

Le politiche di razionalizzazione della spesa e la progressiva contrazione delle risorse finanziarie disponibili per gli enti territoriali hanno determinato, negli ultimi anni, un ridimensionamento significativo del welfare locale, con conseguente intensificazione delle disuguaglianze sociali.

Su questo sfondo si colloca l'attuale e complessa dinamica delle relazioni tra Stato ed enti territoriali. Lo Stato tende a riacquisire competenze (in primo luogo di natura finanziaria) con l'obiettivo di contenere quella che viene percepita come un'eccessiva spesa territoriale, talvolta associata a logiche clientelari, e di assicurare il rispetto degli obblighi europei in materia di controllo del deficit. Tale impostazione, tuttavia, non considera

⁵⁷ A. MORRONE, *Lo Stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 2025, p. 3.

che la spesa territoriale è funzionale all'esercizio di compiti già decentrati e diretti alla garanzia dei diritti fondamentali e del pluralismo territoriale. Naturalmente, risulta innegabile la necessità di una maggiore chiarezza sulle responsabilità dei soggetti istituzionali decentrati, così come quella di costruire e sviluppare, in alcuni territori, processi di corresponsabilità fiscale. Tali necessità, tuttavia, dovrebbero essere accompagnate da una profonda riflessione sui provvedimenti di revisione e di restringimento della spesa pubblica (statale e territoriale), nonché dal recupero della centralità dei principi di sussidiarietà e solidarietà, così da permettere agli enti territoriali di esplicitare la loro autonomia politica⁵⁸.

In questo contesto caratterizzato da una progressiva scarsità di risorse e, parallelamente, dalla richiesta di alcuni territori di limitare i meccanismi solidaristici, il dibattito sull'autonomia e sulla differenziazione territoriale ha acquisito nuovo vigore attraverso la sollecitazione a dare attuazione al regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, terzo comma Cost. In particolare, la questione relativa alle risorse finanziarie necessarie per rendere effettive le "nuove" competenze da acquisire ha rappresentato il principale punto di polarizzazione, finendo per ridurre il dibattito sulla differenziazione alla possibilità o meno, per i singoli territori, di trattenere una consistente quota delle risorse prodotte al loro interno.

In un assetto ancora caratterizzato, per le ragioni già evidenziate, dall'inattuazione della legge n. 42 del 2009 e, di riflesso, dell'art. 119 Cost., si pone oggi la questione dell'attuazione del regionalismo differenziato. Con particolare riferimento all'oggetto del presente lavoro, le principali criticità emergono dal nesso che intercorre tra l'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost., il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e il dovere di solidarietà. In altri termini, il punto problematico risiede nella relazione fra l'art. 116, terzo comma, e l'art. 119 della Costituzione⁵⁹.

⁵⁸ Cfr. G. RIVOSCECHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *rivistaatc.it*, 3, 2019.

⁵⁹ Nell'ampia bibliografia, A. CERNIGLIA, *L'autonomia differenziata: verso quale modello di finanziamento*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2024; G. RIVOSCECHI, *L'art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2024; A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1, 2025; C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo*

L'attuazione del regionalismo differenziato, difatti, comporta la necessità di non alterazione del sistema di perequazione interregionale nella determinazione e attribuzione delle risorse finanziarie necessarie per assolvere le nuove competenze regionali. La questione risulta di difficile soluzione proprio per la manifesta inattuazione dei contenuti dell'art. 119 Cost. e, come sostenuto in dottrina, uno dei problemi relativi al finanziamento del regionalismo asimmetrico italiano risulta essere la compatibilità tra il sistema di finanziamento differenziato e l'incerto e incompleto sistema perequativo basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale. Si tratta di un vero e proprio vuoto esistente nell'ordinario sistema di finanza decentrata per inattuazione della l. n. 42 del 2009⁶⁰.

La compatibilità tra il sistema di finanziamento differenziato e il sistema di perequazione risulta necessaria per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Dunque, i criteri di attribuzione delle risorse necessarie per esercitare le ulteriori competenze, o meglio le ulteriori e specifiche "funzioni"⁶¹, così come chiarito dalla Corte costituzionale, potranno essere applicati «solo ove sussista la garanzia che gli apparati centrali abbiano la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie al mantenimento dei

differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 17, 2020; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *rivistaaic.it*, 4, 2019; A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle Regioni a Statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *astrid – online.it*, 13, 2019; A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *astrid – online.it*, 14, 2019; G. MACIOTTA, *Federalismo differenziato e federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2017; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 10, 2018; A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Trento 18 – 19 settembre 2020, versione preliminare disponibile su: gruppodipisa.it.

⁶⁰ Cfr. F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato*, cit.

⁶¹ Corte cost., sentenza n.192/2024: «In conclusione, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà» (p.n. 4.3). Sul punto si v. A. MORELLI, *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti*, in *Diritti Regionali*, n. 2, 2025, il quale evidenzia come la Consulta abbia «sottolineato l'importanza di riconoscere il giusto ruolo al principio di sussidiarietà, che, con riguardo all'attuazione dell'autonomia differenziata, esige che la differenziazione abbia luogo in relazione a singole funzioni e non alle intere materie richiamate dall'art. 116, co.3, Cost., e che le devoluzioni siano giustificate in ragione della maggiore efficienza (declinata nelle sue possibili, diverse manifestazioni) che il richiesto trasferimento delle funzioni sia idoneo ad assicurare», p. 3.

livelli essenziali delle prestazioni, allo svolgimento delle funzioni unitarie e alla perequazione verticale tra le diverse aree del paese»⁶². Su questo punto assume rilievo decisivo l'intervento della Corte costituzionale sulla legge n. 86 del 2024, sopraggiunto in un momento in cui una chiarificazione interpretativa risultava non solo opportuna, ma indispensabile per delineare il quadro entro il quale potrà effettivamente prendere forma il regionalismo differenziato⁶³.

Rispetto ai profili finora esaminati occorre sottolineare, innanzitutto, che la legge n. 86/2024 introduce un nuovo modello di finanziamento per le Regioni che richiedono forme ulteriori di autonomia, fondato sul meccanismo della compartecipazione ai tributi erariali. Tuttavia, il principio di territorializzazione dell'imposta che ne costituisce il presupposto, come già rilevato, presenta un carattere intrinsecamente sperequativo se non accompagnato da un solido sistema solidaristico in grado di redistribuire le risorse tra territori con capacità fiscale diseguale. La disciplina in esame introduce il cosiddetto principio della "neutralità finanziaria" complessiva nonché quello della "neutralità redistributiva", prevedendo che le funzioni trasferite siano finanziate mediante compartecipazioni ai tributi erariali, senza ricorrere all'istituzione di nuovi tributi regionali. Una simile impostazione, però, comporta una significativa compressione degli spazi di effettiva autonomia fiscale delle Regioni poiché a un incremento delle risorse non corrisponde un aumento dell'autonomia, ma anzi una sua riduzione⁶⁴. Ciò risulta in evidente contrasto con i principi alla base della teoria del federalismo fiscale, precedentemente richiamati, che richiede una correlazione tra la responsabilità di spesa e l'autonomia impositiva.

⁶² F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato...* cit., p. 8. L'autore riprende le parole di B. CARAVITA, *Autonomia, la via corretta è replicare il modello sanità in altre materie*, ne *Il Sole 24 Ore* del 26 ottobre 2017.

⁶³ Sulla sentenza della Corte Costituzionale n.192/2024, A. MORRONE, *Lo Stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 2025; A. MORELLI, *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti...* cit.; A.A. VV., *Il regionalismo dopo la sentenza della Corte Costituzionale, n. 192 del 2024*, *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, in particolare, nel citato volume, per un approfondimento sul rapporto tra regionalismo differenziato, art. 119 della Cost. e sistema sperequativo, cfr. T. CERRUTI, *L'istituto della perequazione nell'incidentato cammino verso la differenziazione*, cit.

⁶⁴ A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata...* cit.

Tale impianto si inserisce, peraltro, in un contesto segnato dalla persistente mancata attuazione dell'art. 119 Cost., dalla strutturale scarsità di risorse disponibili e dall'assenza di una compiuta garanzia dei LEP. A tal ultimo riguardo, è necessario evidenziare che i LEP possono certamente essere individuati, classificati e "differenziati" tra materie, ma la questione cruciale non attiene alla loro definizione formale bensì al loro effettivo finanziamento⁶⁵. E dunque, come indicato dalla Corte costituzionale, nella sentenza in esame, «nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali» deve «previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome del principio di solidarietà (...). La determinazione dei Lep (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una 'rete di protezione' che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»⁶⁶.

La Corte costituzionale ha introdotto una serie di correttivi interpretativi volti a contenere gli effetti potenzialmente sperequativi della territorializzazione del gettito, riconducendo la disciplina delle compartecipazioni tributarie entro i limiti derivanti dagli artt. 3, 5 e 119 Cost., e riaffermando che l'esercizio dell'autonomia finanziaria non può determinare vantaggi strutturali per le regioni con maggiore capacità fiscale. In quest'ottica, la perequazione assume un ruolo strutturale, ovvero una condizione indispensabile per preservare l'unità dell'ordinamento e la parità dei diritti, vincolo che opera come limite interno alla differenziazione⁶⁷. Ne consegue che il Giudice costituzionale non sembra accogliere una interpretazione "forte" della territorializzazione; la corrispondenza tra risorse e funzioni, infatti, deve essere realizzata tenendo conto della coesione economicosociale e delle risorse effettivamente disponibili, evitando che la maggiore capacità fiscale regionale si traduca

⁶⁵ A tal riguardo risultano emblematici i dati relativi agli asili nido richiamati in precedenza perché mostrano chiaramente che, in assenza di adeguate risorse aggiuntive, la sola determinazione dei LEP rischia di non tradursi in un reale superamento dei divari territoriali.

⁶⁶ A. MORRONE, *Lo Stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024...* cit., p. 19.

⁶⁷ *Ibidem*.

automaticamente in maggiori risorse⁶⁸. La sentenza traccia così in modo netto i limiti della territorializzazione del prelievo, subordinandone l'operatività a un sistema di perequazione effettivo e alla garanzia dei livelli essenziali, in modo da evitare che la differenziazione si traduca in un pregiudizio per l'eguaglianza sostanziale e per la coesione finanziaria della Repubblica.

Tra le "certezze" ritroviamo pertanto l'impossibilità di un eccessivo aumento della compartecipazione territoriale da parte delle Regioni richiedenti maggiore autonomia, ovvero la pretesa di trattenere sul territorio la quasi totalità del reddito prodotto, sottraendosi al dovere costituzionale della solidarietà. Difatti, come sottolineato in dottrina, prima della sentenza in esame, «le motivazioni che rendevano non percorribile una richiesta di questo genere, erano individuate nella possibile deroga, giudicata irragionevole, al principio di solidarietà, da cui sarebbe derivato grave pregiudizio per lo stesso onere contributivo, ricadente in capo a ciascun individuo, che, a norma dell'art. 53, 1° e 2° co. Cost., dovrà essere adempiuto in ragione della sua capacità contributiva e nel pieno rispetto dei criteri di progressività del prelievo fiscale»⁶⁹. In conclusione, può ritenersi che la pur legittima aspirazione delle Regioni a dotarsi dello strumento previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., al fine di rispondere in modo più efficace alle esigenze dei rispettivi territori, non può tradursi nella pretesa di trattenere la quasi totalità delle risorse ivi generate. Ciò che dovrebbe prodursi, anche al fine del superamento del cosiddetto regionalismo dell'uniformità, che ha caratterizzato il regionalismo italiano sin dalla sua nascita, è un equilibrio tra differenziazione, solidarietà e cooperazione. In caso contrario il rischio che si corre è quello di indebolire, ulteriormente, le «realità regionali nel loro complesso, fino a arrivare a compromettere l'intensità dell'unione statale e far dimenticare che il principio autonomistico deve essere promotore di integrazione sociale, non di separazione»⁷⁰. A tal ultimo riguardo, non a caso la Corte «si è soffermata sui

⁶⁸ *Ibidem*, p. 18, dove l'autore evidenzia che «i Lep sono correttamente inquadrati dalla Corte come il risultato di una decisione *politica* che la Costituzione affida al legislatore statale e si risolvono in standard uniformi relativi alle prestazioni necessarie in materia di diritti da garantire in tutto il Paese "tenendo conto delle risorse disponibili". Essi "implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro" (p.n. 9.2; p.n. 14)».

⁶⁹ L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute*, cit., p. 31.

⁷⁰ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato*, cit., pp. 8 – 9.

caratteri della forma di Stato, definendo il nostro regionalismo come “co-operativo” e non “duale”(…) pertanto, quello che il Giudice delle leggi ha inteso sottolineare è che una lettura sistematica de principio di autonomia, svolta alla luce di tutti gli altri principi costituzionali (e soprattutto di quello solidaristico), non può lasciar molto spazio alla logica del regionalismo competitivo, esigendo piuttosto l'integrazione e la collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo e una visione non egoistica e autoreferenziale delle stesse istituzioni periferiche»⁷¹.

L'equilibrio tra differenziazione e cooperazione si fonda, in ultima analisi, sulla centralità del principio di solidarietà costituzionalmente garantito e, dunque, sul sistema perequativo in un contesto dove l'autonomia finanziaria, ancor prima di trovar piena attuazione, ha generato profonde diseguglianze nel godimento dei diritti a seconda del luogo di residenza. In una prospettiva futura, «l'opportunità offerta dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost. di consentire l'ulteriore trasferimento di funzioni», non può «andare disgiunta dalla necessità di assicurare, in ogni parte del territorio nazionale, l'erogazione dei servizi in grado di soddisfare i bisogni primari delle comunità locali»⁷².

Financial and Solidarity Dimensions of Territorial Differentiation in Italy *Greta Massa Gallerano*

Abstract: Il contributo analizza i profili finanziari e solidaristici dell'autonomia territoriale in Italia, approfondendo il legame tra autonomia, differenziazione e garanzia dei diritti fondamentali. Muovendo dalla centralità dell'autonomia finanziaria delineata dall'art. 119 Cost., il saggio ricostruisce l'evoluzione del sistema di finanziamento degli enti territoriali: dal modello di finanza derivata degli anni Settanta alle riforme degli anni Novanta, fino alla complessa e incompiuta attuazione del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42/2009. L'analisi mette in luce le criticità strutturali che hanno ostacolato la realizzazione di un equilibrio tra autonomia e solidarietà, quali l'assenza di costi standard uniformi e la mancata individuazione delle fonti di finanziamento dei LEP posti a tutela dei diritti civili e sociali Ta-

⁷¹ A. MORELLI, *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti...* cit., p. 3.

⁷² L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute*, cit., p. 36.

li lacune hanno inciso sulla possibilità di coniugare differenziazione e garanzia dei diritti fondamentali, alimentando diseguaglianze territoriali nella capacità fiscale e nella qualità dei servizi pubblici. Nel quadro del recente rilancio del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3, Cost., il contributo esamina i nodi finanziari e perequativi connessi alla territorializzazione del gettito e alla sostenibilità delle ulteriori competenze richieste dalle Regioni. Particolare rilievo assume la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, che chiarisce i limiti entro i quali la differenziazione può operare.

Abstract: The paper analyses the financial and solidarity – based aspects of territorial autonomy in Italy, examining the link between autonomy, differentiation and the protection of fundamental rights. Starting from the central importance of financial autonomy as set out in Article 119 of the Constitution, the paper reconstructs the evolution of the system for financing local authorities: from the derivative finance model of the 1970s through the reforms of the 1990s, to the complex and incomplete implementation of fiscal federalism provided for by Law No. 42/2009. The analysis highlights the structural shortcomings that have prevented the achievement of a balance between autonomy and solidarity, such as the lack of uniform standard costs and the failure to define basic levels of benefits. These shortcomings have undermined the capacity to reconcile regional differentiation with the protection of fundamental rights, contributing to persistent inequalities in fiscal capacity and service quality across regions. In the context of the recent resurgence of differentiated regionalism under Article 116(3) of the Constitution, the paper examines the financial and equalisation issues associated with the territorial allocation of revenue and the sustainability of the additional powers requested by the regions. Of particular importance is Judgment of the Constitutional Court no. 192/2024, which clarifies the limits within which differentiation may operate.

Parole Chiave: Autonomia finanziaria; differenziazione territoriale; perequazione; solidarietà interterritoriale, livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Keywords: Financial autonomy; territorial differentiation; territorial equalization; interterritorial solidarity; basic levels of benefits.

Lecture e segnalazioni

«Pour une intercommunalité de la confiance au service des territoires» J. – M. Mizzon, M. Carrere, Sénat, n. 900, 2025

*Florence Lérique**

1. *Perspective historique de l'intercommunalité en France*

Dix ans après la loi NOTRe d'août 2015¹, le Sénat français a souhaité établir un bilan de l'intercommunalité en France notamment pour envisager un certain nombre d'évolutions censées permettre une intercommunalité de la confiance au service des territoires.

Le rapport sénatorial ouvre sur une présentation historique de l'évolution de l'intercommunalité en France depuis la fin du XIXe siècle. Le parti pris est celui d'une présentation très classique qui fait des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale² (EPCI) le cœur battant de ces institutions secondaires. En cela, le rapport s'inscrit dans la droite ligne de l'option choisie par le législateur dans la loi Engagement et proximité de 2019³, préférant consolider l'échelon communal. Le Sénat, qualifié par L. Gambetta⁴ de Grand conseil des

* Professeure de droit public, Université Bordeaux Montaigne, Institut Léon Duguit.

¹ Loi n° 2015 – 991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. D. GUIGNARD, M. HOUSER, F. LÉRIQUE, J.M. PONTIER, *Loi NOTRe, 10 ans après*, L'Harmattan, 2025. La loi NOTRe apporte un certain nombre de modifications aux modalités de la coopération intercommunale. Elle fait notamment passer le seuil des communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants. Elle débouche ainsi sur une redéfinition des périmètres des intercommunalités et engendre la création d'établissements publics de coopération intercommunale très vastes. On les qualifie d'EPCI XXL.

² L'établissement public de coopération intercommunale est une personne publique qui obéit à des principes spécifiques, le principe de rattachement à une collectivité, le principe de spécialité qui se différencie de la clause générale de compétences des communes et le principe de superposition. Ces trois principes distinguent la collectivité de l'EPCI.

³ Loi n° 2019 – 1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. La loi de 2019 fait une place de choix à la commune et notamment au maire dans le cadre de la coopération intercommunale. Elle a été interprétée comme une régression de l'intercommunalité tant les communes sont valorisées par rapport à l'établissement public de coopération.

⁴ LÉON GAMBETTA, Discours de Belleville du 23 avril 1873. Il fût Président du Conseil sous la Troisième République.

communes françaises, ne dément pas, dans ce rapport, cette tradition de défense des intérêts communaux. Le rapport fait état d'un soutien indéfectible à la personne du maire. Il est de ce point de vue paradoxal puisqu'il promeut l'intercommunalité via la commune membre et notamment via son maire.

Ainsi la France est caractérisée par un très grand nombre de communes (34875 en 2025 dont 70% ont moins de 1000 habitants) auxquelles les citoyens et habitants sont très attachés. Le rapport soulève l'échec des politiques de fusion autoritaire et l'essoufflement de la politique des communes nouvelles lancée en 2010. Aujourd'hui, au 1^{er} janvier 2025, on recensait 8322 syndicats de communes⁵ et 1254 EPCI à fiscalité propre. L'histoire de l'intercommunalité est émaillée de tensions contradictoires à savoir la volonté de préserver la commune d'un côté et la nécessaire adaptation des périmètres communaux aux réalités socio – économiques des territoires. Le rapport présenté fait la part belle à la commune membre de l'EPCI et passe sous silence l'établissement public comme nouveau territoire de l'action publique locale en voie de démocratisation et de banalisation.

L'institutionnalisation de la coopération intercommunale suit de très près la grande loi municipale de 1884⁶. En effet, le syndicat de communes est créé dès 1890 ce n'est rien d'autre qu'une déclinaison de la liberté d'association. Cette forme de coopération dite de gestion est purement technique et connaîtra un succès certain surtout après 1959 quand les syndicats de communes pourront être à vocation multiple. En effet, en 1890 les syndicats de communes sont à vocation unique, ils n'exercent qu'une mission précise définie par leur statut alors qu'à partir de la création des syndicats à vocation multiple en 1959 ces derniers pourront exercer différents types de mission toujours consignées dans leur statut. Les compétences exercées par les syndicats de communes répondent aux besoins d'équipement des territoires comme l'assainissement, la voi-

⁵ Les syndicats de communes sont des EPCI à fiscalité additionnelle. Il s'agit des établissements publics de regroupement de communes les plus anciens datant de la fin du XIXe siècle. Ils organisent une coopération technique et permettent aux communes de conserver leur autonomie alors que les EPCI à fiscalité propre exigent un engagement très fort des communes dans le processus de coopération.

⁶ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

rie, l'électrification ou encore l'adduction d'eau. Les auteurs du rapport soulignent qu'il faut cependant attendre les années 1920 et 1930 pour qu'une véritable dynamique intercommunale s'enclenche. En 1953 plus de 3800 syndicats sont ainsi dénombrés surtout avec les compétences voirie, électrification et gestion de l'eau.

Le rapport dissocie deux périodes sous la Ve République, celle qui encourage l'intercommunalité volontaire et à partir de 2010 le regroupement contraignant. Il est d'usage de différencier les politiques intercommunales selon leur ambition une ambition gestionnaire avec les syndicats et une ambition politique dite fédérale avec les communautés et les métropoles. En cela les sénateurs privilégient le point de vue des communes qui ont souvent résisté à la période contraignante qui s'ouvre dès 1999.

Sous la Ve République les pouvoirs publics ont essayé de regrouper les communes pour tenter d'en réduire le nombre. C'est la politique conduite avec la loi dite "Marcellin" de 1971⁷ qui promeut les fusions de communes à travers la fusion simple et la fusion association. Ces deux processus singularisent la fusion de communes soit elle consiste en une fusion directe de communes dans le cas de la fusion simple, soit elle consiste à laisser apparaître toutes les communes dans le processus de fusion association notamment pour les élections municipales. Ces régimes seront, en réalité, un échec et la fusion de communes sera remplacée dans la loi de Réforme des collectivités territoriales de 2010⁸ par l'institution des communes nouvelles, fusion volontaire de la part des communes.

La loi Administration territoriale de la République⁹ est présentée dans la droite ligne des textes précédents alors qu'elle constitue un renouveau de l'intercommunalité en ce qu'elle crée des structures pour lesquelles le projet et la solidarité du territoire sont déterminants. La loi dite "Chevènement" de 1999¹⁰ rationalise l'offre intercommunale en proposant aux communes de choisir entre trois formes d'intercommunalité à fiscalité propre: la communauté de communes, la communauté d'agglomération,

⁷ Loi n° 71 – 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

⁸ Loi n° 2010 – 1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁹ Loi n° 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

¹⁰ Loi n° 99 – 586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

la communauté urbaine¹¹. A partir de 2010 et surtout 2014, les communes pourront choisir également la catégorie des métropoles¹². A partir de 1992, le législateur a entendu assurer un renouveau de la coopération intercommunale pour lui faire jouer un rôle différent. On passe d'une coopération technique à une coopération politique fédérale uniquement sur un plan théorique, car dans les faits, la dimension solidaire est loin d'être une réalité partout. En effet, il existe un fossé entre les ambitions du législateur de 1992 et 1999 qui promeut la coopération dans un espace de solidarité notamment fiscal et financier et la réalité de terrain où des intercommunalités d'aubaine ou défensives ont pu être créées surtout à partir du moment où elles sont devenues obligatoires. La solidarité intercommunale est un idéal pour le moment inatteignable sauf pour les services qui font l'objet d'une mutualisation.

L'intercommunalité fédérative à fiscalité propre a été créée afin de lutter contre les phénomènes de concurrence entre collectivités. Les institutions intercommunales sont plus intégrées et financent partiellement leur fonctionnement par de la fiscalité propre. Il s'agit de combattre les racines des inégalités de richesse dans la strate communale. Le fonctionnement de l'EPCI autorise une péréquation active et passive des ressources de l'établissement public au profit de toutes les communes membres.

Ensuite, le rapport fait état de données chiffrées sur la réalité de l'intercommunalité et l'on apprend par exemple qu'en 2024 le nombre de communes nouvelles est stabilisé à 804 avec une forte concentration territoriale dans le nord – ouest de la France.

Depuis 1992, la politique était incitative et le législateur a considéré en 2010 qu'il fallait obliger les communes à appartenir à un EPCI à fiscalité propre. Dans le même temps, l'Etat a souhaité réduire le nombre de

¹¹ Ces trois formes de coopération intercommunale ont été créées à des moments différents, les communautés de communes ont vu le jour en 1992, les communautés d'agglomération sont apparues en 1999 et les communautés urbaines ont été créées dès 1966. Elles font partie de la catégorie des EPCI à fiscalité propre.

¹² Dernière – née des formes de coopération intercommunale, la métropole a vite été banalisée et on en dénombre aujourd'hui 22 dont celle de Lyon qui est une collectivité territoriale et est dérogatoire au droit commun. La métropole constitue également un EPCI à fiscalité propre à l'adresse des agglomérations les plus peuplées même si la catégorie est loin d'être homogène. F. LERIQUE, *Un processus de métropolisation controversé. Une décentralisation inaboutie*, AJDA, 21, 2025, p. 1069 – 1073.

syndicats de communes puisque les EPCI communautaires et métropolitains étaient dotés de leurs compétences techniques. Les syndicats sont passés de plus de 18 000 en 2010 à un peu plus de 8000 aujourd'hui. Le territoire des intercommunalités a lui aussi été revu pour accentuer son caractère solidaire et en étendre l'espace géographique pour valoriser des espaces plus cohérents et vastes. Ainsi les communautés de communes sont passées à un seuil démographique de 15 000 habitants en 2015. Les années 2011 et 2016 seront toutes deux consacrées à la redéfinition des périmètres des groupements de communes à fiscalité propre tenus à une double continuité géographique, c'est – à – dire, d'un seul tenant et sans enclave, instaurée en 1999¹³. Les communautés de communes sont à 15 000 habitants, les communautés d'agglomération sont à 50 000 habitants, les communautés urbaines sont à 250 000 habitants et les métropoles sont au – delà de 400 000 habitants.

Depuis 2010¹⁴ et 2014¹⁵ la France connaît donc un quatrième niveau d'administration locale puisque la couverture intégrale du territoire par l'intercommunalité est réalisée. Pourtant, les auteurs du rapport soulèvent que cette couverture intégrale s'est faite au prix de mariages forcés et de la création d'EPCI XXL qui peuvent présenter des difficultés de fonctionnement. Le résultat est la très grande hétérogénéité des situations qui dépendent aussi des contextes politiques et institutionnels locaux comme des modes de gouvernance mis en place. En conséquence, la mission plaide pour une adaptation du cadre juridique de l'intercommunalité à la diversité des territoires.

Les sénateurs ont également investigué le ressenti de l'intercommunalité par les élus locaux en organisation une enquête auprès d'élus. Ce qui domine est le sentiment de dépossession de ces derniers surtout pour les communes de petite taille, trop peu écoutés et relégués au rang d'observateurs. En effet, dans l'enquête les élus font état d'un sentiment de dépossession de leurs responsabilités au profit de l'intercommunalité. De fait, pour les auteurs du rapport, il conviendrait donc de renouer

¹³ Loi du 12 juillet 1999, *op. cit.*

¹⁴ Loi de réforme des collectivités territoriales, *op. cit.*

¹⁵ Loi n° 2014 – 58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

avec une démarche ambitieuse de partenariats de territoire. En revanche, l'appréciation des élus est globalement positive quand l'on interroge les exécutifs intercommunaux pour qui le fonctionnement des conseils communautaires et métropolitains est opérationnel et satisfaisant.

Le rapport préconise une intercommunalité de la confiance et, en effet, les sénateurs recommandent d'éviter à l'avenir tout "big bang" territorial auquel les lois de 1999, 2010 et 2015 ont pu aboutir. Les élus aspirent à une stabilisation des périmètres territoriaux des EPCI, même si, dans nombre de cas ces derniers ne correspondent pas aux bassins de vie et d'emploi existants. Les auteurs du rapport recommandent de faciliter les adaptations des périmètres des intercommunalités afin de les faire coïncider avec les bassins de vie et d'emploi. Pour ce faire il serait souhaitable d'assouplir les conditions de retrait et de scission des EPCI à fiscalité propre.

2. Le fonctionnement des intercommunalités

Il est ici question de favoriser les solutions concertées entre élus. Pour cela deux réflexions sont engagées. D'une part, est traitée la question de savoir si l'intercommunalité est une super commune, d'autre part la proposition est faite d'assouplir la répartition des compétences entre les communes et les intercommunalités. Les rapporteurs promeuvent le choix des compétences à la carte par les communes. Tout est fait pour valoriser la commune membre et sa liberté au détriment d'une intercommunalité autonome et forte. C'est là où le propos est paradoxal car sous couvert d'intercommunalité de la confiance il tend à renforcer les communes membres et à fragiliser les EPCI à fiscalité propre.

2.1. L'intercommunalité, une super commune?

Au sein du bloc communal l'équilibre entre la logique intégrative et l'autonomie communale est délicat à assoir. En effet, les communes sont placées face au risque d'autonomisation de l'intercommunalité. Les auteurs du rapport soulignent même que la montée de l'intercommunalité ébranle le pouvoir communal dans ses dimensions historique, politique et institutionnelle. Pourtant les intercommunalités tiennent leur légitimité des communes elles – mêmes.

Le risque est donc de voir les intercommunalités se constituer en supra – communalités fonctionnant indépendamment des communes. Or, seules les communes disposent de la clause générale de compétences, les intercommunalités n'étant que des établissements publics. La mission sénatoriale¹⁶ note que le lien entre l'intercommunalité et les communes s'est distendu depuis 2015 sous l'effet conjugué des regroupements forcés, de la création d'EPCI XXL, de la multiplication des transferts de compétences, du manque de dialogue, voire de l'excès d'autorité de l'exécutif intercommunal.

Pour cela la mission préconise une meilleure association des élus municipaux au fonctionnement des intercommunalités afin d'assurer une gouvernance véritablement démocratique. Nombre de communes dont les plus petites se sentent délaissées du fonctionnement de l'intercommunalité au profit d'une gouvernance trop tournée vers la commune centre. Le clivage entre les agents de l'EPCI et ceux des communes membres est signalé comme source de difficultés relationnelles au sein de l'intercommunalité. Ainsi la revendication d'une plus forte implication des maires et élus municipaux dans la gouvernance intercommunale est – elle largement exprimée. La mission souligne cette nécessité relève des bonnes pratiques pour éviter la mise à l'écart des communes telle que l'organisation en pôles géographiques reprenant les anciennes intercommunalités comme dans la Manche. La conférence des maires est reprise comme exemple de bonne pratique pour favoriser le dialogue sincère entre toutes les communes membres de l'EPCI. Il serait souhaitable de renforcer le rôle de la conférence des maires en permettant l'adoption de motions d'alerte, ainsi que d'accentuer la mission de la présidence de l'intercommunalité. La suppression du cumul horizontal a d'ailleurs été évoquée mais les sénateurs ne souhaitent pas aller jusque – là. Dans tous les cas, proposition est faite de garantir la mise en œuvre effective de l'obligation de communication aux maires du rapport annuel d'activité de l'intercommunalité.

La question de l'élection des conseillers communautaires et métropolitains a été abordée et la mission a rejeté les prises de position en faveur

¹⁶ La mission sénatoriale dirigée par les sénateurs Mizzon et Carrere.

de l'élection au suffrage universel direct de ces conseillers considérant que la légitimité démocratique de l'intercommunalité devait se rattacher à l'élection municipale. Dans le même sens la mission estime qu'il convient de conforter le statut de l'élu local comme de faciliter la formation des élus pour qu'ils participent pleinement à la gouvernance de l'intercommunalité en élargissant le catalogue des formations éligibles au droit individuel à la formation des élus. En dehors des élus, il convient également de rapprocher l'action intercommunale des citoyens alors que les résultats des sondages font apparaître des difficultés à identifier cette strate territoriale supplémentaire et ses acteurs essentiels. Il existe un manque de visibilité de la part des citoyens ce qui est articulé à la légitimité démocratique de l'EPCI¹⁷. La mission promeut l'idée de renforcer la transparence sur les enjeux intercommunaux comme d'impliquer davantage les citoyens dans l'action publique intercommunale avec des assemblées citoyennes, des budgets participatifs ou des jurys citoyens. Cela permettrait de prendre en considération les attentes de plus en plus fortes des Français par rapport à l'action publique territoriale.

La mission estime ensuite qu'il est nécessaire de travailler sur le projet de territoire de l'EPCI apparu avec les communautés d'agglomération en 1999. Le cadre juridique du projet de territoire est, selon les auteurs du rapport, perfectible car pour le moment c'est un document cadre et une stratégie qui n'est pas formalisée dont l'exercice est facultatif. Il en découle une appropriation à géométrie variable du projet de territoire alors qu'il devrait constituer un cap stratégique, un prérequis indispensable, en impliquant tous les acteurs territoriaux. Pour éviter de rendre la gouvernance de l'établissement trop rigide la mission ne souhaite pas faire du projet de territoire un document obligatoire. L'enjeu est plutôt de renforcer la légitimité politique de l'outil en demandant à chaque

¹⁷ L'intercommunalité souffre d'un manque de visibilité et de reconnaissance de la part des citoyens en France alors même que ce niveau d'administration est obligatoire et se revendique de la démocratie locale. Le rapport aborde la question de la légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre pour conforter le régime d'élection par fléchage actuel. Or, la création d'un suffrage propre aux EPCI est parfois évoquée par les tenants d'une réelle démocratisation de l'intercommunalité. En cela le rapport est de philosophie conservatrice et ne promeut pas de réformes radicales.

assemblée d'EPCI d'organiser un débat obligatoire sur l'élaboration d'un projet de territoire en début de mandat.

L'Etat est également convoqué comme partenaire essentiel des communes alors que l'intercommunalité tend à remplacer les communes dans le dialogue avec l'Etat. Ce dernier a fortement fait diminuer ses effectifs dans les services déconcentrés et compte sur les intercommunalités pour le remplacer auprès des communes notamment en matière d'ingénierie¹⁸. Or, cette situation génère de fortes inégalités territoriales et défavorise les petites communes. Résoudre cette difficulté suppose un réarmement de l'Etat territorial. La mission propose la création d'un guichet unique pour l'accès aux services d'ingénierie.

2.2. La question de la répartition des compétences communes intercommunalités

Les auteurs du rapport partent du principe qu'il faudrait assouplir la répartition des compétences entre les communes et les intercommunalités. Les sénateurs souhaitent mettre un terme au sentiment de dépossession qu'éprouvent les maires des communes engagées dans l'intercommunalité. La loi NOTRe a procédé au transfert obligatoire aux intercommunalités de compétences structurantes pour le territoire de l'EPCI qui a entraîné un sentiment de dépossession des maires qui ont considéré qu'il s'agissait d'une réduction de leur capacité d'action.

La question du transfert des compétences obligatoires a été l'une des plus discutées. Les avis qui ont été recueillis sont partagés mais la mission est d'accord sur le fait qu'il faut à l'avenir éviter tout nouveau transfert obligatoire de compétences.

Pour adapter l'intercommunalité à la diversité des territoires il conviendrait, selon les sénateurs, d'assouplir les règles de transfert et de délégations des compétences. Le Sénat travaille à cette amélioration notamment avec l'adoption de la loi 3DS en 2022 qui a introduit la faculté de transférer certaines compétences facultatives "à la carte" des communes

¹⁸ Le débat sur l'ingénierie territoriale est très nourri en France car l'Etat a supprimé cette ingénierie qu'il délivrait au profit des collectivités. Ces dernières ont donc l'obligation de prévoir des solutions au niveau décentralisé. Pour un éclairage sur les termes du débat Cf F. LERIQUE, *Une conception paradoxale de la décentralisation: le modèle d'ingénierie territoriale*, AJ-DA, 41, 2023, p. 2209 – 2209.

vers les EPCI à fiscalité propre. La souplesse du dispositif est grande puisqu'une ou plusieurs communes peut transférer tout ou partie de la compétence. Cette possibilité est censée permettre un exercice des compétences au plus près des réalités locales tout en respectant le principe de subsidiarité. La mission encourage l'approfondissement de ces transferts "à la carte". Cette évolution serait une application concrète de la volonté de rendre aux élus communaux leur pouvoir d'agir. A ce titre les EPCI pourraient restituer certaines compétences obligatoires aux communes membres. L'échelle d'exercice des compétences n'a pas à être nécessairement fixé par le législateur. Un accord local devrait permettre de modifier la répartition des compétences entre les communes et l'intercommunalité. Enfin proposition est faite de simplifier le régime des délégations de compétences.

Selon les auteurs du rapport il faut donner plus de consistance au principe de subsidiarité et l'appliquer strictement ce que permet la définition de l'intérêt communautaire. En revanche, les sénateurs déplorent que le législateur n'ait pas défini de critère objectif pour permettre aux conseils communautaires de définir l'intérêt communautaire. En l'absence de ces critères objectifs l'intérêt communautaire est bien souvent le fruit de compromis communaux. Il pourrait être envisagé de définir des critères formalisés et objectifs permettant pour chaque compétence de définir l'intérêt communautaire.

3. L'efficacité et le financement des services publics locaux

Pour les auteurs du rapport il s'agit ici de mobiliser pleinement les instruments intercommunaux existants. Ainsi, l'accès et la qualité du service public restent perfectibles malgré la hausse de la dépense intercommunale. Il est donc souhaitable de créer des relations financières plus partenariales et plus stratégiques. Enfin, le rapport met l'accent sur la nécessité d'approfondir les mutualisations qui ne sont rien d'autre que la première justification de l'intercommunalité.

3.1. Accès et qualité des services publics locaux perfectibles

Le rapport souligne le contraste entre la hausse des dépenses intercommunales depuis 10 ans et la marge d'amélioration en termes d'accès et de qualité du service public. Les attendus de la réforme territoriale en-

clenchée par les lois MAPTAM¹⁹ et NOTRe²⁰ prévoyaient de substantielles économies d'échelle. Or, c'est à une forte augmentation des dépenses du bloc communal à laquelle on a assisté depuis 2015. De 30 milliards d'euros en 2015 on est passé à 46 milliards d'euros en 2024. Si cela correspond à un transfert de compétences aux intercommunalités il faut également relever la progression significative des dépenses des communes qui auraient dû baisser en toute logique. Les économies d'échelle ne sont donc pas au rendez-vous. Et cela est expliqué par le fait que les intercommunalités répondent à des besoins nouveaux en matière de services publics et permettent une action plus efficace²¹. Les chiffres démontrent qu'il y a des économies d'échelle possibles plus les ensembles intercommunaux sont intégrés. Les petites communautés de communes dépensent 25% de plus par habitant que le quart des blocs communaux les plus intégrés. La conclusion est tirée que davantage de compétences permet de réduire le niveau des dépenses de fonctionnement.

La performance et l'efficacité des services publics intercommunaux sont donc perfectibles et une minorité d'élus pensent que l'intercommunalité a permis d'améliorer l'accès et la qualité des services publics dans leur commune. Pour une large majorité d'élus les apports de l'intercommunalité peinent à se traduire concrètement. Pour les institutions il semble que l'impact de l'intercommunalité soit difficile à mesurer. Dans tous les cas, la mise en réseau des services publics est préférable à l'implantation ou la gestion des services publics de manière égalitaire entre les communes de l'EPCI.

La question de l'évaluation est posée et les auteurs du rapport promeuvent une association plus étroite entre les Chambres régionales des comptes et les décideurs locaux²².

¹⁹ Loi du 27 janvier 2014, *op. cit.*

²⁰ Loi du 7 août 2015, *op. cit.*

²¹ Il s'agit là de la légitimité même des intercommunalités à savoir donner la possibilité aux communes d'assurer des services publics qu'elles ne pourraient porter seules et ainsi gagner en efficacité administrative.

²² Les décideurs locaux renvoient à une large catégorie qui comprend les collectivités territoriales, les établissements publics et les entreprises publiques locales.

3.2. Des relations financières plus partenariales et plus stratégiques

Le rapport fait état de la complexité des relations financières entre les communes et les EPCI et de leur caractère injuste et illisible. L'exemple est pris des attributions de compensation trop souvent décorréliées de la réalité des charges transférées aux intercommunalités alors que ces attributions de compensation sont censées garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence entre chaque EPCI à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres. Il a été souligné par les magistrats financiers que les attributions de compensation étaient insuffisantes pour permettre aux intercommunalités, sans ressources supplémentaires, de maintenir les équipements transférés, d'approfondir et d'exercer les compétences détenues par les intercommunalités. Il conviendrait de mieux documenter l'évaluation des charges transférées et pour cela transformer le rapport sur l'évolution des attributions de compensation en une annexe obligatoire aux documents d'orientation budgétaire de l'intercommunalité.

La mission estime qu'un assouplissement des modalités de révision des attributions de compensation est nécessaire mais que cela doit s'accompagner de garanties fortes pour éviter une instabilité des montants en cause et donc protéger les communes prises individuellement. Pour ce faire, les auteurs du rapport recommandent de permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers lorsque l'évaluation de la commission locale d'évaluation des charges transférées fait apparaître qu'elles sont manifestement inadaptées.

Autre orientation des recommandations, il s'agit également de favoriser le recours à des instruments de solidarité intercommunale comme en mobilisant la dotation de solidarité communautaire²³ (DSC) ou le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales²⁴ (FPIC). Le nombre d'EPCI qui verse une dotation de solidarité intercommunale

²³ La dotation de solidarité communautaire est un mécanisme de péréquation intercommunal destiné à réduire les inégalités de richesse entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre. Elle est instituée par l'organe délibérant de l'EPCI et a été créée par la loi Chevènement de 1999, op. cit.

²⁴ Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales est un fonds national mis en place en 2012. C'est le premier mécanisme national de péréquation horizontale

a fortement baissé alors qu'elle permet une péréquation des ressources au niveau de l'intercommunalité. En 2013 ces EPCI étaient 440 à la verser alors qu'ils ne sont plus que 285 en 2021. Il serait souhaitable d'organiser à chaque début de mandat un débat obligatoire sur la mise en place de la DSC. Concernant le FPIC, ce fonds national de redistribution est jugé globalement efficace puisqu'en 2020 il permettait de réduire de 12% les inégalités de richesse entre territoires. Mais le FPIC est trop rarement conçu comme un instrument de répartition de la ressource s'inscrivant dans un projet de territoire effectif. Il faudrait faire du FPIC un réel instrument de solidarité intercommunale.

La question des fonds de concours²⁵ est également évoquée comme un levier de solidarité communautaire puisque le fonds est un mode de coopération financière et de solidarité territoriale et constitue une participation versée par un EPCI à une ou plusieurs de ses communes membres pour aider à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement. Ils sont très répandus alors que les critères de répartition du fonds de concours quand ils existent ne sont pas très satisfaisants. Le fonds de concours est un dispositif discrétionnaire. La mission considère que les fonds de concours ne doivent pas constituer des droits de tirage, sans considération des projets à financer ou du fonctionnement d'équipements à assurer. Il conviendrait donc d'utiliser les fonds de concours de manière plus stratégique pour favoriser un projet partagé et solidaire du territoire intercommunal.

3.3. Approfondir les mutualisations

La raison d'être de l'intercommunalité réside dans les mutualisations qu'elle autorise. Différents degrés de mutualisation sont envisageables cela va du minimum groupement de commandes à la création d'un service commun propre au bloc communal en passant par la simple

pour le secteur communal. En effet, les inégalités de richesse entre communes se sont beaucoup accrues depuis la décentralisation de 1982 et l'intercommunalité est un moyen de les réduire.

²⁵ Les fonds de concours sont des sommes versées par des personnes physiques ou morales de droit public ou privé afin de contribuer à des dépenses d'intérêt public. Pour les EPCI qui les perçoivent il s'agit d'une dérogation au principe de spécialité et permet à l'établissement de percevoir des fonds qui ne correspondent pas à leurs compétences statutaires.

prestation de service comme la mise à disposition d'agents ou de services ou de parties de services.

Les mutualisations sont inégalement mises en œuvre. Les services supports sont plus souvent mutualisés que les autres, c'est ainsi le cas des services techniques, d'information, de ressources humaines ou encore de services juridiques et financiers.

Les résultats des mutualisations de personnels sont décevants et ne permettent pas des économies d'échelle significatives. Les dépenses de personnel des intercommunalités ont fortement augmenté alors que dans le même temps celles des communes n'ont pas baissé.

Les auteurs du rapport préconisent la généralisation systématique des schémas de mutualisation²⁶, obligatoires en 2010 ils sont devenus facultatifs avec la loi Engagement et proximité de 2019²⁷. Il est question de les rendre à nouveau obligatoires ne serait – ce que pour mettre la question des mutualisations sur l'agenda politique de l'intercommunalité. Autre proposition celle de généraliser la réflexion en termes de services communs considérés comme essentiels pour animer le collectif intercommunal et assurer une mutualisation à la carte. Dispositif souple, le service commun constitue un exemple concret d'efficacité intercommunale, dont il convient d'informer largement les élus.

«Towards inter – municipal cooperation based on trust for the benefit of local areas» J. – M. Mizzon, M. Carrere, Senate, N. 900, 2025

Florence Lérique

Abstract: Il Senato francese ha pubblicato un rapporto sulla cooperazione intercomunale (l'intercomunalità) in Francia, dalle sue origini alla fine del XIX secolo fino ai giorni nostri. Il presente articolo presenta il

²⁶ La mutualisation constitue un partage de moyens et de ressources humaines de différentes natures entre deux ou plusieurs collectivités du bloc communal sans qu'il ne soit créé d'entité juridiquement distincte. La mutualisation peut être verticale quand elle associe l'EPCI et ses communes membres, elle peut être horizontale quand elle permet à plusieurs communes de s'associer dans cette procédure de mise en partage. Les schémas de mutualisation ont été inventés en 2010 dans la loi RCT pour faire des économies d'échelle. Depuis certains bilans ont mis en évidence le fait qu'il y avait très peu d'économies qui se dégageaient de ce processus de mutualisation.

²⁷ Loi du 27 décembre 2019, *op. cit.*

rapporto pubblicato nel 2025. Esso traccia innanzitutto una prospettiva storica per illustrare perché la cooperazione intercomunale fosse considerata indispensabile in un paese caratterizzato da un'estrema frammentazione comunale. Il rapporto evidenzia poi il senso di spossessamento espresso dai sindaci e avanza proposte per porvi rimedio. Di conseguenza, il Senato difende un sistema intercomunale che restituisca un ruolo centrale al comune e al suo principale rappresentante, il sindaco. Infine, le elezioni comunali del marzo 2026 hanno confermato l'importanza duratura di questi raggruppamenti comunali, che sono ormai diventati una presenza fissa nel panorama amministrativo locale.

Abstract: The French Senate has issued a report on intercommunal cooperation (*l'intercommunalité*) in France from its origins at the end of the 19th century to the present. This article presents the report, which was published in 2025. It first traces the historical perspective to illustrate why intercommunal cooperation was deemed indispensable in a country characterized by extreme municipal fragmentation. The report then highlights the sense of dispossession expressed by mayors and puts forward proposals to remedy it. Consequently, the Senate defends an intercommunal system that restores a central role to the commune and its primary representative, the mayor. Finally, the municipal elections of March 2026 confirmed the enduring importance of these municipal groupings, which have now become a permanent fixture of the local administrative landscape.

Parole chiave: Cooperazione intercomunale, Coesione sociale, Sindaci, Servizi pubblici, Consorzi comunali.

Keywords: Intercommunal cooperation, Community cohesion, Mayors, Public services, Municipal groupings.

Osservatorio regionale

La fine delle fusioni? Un'analisi critica del fenomeno delle fusioni di Comuni negli ultimi anni in Italia

*Andrea Giua**, *Federico Gusmeroli***

1. Introduzione

Il tema delle fusioni di Comuni rappresenta uno degli ambiti più rilevanti del dibattito sulla riorganizzazione delle autonomie locali in Italia. All'interno di un contesto amministrativo frammentato come quello italiano, caratterizzato da un numero elevato¹ di Comuni di piccole dimensioni (sotto i 5.000 abitanti), è in più occasioni emersa con centralità la questione relativa alla sostenibilità amministrativa e istituzionale² e alla reale capacità gestionale delle Amministrazioni locali. Per far fronte a tale problema, il Legislatore ha introdotto una serie di strumenti di riordino territoriale e amministrativo, tra cui le Unioni di Comuni e le fusioni di Comuni, con l'obiettivo di rafforzare l'efficienza, la capacità di programmazione e la qualità dei servizi pubblici.

L'istituto delle fusioni di Comuni è stato per anni sulla cresta dell'onda: progetti sfidanti, chimeriche proposte di legge, entusiasmanti esperienze “dal basso” di riordino più volte raccontate, sfide giganti e spesso tonfi imprevisi nelle urne³. Nel tempo le Regioni – un attore – chiave di

* Consulente presso C.O. GRUPPO Società Benefit. Specialista in Studi sull'Amministrazione Pubblica, si è occupato negli anni di consulenza e ricerca in materia di organizzazione degli Enti Locali e riordino territoriale.

** Consulente e formatore per gli Enti locali, è specialista di processi di riordino istituzionale e associazionismo locale. Partner di C.O. GRUPPO Società Benefit, ha lavorato in progetti nazionali e locali in materia di fusione di Comuni e ha partecipato a numerosi percorsi di indagine e ricerca sul fenomeno.

¹ Secondo i dati forniti da ANCI in occasione degli “Stati Generali dei Piccoli Comuni” (febbraio 2026) attraverso il Dossier tecnico *Le persone che vivono nei piccoli comuni*, sono presenti in Italia 5.521 Comuni con meno di 5.000 abitanti, corrispondenti al 69,9% del totale.

² M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in questa *Rivista*, 2, 2020, p. 297 ss.

³ Gli autori hanno seguito diversi percorsi di fusione in più zone d'Italia e preso consapevolezza di come in larga parte l'esito referendario abbia avuto caratteristiche impreviste. A dif-

questi processi – hanno più volte rivisto il loro ruolo, articolato in due direzioni principali di azioni concrete: non solo come la produzione e manutenzione delle norme che disciplinano i processi e soprattutto la trasformazione dei risultati del referendum⁴ in esito finale del processo⁵, ma anche un certo tipo di “impegno attivo” in merito, finalizzato a promuovere i percorsi di fusione (sia individualmente che nel complesso)⁶. Negli ultimi anni, per una serie di fattori e concause che verranno affrontate in questo contributo, le fusioni di Comuni sembrano attraversare un periodo di stasi: pochi i percorsi avviati, con caratteristiche più omogenee rispetto a prima e soprattutto una percepita minore centralità nel dibattito pubblico⁷. Questo contributo intende muovere, con spirito pratico e basato sull’esperienza maturata sul campo in qualità di consulenti e ricercatori, un approfondimento critico a questa situazione: nelle sezioni seguenti verranno illustrati alcuni dati e approfonditi elementi che potenzialmente hanno influito su questo fenomeno, terminando poi con un tentativo di lettura dei fenomeni in atto.

ferenza di altri tipi di consultazioni, il referendum sulla fusione vive di dinamiche differenti ed estremamente locali, sulle quali influiscono una molteplicità di fattori contingenti che rendono poco prevedibile il risultato finale. La casistica è piena di esempi in tal senso, dove a fronte di una unanime posizione di maggioranza e minoranza consiliari, i cittadini hanno rigettato con grande scarto proposte di fusione.

⁴ Il referendum è previsto come obbligatorio ai sensi dell’art. 133 della Costituzione, il quale affida inoltre alle Regioni un ruolo centrale nel procedimento.

⁵ A. AMIRANDA, F. GUSMEROLI, *La fusione dei comuni: analisi normativa ed evidenze empiriche sul riordino degli enti locali*, in *Rivista semestrale di diritto*, 1, 2019.

⁶ Un caso esemplare, da questo punto di vista, è quello dell’Emilia – Romagna: dopo l’ondata di referendum con esito negativo nel 2017, la Regione ha approvato un atto assembleare per rendere più stringente la valutazione dei risultati referendari e ha diminuito il suo impegno di promozione dell’istituto della fusione, andando tra le altre cose a non rinnovare i contributi previsti per i Comuni per la realizzazione di studi di fattibilità.

⁷ Negli anni passati (fino al 2018 circa) la fusione di Comuni era spesso argomento di discussione anche a livello nazionale: nei fatti, l’aggregazione tra Comuni era una prospettiva oggetto di attenzione, coerente con politiche nazionali più ampie (*spending review*, obbligo di gestione associata, riordino istituzionale...). Oggi, invece, sono per lo più un argomento molto locale. Il legislatore nazionale affronta il tema solo occasionalmente, principalmente per continuare a garantire alcune condizioni già previste a vantaggio dei Comuni nati da fusione, senza però aggiungere nei fatti nulla di nuovo.

2. *Approccio metodologico*

Come vedremo, le fusioni di Comuni sono ormai un fenomeno abbastanza diffuso e sperimentato, almeno in diverse parti d'Italia⁸. Non stupisce dunque che sia oggetto di studio da diverso tempo⁹, ma resta un argomento di ricerca abbastanza contenuto e soprattutto limitato ad alcune dimensioni specifiche. Nel tempo, l'attenzione di chi ha svolto ricerca sul tema si è concentrata su due dimensioni primarie: la sua natura di istituto giuridico – amministrativo e l'effetto/impatto delle fusioni realizzate.

La prima dimensione è stata analizzata soprattutto con riferimento alle normative nazionali e regionali e alla giurisprudenza amministrativa conseguente a eventuali controversie¹⁰. La seconda dimensione, invece, è stata esplorata sia attraverso uno sguardo complessivo sui dati numerici globali delle fusioni realizzate¹¹, sia – molto più di frequente, specialmente in percorsi di ricerca di tesi – su casi puntuali e specifici.

Resta abbastanza sullo sfondo, e generalmente poco indagata, la dimensione politico – organizzativa del fenomeno nel suo complesso¹²: in buona sostanza, l'approfondimento critico e svincolato da casi puntuali degli elementi che ostacolano, agevolano, complicano, influiscono sui processi di fusione.

La mancanza di questa dimensione di ricerca non stupisce chi si è occupato, in prima persona, di fusione di Comuni ed è legata a due ostacoli principali.

⁸ Sulla differente distribuzione geografica del fenomeno delle fusioni di Comuni si veda F. AIELLO, *Le fusioni di comuni in Italia: un fenomeno settentrionale*, in *Regional Economy*, 2/3, 2018.

⁹ A. PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia – Romagna*, in questa *Rivista*, 1, 2012, p. 37 ss.; C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della fusione di comuni*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'Area Vasta*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 268 – 279; B. BALDI, G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità, le forme*, in questa *Rivista*, 1, 2012, p. 141 ss.

¹⁰ G. SILVESTRI, *Unione e fusione dei comuni: forme di cambiamento nella gestione comunale alla luce delle principali novità legislative e pronunce giurisprudenziali*, in *Ratio Iuris*, 2019.

¹¹ A. CESTARI, R. DALLA TORRE, *La fusione fa la forza*, Milano, Franco Angeli, 2018; R. DALLA TORRE, *I referendum di fusione di Comuni in Italia*, Fondazione Think Tank Nord Est, 2019.

¹² In materia di impatti delle fusioni sull'organizzazione comunale si veda S. FISSI, G. SCARONE, *Il fenomeno della fusione di comuni in Italia: profili evolutivi ed evidenze empiriche*, in *Economia Aziendale Online*, 11, 3, 2020.

Il primo è l'assenza di una base dati nazionale dei processi di fusione, considerando a questi fini tutti i casi in cui il percorso è giunto al referendum, indipendentemente dall'esito¹³, per permettere con semplicità analisi statistiche. Si tratta di una condizione legata in gran parte alla frammentazione del quadro normativo e alla competenza regionale, che ha "compartimentato" la conoscenza dei processi non approvati e nei fatti reso necessario ricostruire questi ultimi attraverso consultazioni puntuali¹⁴. Il secondo riguarda il ristretto numero di soggetti che hanno avuto esperienza diretta di un quadro abbastanza variegato di processi di fusione; dunque, più percorsi – di successo e no – in anni diversi, Regioni diverse, con numero di Comuni diverso. A questo fattore concorre la quasi totale assenza di progettualità con respiro nazionale dedicate alle fusioni¹⁵: progettualità di questo genere permetterebbero agli esperti coinvolti di superare la barriera cognitiva legata a un numero ristretto di processi, in cui le variabili locali hanno un peso preponderante, e alla elevatissima variabilità dei singoli contesti regionali per normative, quadri di incentivazione e sistema di azione degli enti locali.

Al primo ostacolo, gli autori hanno risposto con un puntuale lavoro di ricostruzione di una base dati di tutti i processi di fusione giunti a referendum nelle regioni a Statuto ordinario, dal 2013 in poi¹⁶. Per quanto riguarda il secondo ostacolo, gli autori hanno potuto contare sulla partecipazione a progetti e interventi che hanno riguardato, direttamente

¹³ Questo aspetto è spesso sottovalutato: mentre sono presenti diversi *database* pubblicamente accessibili sui casi di fusione realizzati, di quelli non realizzati non esistono informazioni e dati nazionali. Questa mancanza discende dalla difficoltà ad acquisire le informazioni, che sono spesso molto locali: dei processi giunti almeno a referendum regionale è possibile trovare traccia negli atti delle rispettive norme regionali (visto che comunque sono presenti uno o più atti formali). Escono invece dai *radar* – se non attraverso ricerche sui media locali – i processi solo avviati (attraverso interlocuzioni formali tra le Amministrazioni e/o studi di fattibilità).

¹⁴ I processi di fusione raramente approdano su media a più ampia diffusione: solitamente le notizie sono confinate ai media locali o a *social network* (es. Facebook).

¹⁵ L'unico progetto nazionale di rilievo che si è interessato – sebbene in una parte minima degli interventi realizzati – di fusioni di Comuni (attraverso la redazione di studi di fattibilità e l'intervento di *check-up* organizzativo su Comuni nati da fusione) è stato il Progetto ITALIAE, promosso dal Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie.

¹⁶ I dati raccolti, per ragioni di spazio e ampiezza dei dettagli, non sono inseriti nel presente contributo. Sono però visionabili attraverso una richiesta agli autori.

o indirettamente, percorsi di fusione in quasi tutte le Regioni a statuto ordinario¹⁷.

Il lavoro presentato parte proprio da questa mancanza e dalla contemporanea necessità di guardare il fenomeno non più in forma puntuale e localistica, ma nei suoi elementi ricorrenti e caratterizzanti a livello nazionale; uscendo, dunque, dalla “strada battuta” degli studi di natura meramente giuridica – amministrativa o di osservazione numerica. Il tentativo di fornire interpretazioni di un fenomeno socio – istituzionale complesso, fortemente condizionato da dimensioni locali – tratteggiando elementi comuni ricorrenti in quanto emersione qualitativa di dati e informazioni puntuali su reali casi singoli – non può prescindere dall’aver conosciuto (direttamente o tramite ricerca dedicata) più processi di fusione, in diversi contesti regionali, in diversi anni e con esiti differenti. Gli autori hanno infatti conosciuto e studiato in maniera diretta un significativo¹⁸ numero di casi, che ha permesso nel tempo una sistematizzazione critica di evidenze che vanno oltre il singolo caso e formano un quadro complessivo coerente, generale e soprattutto indipendente dai contesti regionali.

¹⁷ Nello specifico, gli autori hanno preso parte al Progetto ITALIAE, all’interno del quale hanno curato studi di fattibilità, analisi di normativa regionale in materia, e *check – up* organizzativi per Comuni nati da fusione. All’interno di questo progetto, hanno partecipato alla ricerca sugli effetti delle fusioni di Comuni, che – attraverso la SPISA – ha approfondito quindici casi di percorso di fusione giunto a referendum. Inoltre, tra gli autori sono presenti consulenti tecnico – giuridici di FCCN, il Coordinamento Nazionale delle Fusioni di Comuni, il che ha permesso di occuparsi di indagini nazionali, interlocuzioni con i referenti regionali e proposte emendative in materia, divulgazione, oltre alla partecipazione a tavoli nazionali di confronto presso ANCI e la Conferenza delle Regioni.

¹⁸ In totale, gli autori hanno sviluppato la conoscenza diretta – attraverso consulenza, interviste di analisi, incontri pubblici, percorsi di ricerca dedicati, affiancamento, osservazione partecipata – di circa 40 percorsi di fusione, interloquendo con Amministratori, tecnici, *stakeholder*. Le Regioni in cui hanno operato sono, di fatto, tutte quelle a Statuto ordinario che hanno avuto più casi di fusione: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia – Romagna, Toscana, Marche, nelle quali gli autori hanno maturato esperienza di un minimo di tre casi ciascuno. Altre Regioni in cui hanno operato sul tema fusioni di Comuni sono Calabria, Abruzzo, Puglia, Liguria.

3. I numeri del fenomeno: ascesa e crollo del numero di processi di fusione

Dal 2013 (anno solitamente preso a riferimento come “punto di avvio” di una nuova stagione di fusione di Comuni¹⁹) sono state realizzate oltre 140 fusioni di Comuni, localizzate principalmente in alcune Regioni italiane del Centro – Nord²⁰. Concentrando l'attenzione solo sulle Regioni a Statuto ordinario, è possibile osservare il seguente trend:

La distribuzione di questi processi nel tempo è però disomogenea: se nel periodo 2014 – 2019 sono giunti ad esito positivo in media circa 16 percorsi di fusione per anno, nel periodo 2020 – 2026 la media è di quasi un decimo (1,57). Una visione più allargata, che include tutti i percorsi di fusione giunti a referendum – e dunque non solo quelli con esito positivo – permette di verificare che questo dato non è legato a una quota più ampia di progetti respinti dai cittadini (o rigettati, dopo il voto, dal Consiglio regionale): nel quinquennio in questione sono stati infatti svolti almeno²¹ 13 referendum relativi a una proposta di fusione tra Comuni, con una distribuzione pressoché identica di progetti approvati e progetti respinti²² – in linea peraltro con la serie storica dal 2013 ad oggi.

¹⁹ Sebbene vi siano state fusioni di Comuni anche negli anni '90 e nel primo decennio degli anni 2000, in verità si è trattato per lo più di sparuti percorsi molto locali. È dal 2013 che il fenomeno ha assunto un'evidenza del tutto nuova e ha trovato una sua coerenza con politiche nazionali di contenimento della spesa e di revisione degli assetti istituzionali.

²⁰ Gli autori hanno operato una ricerca dei tentativi di fusione operati in Italia, nelle Regioni a statuto ordinario, a partire dal 2013; i dati relativi ai processi con esito positivo, individuati con ricerche sui principali motori di ricerca e siti web istituzionali, sono stati verificati sui portali ISTAT, che annualmente pubblica l'elenco dei nuovi Comuni e dei Comuni cessati. Per quanto concerne i processi con esito negativo, vista l'assenza di una banca dati nazionale delle consultazioni referendarie comunali, si è proceduto a mappare i siti delle Regioni e a operare un'analisi della cronaca locale attraverso i principali motori di ricerca.

²¹ A differenza dei percorsi di fusione che terminano con un esito positivo e dunque con la costituzione effettiva di un nuovo Comune, quelli che vengono “bocciati” attraverso il referendum sono molto più difficili da monitorare e tenere tracciati, per via di una loro dimensione spesso esclusivamente locale e l'assenza di *database* istituzionali in merito.

²² 10 proposte hanno avuto come risultato la nascita di altrettanti nuovi Comuni, mentre 9 sono state respinte e dunque hanno visto il mantenimento inalterato della situazione attuale. Tra queste ultime, quella che ha avuto maggior rilievo è stato il tentativo di fusione tra Cosenza, Rende e Castrolibero: il 58% dei votanti complessivi al referendum di dicembre 2024 si è espresso contro la fusione, con percentuali molto più elevate di “no” a Rende (81,4%) e Castrolibero (74,5%).

Certamente la situazione contingente legata al “biennio del Covid” ha influito, almeno parzialmente, sull’assenza di Comuni originati da fusione sia nel 2021 che nel 2022, ma bisogna comunque considerare che la fusione di Comuni è un processo lungo, che viene avviato in media due anni e mezzo²³ prima dell’effettiva istituzione del nuovo Comune: il calo di processi ha dunque cause più profonde rispetto alle implicazioni della pandemia.

Andando a guardare con maggior dettaglio i percorsi di fusione realizzati nell’ultimo quinquennio, emerge una netta preponderanza di percorsi che hanno coinvolto solo due Comuni (77% dei casi, considerando anche le fusioni per incorporazione). Questo dato, visto il ridotto numero di casi in valore assoluto, ha una dimensione più qualitativa, ma testimonia una progressiva tendenza a privilegiare “piccole fusioni” al posto di grandi operazioni di riordino territoriale²⁴.

L’insieme di queste due condizioni – meno percorsi di fusione, con numero ridotto di Comuni – può a buona ragione indicare come gli ultimi anni abbiano rappresentato una fase “nuova” del fenomeno delle fusioni di Comuni, nella quale queste sono state viste non più come un elemento “sistemico” di riordino istituzionale²⁵, quanto più come uno strumento ad uso locale e dalla portata circoscritta. Con la sola eccezione del Veneto²⁶, anche le Regioni sembrano avere adottato un approccio

²³ L. BARDA, F. GUSMEROLI, E. MENDACE, *Percorsi ed effetti delle fusioni tra Comuni in Italia – Indagine conoscitiva svolta presso gli amministratori dei comuni italiani nati tramite fusione*, a cura del Team Tecnico FCCN, 2021.

²⁴ Per una serie di motivazioni – tra le quali la sempre più “stringente” interpretazione dei risultati referendari da parte delle diverse Regioni, ma anche il ruolo quasi sempre ineludibile e fondamentale dei Consigli comunali – i processi di fusione riguardano sempre più spesso (oggi quasi esclusivamente) un numero molto ridotto di Comuni. Sebbene in diversi casi si parli di processi territoriali rilevanti (es. Vallo di Diano, con l’ipotizzata fusione di 15 Comuni; Grecia Salentina, con l’ipotizzata fusione di 11 Comuni), questi progetti non hanno ad oggi sufficiente consenso, almeno tra le Amministrazioni, per tramutarsi in veri e propri percorsi di fusione.

²⁵ Sulle fusioni come strumento di riordino territoriale, si vedano S. BOLGERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018 e M. TRAPANI, *Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta “callaia” di una riorganizzazione istituzionale*, in *Forum Quad. Cost.*, 3, 2017.

²⁶ La Regione Veneto ha, negli ultimi anni, attivamente promosso il progetto «Fusioni: obiettivo 500 Comuni», che si propone di incentivare la fusione di quei Comuni che presentano trend di criticità.

coerente a questa visione: la scelta di fondersi è lasciata totalmente ai singoli Comuni, senza progettualità più ampie e strutturate di “spinta”, anche sotto forma di *light suasion*, a livello regionale; i Consigli regionali stessi si sono per lo più spogliati di ogni discrezionalità nella valutazione critica dei risultati del referendum, vincolandosi invece a formule predefinite e a un pedissequo “rispetto” dei voti contrari²⁷.

4. Cause e ragioni del fenomeno

La ricerca delle cause di questo deciso calo nei tentativi di fusione – e di conseguenza dei processi effettivamente giunti alla costituzione di nuovi Comuni – non può, certamente, seguire traiettorie deterministiche. I processi di fusione sono, infatti, fenomeni fortemente locali, non solo perché le popolazioni interessate dai singoli referendum sono quelle dei Comuni strettamente coinvolti, ma anche perché gli argomenti su cui si muove la campagna referendaria, le motivazioni degli attori e l’andamento del dibattito pubblico risentono fortemente di specificità che difficilmente possono essere ridotte a fattori comuni.

Esistono, nondimeno, alcuni fattori strutturali che impattano fortemente non solo sul “come” condurre il dibattito propedeutico alla fusione, ma anche sul “se” avviare questo dibattito, coinvolgendo la popolazione attraverso la consultazione popolare: si tratta di elementi che hanno a che fare con la normativa statale e regionale di regolamentazione e supporto all’avvio dei processi e con dinamiche politiche di “contagio” tra i territori. Un primo elemento di analisi, come già accennato, riguarda l’approccio tenuto dalle Regioni verso il fenomeno delle fusioni di Comuni. Nel corso degli anni si è assistito ad una progressiva convergenza di interpretazione circa i risultati referendari verso un approccio restrittivo nella traduzione dei voti in esito del processo²⁸. Questo approccio si è tradotto in una eliminazione degli spazi di discrezionalità in capo al Consiglio regiona-

²⁷ A. AMIRANDA, F. GUSMEROLI, *La fusione dei comuni*, cit..

²⁸ Emilia – Romagna: atto di indirizzo dell’Assemblea Legislativa 10 luglio 2018 n. 263. Lombardia: l.r. 15 dicembre 2006, n. 29, art. 9 – *ter* (disposizione precedentemente contenuta nell’articolo 9). Toscana: Risoluzione del Consiglio regionale 6 aprile 2016 n. 39.

le²⁹ – sempre più auto – vincolati a criteri predeterminati – e nella netta prevalenza di una lettura “scorporata” dei voti³⁰. Questo approccio – che si traduce, a livello locale, in un potere di veto in capo a ciascun singolo Comune – è certamente quello che meno agevola la conclusione positiva di percorsi di fusione, perché di fatto interrompe l’*iter* anche qualora in un solo Comune, per pochissimi voti, prevalga il No. Proprio questa modalità di lettura dei risultati referendari è stata, negli ultimi anni, quella adottata da una consistente parte delle Regioni italiane, almeno tra quelle che hanno regolamentato il tema in modo esplicito: semplificando, quasi tutte le Regioni a Statuto ordinario più attive sul fronte delle fusioni oggi ritengono che si possa procedere a istituire il nuovo Comune unicamente quando in ciascun singolo Comune coinvolto i voti a favore abbiano superato quelli contrari. Questo porta a rendere in partenza i processi di fusione più complessi e difficili, non potendo contare sull’effetto di compensazione tra i Comuni coinvolti. Si tratta, quindi, di un primo fattore strutturale di freno all’avvio dei percorsi di fusione: le amministrazioni coinvolte, infatti, tendono a evitare di coinvolgere le loro comunità in processi di fusione qualora si rendano conto a priori che l’esito conclusivo potrà più facilmente essere negativo, consapevoli anche delle possibili (e diffuse) conseguenze degli esiti referendari sulle successive consultazioni comunali³¹.

²⁹ Mentre in passato molti Consigli regionali hanno affrontato ciascun progetto di fusione con autonomia di giudizio (anche giungendo a fondere Comuni nonostante i voti negativi avessero prevalso sia nella maggioranza dei Comuni, sia nel complesso, cfr. Regione Piemonte nella fusione di Gattico – Veruno; Regione Lombardia nella fusione di Gravedona e Uniti), negli ultimi anni è prevalsa la scelta di definire a priori le condizioni necessarie per procedere, in assenza delle quali i progetti di fusione vengono respinti.

³⁰ Semplificando, la natura necessariamente composita di queste consultazioni (che hanno una componente complessiva, ma anche singole componenti distinte Comune per Comune) si presta a letture secondo tre modelli principali: popolazioni interessate come “corpo unico”, popolazioni interessate come “corpi mediati”, popolazioni interessate come “corpi distinti”. Nel primo caso l’esito finale discende solo dalla somma dei Sì e dei No nel complesso dei Comuni coinvolti, senza tenere conto di distinzioni Comune per Comune. Nel secondo caso l’esito finale discende da una combinazione di maggioranza dei voti complessivi positivi e maggioranza di voti favorevoli in almeno la metà dei Comuni coinvolti. Nel terzo caso, invece, ogni singolo Comune è considerato individualmente, e la fusione prosegue solo se il Sì ha prevalso in ciascun Comune.

³¹ PROGETTO ITALIAE, *I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati*. Dipartimento degli affari regionali, 2022-2023.

Un secondo elemento di carattere strutturale è rappresentato dalla minore incisività degli incentivi previsti per i Comuni nati da fusione. Nel corso degli anni, infatti, diverse misure incentivanti sono venute meno, pur senza una volontà specifica del Legislatore di andare a depotenziare le misure di vantaggio per i Comuni originati da fusione: per lo più si è trattato di conseguenze del superamento di misure emergenziali, che non si applicavano ai Comuni nati da fusione. Gli anni successivi al 2012 sono stati caratterizzati da importanti manovre finanziarie di carattere restrittivo che hanno fortemente interessato gli Enti Locali, attraverso vincoli alla spesa per il personale e specifiche clausole relative alla spesa pubblica. L'esonero per i Comuni nati da fusione dall'applicazione di queste misure emergenziali (con lo sblocco del *turnover*³² e con l'esclusione dall'applicazione dal Patto di Stabilità interno³³) ha costituito per molti amministratori un forte incentivo a intraprendere percorsi di fusione, rappresentando in alcuni casi dei veri e propri passaggi di sopravvivenza per garantire l'erogazione dei servizi, a fronte di personale sempre più ridotto e finanze bloccate. Dal 2016 in poi, la graduale riespansione del *turnover* del personale per tutti gli enti locali e la ridefinizione dei vincoli europei di spesa pubblica hanno comportato il venir meno di questo incentivo indiretto, non essendo più la fusione una "via obbligata" per garantire l'erogazione dei servizi in regime di sostenibilità di personale ed economico – finanziaria.

Nel medesimo solco si colloca l'esenzione per un mandato elettorale dall'obbligo di gestione associata delle funzioni garantita ai Comuni nati da fusione: l'obbligo venne, infatti, introdotto nel 2010³⁴ come misura di razionalizzazione della spesa pubblica. L'esenzione si applicava anche ai Comuni che, fondendosi, non superavano comunque il numero di abitanti al di sotto del quale era imposto l'obbligo³⁵, con l'effetto di escludere Comuni che – pur fusi – continuavano ad avere dimensioni davvero esigue per quanto concerne una effettiva capacità di erogazione

³² L. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 450, lett. a), come modificato dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50, art. 21.

³³ L. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 498, lett. b).

³⁴ D.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14, conv. con modif. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

³⁵ L. 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 121.

autonoma dei servizi comunali. Anche questo incentivo si è, negli anni, andato a ridimensionare, a causa delle continue proroghe generalizzate dell'entrata in vigore dell'obbligo di gestione associata delle funzioni per i piccoli Comuni; di recente, poi, l'obbligo è stato definitivamente eliminato³⁶, andando così a svuotare del tutto questa forma di incentivo indiretto.

Per i Comuni nati da fusione permangono quindi, ad oggi, quasi solamente incentivi di carattere finanziario “diretto”, calcolati sulla base della popolazione complessiva dei Comuni coinvolti ed erogati per una durata di diciassette anni (precedentemente dieci³⁷, poi più di recente estesi altre due volte³⁸) a partire dalla nascita del nuovo Comune³⁹. Questi incentivi sono negli anni stati decisamente incrementati, passando dal 20%⁴⁰ al 60%⁴¹ delle entrate correnti dei Comuni coinvolti relative al 2010, anno preso a riferimento dalla norma. Sebbene questo elemento sia apparentemente di indubbio stimolo ai processi di fusione, nella pratica comune non è da solo sufficiente a superare scetticismi e ostacoli locali. Anzi, spesso questi contributi sono utilizzati come un argomento contro la fusione per via della loro supposta incertezza, poiché dipendono da un fondo ministeriale dedicato di cui ciclicamente si paventa l'incapienza; ad ogni modo sempre sventata con interventi di incremento della dotazione finanziaria disponibile⁴². Nella retorica dei dibattiti locali, questo rischio di mancata copertura del finanziamento può infatti generare l'idea che lo

³⁶ D.l. 27 dicembre 2024, n. 202, art. 21, comma 3, conv. con modif. dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15.

³⁷ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 15, comma 3.

³⁸ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 15, comma 3 – *bis*, come modificato dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. con modif. dalla l. 21 giugno 2023, n. 74) e successivamente d.l. 31 dicembre 2025, n. 200, conv. con modif. dalla l. 27 febbraio 2026, n. 26.

³⁹ I contributi straordinari sono erogati annualmente dal Ministero dell'Interno, che effettua un'apposita ripartizione di risorse presenti all'interno di un fondo dedicato.

⁴⁰ L. 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 118 – *bis*.

⁴¹ L. 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 868.

⁴² L'estensione temporale degli incentivi straordinari, unitamente a un loro aumento e ad alcune “grandi fusioni” realizzate, ha portato più volte il legislatore a intervenire per incrementare il fondo dedicato, così da destinare a tutti i Comuni nati da fusione le risorse effettivamente previste. Peralto, qualora le richieste di contributo erariale siano inferiori al fondo stanziato, le disponibilità eccedenti sono ulteriormente ripartite ai Comuni nati da fusione.

stesso possa non essere considerato un'entrata certa sull'intero periodo considerato, spingendo le parti avverse alla fusione a denunciare il rischio di indebitamento che correrebbe l'Ente avviando degli investimenti senza ritrovarsi poi a percepire l'intero ammontare del finanziamento straordinario previsto per il post – fusione. Sempre sul piano economico – finanziario, risultano venuti meno anche – in alcuni contesti (es. Emilia – Romagna) – i contributi regionali per la conduzione di studi di fattibilità propedeutici all'avvio dei percorsi di fusione, che avevano rappresentato una forte spinta per le amministrazioni locali all'avvio dei processi di fusione, non dovendo il processo gravare sulle casse comunali, spesso già in forte difficoltà nel caso dei piccoli Comuni.

Agli elementi di carattere normativo si affiancano quelli di natura più propriamente culturale e politica. Il primo è rappresentato innanzitutto dall'effetto “contagio” tra realtà vicine, appartenenti alla stessa Provincia o Regione. L'esame qualitativo condotto su alcuni contesti mostra come l'esito negativo di una consultazione referendaria possa costituire un freno – o anche un vero e proprio stop – ai percorsi di fusione nelle realtà limitrofe: il “vento del No” si mostra sia nel coordinamento spontaneo che spesso collega comitati civici avversi alla fusione di realtà tra loro differenti, sia nell'osservazione degli esiti delle successive elezioni comunali all'interno di contesti nei quali la consultazione referendaria aveva avuto esito negativo. Per molti amministratori locali, vedere i propri “colleghi” perdere le elezioni comunali dopo aver perso il referendum per la fusione costituisce un forte disincentivo all'avvio dei processi.

Specchio di questo fenomeno è la riduzione della spinta propulsiva ai percorsi di fusione che alcuni partiti avevano manifestato negli anni immediatamente successivi al 2014⁴³, probabilmente in ragione del timore di perdita di consenso territoriale a seguito di episodi di inaspettato esito negativo dei referendum consultivi. La riduzione della spinta propulsiva dei partiti si ripercuote anche, naturalmente, su una minore proattività delle Regioni e dello Stato nel sostenere e incentivare le fusioni – sia attraverso la mancata previsione di ulteriori incentivi sia attraverso l'assente costruzione di un

⁴³ Il ministro che maggiormente ha adottato e spinto provvedimenti a incentivazione dei percorsi di fusione è stato Graziano Delrio (da cui prende il nome la legge n. 56/2014, che ha innovato fortemente il contesto normativo degli enti locali, comprese le fusioni di Comuni).

discorso politico favorevole alle stesse. In questo senso, la scelta di alcune Regioni di rendere maggiormente restrittivi i parametri normativi per l'esame dei risultati delle consultazioni referendarie rappresenta un deciso passo disincentivante rispetto a un esito positivo delle stesse, nella preoccupazione – del tutto politica e culturale – di garantire l'ascolto delle popolazioni interessate, soprattutto quelle delle comunità più piccole. Queste ultime, infatti, si affacciano spesso al dibattito referendario con il timore di venire inglobate da Comuni (e quindi da comunità) talvolta decisamente più grandi per dimensione demografica: questo “effetto *Pacman*” porta all'interno del dibattito sulle fusioni elementi fortemente identitari e campanilistici, connessi sia alla possibile – e aritmeticamente fondata – perdita di rappresentatività all'interno dei nuovi contesti amministrativi che agli elementi di tutela delle tradizioni locali, di carattere religioso e culturale.

Infine, sul piano delle dinamiche politico – culturali, un ulteriore fattore che potrebbe spiegare il calo dei processi e che necessiterebbe certamente di ulteriore approfondimento sul campo è quello dato dal deterioramento del rapporto di fiducia tra amministratori e cittadini, negli ultimi anni reso palese dal calo dell'affluenza elettorale, anche per appuntamenti storicamente molto sentiti come le elezioni amministrative. Nei contesti dove le fusioni hanno avuto esito positivo, infatti, i protagonisti indicano spesso tra i fattori abilitanti il rapporto di fiducia con la popolazione, che porta i cittadini a confermare in sede referendaria la proposta di fusione avanzata dai propri amministratori, Sindaci *in primis*. In un contesto di evidente calo della fiducia verso la politica (anche locale), l'indebolirsi dei rapporti tra amministrati e amministratori potrebbe rappresentare un disincentivo culturale implicito all'avvio di nuovi percorsi di fusione.

5. Torneranno le fusioni? Timidi segnali da un contesto in evoluzione

Eppure, nonostante l'evidente calo dei tentativi di fusione registrato nell'ultimo quinquennio e la persistenza di elementi – impliciti o espliciti – di ostacolo e freno, qualcosa sembra muoversi. Da un lato, infatti, in alcune realtà ripartono ragionamenti intorno ai processi di fusione⁴⁴ e,

⁴⁴ Dopo anni di interruzione, la Regione Emilia – Romagna ha nuovamente pubblicato un bando per concedere contributi economici ai Comuni interessati a realizzare uno studio di fattibilità per la fusione (d.g.r. 9 marzo 2026, n. 328).

d'altra parte, i piccoli Comuni continuano a registrare – e denunciare – la difficoltà di garantire l'erogazione dei servizi pubblici⁴⁵.

Per quanto sia impossibile prevedere con esattezza il futuro, l'insieme dei vari elementi presi in esame porta a formulare alcune considerazioni, specialmente all'approssimarsi del grande salto nel buio che, per molte realtà, rappresenterà il post – PNRR.

Negli ultimi anni i Comuni si sono trovati a disporre di una mole di risorse per investimenti alla quale in gran parte non erano abituati e per cui, soprattutto nei piccoli Comuni, non erano abbastanza attrezzati⁴⁶. La difficoltà di gestire ingenti risorse – sia sul piano finanziario che su quello della realizzazione tecnica delle opere pubbliche – ha fatto riemergere la necessità di avviare un dibattito sulla capacità amministrativa dei Comuni e su come provare a garantirla (o in alcuni casi a ripristinarla da zero): in questo senso, soluzioni amministrative come le gestioni associate – o ancor più le fusioni di Comuni – si presentano agli amministratori come possibili risposte all'impossibilità di dotare i propri organici comunali di figure sufficienti e sufficientemente qualificate. Soprattutto le Unioni di Comuni, nonostante siano state inizialmente introdotte nell'ordinamento (l. 142/1990) come propedeutiche all'avvio di processi di fusione di Comuni, rappresentano una soluzione gestionale alternativa alla fusione stessa, in quanto intervento organizzativo ritenuto capace di salvaguardare l'identità e l'autonomia comunale⁴⁷.

Inoltre, in alcuni contesti, la scelta di “cercare fuori le competenze” ha, a sua volta, messo in luce la difficoltà di molti piccoli Comuni di controllare i fornitori esterni. Il termine del PNRR significherà anche il venire meno delle risorse straordinarie che, da più canali, “cadevano” – spesso con

⁴⁵ In un sondaggio condotto da C.O.GRUPPO nel corso dell'Assemblea Nazionale ANCI di Bologna, a novembre 2025, il 41% dei rispondenti, tutti amministratori di enti locali, dichiara che tra le principali criticità del proprio Comune vi è la gestione del carico di lavoro ordinario per l'erogazione dei servizi di competenza comunale.

⁴⁶ Elaborazione IFEL – Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati SIOPE. Nel 2024 gli investimenti fissi lordi dei Comuni italiani hanno raggiunto la quota di 19,1 miliardi di euro, mentre nel 2018 tale valore si attestava a 8,4 miliardi.

⁴⁷ Sul rapporto tra Unioni e fusioni di Comuni si vedano G. VESPERINI, *I piccoli Comuni si fondono poco, ma si uniscono molto*, in questa Rivista, 4, 2024, p. 999 ss. e A. DEL VECCHIO, *Gli Enti locali: le Unioni e le Fusioni dei Comuni*, in AA.VV., *Annali del Dipartimento di Scienze Politiche Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

minimo sforzo – anche sui Comuni. E, allora, le risorse straordinarie derivanti dalla fusione potrebbero tornare a rappresentare una via d'uscita dalle difficoltà finanziarie, anche per il fatto che rimarranno ai Comuni varie nuove voci di uscita lasciate in eredità dal PNRR (ad esempio, i costi delle licenze per i sistemi informatici ammodernati e i costi di gestione delle opere pubbliche realizzate).

Ci sono dunque una serie di indizi che portano a ritenere che il quinquennio 2020 – 2024 non sia stato il tramonto, bensì una pausa del fenomeno delle fusioni: peraltro, diversi contesti locali⁴⁸ stanno ragionando in termini di possibili fusioni. Sebbene non sia ancora possibile avere dati consolidati sui processi che effettivamente arriveranno a referendum, è opinione degli autori che sia alle porte una stagione di rilancio di questo istituto. Le esigenze e le problematiche dei Comuni, infatti, non sono venute meno in questo quinquennio, ma hanno anzi assunto forme ancora più critiche che portano inevitabilmente i Sindaci a nuove valutazioni sulle possibili soluzioni. Di fronte alla difficoltà di trovare e trattenere il personale e di garantire servizi comunali di qualità, infatti, gli strumenti a disposizione non sono molti: di fatto, o l'associazionismo intercomunale (Unioni di Comuni, convenzioni *ex art.* 30 TUEL, in alcuni ambiti i Consorzi o altri enti di secondo livello) oppure il riordino istituzionale⁴⁹.

6. Conclusione: quali interventi per rilanciare le fusioni di Comuni? Appunti e proposte per il legislatore

Riassumendo, in estrema sintesi, quanto visto nelle parti precedenti, è possibile tratteggiare la situazione attuale delle fusioni di Comuni come segue: diversi segnali suggeriscono che, dopo un periodo di stasi, le fusioni di Comuni potranno esser protagoniste di una nuova stagione di riordino locale. Per questo motivo appare utile, come necessario

⁴⁸ A marzo 2026, attraverso la stampa locale, è possibile individuare oltre dieci proposte di fusione discusse pubblicamente soltanto in Veneto ed Emilia – Romagna.

⁴⁹ Nel già menzionato sondaggio condotto da C.O.GRUPPO nel corso dell'Assemblea Nazionale ANCI di Bologna, a novembre 2025, ad una apposita domanda sulla predisposizione alle fusioni, oltre un quinto degli intervistati ha dichiarato che saranno necessarie in futuro; un decimo ha detto di essere già disponibile oggi; circa la metà si è dichiarato aperto al tema, ma preoccupato che la popolazione non sia ancora pronta. Pur senza un valore statistico, rappresenta un elemento interessante di cui tenere conto.

complemento di quanto analizzato in precedenza, concludere questo contributo avanzando alcune proposte di intervento per semplificare o migliorare l'attuale quadro normativo in materia di fusioni, andando a interessare trasversalmente alcune delle caratteristiche del fenomeno delineate in precedenza, pur nella consapevolezza che non si tratti di questioni risolvibili soltanto con interventi di carattere normativo.

Non è affatto semplice affermare quale sia la “posizione” (ammesso che tale “posizione” possa esistere) del legislatore in merito al fenomeno delle fusioni di Comuni. Il tema peraltro – al netto di occasionali proposte⁵⁰ più “sensazionalistiche” che realizzabili – è rimasto tutto sommato fuori dall’agenda politica dei diversi Governi succedutisi nel tempo: l'impronta è stata tendenzialmente quella di ritenere le fusioni una “questione locale”, di cui devono occuparsi i singoli territori e, in seconda istanza, le Regioni competenti.

In questa sezione, stando ben lontani dai temi più rilevanti (ma anche, specularmente, impegnativi in termini politici) come l'entità dei contributi straordinari o lo svolgimento del processo di fusione, concentriamo l'attenzione su un numero limitato di proposte perlopiù a invarianza di risorse e attraverso veicoli legislativi circoscritti, con emendamenti puntuali e definiti.

Le proposte sono state elaborate sulla base delle analisi svolte sul campo e delle interlocuzioni con diversi attori coinvolti dai vari processi di fusione, incontrati durante le attività professionali di consulenza svolte dagli autori: possono esser distinte in proposte che riguardano l'avvio dell'*iter* e il processo di fusione e proposte che riguardano il Comune nato da fusione.

Il primo gruppo riguarda proposte relative alle fasi che precedono l'istituzione del nuovo Comune. Uno dei *vulnus* principali è rappresentato dal fatto che qualunque cosa possono scegliere, dire o promettere gli

⁵⁰ Ciclicamente, nel dibattito pubblico, emerge la possibilità che centralmente venga imposta una fusione obbligatoria a tutti i Comuni inferiori ai 5.000 abitanti. Nel 2015, venne presentata una proposta in questa direzione a firma dell'On. Lodolini (proposta di legge n. 3420 della Camera dei deputati, XVII legislatura): nei dibattiti pubblici referendari questa proposta è spesso citata come “spauracchio”, utilizzato anche come leva per mobilitare il voto (a favore, insistendo sul fatto che “conviene fonderci ora e prendere i contributi, prima che ci obblighino senza darci nulla”; sia contro, insistendo sul fatto che tale proposta non sia stata portata avanti).

amministratori rispetto a come sarà il nuovo Comune, ciò è per forza di cose non vincolante; ciò in quanto l'amministrazione che eventualmente si insedierà, in caso di esito positivo, potrà assumere scelte radicalmente differenti, finanche opposte. Appare curioso, partecipando ai dibattiti referendari, notare l'importanza attribuita a questa condizione, che attiene alla sfera dell'*accountability* più che a quella degli strumenti ordinamentali degli enti locali: è quello che può succedere sempre e dovunque, anche in assenza di fusioni, per via dell'autonomia di governo dei singoli Comuni e dei loro rappresentanti.

Nel caso dei processi di fusione, però, questa percepita indeterminatezza è spesso utilizzata come un elemento cardine di una posizione contraria alla fusione stessa, facendo leva sull'impossibilità di stabilire con assoluta certezza il futuro assetto istituzionale, organizzativo e operativo del nuovo Comune. Il legislatore, non tanto per rispondere a questa esigenza ma quanto più in un'operazione logica di assunzione di responsabilità politica da parte degli Amministratori che avviano percorsi di fusione, ha esplicitamente previsto che i Consigli comunali possano definire il testo di uno statuto che entrerà in vigore in caso di fusione⁵¹. In scia con questa importante previsione, il legislatore potrebbe prevedere che, analogamente, i Consigli comunali possano approvare uno schema di modello organizzativo, definendo – anche in questo fino alle successive decisioni della nuova amministrazione che si insedierà – linee di indirizzo in merito all'organizzazione degli uffici e dei servizi sul territorio. Peraltro, il piano sarebbe preso in mano prioritariamente dal Commissario prefettizio che si insedierà con lo scioglimento dei Comuni preesistenti e la nascita del nuovo Comune. È chiaro che nulla vieta, ad oggi, che tale piano venga già presentato ai cittadini come modello organizzativo per l'eventuale nuovo Comune: un'esplicita previsione normativa conferirebbe però a questo strumento una centralità differente, incentivandone

⁵¹ Si tratta del comma 117 dell'articolo unico della l. 56/2014 (Legge Delrio), che modifica l'art. 15 del TUEL aggiungendo la specifica previsione 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. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi».

l'adozione con il duplice scopo di fornire ai cittadini indicazioni definite su come sarà il nuovo Comune (rendendo meno spaventoso il “salto nel buio”, più culturale che normativo, del referendum) e anche di evitare casi per i quali il percorso di fusione non ha adeguatamente preso in considerazione gli aspetti di cambiamento organizzativo⁵².

Un secondo gruppo di proposte riguarda invece la fase post – fusione e intende porre rimedio, almeno parzialmente, a quattro criticità emerse nel corso dell'analisi: la presenza di “contro – incentivi economici” nascosti per i Comuni nati da fusione; la perdita di rappresentanza delle comunità cessate; alcuni aspetti economico – finanziari legati ai contributi straordinari destinati ai Comuni nati da fusione; l'attrattività del personale amministrativo nei Comuni fusi.

Solitamente l'attenzione degli amministratori e dei cittadini si concentra sulle entrate straordinarie dovute ai contributi statali di cui può godere il nuovo Comune; per quanto sia un elemento spesso sottovalutato e non preso in considerazione negli studi di fattibilità, il fatto che con la fusione possano venire meno alcune fonti di finanziamento destinate al singolo Comune in quanto tale⁵³ – indipendentemente dunque dal numero di abitanti o da altri indicatori specifici – è però spesso una realtà che si manifesta solo dopo l'avvenuta fusione.

Per quanto possa sembrare controintuitivo, dunque, ad oggi non sempre e non per forza il Comune nato da fusione (specialmente se derivante dalla fusione di tre o più Enti) può contare – a conti fatti – su maggiori trasferimenti rispetto alla somma dei Comuni preesistenti⁵⁴. Più che

⁵² Emblematico, in questo senso, il caso di Corigliano – Rossano: nonostante le dimensioni della fusione (due Comuni coinvolti, entrambi superiori ai 30.000 abitanti), non fu fatto prima del referendum nessuno studio di fattibilità né una puntuale progettazione organizzativa del nuovo Comune. Anche nel caso del processo di fusione di Pescara con Montesilvano e Spoltore l'assenza di un vero e proprio studio di fattibilità pre – referendum ha inciso non solo nel dibattito pubblico, ma anche nella durata dell'*iter* (ancora in corso, nonostante il referendum, con esito positivo, si sia tenuto nel 2014).

⁵³ Ne sono un esempio i fondi che i Bacini Imbriferi Montani (BIM) destinano ai diversi Comuni dell'Ambito e che spesso sono distribuiti effettuando una ripartizione della somma totale sul numero dei Comuni esistenti, ma anche fondi nazionali come quelli legati al cd. decreto crescita (d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. con modif. dalla l. 28 giugno 2019, n. 58), cui accedevano i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti.

⁵⁴ Con una simulazione basata su dati reali in un contesto alpino, è possibile ipotizzare il caso di un nuovo ente nato dalla fusione di cinque Comuni, tutti sotto i 1.000 abitanti, che può

una responsabilità statale, è spesso il portato di sistemi di ripartizione di fondi e finanziamenti esistenti a livello regionale o locale, non sempre facilmente identificabili né stimabili a priori. Il venir meno, a seguito della fusione, di alcuni finanziamenti o contributi destinati al singolo Comune in quanto tale rappresenta però un chiaro cortocircuito in un sistema complessivo di *favor* verso l'istituto della fusione. Azioni per rimuovere o ridurre la portata di questi “contro – incentivi” nascosti permetterebbero agli amministratori di affrontare con maggior chiarezza e serenità il percorso di fusione, delineando peraltro un quadro ben più adeguato della reale situazione di prospettiva. Si potrebbero quindi prevedere delle esplicite clausole di salvaguardia per i Comuni nati da fusione che permettano – almeno per i primi anni – di continuare a godere dei finanziamenti “individuali” (garantiti cioè al singolo Comune per la sua stessa esistenza, senza tenere conto di altri indicatori) spettanti ai Comuni singoli che si sono fusi. Questa soluzione appare praticabile a livello centrale: ha il vantaggio di esser più rapida, anche se un *optimum* sarebbe invece un reale percorso locale di revisione dei meccanismi di finanziamento di secondo o terzo livello degli enti locali, che tenga conto di condizioni premiali per i Comuni nati da fusione.

Un'ulteriore tema che ha spesso un peso rilevante all'interno dei dibattiti referendari è quello della rappresentanza istituzionale dell'eventuale nuovo Comune: la fusione comporta infatti sempre una riduzione della rappresentanza, perché aumenta il numero di cittadini rappresentati dal singolo Consigliere eletto⁵⁵. Se in altri anni questo aspetto, inserendosi nei contorni di una certa dimensione “anti – politica”, era spesso visto e pre-

contare su un contributo straordinario di 400.000 euro all'anno. Se i Comuni pre – esistenti potevano, prima della fusione, contare su un contributo individuale del BIM locale di 90.000 euro all'anno (in totale dunque 450.000 euro all'anno), dopo la fusione questa quota si riduce a soli 90.000 euro: bilanciati con i contributi straordinari, si parla di soli 50.000 euro in più all'anno (un ottavo rispetto a quanto previsto). Considerando, inoltre, alcune fattispecie di trasferimenti statali verso i piccoli Comuni, questa quota viene facilmente erosa, sempre secondo lo stesso principio.

⁵⁵ Si tratta di una conseguenza “obbligata” di qualsiasi caso di fusione: il sistema di dimensionamento di Giunta e Consiglio comunale previsto dal TUEL non è direttamente proporzionale, ma prevede un sistema di classi demografiche sulle quali si basa il numero di componenti degli organi. In questo modo due Comuni inferiori ai 1.000 abitanti che si fondono tra loro passano da un totale di 2 Sindaci, 4 Assessori e 20 Consiglieri comunali a 1 solo Sindaco, 2 Assessori, 10 Consiglieri comunali – con una riduzione del 50% di persone complessivamente coinvolte e un aumento del 100% del numero di abitanti “rappresentati” dal singolo Consigliere.

sentato come un elemento positivo per via dei risparmi conseguenti⁵⁶, è oggi un elemento spesso giudicato negativamente. Più che un tema ridotto semplicisticamente alle “poltrone”, è una questione di *governance* del territorio: pensare di far fronte ad un territorio più esteso, a un numero di cittadini più elevato, al cambiamento organizzativo e all’armonizzazione di esigenze differenti con le stesse forze con cui prima veniva gestito un singolo Comune appare come un controsenso logico. Poiché non sempre però la fusione comporta uno “scatto” nella classe demografica utile ad avere organi istituzionali più ampi del singolo Comune precedente⁵⁷, appare sensato prevedere – almeno per la durata della prima consiliatura – che Giunta e Consiglio comunale abbiano un’ampiezza maggiore rispetto a quella prevista per un Comune “normale” della stessa classe: potrebbe, infatti, essere previsto che il numero massimo di assessori e il numero dei consiglieri eletti sia quello della classe immediatamente superiore a quella cui appartiene il Comune nato da fusione⁵⁸. In questo modo il Sindaco eletto potrebbe contare, qualora ci sia la necessità, su più Assessori a supporto, i quali avrebbero una estensione minore di deleghe delle quali occuparsi; al tempo stesso le singole comunità cessate avrebbero più possibilità di trovarsi rappresentate nel Consiglio

⁵⁶ È bene ricordare, infatti, che il TUEL (art. 82) prevede indennità di funzione per gli amministratori locali e gettoni di presenza per i Consiglieri. L’ammontare di queste indennità è commisurato alla dimensione dell’ente ed è a carico del Comune; in caso di fusione – anche qualora il nuovo Comune entri in una fascia demografica superiore – l’ammontare complessivo dei costi legati agli organi istituzionali diminuisce per via della riduzione del numero complessivo di posizioni interessate.

⁵⁷ Prendendo un caso reale seguito dagli autori in queste settimane: due Comuni, rispettivamente di 1.100 e 1.500 abitanti, intendono fondersi. Ad oggi, ciascuno dei due Consigli comunali è composto da 11 membri e ciascuna Giunta da 3 (Sindaco compreso). In caso di fusione, restando nella fascia demografica inferiore a 3.000 abitanti, il nuovo Comune avrà in totale 11 Consiglieri e 3 membri di Giunta, Sindaco compreso, con una rappresentanza di fatto dimezzata.

⁵⁸ Applicando questo principio a un caso concreto, è possibile fare l’esempio del Comune di Tresignana (circa 7.000 abitanti, in provincia di Ferrara). Prima della fusione, i due Comuni di Tresigallo e Formignana avevano rispettivamente – escludendo il Sindaco – 4 e 2 Assessori, 12 e 10 Consiglieri comunali. Dopo la fusione, il nuovo Comune ha mantenuto la stessa classe demografica del più grande (Tresigallo) e dunque dotato di 4 Assessori e 12 Consiglieri complessivi. Secondo la proposta presentata, invece, almeno per la prima consiliatura sarebbe stato trattato come un Comune della fascia demografica superiore (e dunque con più di 10.000 abitanti) e avrebbe potuto avere 6 assessori e 16 consiglieri complessivi.

comunale⁵⁹, andando in questo modo anche a contrastare quelle paure di inglobamento riscontrate spesso nei Comuni più piccoli coinvolti nei processi di fusione. Analogamente a quanto accade per le differenze in materia di tributi e tariffe, questa possibilità andrebbe logicamente legata all'effettiva introduzione dei Municipi (o comunque alla formalizzazione di strumenti di rappresentanza delle comunità dei Comuni preesistenti). Resterebbe aperta una parte legata al trattamento economico di una Giunta così composta, tema che potrebbe però essere demandato a scelte del singolo Consiglio comunale, visto che, in ultima analisi, si tratterebbe di risorse comunali. Non è da nascondere che, come potenziale effetto, questa disposizione potrebbe anche assicurare maggiormente gli attori amministrativi locali che dovessero temere di “perdere il posto” in una nuova Giunta, semplificando quelle trattative più o meno sotterranee legate ai posti di responsabilità in caso di avvenuta fusione.

Un altro aspetto meritevole di essere preso in esame è quello legato ai contributi straordinari garantiti dallo Stato: come mostrato nelle pagine precedenti, sebbene siano aumentati progressivamente negli anni, non risultano costituire una motivazione decisiva nello sviluppo dei processi. La presenza dei contributi straordinari è un elemento sempre utilizzato nel dibattito referendario: come già illustrato, da parte dei sostenitori della fusione sono spesso raccontati come un “treno da non perdere”, mentre gli oppositori tendono di solito a far notare come non siano garantiti al 100%, perché dipendono da un lato dalla volontà del legislatore, dall'altro dalla capienza del fondo ministeriale dedicato. Nel tempo, in verità, le preoccupazioni in questo senso sono state sempre sconfessate: non solo il legislatore ha aumentato la quota sulla quale viene calcolato il contributo⁶⁰, ma ne ha anche esteso la durata temporale di sette anni e soprattutto provveduto, ogni volta che se ne è presentata la necessità, a integrare le risorse a copertura del fondo dedicato.

⁵⁹ Spesso, nei processi di fusione, i diversi attori coinvolti chiedono garanzie sul fatto che nel Consiglio comunale siedano rappresentanti delle diverse comunità coinvolte dalla fusione. In verità l'esperienza ha mostrato che si tratta di un falso problema: nei Comuni nati da fusione le liste sono fatte tenendo conto dei diversi portatori di interesse – esattamente così come avviene nei Comuni “normali” – e dunque senza l'esclusione di zone del nuovo territorio.

⁶⁰ Come visto in precedenza, è passata attraverso *step* successivi dal 20 al 60% dei trasferimenti erariali spettanti ai Comuni nel 2010.

È però vero che in potenza, di fronte ad un aumento considerevole del numero di Comuni nati da fusione (specialmente nel caso di “grandi fusioni”), inevitabilmente le quote destinate a ciascuna fusione dovranno calare. Rispetto a questo elemento – che riveste un ruolo – chiave, rappresentando di fatto l’architrave del sistema di incentivi ai processi di fusione di Comuni – non si intende, dunque, entrare qui né nel merito del valore dei contributi assegnati né nella ripartizione tra le diverse fusioni: è però bene concentrarsi su un aspetto che ad oggi il legislatore ha solo rimandato, ma che inevitabilmente si riproporrà tra breve tempo. Dall’analisi sul campo è emerso con chiarezza che il termine repentino del regime di entrate straordinarie rappresenta un “burrone” nel quale molti Comuni nati da fusione hanno paura di cadere: anche in presenza di un oculato uso delle risorse straordinarie, infatti, il venire meno di una quota importante di entrate rischia di creare squilibri e sbilanciamenti in una serie di indicatori (capacità assunzionali, virtuosità fiscale,...) che vengono calcolati con le entrate correnti come denominatore. Lungi dal prevedere che i contributi straordinari diventino ordinari e consapevoli che il legislatore non potrà all’infinito alzare le risorse assegnate al fondo, anche nella prospettiva di fare spazio alle nuove fusioni appare utile prevedere una graduale uscita dal regime di finanziamento straordinario per i Comuni nati da fusione.

Una proposta, in tal senso, potrebbe riguardare una modulazione che progressivamente riduca i fondi nell’ultimo quinquennio (quello ad oggi aggiuntivo): dopo dieci anni di contributi “pieni”, l’ultimo quinquennio potrebbe esser caratterizzato da una riduzione, anno per anno, delle entrate straordinarie⁶¹.

Ragionare di incentivi e promozione dei percorsi di fusione di Comuni, poi, non può voler dire lavorare soltanto su misure straordinarie a carattere temporaneo, ma è un’azione di policy che deve essere condotta all’interno di più corposi interventi sistemici sull’amministrazione locale.

⁶¹ Una proposta adeguata potrebbe prevedere che, dal quartultimo anno di quelli dieci previsti, il contributo annuo spettante sia decurtato del 20% e così a seguire (del 40% per il terzo ultimo anno, del 60% per il penultimo, dell’80% per l’ultimo...) fino a ridursi a zero. Si tratta di un meccanismo simile a quello previsto dalla Regione autonoma Trentino – Alto Adige con la Deliberazione della Giunta Regionale 9 settembre 2015, n. 176.

Tra questi, assume negli ultimi anni sempre più centralità la difficoltà delle Amministrazioni locali a mantenere il personale presente in organico⁶², attratto da opportunità di mobilità per avvicinarsi alla propria residenza e facilitare così la conciliazione vita – lavoro e dalla concorrenza economica del settore privato, capace spesso di corrispondere retribuzioni notevolmente maggiori, soprattutto per le figure maggiormente qualificate. I Comuni nati da fusione rappresentano, per loro natura, dei contesti peculiari, con una dislocazione territoriale policentrica e la necessità di procedere, soprattutto nelle prime fasi, a un'unificazione dei servizi che può comportare un aggravio di lavoro sia in termini qualitativi che quantitativi: spesso, in vari casi esaminati dagli autori, la struttura amministrativa comunale ha rappresentato un freno al processo di fusione, per motivazioni legate alla logistica (tra tutte, il cambio di sede o la necessità di alternare la presenza nelle diverse precedenti sedi dei Municipi) e al timore di dover fronteggiare una complessità lavorativa maggiore.

Una proposta correttiva in materia, che tenga conto della complessità tipica dei Comuni fusi (ma non solo), è rappresentata dalla possibile definizione normativa di “Comune diffuso”, in nome dei principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza. Le specificità tipiche di contesti caratterizzati dalla dislocazione degli abitanti – e quindi dei servizi – su una molteplicità di centri abitati interni al medesimo Comune potrebbero essere valorizzate sia attraverso il conferimento di differenti strumenti di intervento alle amministrazioni locali sia attraverso una differente previsione di retribuzione in sede di contrattazione collettiva, con un riconoscimento strutturale – anche quindi economico – della maggiore complessità lavorativa sul piano qualitativo – quantitativo, a fronte di specifiche clausole contrattuali che riconoscano, per esempio, l'ordinarietà del meccanismo di rotazione del luogo di lavoro, avvicinando così i servizi (e i loro erogatori) ai cittadini grazie ad innovative forme di organizzazione del lavoro garantite dalla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Questo elemento strutturale di tipo economico – finanziario potrebbe rappresentare un'importante leva per consentire

⁶² In un sondaggio condotto da C.O.GRUPPO nel corso dell'Assemblea Nazionale ANCI di Bologna, a novembre 2025, il 49% dei rispondenti, tutti amministratori di enti locali, dichiara che tra le principali criticità del proprio Comune vi è la capacità di trovare o trattenere il personale.

alle amministrazioni comunali post – fusione (e agli altri Comuni che già rappresentano uno storico accorpamento di frazioni tra loro non immediatamente contigue) di organizzare i servizi territoriali senza il rischio di “perdere per strada” parte del personale.

Queste proposte rappresentano stimoli per la discussione e possibili piste di lavoro relativamente alle fusioni di Comuni: sul piano della ricerca scientifica, questo fenomeno è ancora poco indagato, specialmente nei suoi aspetti attuativi – operativi. Proprio per quanto visto – e per i “timidi segnali” di ripresa, legati al fatto che alcuni problemi critici dei Comuni non sono venuti meno – appare utile sostenere questo rinnovato slancio bottom – up con interventi normativi a sostegno e con approfondimenti tecnici e scientifici mirati a fornire chiavi di lettura e modelli di interpretazione adeguati allo sviluppo di un dibattito pubblico, coerente e consapevole, su questo tema complesso.

The end of municipal mergers? A critical analysis of the phenomenon in recent years in Italy

Andrea Giua, Federico Gusmeroli

Abstract: Affrontare il tema delle fusioni di Comuni vuol dire imbattersi in una grande opera incompiuta o in un’occasione di rilancio per tanti piccoli Comuni. Il disegno di *policy* degli ultimi 15 anni, caratterizzato da incentivi normativi, finanziari e logistici alle fusioni, non si è tramutato in un deciso aumento delle fusioni di Comuni. Molti di questi incentivi si sono nel tempo affievoliti e, spesso, non si sono rivelati adeguati nell’affrontare le singole specificità storiche, culturali e politiche. Oltre i disegni di *policy top – down*, le fusioni possono diventare la soluzione operata dal basso per salvare la capacità amministrativa dei Comuni e la garanzia dei diritti delle comunità. Dopo una ricognizione sul trend del fenomeno, il lavoro in esame approfondisce alcuni elementi di criticità che ostacolano l’avvio dei processi, chiudendosi con un focus sulle prospettive emergenti e su alcune possibili proposte al legislatore, per meglio supportare i disegni di riordino locale dal basso.

Abstract: Discussing municipal mergers today means coming across either a major unfinished project or an opportunity for revitalisation, ac-

according to different and opposite perspectives. The Italian policy framework of the last 15 years, characterised by substantial regulatory, financial and logistical incentives for mergers, has not led to many more attempts in this direction – and to even fewer cases where these processes have been successfully concluded. Many of these incentives have faded over the years and, in some cases, have proved to be outdated or – even worse – have given rise to “hidden” disincentives. Moreover, they often were inadequate in addressing a challenge that is tied to the specific historical, cultural and political characteristics of each individual context. This study begins with a review of the phenomenon’s trend, with an in – depth analysis of certain critical issues that, more than others, hinder or complicate the start of these processes. The conclusion focuses on emerging and anticipated prospects, alongside some possible proposals to the legislator, to better support local initiatives and bottom – up local reorganisation projects.

Parole chiave: Fusioni; Associazionismo intercomunale; Comuni; Riforme istituzionali

Keywords: Merger of municipalities; Intermunicipal associations; Municipalities; Institutional reforms

Note e commenti

Il quadro costituzionale del governo locale: appunti in vista della riforma del Testo unico

*Simone Scagliarini**

1. *Premesse di metodo*

Tracciare un quadro delle norme costituzionali sul governo locale è impresa assai ardua, che certamente esorbita dal ristretto spazio di una relazione ad un convegno, stante la evidente complessità delle questioni che il tema evoca, anche nella prospettiva diacronica, che non può, a mio avviso, essere pretermessa. Ciò rende necessario compiere alcune scelte di metodo, che è opportuno esplicitare fin da ora.

Anzitutto, per cercare di dare un contributo che possa ambire ad offrire qualche spunto per un dibattito sulla riforma *in itinere* del TUEL, mi pare utile affrontare il tema ripercorrendo, con una veloce carrellata, le norme costituzionali che recano un riferimento diretto agli Enti locali¹, così da individuare quelle che possono costituire limiti e paletti cui il legislatore ordinario deve necessariamente attenersi e che appaiono pertanto in grado di restringerne i margini di discrezionalità. Operazione, quest'ultima, che non potrà prescindere dal richiamo, seppur necessariamente limitato alle pronunce più significative, alla giurisprudenza costituzionale in materia, giacché non è certo un mistero che il Titolo V della Costituzione, nella sua versione “vivente”, differisce non poco dall'interpretazione che potrebbe darne un lettore il quale, ignorandone le vicende evolutive, si limitasse all'esegesi letterale della Carta fondamentale. L'obiettivo che mi propongo non è pertanto quello di affrontare tematiche nuove, ma di ripercorrere

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Modena e Reggio Emilia. Lo scritto riproduce, con qualche minima integrazione e l'aggiunta di essenziali riferimenti bibliografici, il testo della relazione tenuta dall'autore in occasione del convegno *Province tra riforma del TUEL e riordino territoriale: principi costituzionali, funzioni e finanza locale* svoltosi presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia – Romagna il 6 febbraio 2026.

¹ È infatti appena il caso di precisare che anche norme costituzionali non riferite in via diretta a tali Enti impattano sulla loro organizzazione od azione: basti, per tutti, l'esempio dell'art. 97 Cost., laddove è palese che anche un'amministrazione locale dovrà rispettare i principi di imparzialità e buon andamento.

norme e sentenze note, per guardarle nel loro aspetto sistematico e cercare di descrivere, attraverso questa panoramica a volo d'uccello, la cornice di riferimento che la Costituzione traccia per (la riforma de) il governo locale. Una seconda premessa è legata alla prima. Nello spirito dell'operazione che mi sono proposto, ritengo, infatti, di non potere né dovere intrattenermi su alcune disposizioni costituzionali, che pure trattano di Enti locali, per ragioni che espongono in modo estremamente sintetico.

(A) L'art. 116, comma 3, della Costituzione, notoriamente dedicato al cd. regionalismo differenziato, contiene un mero riferimento agli Enti locali, dei quali è previsto come passaggio obbligatorio il parere sull'intesa che Stato e Regione interessata devono raggiungere. Ebbene, non solo si tratta di un aspetto secondario rispetto alle enormi questioni che la disposizione solleva, ma soprattutto non ritengo in ogni caso spetti al TUEL la disciplina delle modalità di coinvolgimento delle autonomie di nostro interesse in questo complesso procedimento, che semmai dovrà costituire oggetto della disciplina attuativa di questa norma costituzionale, ammesso che il legislatore voglia porvi mano dopo la severa pronuncia della Corte costituzionale sulla l. n. 86 del 2024. E, del resto, proprio la sentenza n. 192 del 2024 ha risolto quella che è forse l'unica questione dubbia in materia, ovvero se la consultazione degli Enti locali debba riferirsi estesa anche a quelli delle altre Regioni, circostanza esclusa in radice dalla Consulta².

(B) All'opposto di quanto detto in relazione all'art. 116, il successivo art. 119 della Carta, che conferisce autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, e patrimoniale a Comuni, Province e Città metropolitane, non può certo ritenersi irrilevante, anche in sede di revisione del TUEL, se solo si pone mente al fatto che la versione vigente di questo atto normativo dedica l'intera seconda parte proprio all'ordinamento finanziario e contabile degli Enti da esso regolati. Tuttavia, la complessità del tema è tale da non poter essere qui affrontata, esigendo una trattazione *ad hoc*, tanto più che altre

² Si veda la sentenza n. 192 del 2024, *Considerato in diritto*, punto 17.2, ove la Corte, dopo aver affermato che la norma costituzionale si riferisce «chiaramente solo agli enti locali della stessa regione, e non anche a quelli delle altre regioni» prosegue rilevando che «la lettera e la ratio della disposizione costituzionale escludono la necessità di imporre ulteriori aggravamenti procedurali per l'approvazione della legge rinforzata. Il procedimento di differenziazione è un oggetto già "coperto" dalla disciplina costituzionale, che ha fissato un preciso punto di equilibrio».

relazioni, ben più autorevoli e documentate di quanto possa esserlo la mia, seguiranno su questo specifico tema.

(C) Infine, non tratterò nemmeno dell'art. 123, comma 4, Cost., che pure, prevedendo il Consiglio delle autonomie locali come organo necessario delle Regioni, certamente impatta su Comuni, Province e (d eventualmente) Città metropolitane. Sennonché, anche a prescindere dalla posizione marginale che questo organo di fatto ha assunto nella maggior parte dei territori, la circostanza stessa che la sua disciplina sia materia statutaria, lo sottrae evidentemente alla regolazione da parte del TUEL, sulla quale abbiamo puntato la nostra attenzione.

Fatte, dunque, queste doverose precisazioni preliminari, possiamo passare allora a tracciare il quadro del governo locale nel modo che ci siamo prefissati.

2. Dalla Costituzione del 1948 al giorno d'oggi: la "livella" del sistema locale

Come accennavo sopra, la nostra indagine non può prescindere da un'analisi diacronica, quanto meno per una comparazione *in parte qua* tra il Titolo V originario e quello uscito dalla riforma del 2001. Non essendo tuttavia possibile approfondire il contenuto delle singole disposizioni formulate dall'Assemblea Costituente, mi limito a qualche rilievo che penso possa essere funzionale allo scopo principale che mi sono proposto.

Elemento arcinoto è anzitutto la constatazione che il testo originario della Costituzione dicesse assai poco sugli Enti locali, intervenendo in materia più che altro al fine di raccordarli con le neoistituite Regioni, vera novità dell'impianto della Carta, che non a caso ad esse dedicava assai maggior spazio.

Così, di autonomie locali parlava anzitutto l'art. 5, sul cui contenuto dirò a breve, dato che esso non ha mai subito modifiche ed è pertanto tuttora vigente. Ma se questa disposizione sembrava valorizzare ampiamente gli Enti territoriali, ad essa faceva eco un Titolo V che sembrava disattendere le promesse poste in questo principio fondamentale, di modo che si registrava uno iato rilevante tra le petizioni di ordine generale sulle autonomie e la loro disciplina specifica³.

³ Tanto che G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1 – 12*, Bologna – Roma, Zanichelli – Foro Italiano, 1975, p. 287, ragio-

Il successivo art. 128, specificamente dedicato agli Enti locali, nel delinearne l'autonomia si limitava infatti ad un laconico quanto amplissimo rinvio alle «leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni», di fatto decostituzionalizzando la disciplina di Comuni e Province. Ciò che, tuttavia, non ha comunque impedito alla giurisprudenza costituzionale di intervenire, in forza di questa disposizione, per porre un argine alla discrezionalità del legislatore, ricordando come «la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione»⁴. Si tratta, peraltro, di un concetto che, anche dopo la riforma del Titolo V, che ha abrogato la norma *de qua*, la Consulta ha comunque ribadito, precisando che esiste un nucleo minimo di funzioni comunali e provinciali, intimamente connesso all'art. 5 Cost., cui abbiamo fatto cenno e di cui diremo più ampiamente a breve, che si erge a limite anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, giacché «questa Corte nella sua giurisprudenza relativa a leggi regionali in tema di funzioni degli enti locali, in generale ha ammesso che il legislatore regionale possa (...) articolare diversamente i poteri di amministrazione locale, con il limite della permanenza di almeno una sfera adeguata di funzioni» tanto che «con specifico riferimento ad una Regione ad autonomia speciale dotata di potestà legislativa primaria in tema di enti locali (...) una disposizione come quella di cui all'art. 5 della Costituzione certamente impegna la Repubblica «e anche quindi le regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie», ed ha anche aggiunto che «le leggi regionali possono bensì regolare» l'autonomia degli enti locali, «ma non mai comprimere fino a negarla»⁵.

nava della necessaria prevalenza dell'art. 5 Cost. sulle norme del Titolo V, la cui attuazione anche in forma piena e perfetta sarebbe stata condizione necessaria ma comunque non sufficiente per ritenersi invero il principio autonomista.

⁴ Così si legge nella sentenza n. 52 del 1969, *Considerato in diritto*, punto 3.

⁵ Testualmente, sentenza n. 238 del 2007, *Considerato in diritto*, punto 5. La pronuncia si riferiva ad una legge sarda che disciplinava le funzioni provinciali, che la Corte ritiene pur sempre conforme a Costituzione per «l'esistenza di disposizioni che valorizzano ampiamente le province in modo del tutto analogo alla legislazione statale e che operano ulteriori significativi riconoscimenti del ruolo di tali enti» (ivi, punto 6). Un commento alla decisione si trova in P. GIANCASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia*, in *Le Reg.*, 6, 2007, p. 1085 ss.

Riferimenti agli Enti locali si rinvenivano poi, nel testo originario della Carta fondamentale, pure nell'art. 129, che qualificava Province e Comuni anche come circoscrizioni di decentramento statale e regionale, e nell'art. 130, il quale affidava il controllo di legittimità sugli atti delle autonomie locali ad un organo regionale costituito nei modi stabiliti dalla legge statale, prevedendo in via eccezionale l'ipotesi di un controllo di merito, nella sola forma della richiesta di riesame. Non dirò nulla di più su queste due disposizioni, pure assai rilevanti nell'evoluzione del governo locale, essendo state entrambe abrogate con la riforma del Titolo V.

Al seguito della trattazione rinvio poi il tema delle variazioni territoriali, regolate, per quanto concerne Comuni e Province, dagli artt. 132 e 133 Cost., usciti indenni dalla revisione del 2001, mentre può essere interessante un cenno alla IX disposizione transitoria della Costituzione. La quale, stabilendo che la Repubblica dovesse adeguare entro tre anni la propria legislazione alle esigenze delle autonomie locali, rivelava, per un verso, la piena consapevolezza dei Costituenti di aver "trascurato" tali Enti nel testo della Carta, ma anche, per altro verso, la considerazione della urgenza di una legge ordinaria di attuazione, che fa in qualche misura pensare al Testo unico degli enti locali (*rectius*, ai vari Testi che si sono via via succeduti) quasi come ad una legge costituzionalmente necessaria. Pur tuttavia, a questa preoccupazione dell'Assemblea costituente ha fatto seguito, come noto, un sostanziale immobilismo della disciplina sugli Enti locali, che a buon diritto ha indotto qualche Autore a parlare di una "livella", da contrapporre al "pendolo" del regionalismo, il quale ha invece visto oscillare il nostro Paese tra fasi di forte spinta regionalista, seguite da momenti di sfiducia in questi Enti e di conseguenti scelte di riaccentramento⁶.

Proprio la vicenda dei Testi unici degli enti locali appare emblematica di questo *trend*. Infatti, fino all'approvazione della l. n. 142 del 1990, hanno trovato applicazione i risalenti Testi unici del 1915 e del 1934, ovvero due atti normativi precedenti l'avvento della Costituzione, seppure ripuliti dagli istituti incompatibili con il nuovo regime democratico attraverso la legge n. 530 del 1947 e integrati, quanto alla legislazione elettorale,

⁶ Per tutti, si veda il volume di A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino, Giappichelli, 2015.

da alcuni atti normativi negli anni successivi⁷. La stessa citata legge del 1990, sebbene rappresenti una svolta relevantissima, quanto meno per il riconoscimento di una autonomia statutaria, in grado di dare finalmente vita ad una embrionale differenziazione tra gli Enti, appare più come un riordino dell'esistente che come una vera e propria riforma della materia. Anche l'attuale Testo unico non ha goduto di grande fortuna quanto al *timing* della sua entrata in vigore, essendo stato approvato nel 2000, ovvero alla vigilia di una revisione costituzionale che l'anno successivo ha profondamente modificato il contesto costituzionale di riferimento per tutte le autonomie territoriali. Eppure, anch'esso, pur concepito in un quadro di riferimento assai differente, è transitato (quasi) indisturbato fino ai nostri giorni, continuando a trovare applicazione per un quarto di secolo, sebbene non siano certo mancati i tentativi di modificarlo per adattarlo al mutato scenario⁸, così che tuttora esso resta vigente, per quanto l'aggettivo che lo qualifica come "unico" corrisponda sempre meno alla realtà. Esiste, infatti, una copiosa normativa ad esso esterna, la quale, perlopiù in forza del coordinamento della finanza pubblica, ha significativamente impattato sull'organizzazione e sulle funzioni degli Enti locali, di modo che quella di un nuovo Testo unico appare un'esigenza ormai sempre più cogente e non rinviabile⁹.

3. *Le norme costituzionali rilevanti*

Una volta tratteggiato, per sommi capi, il contesto originario di riferimento delle autonomie locali per il primo cinquantennio di vita repubblicana e

⁷ Mi riferisco alla legge n. 122 del 1951 per l'elezione dei consigli provinciali e alle norme confluite nel d.P.R. n. 570 del 1960 per quanto concerne la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, invero più volte modificati.

⁸ E nonostante assai diffusa fosse in dottrina l'idea che una revisione del TUEL risultasse indispensabile per applicare la riforma costituzionale: v. per tutti, F. PIZZETTI, *Le deleghe relative agli enti locali (Commento all'art. 2)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 58, il quale parlava di un «passaggio essenziale affinché la riforma costituzionale entri pienamente e totalmente in effettivo vigore».

⁹ In questa stessa sede lo aveva già segnalato, con argomenti analoghi, Andrea Pertici nella relazione in occasione del seminario *La revisione del testo unico degli enti locali* organizzato dalla Consulta di garanzia statutaria il 3 giugno 2022, reperibile alla pagina web https://www.assemblea.emr.it/garanti-1/consulta-di-garanzia-statutaria/doc/attiSeminarioConsulta-2022stampaquaderno.pdf/at_download/file/atti%20Seminario%20Consulta%202022-stampa%20quaderno.pdf, p. 10 del dattiloscritto.

rilevata l'impermeabilità della legislazione ordinaria su di esse all'avvento della Carta fondamentale, dapprima, e alla sua principale riforma, in un secondo momento, possiamo ora ricostruire quel quadro delle norme costituzionali sul governo locale che costituisce lo scopo delle presenti note, analizzando le disposizioni che, nel testo vigente (e nella prospettiva del diritto vivente), fanno oggi menzione di questi Enti.

3.1. *L'art. 5 Cost. e il principio autonomistico*

Abbiamo già fatto in precedenza riferimento all'art. 5 della Costituzione, a mente del quale «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Abbiamo peraltro anche sottolineato come la collocazione della disposizione tra i principi fondamentali, peraltro decisa soltanto in sede di coordinamento finale¹⁰, ne abbia preservato finora il testo da ogni successiva modifica, anche nell'ambito di quella così profonda revisione che ha subito nel 2001 il Titolo V della Parte seconda, dedicato a «Le Regioni, le Province e i Comuni».

Del resto, la norma in parola è da annoverare tra i limiti impliciti alla revisione costituzionale¹¹, come ha chiarito, aldilà di ogni dubbio, la Consulta, che, nella sentenza n. 118 del 2015, a proposito del *referendum* che la Regione del Veneto intendeva proporre sulla indipendenza della stessa, afferma che «il referendum consultivo previsto all'art. 1 non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali (...) ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost. L'unità della Repubblica è

¹⁰ Per una sintesi dei lavori dell'Assemblea sulla disposizione cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in ID., A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Artt. 1 – 54*, Torino, UTET, 2006, p. 134 ss.

¹¹ Peraltro, in dottrina si è anche ipotizzato che esso vada annoverato tra i controlimiti opponibili anche al diritto dell'Unione europea e al suo primato: cfr. in tal senso, P. ZUIDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova, CEDAM, 2010, spec. p. 184 ss.

uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale»¹².

Venendo al contenuto della disposizione, pur senza alcuna pretesa di svolgerne un'esegesi puntuale, che sarebbe tanto ultronea rispetto ai nostri fini quanto impossibile in relazione allo spazio delle presenti note, un primo elemento su cui credo vada comunque soffermata l'attenzione è l'uso che la disposizione fa del verbo "riconoscere" in relazione alle autonomie locali, facendo ricorso alla stessa espressione usata con riferimento ai diritti fondamentali dall'art. 2 Cost. Il che, se certo trova corrispondenza sul piano storico nella preesistenza di questi Enti all'avvento della Costituzione, nondimeno sembra evocare anche l'affermazione di un valore quasi giusnaturalistico di istituzioni esponenziali delle collettività territoriali, le quali non compaiono più come Enti autarchici, bensì come veri e propri Enti autonomi, in quanto dotati di potestà pubbliche volte al perseguimento degli interessi propri di quelle collettività e in grado di esprimere un proprio indirizzo politico¹³. Il pluralismo delle autonomie territoriali, in questo contesto, appare dunque come un elemento necessario e fondante della Repubblica, quale riflesso del più generale principio pluralista, qui declinato sotto il versante territoriale e istituzionale, in modo tale da costituire una delle forme di esercizio della sovranità popolare, cui fa riferimento l'art. 1 Cost.

Ecco, allora, emergere un'ulteriore caratteristica della disposizione in esame, ovvero la sua configurazione quale complemento del principio democratico, di cui appare una delle forme di estrinsecazione¹⁴. Lo ha chiarito, ancora una volta, il giudice delle leggi, che, giudicando della

¹² Testualmente, sentenza n. 118 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 7.2, ove la Consulta ha altresì modo di precisare che, se «l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale (...) detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica».

¹³ Evidenziava già G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 286, che l'affrancamento del principio autonomistico dalla questione dell'organizzazione amministrativa ne fa «espressione di un modo di essere della repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato». Sulla stessa linea si pone B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. XVII, allorché afferma che «l'autonomia è modalità di esercizio della sovranità popolare, non solo di organizzazione delle funzioni».

¹⁴ In tema, per tutti, R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., p. 136 ss.

legittimità della previsione dello Statuto ligure che assegnava al Consiglio regionale il nome di Parlamento, ha avuto modo di rilevare come «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi (...) si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare»¹⁵. E, in questa direzione, nella medesima occasione la Consulta ha rimarcato come il nucleo centrale attorno al quale ruotavano questi principi «abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne (...) la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare», ciò che giustifica il dubbio circa la compatibilità con la Costituzione della mancanza di elezione diretta per gli organi di area vasta, su cui mi intratterò a breve¹⁶.

L'art. 5 Cost. è poi particolarmente rilevante per aver rappresentato il fondamento del principio di leale collaborazione che, elaborato nella giurisprudenza dalla Corte costituzionale a partire dagli anni '70, quale argine all'invadenza dello Stato, specie attraverso il ricorso alla clausola dell'interesse nazionale, è stato codificato nel testo della Carta con la riforma del 2001, che lo ha indicato – pur senza definirlo, e quindi facendo implicitamente propria l'elaborazione pretoria della Consulta – nell'art. 120, quale modalità di esercizio del potere sostitutivo. In questo senso, pur nel nuovo contesto costituzionale, l'art. 5 continua a rappresentare l'ultima difesa allorché la tendenza dello Stato ad allargare la propria sfera di azione varca il limite estremo di garanzia per gli Enti territoriali.

¹⁵ In questi termini, sentenza n. 106 del 2002, *Considerato in diritto*, punto 3. La Corte ha altresì rilevato che anche il «nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie» disegnato dalla riforma del Titolo V non ha intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana.

¹⁶ *Infra*, paragrafo 3.2, lett. D).

Lo si è già visto in precedenza, quando abbiamo citato la sentenza 238 del 2007, che ha dato continuità ad approdi giurisprudenziali raggiunti in riferimento all'abrogato art. 128, ma merita forse un cenno, tra le innumerevoli pronunce che si potrebbero richiamare, la n. 151 del 2012. Essa, a mio avviso, appare particolarmente significativa, per il fatto di intervenire in un contesto di profonda crisi economica (e delle casse erariali) ricordando che, pur a fronte di situazioni particolarmente gravi, «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale»¹⁷.

Alla luce di quanto sopra, si può rilevare come la norma costituzionale in parola, sulla quale non mi è possibile soffermarmi più a lungo, nel contesto della revisione del TUEL, pur non introducendo vincoli specifici, ponga però un'importante linea direttrice, precludendo al legislatore l'adozione di una disciplina che possa essere mortificante per gli Enti disciplinati, le cui funzioni minime essenziali devono essere assicurate, nello spirito del pluralismo istituzionale e del principio cooperativo che ispira la Carta fondamentale.

3.2. *L'art. 114 Cost. tra (apparente) pariordinazione e leale collaborazione*

La lettura dell'art. 114 Cost., norma di apertura del Titolo V, solleva diversi spunti che possono ritenersi rilevanti al fine, che in questa sede ci siamo proposti, di tracciare il quadro di riferimento costituzionale del governo locale. Li esporrò singolarmente in modo (forse un po' brutalmente) schematico.

(A) Anzitutto, la disposizione enuncia quello che possiamo considerare il primo paletto che la Costituzione pone al legislatore ordinario, laddove intenda finalmente provvedere all'approvazione di un nuovo Testo

¹⁷ Sentenza n. 151 del 2012, *Considerato in diritto*, punto 13. Si osservi che la decisione si riferisce, sì, al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, ma il principio enunciato ha valore di sistema, come dimostra il riferimento in generale alle autonomie territoriali contenuto nel passaggio riportato nel testo.

unico degli enti locali. Essa, infatti, nell'affermare che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», riconosce il fondamento costituzionale delle autonomie territoriali, che il secondo comma della disposizione qualifica senza mezzi termini come Enti dotati di autonomia, che, sulla base della attribuzione di potestà statutaria di cui diremo a breve, non può che avere natura politica. Se ne ricava, dunque, l'impossibilità di sopprimere alcuno degli Enti locali ivi nominati, che il legislatore deve mantenere, limitandosi a regolarne gli organi e le funzioni. Assai chiara, sul punto, è stata la Corte costituzionale, in un passaggio di una sentenza, che avrà modo di richiamare più volte (e quasi sempre in senso critico), ovvero la pronuncia n. 50 del 2015¹⁸, nota per avere di fatto avallato l'impianto della cd. Legge Delrio (l. 7 aprile 2014, n. 56). In essa, con riferimento alle Città metropolitane, il giudice delle leggi chiarisce che «l'art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica *il dovere della sua concreta istituzione*»¹⁹: gli Enti in esso indicati, dunque, hanno carattere indefettibile.

(B) Legato a questo primo paletto, se ne ricava un secondo, di ordine formale e procedurale. Se, infatti, gli Enti nominati dalla disposizione costituzionale in parola sono necessari, se ne deduce non solo che occorre una legge costituzionale laddove il legislatore intendesse eliminarli, ma anche che pure una semplice riforma del loro ordinamento, per la quale la competenza spetta alla legge statale, richiede un provvedimento normativo concepito *ad hoc* come normativa di tendenzialmente lunga e stabile durata. È quanto la Corte ha avuto l'occasione di chiarire nella

¹⁸ La pronuncia è stata oggetto di numerosissimi commenti. A titolo indicativo, si possono citare E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pub.*, 1, 2015, p. 145 ss.; nonché S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*; G. C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"* e G. SERGES, *L'istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto – qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, tutti in *Giur. cost.*, 2, 2015, p. 456 ss.

¹⁹ Sentenza n. 50 del 2015, *Considerato in diritto*, punto 3.4.1. Su questa falsariga si è posta in modo ancor più netto la successiva sentenza n. 168 del 2018, che ha qualificato le disposizioni sulle Città metropolitane come norme fondamentali di riforma economico – sociale imponibile alle Regioni a Statuto speciale.

celeberrima sentenza n. 220 del 2013²⁰, che ha dichiarato l'illegittimità del tentativo di soppressione delle Province, attuato, anche su pressione della lettera proveniente dalla BCE dell'agosto 2011, con i d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 e 6 luglio 2012, n. 95 e che poi culminerà nella soppressione di questi Enti prevista dal disegno di riforma costituzionale del 2016, respinto dal voto referendario²¹. Ebbene, nel pronunciarsi proprio sul ricorso al provvedimento d'urgenza in un simile frangente, il giudice delle leggi osserva che «la citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo» di modo che «la trasformazione per decreto – legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema»²².

La riforma del TUEL, dunque, per quanto urgente, non potrà avvenire con decreto – legge, anche laddove non voglia intaccare le garanzie costituzionali per gli Enti indicati nell'art. 114 Cost. Al contrario – ed è questa un'ulteriore importante indicazione della Corte – deve invece ritenersi ammissibile il ricorso alla delega legislativa, il quale è compatibile anche con eventuali processi di riordino territoriale, in quanto capace di assicurare il rispetto delle garanzie previste dall'art. 133 Cost²³. (C) Un terzo vincolo per il legislatore in sede di revisione si ricava dal secondo comma della norma costituzionale *de qua*, il quale afferma che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti», di modo che tali atti normativi, come ricordato

²⁰ Tra le non poche note a questa decisione, mi limito a richiamare quelle di F. FABRIZZI, *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle province (e non solo)*, in *Federalismi*, 14, 2013 e di F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in "Oss. Fonti", 3, 2013.

²¹ La vicenda, peraltro assai nota, non può certo essere ricostruita in questa sede. Rinvio, per tutti, a V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, p. 498 ss.

²² Il passaggio si legge nel *Considerato in diritto*, punto 12.1 della pronuncia citata nel testo.

²³ Cfr. il punto 12.2 del *Considerato in diritto* della sentenza da ultimo citata, che richiama la precedente n. 347 del 1994.

già introdotti dalla legge n. 142 del 1990²⁴, hanno acquisito con la riforma del 2001 un riconoscimento costituzionale tale per cui il legislatore, in sede di revisione del TUEL, non potrebbe in alcun caso sopprimerli.

Anzi, l'importanza della potestà statutaria per l'affermazione dell'autonomia politica degli Enti locali è tale che la Corte costituzionale, sempre nella sentenza n. 50 del 2015, è giunta, non senza un esito in qualche modo paradossale, a ritenere legittima la previsione di un potere sostitutivo dello Stato (ovvero il soggetto verso il quale dovrebbe essere rivendicata questa autonomia...) per il caso della mancata adozione dell'atto normativo in questione da parte dell'Ente interessato. Secondo la Consulta, infatti, ciò si giustifica per il fatto che «le norme censurate mirano ad assicurare il necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale (finalità, tra le altre, esplicitamente contemplata dal secondo comma dell'art. 120 Cost.) con l'attuazione del nuovo assetto ordinamentale rivisto dalla stessa legge n. 56 del 2014»²⁵.

Pertanto, la dottrina si è domandata se, posto che l'art. 114 Cost. si limita a riconoscere la potestà statutaria senza fornire indicazioni di ordine procedurale, a differenza di quanto fa l'art. 123 con riferimento agli statuti (ordinari) delle Regioni, la legge statale (e segnatamente appunto il TUEL) debba (e in che termini) provvedere a dettare questa disciplina. Riporto tale questione per ricordare che, sebbene l'opinione prevalente sia quella di richiamare semplicemente l'art. 117, comma 2, lett. p) della Carta a giustificazione della competenza statale in materia²⁶, non è mancato chi invece attribuisca questo potere allo Stato proprio e solo in forza della necessità che la legge disciplini un procedimento analogo a

²⁴ La quale, invero, riconosceva detta potestà derivandola da un'interpretazione analogica degli artt. 114, 115 e 128 Cost., stante il comune riferimento, anche dal punto di vista della formulazione testuale, all'autonomia degli Enti, declinata tanto in relazione alle Regioni (nell'art. 115) quanto in relazione agli Enti locali (nell'art. 128). Per questa ricostruzione v. G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, *Artt. 101 – 139*, Torino, UTET, 2006, p. 2174.

²⁵ Cfr. il *Considerato in diritto*, punto 5.6, che si riferisce nello specifico, agli statuti provinciali e metropolitani.

²⁶ Sul presupposto, ovviamente, che la disciplina della potestà statutaria rientri nel concetto di «organi di governo degli enti locali», ovvero che questa disposizione costituzionale alluda, complessivamente intesa, al concetto di ordinamento degli Enti locali *tout court*.

quello previsto dalla Costituzione per le Regioni²⁷. Di modo che, ove si intendesse accedere a questa lettura, se ne dovrebbe ricavare l'esistenza di un ulteriore vincolo alla revisione del TUEL, consistente nella necessità di regolare la procedura di approvazione degli Statuti locali in armonia con quanto disposto direttamente dalla Costituzione per le autonomie territoriali maggiori.

(D) Una osservazione ricorrente, fin dai primi commenti al novellato art. 114 Cost., concerne la pariordinazione che esso sembra introdurre tra tutti gli Enti costitutivi della Repubblica, pariordinazione peraltro all'evidenza solo apparente, se solo si considera, a tacer d'altro, che lo Stato – e solo lo Stato – dispone del potere di revisione costituzionale e che, anche tra le autonomie territoriali, mentre le Regioni hanno potestà legislativa e sono legittimate al ricorso alla Corte costituzionale, gli Enti locali non godono di nessuna di queste due prerogative²⁸. Di modo che, la solenne affermazione che apre il Titolo V viene semplicemente letta come un'espressione rafforzata del principio di leale collaborazione, essendo tesa ad affermare la pari dignità costituzionale delle componenti della Repubblica, pur nella diversità dei rispettivi ruoli²⁹.

Da qui è comunque sorto il dubbio sulla compatibilità con la norma in parola delle disposizioni della legge Delrio che hanno eliminato l'elezione diretta per gli organi di governo solo di alcuni tra gli Enti in essa citati, ovvero le Province e, salvo eccezioni, le Città metropolitane, degradan-

²⁷ È questa la tesi di A. CORPACI, *La potestà normativa degli enti locali (Commento all'art. 4)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato*, cit., p. 100 ss.

²⁸ Netta in questa direzione la posizione espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 274 del 2003: «lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (*Considerato in diritto*, punto 2.1.).

²⁹ Si osservi, per inciso, che analoga apparenza si ritrova nell'art. 119 Cost., il quale afferma che gli enti locali «stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri», lasciando sullo sfondo la non irrilevante circostanza che in materia tributaria vige, ex art. 23 Cost., una riserva di legge, di modo che le autonomie territoriali minori, all'evidenza prive di potestà legislativa, godranno inevitabilmente di un'autonomia finanziaria di entrata assai più ristretta. Anche questa norma, pertanto, nella sua formulazione letterale, sembra più che altro esprimere una sorta di principio di leale collaborazione in materia finanziaria, laddove l'autonomia sotto questo profilo deve pur sempre mantenere una connotazione solidaristica e non competitiva.

done, per tale via, l'autonomia politica nei confronti degli altri Enti che costituiscono la Repubblica. Questione certamente assai rilevante, che deve inevitabilmente porsi il redattore del nuovo TUEL.

Ora, la Corte costituzionale, sul punto, ha avuto un atteggiamento oscillante.

In un primo tempo, infatti, essa ha validato l'opzione della legge Delrio: ancora nella sentenza n. 50 del 2015 si legge che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano (...) l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti» giacché fin da pronunce più risalenti è stata esclusa «la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione (...) comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli»³⁰.

Sennonché, con la successiva sentenza n. 240 del 2021, il giudice delle leggi ha cambiato avviso³¹, sostenendo che, con riferimento all'automatica

³⁰ Il passaggio si legge nel punto 3.4.3 del *Considerato in diritto*. Il concetto è stato peraltro ribadito in seguito dalla Consulta in occasione del giudizio risolto dalla sentenza n. 168 del 2018, in cui (nel punto 4.3 del *Considerato in diritto*) essa ha affermato che «il “modello di governo di secondo grado” (...) rientra, tra gli “aspetti essenziali” del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa» poiché «i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi “enti di area vasta” sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta», di modo che essi vanno annoverati tra le norme fondamentali delle riforme economico – sociali opponibili anche alle Regioni a Statuto speciale. Peraltro, la tesi qui sposata dalla Consulta non mancava di sostegno nella dottrina precedente: a titolo indicativo, si vedano i contributi di E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, e P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, tutti pubblicati in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.

³¹ Di netto distacco dai precedenti attraverso un vero e proprio *revirement* parla G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum quad. cost.*, 1, 2022, p. 207 ss. Più cauto M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi – paper*, 29 dicembre 2021, p. 3, il quale sottolinea come la censura mirata esclusivamente alla (mancata) elezione diretta del Sindaco metropolitano sembri presupporre la perdurante legittimità del meccanismo generale di elezione di secondo grado. Il che, tuttavia, a mio avviso non fa venir meno che se ne ricavi un giudizio negativo del Collegio su modelli che escludano *in toto* la legittimazione diretta almeno di qual-

individuazione nel Sindaco del Comune capoluogo come Sindaco metropolitano, «se (...) l'esclusione di un *vulnus* appariva giustificabile allora, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione»³². In tal senso, sembrano riprendere attualità le perplessità sollevate in dottrina sulla legittimità costituzionale di una forma di governo in cui nessun organo che abbia poteri di decisione politica non marginali goda di una legittimazione diretta³³: aspetto, questo, su cui il legislatore in sede di revisione dovrà prestare attenzione, proprio alla luce del *revirement* giurisprudenziale cui abbiamo fatto cenno. Peraltro, quella stessa pronuncia, che, pur formalmente di rigetto, contiene un lungo e anomalo monito³⁴, sollecitando la revisione della di-

che organo. Note critiche sulla pronuncia, *ex plurimis*, in S. MANGIAMELLI, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio*; e A. CERRI, *Fictio litis*", *difesa immediata dei diritti costituzionali, controllo della rilevanza in una importante sentenza della Corte*, entrambe in *Giur. cost.*, 6, 2021, p. 2641 ss.

³² Questa la formulazione testuale del punto 8 del *Considerato in diritto* della decisione citata, la quale, con un curioso e giustamente criticato uso quale parametro della riforma costituzionale allora *in itinere* e poi bocciata nel referendum del 2016, continua evidenziando che, dato lo stretto collegamento tra la legge Delrio e quel disegno di legge costituzionale, la mancata approvazione di esso «ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta». Una sorta di illegittimità costituzionale sopravvenuta – come ha efficacemente scritto A. STERPA, *“Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 3, 2022, p. 216 – per mancanza di *ius superveniens* atteso. Peraltro, il richiamo a titolo di parametro della riforma cd. Renzi – Boschi si ritrova anche – e con effetti più dirompenti – nella sentenza n. 143 del 2016, laddove la programmata soppressione delle Province viene utilizzata come argomento sufficiente a giustificare un taglio ai relativi finanziamenti: sul tema v. F. FABRIZZI, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *Federalismi*, 15, 2016, p. 6, la quale chiosa «incredibilmente, dunque, una “soppressione programmata”, diviene parametro di costituzionalità».

³³ Cfr. V. CASAMASSIMA, *Le Province*, cit., p. 525 ss., cui rinvio anche per maggiori riferimenti bibliografici. L'autore sostiene questa tesi in relazione all'assetto del governo provinciale per come disciplinato dalla legge Delrio.

³⁴ Di «articolatissimo monito – decisamente poco usuale per la sua ampia diffusione argomentativa» parla già M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi* –

sciplina che esclude l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, offre una significativa indicazione al legislatore ordinario per la revisione del TUEL, che, se non rappresenta un vero e proprio paletto, riveste un forte valore pedagogico. Mi riferisco, in particolare, al passaggio in cui la Corte invita il legislatore, pur rinviando alla sua discrezionalità in relazione alle forme di attuazione, a differenziare il territorio (e quindi le Comunità di riferimento) di Province e Città metropolitane «secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che (...) sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori». Ritorrerò comunque a breve sul punto, allorché mi soffermerò sull'art. 118 Cost.

3.3. Tra autonomia e uniformità: gli enti locali nell'art. 117 Cost.

Tra le norme costituzionali che trattano, in qualche modo, di Enti locali non può certo trascurarsi l'art. 117, nel quale essi compaiono in due distinti commi, che andiamo ad analizzare singolarmente, ovviamente per concentrarci, come sempre, solo sulle questioni di nostro immediato interesse.

(A) L'art. 117, comma 2, lett. p) include tra le materie che rientrano nella potestà esclusiva statale «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», dando in questo modo continuità a quell'impostazione culturale di fondo, ben radicata nel nostro ordinamento, che propende per la regolazione omogenea delle autonomie locali, stante la loro connessione funzionale con il potere centrale³⁵, ben esemplificata, a tacer d'altro, dalle attribuzioni del Sindaco quale ufficiale del Governo. E se, in tal modo, alle Regioni finisce per essere precluso ogni intervento normativo che incida su tali

paper, 29 dicembre 2021, p. 2. Peraltro, sottolinea G. MOBILIO, *Ed infine*, cit., p. 213, come in tal modo la Corte finisca per ampliare il *thema decidendum* ben oltre quanto richiesto nel ricorso.

³⁵ In questo senso, ad esempio, A. STERPA, *Il pendolo*, cit., p. 125, il quale porta a fondamento di tali argomenti la circostanza stessa che vi sia un Testo unico degli enti locali e la presenza di un Dipartimento del Ministero dell'Interno ad essi dedicato. Più radicalmente, M. DELLA MORTE, *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva" politica*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit., p. 416, sostiene che «nell'esperienza italiana, tra unità ed autonomia è prevalsa (...) l'uniformità, il cui "culto", come agevolmente intuibile, rappresenta – lo hanno ribadito in molti – la degenerazione del bilanciamento individuato dalla Costituzione».

Enti, ad eccezione delle modifiche territoriali a livello comunale e della disciplina delle funzioni amministrative nelle materie di cui ai commi 3 e 4 della norma in commento³⁶, credo tuttavia che l'affidamento alla competenza esclusiva statale non vada letto tanto come volontà di sottrarre gli Enti locali ad una ipotetica soggezione alle Regioni, quanto piuttosto come affermazione di una garanzia di piena autonomia di essi, salvo quel minimo di uniformità atto a garantire l'unità giuridica del Paese. Aderendo a questa interpretazione, come a me pare corretto, si dovrebbe ricavare un'ulteriore linea guida per la revisione del TUEL, ovvero la necessità di formulare un testo "leggero", che non ecceda nella regolazione di dettaglio, ma lasci il maggior margine di autonomia possibile alle determinazioni del singolo Ente locale. Insomma, un testo che restringa al minimo, secondo parametri di necessità e proporzionalità, l'intervento dello Stato, assicurando agli enti territoriali in esso disciplinati il massimo di autonomia *by default*.

Ora, tra le non poche questioni specifiche emerse in relazione alla disposizione costituzionale in parola, una di cui certamente dovrà farsi carico il redattore del nuovo TUEL è quella relativa all'estensione di questa competenza esclusiva statale. In particolare, occorre stabilire se il novero degli Enti in essa richiamati debba intendersi tassativo o meramente esemplificativo e, pertanto, in grado di ricomprendere anche altri Enti locali, allargando l'ambito di applicazione del Testo unico.

Su tale dubbio, di certo non nuovo, ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale, ancora una volta, però, in modo oscillante.

In un primo tempo, infatti, la Consulta, con riferimento alla disciplina delle Comunità montane, ebbe ad affermare che queste non rientrano tra gli Enti locali la cui regolazione spetta alla legge statale. Scriveva, al riguardo, il Collegio che «l'evoluzione della legislazione in materia si caratterizza per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo», come starebbe a dimostrare la sua qualificazione in termini di Unione di Comuni con proprio statuto e regolamenti, laddove «la citata

³⁶ Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, che, fin dalla sentenza n. 22 del 2014, ha chiarito che il conferimento e la disciplina delle funzioni amministrative deve avvenire con legge del soggetto che ha competenza a legiferare in materia.

disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa»³⁷.

In seguito, tuttavia, ancora una volta pronunciandosi sulla legge Delrio con la più volte richiamata sentenza n. 50 del 2015, il giudice delle leggi dimostra di mutare parzialmente opinione e, riferendosi alle disposizioni della normativa impugnata concernenti le Unioni e fusioni di Comuni, pur confermando che «l'istituzione di un nuovo ente territoriale (...) sarebbe senza dubbio di competenza regionale» ritiene però che le «unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione *sub* comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano (...) nell'area di competenza statuale *sub* art. 117, secondo comma, lettera p)»³⁸.

Ebbene, questa seconda opzione ermeneutica, dall'inevitabile effetto centralizzante, non solo appare in realtà già sottesa alla legge La Loggia³⁹, ma trova soprattutto conferma, a mio avviso, nell'avvenuta abrogazione dei riferimenti agli «altri enti locali» contenuti negli artt. 118 e 130 Cost. originari, di modo che credo se ne possa ricavare che l'orientamento più recente del giudice delle leggi dovrebbe ispirare il redattore del TUEL, per il quale resterebbe poi del tutto preclusa la possibilità di introdurre nuovi Enti locali, privi di legami con quelli indicati nella disposizione *de qua*.

³⁷ Così si legge nella sentenza n. 244 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 5.1, dove la Corte aggiunge che «allo stesso modo inconfidente deve ritenersi il riferimento, contenuto nell'ordinanza di rimessione, all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto». Questo orientamento ha poi trovato conferma nelle successive pronunce nn. 456 del 2005, dove la Corte trae la logica conseguenza che «la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione», 397 del 2006, 237 del 2009 e 44 del 2014.

³⁸ *Considerato in diritto*, punto 6.2.1. Precisa la Consulta che allo stesso modo (ma – aggiungerei – *a fortiori* e più condivisibilmente) deve ragionarsi in relazione alle fusioni, trattandosi di «una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune».

³⁹ Come rilevato da molti, tra cui, per esempio, M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative (Commento all'art. 7, commi 1 – 6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato*, cit., p. 151.

(B) L'art. 117 della Costituzione si riferisce agli Enti locali pure nel comma 6, laddove conferisce fondamento costituzionale anche alla loro potestà regolamentare, tracciando così un limite “verso il basso” alla potestà normativa di Stato e Regioni, che non può non rappresentare anche un ulteriore paletto nella revisione del TUEL, comportando, come è evidente, l'impossibilità per il legislatore di eliminare il potere regolamentare delle autonomie che esso va a disciplinare.

Una interessante questione affrontata dalla Corte costituzionale, al riguardo, è se possa dirsi esistente, sulla base di questa disposizione, una vera e propria riserva di regolamento in favore degli Enti locali. Tale dubbio è stato risolto, in linea di principio, negativamente, dovendosi semmai, al contrario, ritenere ammissibile che lo statuto regionale possa imporre una riserva assoluta di legge regionale. La sentenza n. 372 del 2004, in particolare, contempla questa ipotesi «purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di “specifiche esigenze unitarie”, che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni “conferite”». La motivazione di questa scelta trova fondamento in un argomento che vedremo essere stato utilizzato anche in altre pronunce della Corte, sul potere sostitutivo, peraltro qui richiamate: «negando tale facoltà si perverrebbe, infatti, all'assurda conclusione che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni in questione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario. Il che sarebbe chiaramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà»⁴⁰.

Aldilà di questa eccezionale circostanza, ad ogni modo, un margine di discrezionalità per gli Enti locali che consenta loro un effettivo esercizio della potestà regolamentare deve essere di norma mantenuto, dovendosi negare la facoltà che la legge, statale o regionale, sia talmente minuziosa

⁴⁰ Entrambi i passaggi sono tratti dalla sentenza n. 372 del 2004, *Considerato in diritto*, punto 5.

nella sua disciplina di dettaglio da eliminare ogni possibilità di intervento regolatore a livello comunale, provinciale o metropolitano. In questa direzione, la sentenza n. 246 del 2006 nega la possibilità che le Regioni adottino regolamenti cedevoli, perché «se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali (...) non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima»⁴¹. E ciò fermo restando che non esiste, come rilevato, una riserva di regolamento locale, fonte, questa, destinata per definizione a concorrere con quelle di livello primario, di cui presuppone l'esistenza a monte⁴².

Da ultimo, in relazione alla revisione del TUEL, va pur sempre ammesso che la previsione costituzionale in commento rappresenta solo una garanzia minima per le autonomie territoriali, nulla vietando al legislatore statale di introdurre nuove fonti secondarie e di attribuire poteri normativi ad altri Enti locali, come peraltro già attualmente previsto, a ordinamento vigente, per le Unioni dei Comuni, così come ben potrà il legislatore ordinario introdurre per tutti gli Enti locali anche forme di manifestazione della potestà normativa ulteriori rispetto a quelle tipizzate in Costituzione, di cui abbiamo parlato⁴³.

⁴¹ È quanto si legge nel punto 7.1 del *Considerato in diritto* della sentenza citata nel testo. Tra i vari scritti che esaminano la decisione, oltre a quello di cui alla nota seguente, si vedano Q. CAMERLENGO, *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la "riserva di regolamento locale" secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3, 2006, p. 2476 ss. e A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistematica (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006)*, in *Forum quad. cost.*, 25 settembre 2006, p. 3, il quale è critico rispetto all'esito della decisione, che pare tutelare in maniera più forte la fonte locale nei confronti di quella regionale di quanto non faccia nei rapporti tra fonti primarie di diversi livelli territoriali.

⁴² Di diverso avviso G. DI GENIO, *La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale*, in *Forum quad. cost.*, 31 ottobre 2006, p. 1, il quale però sembra trascurare il dato che i regolamenti locali avranno sempre e inevitabilmente una legge, statale o regionale, al di sopra di essi, che rappresenta la ragion d'essere della potestà regolamentare e che può decidere lo spazio residuo per Comuni, Province e Città metropolitane, di modo che, se si vuole parlare di riserva, si dovrebbe pur sempre ammettere che questa si attivi solo laddove la legge abbia preventivamente deciso di intervenire conferendo funzioni alle autonomie locali e comunque abbia ad oggetto un potere di estensione variabile e in ipotesi anche estremamente ridotto.

⁴³ Per questa tesi, ad esempio, Q. CAMERLENGO, *Art. 4*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo 5, parte seconda, della Costituzione: commento alla Legge La Log-*

3.4. *Le funzioni degli enti locali nell'art. 118 Cost.*

Passando dalla funzione normativa a quella amministrativa, l'art. 118, comma 1, della Costituzione enuncia, con norma decisamente enfatica e che sembra promettere assai più di quanto può mantenere, il criterio principale di attribuzione delle funzioni amministrative cui il legislatore è chiamato ad adeguarsi, ovvero quello di assegnarle *by default* ai Comuni. Il che, se all'evidenza non può essere interpretato come una diretta attribuzione da parte della Costituzione, segna comunque l'espressione di un significativo *favor*, che anticipa uno dei criteri che immediatamente dopo la disposizione stessa indica, ovvero quello di sussidiarietà, il quale, per l'appunto, porta a privilegiare il livello territoriale più vicino ai cittadini, operando in uno con i distinti criteri di adeguatezza e differenziazione. In sede di allocazione, dunque, il legislatore dovrà effettuare le proprie scelte tenendo conto, in relazione a ciascuna singola funzione, delle sue peculiarità e di quelle del contesto, normativo e territoriale, di riferimento, compiendo una valutazione «con riguardo a tre criteri: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione»⁴⁴.

La differenziazione, in particolare, che si traduce nella possibilità di diversificare le funzioni svolte anche da Enti dello stesso tipo, alla luce dell'estrema disomogeneità che contraddistingue sotto vari profili le au-

gia (*Legge 5 giugno 2003, n. 131*), Torino, Giappichelli, 2004, p. 80 ss.

⁴⁴ Il passaggio è tratto dalla sentenza n. 192 del 2024, punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Nel punto precedente della medesima pronuncia, la Corte aveva avuto modo di chiarire che il principio di sussidiarietà «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali (...) Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie. La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità» di modo che l'allocazione di esse «non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*».

tonomie locali nel nostro Paese, credo rappresenti la novità più rivoluzionaria in materia⁴⁵, soprattutto ora che, anche alla luce dell'avvenuta abrogazione del già citato art. 128 Cost., non c'è nessun vincolo di uniformità nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle autonomie minori. Uniformità, peraltro, che è già negata in radice dalla inevitabile diversità nell'attribuzione delle funzioni amministrative da parte delle Regioni nelle numerose materie di loro competenza. Proprio la valorizzazione di questo criterio, se preso sul serio più di quanto non sia stato fatto sinora, credo dovrebbe rappresentare un'ulteriore importante indicazione per la revisione del TUEL, il quale potrebbe creare le condizioni affinché l'allocazione delle singole funzioni possa essere frutto di una scelta politica rispondente ai risultati di una seria istruttoria sulle relazioni socio – economiche nei vari territori. In questo senso, d'altra parte, prima ancora della sentenza testé richiamata, si era già espressa la pure citata pronuncia n. 240 del 2021, che, come abbiamo ricordato, nel monito conclusivo esprime la necessità di «differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità [come] sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost.»⁴⁶. Laddove, invece, l'intervento legislativo più rilevante degli ultimi anni – ovvero la legge Delrio, scrutinata proprio nel giudizio concluso con la decisione da ultimo menzionata – nell'introdurre finalmente le Città metropolitane, ne ha, sì, distinto le funzioni, ma appiattendosi questi Enti sul modello delle Province, alle quali succedono *in universum jus*, quanto alla definizione del rispettivo territorio e ai relativi organi, seppure con lievi divergenze, che tuttavia sono proprio quelle ritenute dalla Corte inaccettabili nella misura in cui non trovino corrispondenza in una diversa configurazione

⁴⁵ Non a caso R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI, S. TROLO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit., p. 461, dopo aver ricordato che «l'autonomia serve a differenziare la disciplina che si applica agli enti, al loro ordinamento; la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia e questa è lo strumento della differenziazione», legge in questa previsione, qualificata come «una delle poche norme sagge introdotte dalla riforma del 2001», null'altro che l'ennesima declinazione del principio di eguaglianza.

⁴⁶ Sulla sentenza n. 240 come spartiacque dopo il quale il legislatore è tenuto, anche in sede di revisione del TUEL, a sperimentare nuove soluzioni (nel caso specifico, per le Città metropolitane, modificandone l'assetto attuale), v. già G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *Federalismi – paper*, 29 dicembre 2021, p. 2 ss.

a monte dell'identità degli Enti stessi⁴⁷. Aver legato la sorte delle Città metropolitane alle Province, insomma, nel contraddire il criterio di differenziazione, di cui avrebbe invece potuto rappresentare una più autentica attuazione, costituisce una sorta di peccato originale che ha impedito un'evoluzione autonoma delle prime, la quale si riflette anche nella percezione dei cittadini, i quali palesemente continuano a identificare nella seconda l'Ente territoriale di riferimento, al più percependo la sua trasformazione come un mero cambiamento di denominazione.

In questo senso, innovativa e interessante appare la scelta della Regione autonoma della Sardegna, attuata con la legge regionale n. 7 del 2021, di non optare per la coincidenza territoriale tra Provincia e Città metropolitane, ma di giustapporre le due tipologie di Enti, che convivono sul territorio dell'isola arricchendo il quadro del governo locale sulla base delle specificità territoriali della Regione⁴⁸. Ciò dimostra che spetta al legislatore stabilire come configurare le due tipologie di Enti di cui andiamo parlando, non essendovi indicazioni vincolanti in Costituzione, se non per l'appunto quella di regolarli, anche in modo differente, sì da assicurare il buon andamento dell'amministrazione (il che è a dire l'adeguatezza di cui parla per l'appunto l'art. 118).

Aldilà di questo aspetto, che pure ritengo assai rilevante nello sforzo che comporta la revisione del TUEL, una rassegna, per quanto rapidamente tratteggiata, delle disposizioni costituzionali sugli Enti locali non può prescindere dal ricordare come l'art. 118 Cost. evochi anche il nodo dell'intreccio (quanto meno) tra le funzioni amministrative proprie e at-

⁴⁷ Per questo motivo non mi pare condivisibile la lettura che della pronuncia danno A. STERPA, *"Le città (metropolitane) invisibili"*, cit., spec. p. 209; e M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi*, 3, 2022, p. 106 ss., secondo i quali il principio costituzionale di differenziazione non sarebbe stato adeguatamente preso in considerazione. A me pare, invece, che, se è vero che nella pronuncia la Corte censura il differente regime normativo di Province e Città metropolitane alla luce della loro convivenza nel testo costituzionale quali enti di area vasta, non debba però essere trascurato come dal monito conclusivo emerga chiaramente che la soluzione, per il giudice delle leggi, sta nell'introduzione di (al momento inesistenti) elementi differenziali che giustificino una disciplina legislativa diversificata, e non nell'appiattimento di un ente sull'altro.

⁴⁸ Per la precisione, la legge prevede sei Province e due Città metropolitane (Cagliari e Sassari), laddove queste ultime subentrano, sì, alle corrispondenti Province soppresse, ma i relativi territori non sono *tout court* coincidenti, avendo la Regione provveduto ad un più complessivo riordino territoriale.

tribuite dalla legge, di cui si parla in questa norma, e quelle fondamentali, cui fa riferimento il già ricordato art. 117, comma 2, lett. p)⁴⁹.

Al riguardo, il TUEL potrebbe anzitutto essere la sede in cui far confluire, dando corpo alla competenza esclusiva statale da ultimo citata, le disposizioni sulla individuazione (in tanto risolvendosi il potere statale ai sensi dell'art. 117 Cost.) delle funzioni fondamentali, che ora si ritrovano nel d. lgs. 31 maggio 2010, n. 78, per quanto concerne i Comuni, e nella legge Delrio per le Province e le Città metropolitane⁵⁰, regolandone anche le modalità di esercizio (ad esempio in forma associata). Ciò consentirebbe – sebbene la Carta fondamentale non imponga l'esercizio della competenza statale *de qua* con un unico atto – di disporre di un'indicazione in forma coordinata di quelle funzioni che appaiono «essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento»⁵¹, contribuendo per tale via a dare sistematicità all'ordinamento locale, sulla falsariga di quanto prevedeva la Carta delle autonomie locali, mai giunta ad approvazione.

Peraltro, nella redazione del nuovo TUEL il legislatore dovrebbe affrontare la ulteriore questione della definizione delle funzioni proprie, decidendo se sposare la tesi della loro identificazione con quelle fondamentali ovvero se attribuire ad esse un significato autonomo. E, se è vero che nel primo senso non mancano indicazioni giurisprudenziali⁵² e vigenti

⁴⁹ Fiumi di inchiostro sono stati versati dalla dottrina nel tentativo di districare questo intreccio creato in sede di revisione costituzionale nel 2001. Per una sintetica ricostruzione delle varie posizioni emerse v., per tutti, Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2337 ss.

⁵⁰ Più precisamente, il riferimento normativo è all'art. 14, comma 27, d.lgs. n. 78/2010 (modificato dal d.l. n. 95/2012) per i Comuni, nonché ai commi 44 ss. e 85 ss. (rispettivamente per le Città metropolitane e le Province) dell'unico articolo della l. n. 56/2014.

⁵¹ Secondo la definizione che ne forniva l'art. 2 della legge La Loggia, nel conferire al Governo la delega, rimasta, come già detto, inattuata alla revisione del TUEL.

⁵² Come la sentenza n. 238 del 2007, in cui si legge che le «funzioni proprie» possono identificarsi con quelle fondamentali esplicitamente riconosciute dall'art. 8 [...] negandosi che possa distinguersi fra le «funzioni fondamentali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» degli enti locali, di cui all'art. 118, secondo comma, Cost.» (*Considerato in diritto*, punto 6).

previsioni normative⁵³, è pur vero che non sono mancate voci⁵⁴ volte a leggere nel riferimento alle funzioni proprie un *favor* verso la possibilità che le autonomie locali possano assumere autonomamente l'esercizio di funzioni ulteriori a quella conferite con legge (agli stessi o ad altri enti) al fine di soddisfare bisogni della comunità di riferimento, come peraltro già prevedeva, fissandone le condizioni, l'art. 2 del disegno di legge AS1464 della XV legislatura di "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001"⁵⁵. È dunque questa un'altra scelta cui la Costituzione chiama il redattore del TUEL.

3.5. *Il potere sostitutivo sugli enti locali*

Altra disposizione su cui è imprescindibile soffermarsi, in quanto suscettibile di incidere sulla formulazione del TUEL, è l'art. 120, comma 2, della Costituzione, in materia di esercizio del potere sostitutivo, per quanto ci riguarda sugli Enti locali.

Tale disposizione, ancora una volta, sembra aprirsi con l'idea della pari-ordinazione tra le autonomie territoriali, tutte ugualmente assoggettabili – e per gli stessi presupposti – all'esercizio da parte del Governo di questa prerogativa. Del resto, se è vero che per le Regioni si pone altresì il problema della sostituzione in relazione alle competenze legislative, non è men vero che della questione si occupa già l'art. 117, comma 5, Cost., sul quale non occorre in questa sede trattenersi⁵⁶.

⁵³ Quale, ad esempio, il comma 16 dell'art. 1 della legge n. 56/2014, che, con riferimento alle Città metropolitane, indica come funzioni proprie di questi enti quelle definite dal successivo comma 44, che però le qualifica come fondamentali, di modo che appare evidente che i due aggettivi siano utilizzati come sinonimi.

⁵⁴ In questo senso, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 8° ed., Bologna, Il Mulino, 2021, p. 199 ss.

⁵⁵ Si tratta del cd. ddl Lanzillotta presentato dal secondo Governo Prodi, mai giunto ad approvazione, il quale invero prevedeva tale possibilità solo per i Comuni.

⁵⁶ Aderisco, infatti, alla tesi che legge l'art. 120 Cost. in relazione soltanto alle funzioni amministrative o, al più, alla potestà regolamentare, gli argomenti a sostegno della quale sono limpidamente ricostruiti da C. MAINARDIS, *Art. 120*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, cit., p. 2390 ss., al quale rinvio per maggiori riferimenti bibliografici (anche in relazione alla tesi opposta).

Per quanto di interesse ai nostri fini, semmai, un tema rilevante affrontato in giurisprudenza riguarda la possibilità di introdurre per via legislativa forme diverse e ulteriori di esercizio del potere sostitutivo non contemplate dal testo costituzionale. La questione si è posta in particolare con riferimento al caso in cui tale prerogativa sia introdotta da normative regionali in relazione alle funzioni conferite agli Enti locali da questo livello di governo.

Ebbene, sul punto, il giudice delle leggi, sviluppando quanto prefigurato in un passaggio della sentenza n. 313 del 2003, ha ammesso espressamente, con una serie di pronunce del 2004⁵⁷, la possibilità di introdurre forme diverse di controllo anche ad opera della legislazione regionale, facendo ricorso all'argomento apagogico, già richiamato in precedenza a proposito della possibilità di configurare nello Statuto una riserva assoluta di legge regionale, per cui, «se così non fosse, si avrebbe infatti l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà»⁵⁸. E, ad ulteriore avallo di questa ricostruzione, la Corte aggiunge che «l'articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, (...) mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale»⁵⁹.

⁵⁷ Ovvero le decisioni nn. 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112, 172 e 173 di quell'anno, sulle quali si veda la ricostruzione di G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Forum quad. cost.*, 2004 e F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Reg.*, 4, 2004, p. 1074 ss.

⁵⁸ Di modo che, secondo quanto osserva G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi*, cit., p. 4, il potere sostitutivo rappresenta il male minore.

⁵⁹ Cfr. sentenza n. 43 del 2004, *Considerato in diritto*, punto 3.3, ove la Corte precisa come «il carattere straordinario e "aggiuntivo" degli interventi governativi previsti dall'articolo 120, se-

I poteri sostitutivi verso gli Enti locali, anche se introdotti con legge regionale, devono però pur sempre sottostare a una serie di garanzie che la Consulta pone, in sostanza richiamando quelle elaborate già in vigenza dell'originario Titolo V, che come noto non disciplinava il potere sostitutivo neppure dello Stato in relazione alle Regioni. Pertanto: 1) le ipotesi in cui tale potere può essere esercitato devono essere previste e disciplinate dalla legge; 2) la sostituzione può riguardare soltanto il compimento di atti dovuti, risolvendosi, in caso contrario, l'inerzia nella scelta discrezionale di non intervenire; 3) il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione; 4) devono essere previste idonee garanzie procedimentali volte ad assicurare la leale collaborazione verso l'Ente sostituito.

In relazione al terzo requisito, la giurisprudenza ha peraltro avuto modo di chiarire che l'organo di governo può anche essere di un altro Ente territoriale, purché agisca sempre sulla base di una legge regionale. E, se questa possibilità era già stata genericamente ventilata dalla Consulta nella sentenza n. 43 del 2004, è nella successiva decisione n. 227 del 2004 che essa espressamente esclude, con sentenza interpretativa di rigetto, l'illegittimità della normativa impugnata che assegnava l'esercizio del potere sostitutivo proprio alla Provincia, precisando che, in difetto di prescrizioni di maggiore dettaglio, la previsione del potere sostitutivo deve intendersi «nel senso che il potere di agire in sostituzione spetti all'organo provinciale di governo che risulta competente secondo le norme legislative e statutarie che definiscono, in generale, le linee di organizzazione dell'ente»⁶⁰. Coerentemente, la sentenza n. 244 del 2005, nel giudizio sulla normativa regionale in materia di Comunità montane, ha poi chiarito che «rientra nella discrezionalità del legislatore regionale l'affidamento di tale funzione ad un organo monocratico anziché colle-

condo comma, risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali». Insomma, se l'art. 120 Cost. non prevede poteri sostitutivi regionali nemmeno li esclude, ed anzi l'uso del plurale sembrerebbe legittimare l'idea che vi sia più di una forma di esercizio di questa prerogativa, anche in relazione al soggetto legittimato.

⁶⁰ Si veda il punto 5 del *Considerato in diritto*.

giale, rilevante essendo soltanto la circostanza che debba trattarsi di un organo politico della Regione»⁶¹.

Un'importante precisazione si è poi avuta con la successiva sentenza n. 397 del 2006, nella quale la Corte costituzionale ha posto in evidenza che «l'esercizio di detti poteri, con i limiti innanzi precisati, presuppone (...) che ci si trovi di fronte ad "enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita" (...) Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane». Ne consegue che, nei confronti di Unioni di Comuni o Città metropolitane, privi, come sono, di fondamento costituzionale, il legislatore potrebbe prevedere modalità di esercizio del potere sostitutivo anche in assenza di quelle garanzie di leale collaborazione di cui si è detto. Sennonché, tale assunto era formulato allorché la Corte individuava in questi Enti soggetti diversi dalle autonomie locali che li costituivano, tanto che non a caso la pronuncia richiama la precedente già citata n. 244 del 2005. Se però consideriamo che, come rilevato poc'anzi, l'orientamento in questione è stato poi ribaltato dalla successiva pronuncia 50 del 2015, che ha configurato le Unioni di Comuni come mera proiezione degli Enti che la costituiscono e non come soggetto autonomo, verrebbe da chiedersi se ciò non dovrebbe trovare coerente applicazione anche in relazione al potere sostitutivo, esigendo quindi una estensione anche al caso di specie delle misure di garanzia e partecipazione di cui abbiamo parlato. In sede di redazione del TUEL, dunque, fermo restando che i singoli casi di esercizio del potere sostitutivo saranno configurati dalle specifiche discipline di settore, si potrebbe tuttavia immaginare che l'atto normativo *de quo* possa eventualmente ricomprendere, sulla falsariga dell'art. 8 della legge La Loggia, anche norme procedurali atte a configurare, per il legislatore statale, una procedura ordinaria di esercizio di questo potere in linea con i paletti emergenti dalla giurisprudenza costituzionale

⁶¹ Sentenza n. 244 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 5.4, sulla quale si possono leggere le annotazioni, tra gli altri, di G. U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane* e S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, entrambe in *Giur. cost.*, 3, 2005, p. 2120 ss. Si osservi che la pronuncia n. 177 del 2005 esclude invece, per le medesime ragioni, la legittimità costituzionale delle disposizioni che assegnavano al difensore civico l'esercizio di questa prerogativa, non essendo esso, all'evidenza, un organo di governo.

come sopra ricostruita. In ogni caso, deve invece a mio avviso ritenersi preclusa dal testo costituzionale, per la sua insanabile contrarietà con il riconoscimento dell'autonomia degli Enti locali, la riproposizione di un potere di annullamento straordinario del Governo, quale quello previsto dal (formalmente vigente ma verosimilmente divenuto illegittimo⁶²) art. 138 del d.lgs. n. 267/2000.

3.6. *Le variazioni territoriali*

Da ultimo, una rassegna delle norme costituzionali impattanti sulla revisione del TUEL deve prendere in esame gli artt. 132 e 133 Cost., i quali, in relazione alle modifiche territoriali, prevedono procedure legislative aggravate, rispettivamente, per trasferire Enti da una Regione all'altra ovvero per istituire o mutare le circoscrizioni territoriali di Province e Comuni.

Senza entrare nel dettaglio delle previsioni in parola, mi limito qui ad evidenziare che si tratta di procedure – già oggi integrate da alcune previsioni del TUEL in relazione alle Province⁶³, per le quali la competenza appartiene allo Stato – che hanno un preciso significato costituzionale, su cui la Corte ha insistito con vigore argomentativo specialmente nella già citata sentenza n. 220 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità del (goffo, per vero) tentativo di ridurre il numero delle Province con decreto legge⁶⁴. In essa, infatti, la Consulta ricorda che in Assemblea costituente «è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali (...) fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto»⁶⁵. Sennonché – ed è questo

⁶² La questione, in assenza di pronunce del giudice delle leggi, è infatti dibattuta, non mancando da parte del Consiglio di Stato deliberazioni in senso opposto a quanto sostenuto nel testo. Per tutti, si veda N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid – 19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in "Dir. Reg.", 1, 2020, p. 567 ss., cui rinvio anche per riferimenti bibliografici.

⁶³ Si veda l'art. 21 dell'atto normativo, che detta criteri e indirizzi ai Comuni per l'esercizio dell'iniziativa di variazione territoriale prevista dall'art. 133 Cost.

⁶⁴ Ho già richiamato la vicenda *supra*, par. 3.2.

⁶⁵ *Considerato in diritto*, punto 12.2. Concorro con M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in "Le Reg.", 5 – 6, 2013, p. 1177, il quale ritiene, sia pure con formula dubitativa,

un punto non irrilevante nella fase in cui si sta lavorando ad un nuovo Testo unico degli enti locali – nella successiva pronuncia, ormai più volte richiamata, n. 50 del 2015, il giudice delle leggi, correggendo il tiro, ha affermato che le «regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost (...) risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale»⁶⁶.

Il legislatore, in buona sostanza, non solo dovrà tenere conto di quanto direttamente disposto in Costituzione, laddove voglia, come a mio avviso sarebbe opportuno, dettare previsioni di dettaglio in tema di variazioni territoriali di competenza statale, ma potrebbe anche cogliere l'occasione per immaginare di disciplinare un meccanismo di ordine generale atto a rivedere, per esempio nell'ottica della differenziazione sopra accennata, le circoscrizioni territoriali degli enti locali⁶⁷.

4. *Considerazioni conclusive*

Giunti al termine di questa, pur necessariamente sommaria, rassegna credo emerga in modo abbastanza chiaro come il lavoro di revisione del TUEL al fine di adeguarlo (tardivamente) al Titolo V della Parte II della Costituzione sia piuttosto arduo. Non tanto perché le norme costituzionali pongano paletti stringenti, ma, esattamente all'opposto, perché la Carta fondamentale fornisce poche indicazioni, ma ben confuse, anche (o, forse, tanto più) se lette alla luce di una giurisprudenza costituzionale in molti casi oscillante e, più di una volta, troppo influenzata dai fatti piuttosto che tesa a dirimere i dubbi di costituzionalità in punto di diritto. In questo, la sentenza n. 50 del 2015, che più volte abbiamo richiamato

che questo passaggio «riecheggi la diffusa insoddisfazione per operazioni di riordino eccessivamente uniformi, matematiche e centralistiche».

⁶⁶ La citazione è tratta dal rapido passaggio contenuto nel *Considerato in diritto*, punto 3.4.2, criticato da L. VANDELLI, *La legge "Delrio"*, in *Quad. cost.*, 2, 2015, p. 393 ss., per la stringatezza con cui la Corte liquida una questione quanto meno controversa.

⁶⁷ Possibilista in questo senso pare M. MASSA, *Come non si devono*, cit., p. 1179 ss., che giustamente ritiene sopravvalutato il problema della necessaria iniziativa dei Comuni, con argomenti cui rinvio, condividendoli *in toto*.

e quasi sempre per evidenziarne lo scarto rispetto ai precedenti della Consulta, appare paradigmatica, legata, come è, al particolare contesto storico di una revisione costituzionale, il cui solo *iter* è stato in grado di incidere sul *dictum* del giudice delle leggi, con il quale occorre oggi fare i conti nonostante quella riforma non sia poi mai stata approvata e quindi continuiamo ad applicare il testo costituzionale in “versione 2001”. Resta comunque, a mio avviso, innegabile che le difficoltà in questione traggono prima di tutto origine dai numerosi e mai sufficientemente deprecati difetti proprio della revisione di inizio secolo, con cui il Titolo V è stato (ri)scritto in modo che parrebbe quasi congegnato *ad hoc* per far insorgere dubbi e conseguenti contenziosi più che per risolverli. Né va trascurato che a pesare, in questi cinque lustri, è stata anche una volontà politica che, aldilà delle affermazioni, tradotte in testo costituzionale, in direzione autonomista, si è dimostrata poi nei fatti incapace di uscire da una *forma mentis* centripeta e diffidente nei confronti degli Enti locali⁶⁸, così che ai vizi intrinseci del testo costituzionale riformulato ben si devono aggiungere, quei «limiti estrinseci rinvenibili nella stessa legislazione statale, che non è stata in grado in tutti questi anni di dare compiuta risposta alle complessità e alle carenze istituzionali e funzionali dei livelli di governo territoriale»⁶⁹. Così che, se, proprio per questo, il pericolo di un ulteriore peggioramento dello *status quo* induce ad essere assai prudenti prima di invocare un'altra modifica della Costituzione, resta quanto meno l'auspicio che, nel rispetto dei limiti qui evidenziati e nel solco delle indicazioni provenienti dalla Consulta, che ho cercato di ricostruire, almeno il legislatore ordinario, nella riscrittura del TUEL, possa fornire un contributo nel senso di rendere finalmente più chiaro e sistematico il quadro ordinamentale del governo locale.

⁶⁸ E. CARLONI, *Il titolo v e lo stato delle autonomie, vent'anni dopo*, in “Dir. Reg.”, 1, 2022, p. 8, parla di una «contraddittorietà, presto evidenziatisi tra “testo” costituzionale e “sottotesto” politico istituzionale» da cui nasce il contrasto «tra volontà politica di riforma in senso federale (come affermazione: solenne) e volontà politica di riforma in senso federale (come accettazione di un'effettiva trasformazione della forma di Stato e dei rapporti centro – periferia: ampiamente negata)».

⁶⁹ Per usare le efficaci parole di M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in “Dir. Reg.”, 1, 2022, p. 115.

The Constitutional Framework of Local Government: Notes Towards the Reform of the Consolidated Law on Local Authorities

Simone Scagliarini

Abstract: Il contributo analizza il quadro costituzionale del governo locale in Italia, ricostruendo, anche in prospettiva diacronica, l'evoluzione del ruolo degli enti territoriali. L'indagine mette in luce le principali criticità derivanti da una disciplina non sempre coerente e propone una rilettura delle disposizioni costituzionali alla luce della giurisprudenza della Consulta. In tale contesto, vengono individuati i principali vincoli e criteri che devono orientare la revisione del Testo unico degli enti locali (TUEL). Ne emerge un quadro costituzionale complesso e in parte ambiguo, ma comunque idoneo a fornire linee guida per una riforma più sistematica del governo locale.

Abstract: This paper examines the constitutional framework of local government in Italy, reconstructing the evolution of territorial authorities from a diachronic perspective. The analysis highlights the main shortcomings of an often inconsistent regulatory framework and reinterprets the relevant constitutional provisions in light of the case law of the Constitutional Court. Within this framework, the paper identifies the key constraints and criteria that should guide the revision of the Consolidated Law on Local Authorities (TUEL). The result is a complex and partly ambiguous constitutional setting which nonetheless provides guidance for a more coherent reform of local government.

Parole chiave: Enti locali; autonomia territoriale; governo locale; TUEL; giurisprudenza costituzionale

Keywords: Local authorities; Territorial autonomy; Local government; Consolidated Law on Local Authorities (TUEL); Constitutional case law

A cinquant'anni dalla l. n. 278/1976: passato, presente e futuro delle circoscrizioni di decentramento comunale

Lorenzo Alagia*

1. Alle origini dell'istituto delle circoscrizioni di decentramento comunale: la l. n. 278/1976

«Dieci anni fa lo avrebbero detto in pochi che la nascita dei quartieri sarebbe stata salutata come una riforma istituzionale di importanza potenziale non inferiore, forse, a quella delle Regioni».

Così Giuliano Amato apriva un saggio del 1977¹ dedicato alla recente introduzione nella legislazione statale dell'istituto delle circoscrizioni di decentramento comunale, a testimonianza del grande interesse con cui fu accolto quell'intervento normativo², che può comprendersi solo avendo riguardo al contesto politico e sociale che caratterizzava l'Italia negli anni Settanta. Ed infatti, se come sottolineava Amato, un cotanto interesse per il tema sarebbe apparso ingiustificato dieci anni prima della l. n. 278/1976, altrettanto sorprendente è, a cinquant'anni di distanza,

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Università di Roma La Sapienza.

¹ G. AMATO, *La riforma delle istituzioni decentrate: consigli di quartiere e controllo sociale*, in *Idem, Una repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 197 ss., citazione a p. 197. Il saggio risale però al 1977 e fu originariamente pubblicato in *Il comune democratico*, 5, 1977, con il titolo *Decentramento e riforma dello Stato*.

² Per limitarci alla prospettiva di interesse in questa sede, numerosi furono i contributi che la giuspubblicistica italiana dedicò al tema sul finire degli anni Settanta. In particolare, in questa sede si sono presi in considerazione, oltre al già citato saggio di Giuliano Amato, i seguenti contributi: U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, in *Le Reg.*, 3, 1976, p. 408 ss.; M. NIGRO, *Partecipazione e decentramento nella disciplina delle circoscrizioni comunali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1977, p. 168 ss.; U. ALLEGRETTI, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *ibid.*, p. 192 ss.; AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali (atti del XXII convegno di scienza dell'amministrazione)*, Milano, Giuffrè, 1977. Già agli inizi degli anni Ottanta, quando si fece evidente che le circoscrizioni di decentramento comunale, anche per i mutamenti del contesto socio-politico, non sarebbero riuscite ad adempiere a quelle funzioni che le avevano rese così interessanti, la letteratura sul tema iniziò a diminuire. Si veda, però, S. STAIANO, *Decentramento infracomunale e promozione della partecipazione popolare: declino di un'idea e di una strategia istituzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1983, p. 247 ss.

pensare che quella riforma fosse stata considerata di tale portata da essere quasi paragonata all'istituzione delle Regioni.

Dunque, proprio dal contesto appare necessario partire, con particolare riferimento a quelle «due esigenze» che animarono «la richiesta di forme di decentramento infra – comunale»³.

Anzitutto, e in misura prevalente, fu «l'esigenza partecipativa»⁴ a rendere il tema delle circoscrizioni, allo stesso tempo, così rilevante e così interessante. Sembrava, infatti, che, nell'ambito di questo nuovo livello di governo che si andava costituendo, si potessero sperimentare nuove forme di partecipazione della cittadinanza alla vita politica. Questo poiché, proprio a livello di quartiere, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio dei Settanta, erano sorti spontaneamente molti organismi di base che si occupavano delle vicende politiche che interessavano il territorio di riferimento. Si trattava di esperienze piuttosto differenziate tra loro, ma che erano accomunate da «forme di democrazia diretta e di autogestione delle comunità locali infraurbane, o almeno di tentativi che [andavano] con maggiore o minore coerenza e continuità in questa direzione»⁵. Dunque, l'interesse così vivo degli osservatori del tempo per questo istituto si giustificava proprio nell'idea che le circoscrizioni potessero giocare un ruolo significativo in quel processo, di cui tanto si discuteva,

³ M. NIGRO, *Partecipazione e decentramento*, cit., p. 170 ss., citazione a p. 170. Nello stesso senso, si veda anche G. AMATO, *La riforma delle istituzioni decentrate*, cit., p. 197 ss., citazione a p. 197, che parla di due «spinte [...] che insieme hanno ispirato, con effetti in parte contraddittori, la legge n. 278 del 1976».

⁴ M. NIGRO, *Partecipazione e decentramento*, cit., p. 172.

⁵ U. ALLEGRETTI, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, cit., p. 224. Più in generale sugli organismi di base sorti a livello di quartiere si vedano p. 214 ss., citazioni a p. 216, in cui l'autore ne differenzia diverse tipologie. Di queste, una tipologia assume, ad opinione dell'Autore, un particolare rilievo. Infatti, quegli organismi che «si pongono ed in quanto si pongono [...] come strumento di soddisfacimento degli interessi locali con un certo carattere di generalità, sono da inquadrare tra le autonomie locali». Con la conseguenza che siffatti organismi sono da ricondurre non tanto negli artt. 2 e 18 Cost. quanto piuttosto nell'art. 5 Cost., poiché quando quest'ultimo «parla di autonomie locali che vanno riconosciute e promosse [...] niente induce a pensare che ciò vada circoscritto alle autonomie a cui l'ordinamento conferisce il crisma formale del carattere pubblico». Nella ricostruzione dell'Autore, una tale interpretazione si basa sul fatto che «proprio il termine usato di riconoscimento, eguale – si noti – a quello usato dall'art. 2 per i diritti delle persone fisiche e delle formazioni spontanee, indica che lo Stato deve dare particolare rilevanza ad entità rispetto ad esso preesistenti ed originarie. Libero esso sarà di accordare o meno il carattere di pubblicità formale ma non di riconoscerle o meno».

«di sviluppo di una democrazia generalizzata», prospettando orizzonti in cui la partecipazione popolare andasse ben oltre la mera «designazione del potere», concretizzandosi piuttosto «nell'esercizio del medesimo»⁶. Lo sviluppo così massiccio di forme di partecipazione, che si esplicavano non solo al di fuori dei tradizionali canali istituzionali ma, molto spesso, anche al di fuori delle strutture dei grandi partiti di massa⁷, portò il sistema politico a cercare di contenere queste spinte centrifughe, «normalizzando» le esperienze nate spontaneamente nella società. Del resto, processi non tanto diversi avevano caratterizzato in quegli anni anche altri ambiti della vita associata, come il lavoro e la scuola. Si potrebbe allora dire che la l. n. 278/1976 rappresentò nell'ambito dell'organizzazione degli enti locali, quello che furono i decreti delegati nel mondo della scuola⁸ o quello che fu l'istituzionalizzazione dei consigli di fabbrica come unità di base della rappresentanza sindacale nel mondo del lavoro⁹. Si trattava di provvedimenti senza dubbio molto differenti, anzitutto per forma giuridica, ma accomunati, da un lato, dalla effettiva volontà di ampliare gli spazi partecipativi e di estendere il processo di democratizzazione anche ad istituzioni sociali, fino a quel momento solo marginalmente toccate da questo; e, dall'altro, dalla necessità di riportare nelle strutture tradizionali di mediazione politica e sociale le nuove forme di conflitto che sorgevano nella società¹⁰.

⁶ M. NIGRO, *Partecipazione e decentramento*, cit., p. 170.

⁷ Sul rapporto, spesso difficile, tra i tradizionali partiti di massa e i Consigli di quartiere nati spontaneamente in quegli anni si veda U. ALLEGRETTI, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, cit., p. 217 ss. Nello stesso senso anche G. AMATO, *La riforma delle istituzioni decentrate*, cit., p. 198.

⁸ Sui decreti delegati e la loro importanza nel processo di democratizzazione della scuola si veda F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, p. 48 ss.

⁹ Sui consigli di fabbrica nel contesto dell'autunno caldo si veda S. TURONE, *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Roma – Bari, Laterza, 1992, pp. 397 – 399. Sul processo di nascita spontanea prima e recepimento da parte dei sindacati poi dei consigli di fabbrica si veda P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 1989, p. 432. Si veda anche G. SANTORO – PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 51, sul «patto federativo di unità d'azione del 1972», con cui Cgil, Cisl e Uil «riconobbero a questo organismo competenze contrattuali e lo considerarono la loro istanza sindacale di base».

¹⁰ In questo senso si veda A. MASSA, *La politica dal basso*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 27. Il legame tra la l. n. 278/1976 e le riforme che in quegli anni interessarono il mondo della scuola

Sullo sfondo dell'istituto delle circoscrizioni di decentramento comunale non vi era, però, solo l'esigenza di prevedere nuovi spazi partecipativi, per quanto questa avesse assunto nel dibattito del tempo una posizione preminente. Si aggiungeva la necessità di ripensare la struttura degli enti locali, specialmente per adattarla ai grandi cambiamenti che avevano interessato i maggiori centri urbani del Paese. Infatti, in quegli anni le grandi città erano attraversate «da una rivoluzione, nelle dimensioni territoriali, nella composizione sociale e nelle domande indirizzate alle autorità locali», che non poteva non ripercuotersi sull'assetto istituzionale¹¹. Per dirla con le parole di Nigro, al «decentramento partecipativo» si univa la necessità di un «decentramento funzionale»¹². Così, proprio per i comuni più popolosi e più estesi iniziò a parlarsi di governo su due livelli, strutturato su un'istituzione deputata al governo dell'area metropolitana nel suo complesso, affiancata da entità più piccole tali da potersi occupare dei problemi che riguardavano le singole zone¹³.

Alle variabili di contesto più rilevanti, qui solo brevemente richiamate, bisogna aggiungere che, a metà degli anni Settanta, vari comuni avevano già proceduto a prevedere forme di decentramento, seppur negli spazi molto angusti che la legislazione all'epoca vigente consentiva¹⁴. Special-

la è sottolineato da I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, in *Amministrazione in cammino*, 28 maggio 2011, p. 3. Un legame tra consigli di fabbrica e consigli di zona è individuato da S. TURONE, *Storia del sindacato in Italia*, cit., pp. 414 – 415.

¹¹ G. AMATO, *La riforma delle istituzioni decentrate*, cit., p. 198.

¹² M. NIGRO, *Partecipazione e decentramento*, cit., p. 171.

¹³ Su cui si vedano G. AMATO, *La riforma delle istituzioni decentrate*, cit., p. 197 ss. e U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, cit., p. 418. In particolare, De Siero propone uno schema su cui ancora oggi si discute, basato sull'articolazione del territorio del Comune principale in più Comuni (bene o male coincidenti con le attuali circoscrizioni), così da assimilare quest'ultimi ai Comuni limitrofi a quello principale che a loro volta rientrerebbero nell'entità deputata al governo complessivo dell'area urbana. L'Autore scrive: «alla grande area urbana dovrebbe corrispondere l'ente di secondo livello (Provincia – Comprensorio urbano) mentre i Quartieri – fra i quali dovrebbero magari entrare anche alcuni degli attuali Comuni delle «cinture» dei grandi Comuni urbani – si porrebbero come veri e propri enti locali di primo livello».

¹⁴ Si fa in particolare riferimento agli artt. 154, 155 e 156 del r.d. n. 198/1915, ove era contenuta la legge comunale e provinciale all'epoca vigente, in cui si prevedeva che il Sindaco potesse delegare a degli aggiunti le sue funzioni di ufficiale di governo con riferimento a singoli quartieri o frazioni. A queste scarse disposizioni normative si aggiungeva, poi, un orientamento giurisprudenziale (in particolare, Corte cost., sent. n. 107/1976 e Cons. Stato, Sez. I, parere

mente in alcune città di medio – grandi dimensioni vi era, comunque, una tradizione di decentramento piuttosto radicata. Così, per esempio, nel caso di Bologna, dove la questione del decentramento comunale aveva rappresentato un tema caldo già nelle importanti elezioni amministrative del 1956, che videro come candidato della Democrazia Cristiana il Padre Costituente Giuseppe Dossetti, che molto insistette su questo aspetto nel suo programma contenuto nel *Libro Bianco su Bologna*¹⁵. O ancora, nel caso di Roma, dove già nel 1966 il territorio comunale fu suddiviso in circoscrizioni, tra l'altro riprendendo la risalente tradizione delle delegazioni¹⁶.

Per concludere, prima di esaminare il contenuto della disciplina di cui alla l. n. 278/1976, sono opportune alcune precisazioni di carattere terminologico. Nelle fonti dottrinali coeve alla legge da ultimo citata si usava spesso il termine quartiere per riferirsi agli organismi di decentramento comunale e conseguentemente di Consiglio di Quartiere per indicarne l'organo rappresentativo. La l. n. 278/1976 optava, invece, per il nome circoscrizione, che era per esempio quello adottato a Roma dopo il 1966¹⁷. Sarà, poi, l'art. 13 della l. n. 142/1990, contenente la prima disciplina organica degli enti locali del periodo repubblicano, a parlare espressamente di circoscrizioni di decentramento comunale, nome tuttora usato dalla legislazione statale per indicare l'istituto in questione, per quanto gli statuti dei singoli comuni hanno comunque la facoltà di adottare di-

del 31 ottobre 1975) che si esprime nel senso dell'illegittimità del conferimento agli organi di decentramento comunale non solo di poteri di amministrazione attiva ma finanche consultivi. Si veda sul punto U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, cit., pp. 409 – 410.

¹⁵ DEMOCRAZIA CRISTIANA, *Il Libro bianco su Bologna*, Bologna, Poligrafici il Resto del Carlino, 1956 (disponibile on – line), p. 109 ss. L'origine dossettiana del discorso sul decentramento viene messa in rilievo da G. FIAMMINGHI, *Presentazione*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, cit., p. 5; F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia. Evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future*, in *Ist. del Fed.*, 1, 2017, pp. 255 – 256.

¹⁶ P. SAMPERI, *Mezzo secolo di urbanistica romana*, Venezia, Marsilio, 2008, p. 112 ss. Sulla storia del decentramento a Roma si veda R. TOPPOLI (a cura di), *Il processo di decentramento nel Comune di Roma*, Municipio I – Ufficio di staff della Presidenza, Comune di Roma, Roma, p. 3 ss.

¹⁷ Sulla scelta del nome Circoscrizione invece di Quartiere, per quanto più accreditato al tempo, si sofferma U. ALLEGRETTI, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, cit., p. 234, che sottolinea come tale decisione abbia precise conseguenze sul piano delle dimensioni delle entità in cui ripartire il territorio comunale, nel senso di una maggiore estensione.

verse denominazioni. Così, per citare alcuni esempi, si parla di municipi a Roma¹⁸ e Milano¹⁹, di municipalità a Napoli²⁰, di quartieri a Firenze²¹ e Bologna²² e di circoscrizioni a Torino²³.

1.1. *Organizzazione e competenze delle circoscrizioni nella l. n. 278/1976*

Il primo elemento da prendere in considerazione nell'analisi della l. n. 278/1976 attiene alla distinzione che questa effettuò tra due modelli di circoscrizione, ben differenziati tanto sotto il profilo della modalità di formazione dell'organo rappresentativo, quanto sotto quello dei poteri. In particolare, nel primo modello²⁴ potevano essere attribuiti alle circoscrizioni solo poteri consultivi e di proposta; invece, nel secondo²⁵, attivabile però solamente nei comuni con più di 40.000 abitanti, i poteri conferiti potevano essere anche di tipo decisorio. Per entrambe le tipologie di poteri, il legislatore fissava un elenco di materie, che doveva ritenersi di carattere tassativo²⁶. Sotto il profilo della formazione del Consiglio circoscrizionale – organo rappresentativo delle «esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito dell'unità del comune»²⁷ – nel primo modello si prevedeva che fosse eletto dal Consiglio comunale; nel secondo, invece, si ricorreva ad un'elezione diretta da parte degli elettori della circoscrizione²⁸. In entrambi i casi era il Consiglio circoscrizionale

¹⁸ Art. 26, statuto di Roma Capitale.

¹⁹ Art. 92, statuto del Comune di Milano.

²⁰ Art. 82, statuto del Comune di Napoli.

²¹ Art. 38, statuto del Comune di Firenze.

²² Art. 33, statuto del Comune di Bologna.

²³ Art. 54, statuto del Comune di Torino.

²⁴ Art. 12, l. n. 278/1976.

²⁵ Art. 13, l. n. 278/1976.

²⁶ La tesi della tassatività dell'elenco di materie di cui agli artt. 12 e 13 della l. n. 278/1976 è sostenuta da A. AMORTH, *Introduzione al tema del convegno*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, cit., p. 12.

²⁷ Art. 2, l. n. 278/1976.

²⁸ Art. 3, l. n. 278/1976.

ad eleggere il Presidente della Circoscrizione²⁹, configurandosi, così, nel primo modello addirittura un'elezione di terzo grado.

La legge, tracciate le linee generali dei due modelli, si caratterizzava per una certa elasticità, lasciando spazi significativi al regolamento comunale che si sarebbe dovuto occupare della materia. Questo aspetto fu apprezzato dalla dottrina³⁰, che in proposito intravedeva i primi spiragli di una potestà statutaria in capo ai comuni, al tempo non ancora riconosciuta³¹. Per quanto attiene alle competenze, il cui esercizio poteva essere attribuito alle circoscrizioni, alcune erano qualificate come necessarie³². In particolare, se il comune avesse optato per la costituzione delle circoscrizioni, il che comunque rappresentava una facoltà e non un obbligo³³, il loro parere diventava obbligatorio nel procedimento di formazione di alcuni atti, tra questi lo «schema di bilancio preventivo», il «piano regolatore generale» e i «regolamenti comunali»³⁴. Con riferimento a quelle circoscrizioni che fossero state dotate di poteri decisori, il regolamento poteva disporre deleghe in materia di «lavori pubblici e servizi comunali»³⁵. Dal punto di vista degli atti con cui venivano esercitati i poteri assegnati, lo statuto delle deliberazioni dei consigli circoscrizionali³⁶ si caratterizzava per il potere attribuito agli organi comunali di modificarne il contenuto «sia per motivi di legittimità che di merito». In caso di conflitto politico tra circoscrizione e comune, sarebbe stata quindi la volontà del secondo a prevalere³⁷.

²⁹ Art. 2, l. n. 278/1976.

³⁰ U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, cit., p. 410.

³¹ G. MOR, *Consiglio circoscrizionale comunale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. III, Torino, Utet, 1989, p. 410.

³² Art. 2, comma secondo, l. n. 278/1976.

³³ Come si evince dall'art. 1 della l. n. 278/1976 per cui «i comuni possono deliberare di ripartire il territorio in circoscrizioni».

³⁴ Art. 2, comma secondo, l. n. 278/1976.

³⁵ Art. 13, l. n. 278/1976, il legislatore aggiungeva poi che le deleghe in materia dovevano avere «particolare riguardo alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, all'uso di istituto e alla gestione dei beni e dei servizi destinati ad attività sanitarie, assistenziali, scolastiche, culturali, sportive, ricreative e di ogni altro ordine».

³⁶ Su cui si veda l'art. 14 della l. n. 278/1976.

³⁷ U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, cit., p. 414, da cui è ripresa anche l'ultima citazione. Si veda in proposito, l'art. 14 della l. n. 278/1976.

Infine, in materia di istituti partecipativi, la legge prevedeva, anzitutto, la possibilità per gli elettori di presentare petizioni al consiglio comunale «per promuovere il decentramento comunale ai sensi della presente legge»³⁸. Come detto, i comuni non avevano un obbligo di istituire le circoscrizioni; si pensò allora di dotare l'elettorato comunale dello strumento della petizione per promuovere il decentramento comunale. Per quanto riguarda, invece, gli istituti partecipativi nell'ambito delle attività svolte dalla circoscrizione si prevedeva, da un lato, il potere del Consiglio circoscrizionale di «convocare, secondo le norme del regolamento, assemblee per la pubblica discussione dei problemi inerenti alla circoscrizione»³⁹; dall'altro, il diritto dell'elettorato di presentare «petizioni e proposte di deliberazioni al consiglio circoscrizionale». Nel caso delle petizioni, che necessitavano del sostegno di almeno un decimo degli elettori della circoscrizione, sorgeva un obbligo in capo al consiglio circoscrizionale di «esprimere proprie determinazioni in ordine al contenuto» di queste entro sessanta giorni⁴⁰.

Nella dottrina che si cimentò con la nuova legge emersero «due orientamenti»⁴¹.

Un primo⁴², moderatamente positivo, metteva in risalto l'importanza della legge nel processo di riforma e riorganizzazione del comune. Si apprezzava soprattutto l'elasticità della legge e dunque lo speculare potere di intervento che era lasciato ai comuni e alle stesse circoscrizioni. Secondo i fautori di questo primo orientamento, per quanto non si potessero sot-tacere i diversi profili critici, l'impianto generale della legge era apprez-

³⁸ Art. 15, l. n. 278/1976.

³⁹ Art. 12, primo comma, lett. b), l. n. 278/1976.

⁴⁰ Art. 15, l. n. 278/1976.

⁴¹ La distinzione di questi due orientamenti dottrinari sul tema è ripresa da L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 653 ss., citazione a p. 655, per la descrizione dei due orientamenti si vedano pp. 655 – 656.

⁴² A questo primo orientamento possono essere ricondotti il contributo di M. NIGRO, *Partecipazione e decentramento*, cit., gli interventi di A. AMORTH e G. PASTORI in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, cit. e anche G. AMATO, *La riforma delle istituzioni decentrate*, cit., si veda con riferimento a quest'ultimo la nota 12.

zabile. Il secondo orientamento⁴³ era, invece, più decisamente critico. In questo caso, ad essere messo sotto accusa era proprio l'impianto generale. Si riteneva tradito l'intento che aveva animato quella legge, e cioè l'idea che i quartieri potessero essere l'unità territoriale in cui sperimentare nuove forme di partecipazione politica. Si era, al contrario, dato vita ad una struttura di governo molto simile a quella del comune, se non per le più ridotte dimensioni, che non sembrava in alcun modo uscire dagli schemi della democrazia rappresentativa.

2. Le circoscrizioni di decentramento comunale oggi

L'idea che nell'ambito delle circoscrizioni di decentramento comunale potesse svilupparsi un nuovo modello di partecipazione popolare andò a scemare poco dopo la loro istituzione. Già agli inizi degli anni Ottanta, la dottrina evidenziò come «la vicenda attuativa del decentramento infracomunale» non avesse soddisfatto le «attese suscitate dalla l. n. 278 del 1976», specialmente sotto il profilo partecipativo⁴⁴. A tal proposito, sembra potersi dire che l'affievolirsi dell'idea delle circoscrizioni come luogo di sperimentazione di nuove forme di democrazia fu dovuto non tanto alle criticità della legge adottata, quanto piuttosto al venir meno di quelle variabili di contesto che avevano reso immaginabile un tale scenario⁴⁵. Si è detto quanto quel progetto riformatore fosse strettamente legato al contesto politico degli anni Settanta ed è noto quanto invece in quegli anni cambiò la società italiana, entrandosi nell'epoca del «riflusso». Ciò detto, l'istituto delle circoscrizioni di decentramento comunale, per quanto ridimensionato rispetto alle intenzioni originarie, si consolidò nel panorama degli enti locali italiani. Fu, così, disciplinato nella l. n. 142/1990, in cui si prevedeva un obbligo di istituzione delle circoscri-

⁴³ Per questo secondo orientamento si veda soprattutto U. ALLEGRETTI, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, cit. Piuttosto critico è anche U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, cit.

⁴⁴ S. STAIANO, *Decentramento infracomunale e promozione della partecipazione popolare*, cit., p. 247 ss., citazioni a p. 285.

⁴⁵ Come «l'arresto della spinta partecipativa» abbia determinato un allontanamento dal «paradigma originario» prima sul piano «fattuale» e poi anche su quello «normativo» è sottolineato da L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit., p. 658.

zioni per i comuni con più di 100.000 abitanti⁴⁶. Successivamente, con l'approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il d.lgs. n. 267/2000 (di seguito, per brevità, TUEL), la disciplina delle circoscrizioni di decentramento comunale fu trasfusa nell'art. 17 di quest'ultimo testo normativo, tuttora vigente, per quanto oggetto di plurime novelle, mosse specialmente da finalità di riduzione dei costi⁴⁷. Si è assistito, infatti, negli anni ad un progressivo irrigidimento dei requisiti per costituire le circoscrizioni di decentramento comunale⁴⁸.

Allo stato attuale, si prevede, in particolare, che le circoscrizioni di decentramento comunale possano essere costituite solamente nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti ed anche in questa ipotesi di facoltà e non di obbligo si tratta. Si stabilisce, inoltre, che le circoscrizioni in cui è ripartito il comune devono avere una popolazione media di almeno 30.000 abitanti⁴⁹. Con un recente intervento normativo, si è prevista una deroga alla regola dei 250.000 abitanti, prevedendosi che il comune capoluogo della città metropolitana possa essere ripartito in circoscrizioni anche qualora non dovesse soddisfare il suddetto requisito minimo di popolazione⁵⁰. Tale eccezione, per quanto attiene alle Regioni a statuto ordinario, rileva solamente con riferimento al caso del Comune di Reggio Calabria.

⁴⁶ Art. 13, l. n. 142/1990. Per una dettagliata analisi degli interventi normativi si rimanda a L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit., p. 658 ss.

⁴⁷ Su questo aspetto si veda I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, cit., pp. 5 – 6.

⁴⁸ Si rimanda sempre a L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit., pp. 660 – 661 e p. 665 ss., queste ultime soprattutto sui profili di dubbia legittimità costituzionale di tali interventi restrittivi.

⁴⁹ Art. 2, comma 186, lett. b), l. n. 191/2009, che dispone la «soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; è fatto salvo il comma 5, dell'articolo 17, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Non si ritiene che questa disposizione abbia determinato un'abrogazione implicita dell'art. 17 del TUEL, quanto piuttosto una profonda (per quanto implicita) novellazione dell'articolo da ultimo citato.

⁵⁰ L. n. 197/2022, art. 1, comma 831 ha disposto (in questo caso in maniera esplicita) la novellazione dell'art. 17 del TUEL.

Un particolare regime è previsto per le circoscrizioni di decentramento comunale nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti. Infatti, in tali casi «lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale»⁵¹. Si è osservato in dottrina come quasi tutti i comuni che soddisfano i requisiti per costituire le circoscrizioni rientrano anche nella fattispecie, appena menzionata, che permette allo statuto di prevedere «particolari e più accentuate forme di decentramento»⁵². Infatti, limitandosi sempre al caso delle Regioni a statuto ordinario, degli undici comuni che soddisfano i requisiti per costituire le circoscrizioni, solo tre (Venezia, Verona e Reggio Calabria) non rientrano nella fattispecie di cui all'art. 17, comma 5, TUEL.

Con riferimento ai comuni con popolazione inferiore o uguale a 250.000 abitanti, il divieto di istituire circoscrizioni di decentramento comunale ai sensi dell'art. 17 del TUEL non toglie che possano comunque prevedersi forme di decentramento, basate però sull'art. 8 di quello stesso testo normativo. In base a tale ultima disposizione, infatti, i comuni «valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale»⁵³. Così, in dottrina, proprio a partire dall'art. 8 del TUEL si è enucleato in capo ai comuni un «diritto all'invenzione e alla sperimentazione in materia organizzativa senza interferenze dello Stato»⁵⁴, che effettivamente questi hanno esercitato dando vita a differenziate esperienze di decentramento, al di fuori del modello di circoscrizione di cui all'art. 17⁵⁵.

2.1. I Quartieri bolognesi e i Municipi romani: due esperienze paradigmatiche

Stabiliti i requisiti necessari perché possano istituirsi le circoscrizioni, la legislazione statale si limita a darne una generica definizione nei ter-

⁵¹ Art. 17, comma 5, TUEL.

⁵² L'osservazione è di R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, p. 232.

⁵³ Art. 8, comma 1, TUEL.

⁵⁴ L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit., p. 668.

⁵⁵ R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, cit., p. 233.

mini «di organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune», lasciando per il resto allo statuto comunale e ad un regolamento a ciò dedicato la restante disciplina sia sotto il profilo dell'organizzazione sia sotto quello delle competenze⁵⁶.

L'ampio spazio lasciato alle fonti comunali ha determinato una certa eterogeneità tra le differenti esperienze attuative. In dottrina si è comunque ritenuto possibile enucleare «due modelli idealtipici»⁵⁷ a cui poter ricondurre i diversi casi concreti, che si differenziano proprio in relazione al peso dato ai due profili che fin dall'origine convivono (e confliggono) nel contesto dell'istituto delle circoscrizioni: il profilo partecipativo e il profilo di amministrazione attiva⁵⁸. Così, vi è un primo modello che vede nelle circoscrizioni anzitutto uno strumento per «favorire la partecipazione popolare al governo del Comune»⁵⁹; un secondo che, invece, configura le circoscrizioni come «un vero e proprio livello semi – autonomo di amministrazione locale di prossimità»⁶⁰. Il Comune di Bologna e Roma

⁵⁶ Art. 17, commi 1 – 2, TUEL. Per quanto riguarda il riparto di competenze normative tra fonti statali e fonti locali nella disciplina del decentramento comunale si rimanda sempre a L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit., p. 665 ss, citazioni a p. 667. L'Autore evidenzia, in particolare, due profili. Da un lato, sottolinea come l'intervento della legge statale sia consentito solo qualora si tratti di «circoscrizioni munite di uffici elettivi con funzioni di indirizzo politico – amministrativo» e non invece di quelle che abbiano compiti meramente propositivi o consultivi, perché solo quelle del primo tipo sono qualificabili come organi di governo ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Di conseguenza, i comuni potrebbero istituire organismi con compiti meramente propositivi o consultivi anche al di fuori dei presupposti indicati dalla legge. Dall'altro lato, però, la disciplina statale con riferimento alle circoscrizioni titolari di funzioni di indirizzo politico – amministrativo «dovrebbe» contenere elementi prescrittivi in grado di orientare in senso uniformante l'autonomia statutaria».

⁵⁷ Sempre R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, cit., p. 234.

⁵⁸ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale, Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Ist. del Fed.*, 2, 2011, pp. 196 – 197. L'Autore sottolinea come nel più o meno latente conflitto tra le due istanze una ne è uscita come indiscussa vincitrice: l'istanza di gestione amministrativa. Aggiungendo, poi, come queste due istanze abbiano inoltre dovuto convivere con «un terzo obiettivo non altrettanto dichiaratamente enunciato ma fortemente perseguito» consistente nell'allargamento e il rafforzamento della presenza e (si volle ritenere) l'aumento della legittimazione, divenuta più tardi crisi, della classe politica attraverso i partiti. Sulla difficoltà di conciliare i due profili che convivono nell'istituto delle circoscrizioni di decentramento comunale si veda anche F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, pp. 157 – 158.

⁵⁹ R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, cit., p. 234.

⁶⁰ *Ibidem*.

Capitale sembrano costituire gli esempi più paradigmatici rispettivamente del primo e del secondo modello⁶¹. Si cercherà, dunque, attraverso un breve studio dell'esperienza bolognese e di quella romana, di mettere in luce le principali caratteristiche che connotano i due modelli, prestando in particolare attenzione a due profili: l'organizzazione e le competenze. Sotto il profilo organizzativo, la differenza più marcata tra le due esperienze attiene alla struttura e alla modalità di elezione del "potere esecutivo" circoscrizionale, e conseguentemente al tipo di rapporto che si instaura tra quest'ultimo e l'organo consiliare.

Nel caso romano, l'ordinamento municipale, perfettamente speculare a quello comunale, si compone di tre organi: il Consiglio, la Giunta e il Presidente⁶². Nell'esperienza bolognese sono, invece, solamente due gli organi dei quartieri: il Consiglio e il Presidente⁶³. Emerge, quindi, la prima differenza: solo a Roma è previsto un organo esecutivo collegiale, tra l'altro titolare di una competenza di tipo generale e residuale⁶⁴, così come lo è la Giunta comunale⁶⁵. Una seconda differenza risiede, poi, nella normativa elettorale: a Roma, il Presidente è eletto direttamente dal corpo elettorale, con le stesse modalità previste per l'elezione del

⁶¹ *Ibidem*. La specificità del modello bolognese è sottolineata anche da F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia*, cit., p. 274.

⁶² Art. 27, statuto di Roma Capitale. Con riferimento al caso romano, bisogna da subito segnalare le difficoltà circa il coordinamento tra le disposizioni dello statuto e quelle del regolamento sul decentramento. Infatti, quest'ultimo, entrato in vigore nel 1999, fa ancora riferimento alle circoscrizioni, secondo la precedente denominazione sostituita poi nel 2001 con quella di Municipi. Le difficoltà di coordinamento tra i due testi non sono però dovute tanto alla questione terminologica, a proposito della quale giova comunque ricordare che per quanto siano ora chiamati Municipi rimangono sempre espressione dell'istituto delle circoscrizioni di decentramento comunale ai sensi dell'art. 17 TUEL. Le difficoltà cui prima si accennava sono piuttosto dovute alle novellazioni dell'istituto, specialmente a seguito dell'adozione del nuovo statuto nel 2013, che si sono avute in questi anni, le quali non sono state recepite nel testo. Così, per esempio, l'articolo 16 del regolamento indica tra gli organi della circoscrizione: il Consiglio, il Presidente e il Consiglio di presidenza. Tra il Consiglio di presidenza richiamato dal regolamento e la Giunta cui invece fa riferimento lo statuto sussistono rilevanti differenze. Nel regolamento sul decentramento, il nome Municipi ricorre solo nella parte dedicata alle risorse finanziarie, essendoci stata in materia una recente modifica.

⁶³ Art. 34, statuto del Comune di Bologna.

⁶⁴ Art. 27, comma 23, statuto di Roma Capitale.

⁶⁵ Art. 48, comma 2, TUEL.

Sindaco⁶⁶, mentre a Bologna il Presidente è espressione del Consiglio di quartiere da cui è eletto e da cui può essere sfiduciato⁶⁷. A tal proposito, si segnala come nello statuto bolognese sia previsto un meccanismo di “sfiducia costruttiva”, dovendo la mozione di sfiducia «contenere la proposta di nuove linee politico – amministrative e l’indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio di Quartiere»⁶⁸. La possibilità che il Consiglio sfiduci la Giunta e il Presidente è prevista anche nei municipi romani, ma in questo caso si determina lo scioglimento anche del Consiglio, secondo il principio *simul stabunt simul cadent*⁶⁹.

Le due esperienze sono, invece, più simili con riferimento all’organizzazione e all’elezione degli organi consiliari, per quanto non manchino anche sotto questo aspetto alcune differenze ragguardevoli.

Tanto nel caso romano quanto in quello bolognese si prevede un premio di maggioranza, equivalente al sessanta per cento dei seggi, assegnato, nel primo caso, alla lista o al gruppo di liste collegate al Presidente vincitore⁷⁰ e nel secondo, alla lista che ha riportato il maggior numero di voti⁷¹. Tuttavia, solo nel sistema elettorale dei Consigli municipali romani è prevista una soglia minima perché si attivi il premio di maggioranza, atteso che il rinvio operato da parte dello statuto alle modalità di elezione dell’Assemblea capitolina fa sì che siano recepiti i limiti di cui all’art. 73, comma 10, TUEL⁷². Non risulta invece la previsione di alcuna soglia minima perché possa attivarsi il premio di maggioranza nel caso dei Consigli di quartiere bolognesi. Il che pare particolarmente problematico

⁶⁶ Art. 27, comma 3, statuto di Roma Capitale, che rimanda all’elezione del Sindaco.

⁶⁷ Art. 39, statuto del Comune di Bologna.

⁶⁸ Art. 39, comma 3, statuto del Comune di Bologna.

⁶⁹ Art. 27, comma 18, statuto di Roma Capitale

⁷⁰ Art. 27, comma 3, statuto di Roma Capitale, che rimanda all’elezione dei consiglieri capitolini.

⁷¹ Art. 35, comma 3, statuto del Comune di Bologna.

⁷² In particolare all’art. 73, comma 10, TUEL si prevede che nel caso in cui il Sindaco (o il Presidente del Municipio, per via del rinvio appena richiamato) sia eletto al primo turno perché si attivi il premio di maggioranza è necessario che la lista o il gruppo di liste abbia ottenuto almeno il quaranta per cento dei voti e nessun’altra lista o gruppo di liste deve aver ottenuto più del cinquanta per cento dei voti; nel caso in cui il Sindaco (o Presidente del Municipio) sia eletto al secondo turno è richiesto solo che nessuna lista o gruppo di liste abbia ottenuto più del cinquanta per cento dei voti al primo turno.

trattandosi di un'esperienza in cui le circoscrizioni sono pensate più come strumento di partecipazione che non di amministrazione attiva, rispetto alla quale sarebbe, quindi, più coerente la previsione di una formula elettorale di tipo proporzionale⁷³. Comunque, in entrambe le città, i seggi rimanenti dopo l'assegnazione del premio di maggioranza sono attribuiti secondo un criterio proporzionale⁷⁴. Per concludere sul sistema elettorale, nello statuto di Roma si prevede la figura del Consigliere aggiunto, eletto in rappresentanza degli stranieri residenti o domiciliati nel municipio, titolare del diritto di partecipare alle riunioni del Consiglio con diritto di parola ma non di voto⁷⁵. Va, però, segnalato che tale figura, così come quella equivalente dei Consiglieri aggiunti in Assemblea capitolina, risulta non più eletta a partire dalla consiliatura 2016 – 2021.

Molto simili sono anche le disposizioni in materia di durata e scioglimento del Consiglio. In entrambi gli statuti, si prevede che la durata del Consiglio degli organi di decentramento comunale dipenda da quella del Consiglio comunale, così ogniqualvolta si proceda allo scioglimento del secondo, uguale sorte toccherà anche al primo⁷⁶. Infine, in ambedue le città, il Consiglio comunale è titolare del potere di sciogliere quello circoscrizionale qualora quest'ultimo «persista in gravi e reiterate violazioni di legge, dello Statuto e dei regolamenti»⁷⁷.

La principale differenza tra le due esperienze in tema di organi consiliari attiene alla presidenza di questi. Nel caso romano, il Consiglio municipale elegge un proprio Presidente e due Vicepresidenti, con modalità di elezione che dovrebbero di norma garantire che uno dei due Vice sia

⁷³ F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 159.

⁷⁴ Art. 27, comma 3, statuto di Roma Capitale, che rimanda all'elezione dei consiglieri capitolini e art. 35, comma 3, statuto del Comune di Bologna.

⁷⁵ Art. 28, statuto di Roma capitale.

⁷⁶ Art. 35, comma 4, statuto del Comune di Bologna e Art. 27, comma 4, statuto di Roma Capitale.

⁷⁷ Art. 27, comma 28, statuto di Roma Capitale, uguale espressione è utilizzata dall'art. 36, comma 1, statuto del Comune di Bologna se non per l'utilizzo del verbo insistere invece di persistere. Si rimanda a queste due disposizioni anche per le altre ipotesi di scioglimento che attengono invece all'impossibilità di assicurare il normale funzionamento dell'organo. Anche con riferimento a queste altre ipotesi, i due statuti sono molto simili se non per il fatto che a Roma in questi casi è il Sindaco e non l'Assemblea capitolina a procedere allo scioglimento.

espressione dei gruppi di opposizione⁷⁸. I tre eletti andranno a formare l'Ufficio di presidenza⁷⁹. Nel caso bolognese, invece, lo stesso organo titolare di competenze esecutive, ovvero il Presidente, ha anche il compito di presiedere l'organo consiliare, e non a caso è chiamato Presidente del Consiglio di quartiere⁸⁰. Non si configura, quindi, una netta separazione tra l'organo con funzioni di indirizzo e quello con funzioni esecutive, come si può evincere anche dalle disposizioni in materia di Ufficio di presidenza del Consiglio. Quest'ultimo pare, infatti, assommare competenze tipicamente volte a garantire il buon funzionamento delle assemblee elettive, come quella di programmazione dei lavori, con una più generale funzione di coordinamento dell'attività amministrativa dell'organo di decentramento comunale⁸¹.

Un'ultima interessante notazione sul piano organizzativo attiene alla previsione nel caso romano di un municipio dotato di uno *status* particolare, si potrebbe dire "ad autonomia differenziata". Si tratta del X Municipio, che per le sue particolari caratteristiche, anzitutto lo sbocco sul mare, è dotato di particolari forme di autonomia disciplinate da un regolamento a sé, per quanto di recente oggetto di un parziale riaccentramento⁸².

Quanto alla distribuzione dei poteri tra i differenti organi che compongono la circoscrizione di decentramento comunale, le due esperienze sembrano essere piuttosto omogenee, tenuto conto delle obbligate differenze dovute ai diversi modelli organizzativi e alle diverse competenze di cui sono titolari gli organismi di decentramento comunale nelle due città. Partendo dal ruolo del Presidente, in entrambi i casi, le sue principali attribuzioni attengono alla rappresentanza della circoscrizione verso l'esterno, all'esercizio delle funzioni delegategli dal sindaco anche in qualità di ufficiale di governo e, infine, alla funzione di sovrintendere

⁷⁸ Art. 27, comma 7, statuto di Roma Capitale.

⁷⁹ Art. 27, comma 6, statuto di Roma Capitale.

⁸⁰ Art. 40, statuto del Comune di Bologna.

⁸¹ Art. 2, regolamento sul decentramento, Comune di Bologna prevede che «l'Ufficio di Presidenza ha il compito di programmare i lavori del Consiglio e di coordinare l'attività delle commissioni anche nell'ambito dell'amministrazione condivisa».

⁸² Si veda il regolamento speciale del decentramento amministrativo nel Municipio X (ex XIII). Tale regolamento è stato modificato dalla delibera dell'Assemblea Capitolina n. 160/2023, che ne ha abrogato l'art. 13, in cui venivano attribuite al Municipio competenze in materia di litorale.

al funzionamento degli uffici e dei servizi della circoscrizione⁸³. Come si è già sottolineato, la principale differenza risiede, invece, nel fatto che il Presidente nel caso romano presiede la Giunta, mentre in quello bolognese il Consiglio. Altrettanto simili sono i connotati fondamentali dell'attività degli organi consiliari, nell'ambito della funzione di indirizzo e controllo a loro attribuita⁸⁴. Tanto i Consigli municipali a Roma quanto i Consigli di quartiere a Bologna si occupano di esprimere i pareri che il Comune ha l'obbligo di richiedere alla Circoscrizione⁸⁵, così come entrambi hanno un ruolo rilevante nella decisione circa l'allocazione delle risorse destinate al Municipio. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel caso bolognese, spetta ai Consigli la deliberazione dei c.d. programmi – obiettivi, che pare qualificabile come l'atto centrale della vita dei quartieri. Infatti, ogni anno, una volta che il Consiglio comunale ha stabilito le risorse spettanti ai singoli quartieri, questi ultimi devono «formulare programmi obiettivo in cui si determinano i budget annuali dei singoli servizi e interventi». I programmi obiettivo approvati dai Consigli di quartiere sono poi oggetto di un controllo da parte del Consiglio comunale, che si occupa di valutarne la conformità rispetto agli indirizzi dallo stesso formulati nell'ambito del documento unico di programmazione⁸⁶. Nell'esperienza romana, invece, la scelta circa l'allocazione delle risorse finanziarie è effettuata in un vero e proprio «documento contabile di previsione annuale e pluriennale» adottato dal Consiglio municipale. Tuttavia, anche nel caso romano si tratta pur sempre di un «bilancio derivato»⁸⁷, infatti, da un lato, l'ammontare di risorse destinato agli organismi di decentramento comunale dipende dalle scelte della Giunta capitolina; dall'altro, il documento contabile adottato dai municipi è pur

⁸³ Per Roma Capitale, art. 27, comma 24, dello statuto e art. 25 del regolamento sul decentramento; per Bologna, art. 40 dello statuto e art. 31 del regolamento sul decentramento.

⁸⁴ Art. 37, commi 1 e 2, statuto del Comune di Bologna e art. 27, comma 3, statuto di Roma Capitale.

⁸⁵ Per Roma Capitale, art. 6 regolamento sul decentramento; per Bologna, art. 10 regolamento sul decentramento.

⁸⁶ Art. 38, statuto del Comune di Bologna e art. 13, regolamento sul decentramento.

⁸⁷ Come sottolinea A. STERPA, *Il rapporto tra Roma Capitale e Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale di governo*, in B. CARAVITA ET AL., *A centocinquanta anni da Roma Capitale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, p. 71.

sempre soggetto al potere di modifica da parte degli organi comunali in sede di approvazione del bilancio del Comune⁸⁸.

Tratteggiati brevemente i caratteri salienti dell'organizzazione, si deve ora trattare dell'aspetto che maggiormente differenzia i due modelli, ovvero sia le competenze di cui sono titolari gli organismi di decentramento comunale nelle due città. A tal proposito, già la semplice lettura dell'indice dei rispettivi regolamenti sul decentramento fornisce rilevanti spunti di riflessione. Infatti, solo nel regolamento sul decentramento di Roma Capitale vi è un apposito titolo dedicato alle competenze degli organismi di decentramento comunale, in cui vengono elencate una serie, anche piuttosto consistente, di materie affidate ai municipi. Diverso è il caso di Bologna, nel cui regolamento sul decentramento non compare un titolo o un capo dedicato all'elencazione di materie di competenza dei quartieri, delineandosi quindi un rapporto più flessibile tra istituzione comunale ed istituzioni decentrate.

Partendo dall'analisi dell'esperienza romana, presso i municipi è, anzitutto, costituito l'ufficio anagrafico, che esercita le competenze attribuite in materia al Sindaco quale ufficiale di governo⁸⁹, tra cui «la tenuta dei registri di stato civile», «il rilascio delle carte di identità» e l'aggiornamento della «statistica relativa al flusso migratorio della popolazione suddivisa per età»⁹⁰. Oltre a tale competenza, le restanti attribuzioni possono suddividersi in due blocchi di materie, a cui corrispondono le due direzioni costituite presso ogni municipio, quella tecnica e quella socio – educativa. Con riferimento al primo blocco di materie, in particolare, i municipi hanno attribuzioni in materia di lavori pubblici⁹¹ (specialmente sotto il profilo della manutenzione), di concessioni di suolo pubblico (in quest'ultimo caso si tratta di una competenza a carattere generale con eccezione di alcune fattispecie tassativamente elencate)⁹² e di edilizia

⁸⁸ Art. 46, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁸⁹ Art. 54, comma 3, TUEL.

⁹⁰ Art. 52, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁹¹ Art. 65, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁹² Art. 55, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

privata⁹³. Sono inoltre attribuite ai municipi competenze attinenti «alla gestione e riscossione delle entrate di propria competenza» anche di natura tributaria. Così, ad esempio, in stretta correlazione con le competenze in materia di concessione di suolo pubblico, i municipi si occupano degli adempimenti concernenti «la riscossione, l'accertamento e il recupero delle somme dovute per l'occupazione permanente e temporanea di spazi ed aree pubbliche»⁹⁴. Infine, attinenti a quest'ultimo blocco di materie sono le competenze municipali relative alla gestione delle aree verdi, interessate tra l'altro da una recente deliberazione della Giunta Capitolina con cui si è dato mandato all'Amministrazione comunale di «procedere al trasferimento delle aree a verde inferiori ai 20.000 mq ai Municipi, escluse le aree vincolate»⁹⁵.

Il secondo blocco di materie attiene, invece, ai servizi sociali e scolastici. In proposito, le competenze dei municipi spaziano dalla predisposizione di attività di vario genere destinate alla popolazione anziana⁹⁶ alla cura degli adempimenti relativi «al funzionamento degli asili nido», alle «attività integrative per le scuole elementari» e all'«istituzione e affidamento di Centri Ricreativi Estivi»⁹⁷. Per finire, non mancano ai municipi competenze, soprattutto di carattere programmatico e promozionale, in materia di cultura⁹⁸ e sport⁹⁹.

Come detto, diversamente dal caso romano, nello statuto e nel regolamento sul decentramento del Comune di Bologna, non compare un'elencazione delle materie di competenza dei quartieri, motivo per il quale assumono particolare rilevanza le singole deliberazioni del Consiglio comunale, così come i regolamenti che, nel disciplinare settori specifici dell'attività amministrativa, attribuiscono poteri in capo agli organismi di decentramento o, ancora, i c.d. programmi – obiettivi annualmente

⁹³ Art. 67, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁹⁴ Art. 53, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁹⁵ Art. 69, regolamento sul decentramento Roma Capitale e deliberazione Giunta Capitolina n. 361/2021.

⁹⁶ Art. 62, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁹⁷ Art. 63, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁹⁸ Art. 59, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

⁹⁹ Art. 60, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

adottati dai singoli quartieri. In particolare, l'ultimo intervento riformatore in materia, risalente al 2015, ha individuato «due macro – tematiche fondamentali» da affidare ai quartieri, «ossia la cura della comunità e la cura del territorio», determinando invece un riaccentramento delle competenze in materia di «gestione attiva dei servizi scolastici e di quelli socio – assistenziali»¹⁰⁰. L'elemento caratterizzante dell'esperienza bolognese non è però nelle materie di amministrazione attiva di cui sono titolari i quartieri, quanto piuttosto negli strumenti che gli permettono di esercitare il loro ruolo di strumento di promozione della «partecipazione popolare al governo del Comune»¹⁰¹. A tal proposito, si segnalano specialmente i regolamenti comunali in materia di beni comuni e bilancio partecipativo, nell'ambito dei quali i quartieri rivestono «un ruolo fondamentale, sia nel catalizzare il coinvolgimento civico, sia nel vagliare concretamente le proposte avanzate, sia nel collaborare alla successiva implementazione»¹⁰². Concludendo sulla comparazione tra le due esperienze, un elemento che sembra accomunarle è rappresentato dall'assenza di rilevanti competenze decisionali riguardo le politiche più caratterizzanti l'ente comunale. E questo non solo a Bologna dove, come detto, i quartieri sono strutturalmente pensati come organismi con poteri prevalentemente di carattere consultivo e propositivo, ma anche nel caso dei municipi romani, le cui competenze, pur piuttosto numerose, sembrano connotarsi per uno spiccato carattere “burocratico”, indietreggiando quando, invece, a venire in gioco sono scelte più propriamente politiche, rispetto alle quali hanno al più poteri di carattere non definitivo¹⁰³. Particolarmente rappresentativo in tal senso sembra il settore della mobilità, rispetto al quale i municipi sono sì titolari di competenze in materia di disciplina del traffico e di installazione e manutenzione della segnaletica stradale, ma non appena

¹⁰⁰ F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia*, cit., p. 274.

¹⁰¹ Riprendendo la definizione del modello bolognese di R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, cit., p. 234.

¹⁰² F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia*, cit., p. 274 – 275.

¹⁰³ In proposito, A. STERPA, *Il rapporto tra Roma Capitale e Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale di governo*, cit., p. 72 parla di “organi elettivi caldi e legittimati” di contro a “funzioni amministrative fredde” e gestite solamente in parte a livello locale.

volessero, ad esempio, perseguire una politica di pedonalizzazioni, non ne avrebbero i poteri necessari¹⁰⁴.

3. Le circoscrizioni di decentramento comunale in prospettiva

Ripercorse, seppur sommariamente, le principali caratteristiche delle circoscrizioni di decentramento comunale nella loro attuale conformazione, il quadro che emerge dalla oramai cinquantennale vicenda attuativa di queste può ritenersi non pienamente soddisfacente, se non addirittura negativo¹⁰⁵. La cifra della loro storia sembra essere quella di un istituto che, dopo il grande interesse suscitato al momento della nascita, si è progressivamente arenato, entrando in una fase che si potrebbe definire di “stagnazione”. Così, al consolidamento delle circoscrizioni di decentramento comunale nell’ambito dell’ordinamento degli enti locali, o meglio di quelli più popolosi, si è accompagnata una progressiva sterilizzazione della loro portata innovativa. La ragione principale di queste difficoltà sembra risiedere nel fatto che le circoscrizioni non sono riuscite a incarnare compiutamente nessuna delle «due anime» che le contraddistinguono¹⁰⁶: né si sono affermate come vero e proprio ente locale di primo livello, specialmente per via della carenza di risorse adeguate e di competenze decisionali autonome negli ambiti più decisamente “politici”; né sono state in grado di adempiere pienamente alla funzione di promuovere la partecipazione della cittadinanza al governo delle comunità di riferimento, specialmente per la carenza di modelli organizzativi veramente innovativi rispetto a quelli tipici dell’istituzione comunale¹⁰⁷. Non mancano, però, ragioni per ribadire oggi, come cinquant’anni fa, le potenzialità del decentramento comunale e la centralità di quest’ultimo nell’ambito dell’ancora «insoluta» questione degli assetti istituzionali delle grandi aree urbane¹⁰⁸. È, anzitutto, il modello di città che da più parti si

¹⁰⁴ Art. 66, regolamento sul decentramento Roma Capitale.

¹⁰⁵ F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 159.

¹⁰⁶ Il rimando è sempre a Ivi, p. 158, nel testo citato la parola anime è tra virgolette.

¹⁰⁷ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, cit., p. 197 ss.

¹⁰⁸ In questo senso R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, cit., p. 15, per cui «soprattutto nell’ordinamento italiano, la questione urbana è per larghi tratti ancora oggi insoluta e, pertanto, una riflessione sul tema dell’adeguatezza del sistema di governo locale nei ter-

indica come il futuro, per certi versi obbligato, dell'esperienza urbana ad esigere che si apra una nuova fase per il decentramento comunale. Infatti, nella riflessione urbanistica più recente molto si insiste su un modello di città policentrico e di prossimità, per cui il quartiere diventa dimensione fondamentale della vita urbana, in cui ciascuno può trovare i servizi necessari e in cui può sentirsi parte di una comunità¹⁰⁹. Questo modello urbanistico¹¹⁰ ha evidenti ripercussioni sul piano istituzionale, proprio nel senso di un necessario rafforzamento degli organismi di decentramento comunale, come espressione delle comunità dei quartieri che compongono la città¹¹¹. Per garantire, secondo il modello della «città della prossimità»¹¹², che in ogni quartiere siano facilmente accessibili tutti quei servizi attinenti alle fondamentali esigenze della persona, come «gli asili, le scuole, i centri di assistenza sociosanitaria, la dotazione di verde e gli spazi pubblici»¹¹³, è necessario dotare gli organismi di decentramento comunale delle risorse e dei poteri necessari a progettare, prima, e implementare, poi, questi plurimi e diffusi «centri» urbani. Certamente, questo non toglie il necessario ruolo di coordinamento del comune e del resto l'esigenza che ciascuno possa accedere in prossimità della propria abitazione ai servizi fondamentali non deve essere intesa nel senso di chiusura e di frammentazione della città in piccole comunità¹¹⁴. Al

ritori urbani rimane attuale» e p. 235 in cui sottolinea l'importanza del decentramento nell'ambito della riforma metropolitana.

¹⁰⁹ Molto fortunata è stata la formula della «Città dei 15 minuti» proposta da C. MORENO, *La Città dei 15 minuti*, Torino, Add editore, 2024, *passim*. Si vedano anche le riflessioni di E. MANZINI, *Abitare la prossimità*, Milano, Egea, 2021, *passim*.

¹¹⁰ Nel senso che lo sviluppo urbanistico è questione costituzionalmente assai rilevante e che le disuguaglianze nella distribuzione dei servizi pubblici si pongono in netto contrasto con le esigenze dell'eguaglianza costituzionale si veda E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Riv. Aic*, 1, 2020, *passim*.

¹¹¹ Sull'importanza del ruolo del decentramento per attuare il modello della «Città dei 15 minuti» si vedano le riflessioni di Arnauld Ngatcha reperibili in C. COPPETO (a cura di), *Estratto del convegno, Municipi d'Europa, Modelli di decentramento comunale a confronto: verso le città di prossimità*, p. 15, disponibile on – line al sito <https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Instantbookeuropa.pdf>.

¹¹² Sulla «città della prossimità» si rimanda a E. MANZINI, *Abitare la prossimità*, cit., specialmente p. 29 ss.

¹¹³ Questi sono i servizi citati in Ivi, p. 40.

¹¹⁴ Ivi, p. 44 ss.

contrario, la sfida della «città della prossimità» è proprio quella di tenere insieme le «reti brevi della quotidianità» e le «reti lunghe che collegano il sistema di prossimità con il resto della città e con il mondo»¹¹⁵.

Così, al fondo, il nodo problematico non sembra essere tanto differente da quello che si poneva al momento della nascita delle circoscrizioni di decentramento comunale. Oggi, come cinquant'anni fa, l'assetto istituzionale delle grandi città sembra scontare una duplice debolezza: da un lato, l'assenza di un governo unitario dell'area urbana – creandosi così uno «scollamento» tra «fatto istituzionale», ovverosia i confini istituzionali dell'ente comunale, e «fatto sociale», ovverosia la ben più ampia area interessata da profonde interrelazioni sul piano sociale, economico e urbanistico¹¹⁶ – e, dall'altro, la debolezza degli organismi di decentramento comunale e della loro capacità di garantire la prossimità dell'amministrazione alla cittadinanza¹¹⁷. Del resto, anche di recente non si è mancato di sottolineare come l'istituzione comunale, quantomeno con riferimento alle grandi città, appaia «troppo grande» per affrontare «i problemi di quartiere e dei servizi alla persona» e «troppo piccola», invece, per governare quei «fenomeni sociali e urbanistici» che oramai interessano un territorio ben più ampio dei confini dell'ente¹¹⁸.

Un riferimento nel diritto positivo che pare andare in questa direzione può riscontrarsi nel comma 22, dell'unico articolo di cui è composta la l. n. 56/2014, dove per l'appunto si unisce il tema del decentramento a quello del pieno consolidamento, attraverso la previsione dell'elezione diretta, di un'autorità metropolitana deputata al governo dell'area urbana nel suo complesso.

Come è noto, con la l. n. 56/2014, si è proceduto ad una complessiva riforma degli enti di area vasta tanto sotto il profilo della riforma delle province

¹¹⁵ Ivi, p. 45.

¹¹⁶ R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia*, cit., p. 25.

¹¹⁷ Questi nodi problematici erano negli anni Settanta sottolineati tra gli altri da G. AMATO, *La riforma delle istituzioni decentrate*, cit., p. 197 ss.

¹¹⁸ Tali considerazioni sono di W. TOCCI, *Roma come se*, Roma, Donzelli Editore, 2020, p. 225, che le riferisce al caso di Roma, ma che paiono sostanzialmente estendibili anche alle altre grandi aree urbane del paese.

quanto sotto quello dell'introduzione delle città metropolitane¹¹⁹, disponendo, tra le altre cose, per entrambe una forma di elezione di secondo grado. Tale regola generale è, però, soggetta ad una possibile deroga che interessa da vicino il ruolo delle circoscrizioni di decentramento comunale. Infatti, il comma 22 dispone che «lo statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano», ove ricorrano due condizioni. In primo luogo, è necessaria l'approvazione di una legge statale che disciplini un apposito sistema elettorale per gli organi delle città metropolitane. In secondo luogo, è necessario che «si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni», ovvero, ma solamente per quelle città metropolitane con una popolazione superiore ai tre milioni di abitanti, che «il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa»¹²⁰. Il legislatore del 2014 ha quindi previsto che, prima di procedere all'elezione diretta degli organi della città metropolitana, si debba “indebolire” il Comune capoluogo. Il che può assumere due forme: una prima, più radicale, attraverso un vero e proprio scorporo dell'ente principale; una seconda, più moderata ma attivabile solo nelle città metropolitane più popolate, per cui è sufficiente la previsione di più accentuate forme di decentramento nel comune capoluogo¹²¹. Per il primo caso, sembra naturale pensare che lo scorporo del comune avvenga sulla base dei confini territoriali delle circoscrizioni esistenti. Così come, per il secondo, la dottrina ha individuato proprio nell'istituto delle circoscrizioni

¹¹⁹ Sulle città metropolitane in generale, *ex multis*, R. DE MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 43 ss.; F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Settimo agg., Utet – Wolters Kluwer, Torino, 2017, p. 159 ss; G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.

¹²⁰ Art. 1, comma 22, l. n. 56/2014. Con riferimento alle Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti, ove queste volessero procedere all'elezione diretta dei propri organi, oltre «alla ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa», si richiede altresì che sia stata disposta «la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c».

¹²¹ A tal proposito, si veda M.P. GENESIN, *La recente riforma delle circoscrizioni di decentramento comunale nell'ordinamento del Comune di Torino*, in *Il Piemonte della Autonomie*, 1, 2021, in cui l'Autrice con riferimento a questa differenziazione, oltre a mettere in luce come lo scorporo sia una soluzione di molto difficile realizzabilità, si sofferma sui possibili profili di incostituzionalità di tale disposizione per «irragionevole diversità di trattamento fra Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti e Città metropolitane con minore consistenza demografica».

di decentramento comunale lo strumento per dare attuazione al requisito di prevedere «zone dotate di autonomia amministrativa»¹²².

In questa direzione sembra indirizzarsi l'ordinamento delle Città metropolitane di Roma Capitale, Milano e Napoli, le quali, avendo al momento dell'adozione dello statuto più di tre milioni di abitanti¹²³, si sono avvalse della possibilità di prevedere l'elezione diretta dei rispettivi organi pur senza procedere allo scorporo¹²⁴. In senso contrario è andato però il legislatore statale, che non ha ancora adottato la necessaria legge in materia elettorale, sicché allo stato attuale in nessun caso gli organi delle Città metropolitane sono eletti in via diretta.

Con riferimento al caso di Roma Capitale è opportuna qualche notazione di carattere specifico, alla luce del disegno di legge costituzionale volto alla modifica dell'art. 114 Cost¹²⁵. Per quanto di interesse in questa sede, bisogna segnalare come il decentramento nell'ambito dell'ordinamento di Roma Capitale assumerebbe un diretto rilievo costituzionale. Infatti, nel testo dell'art. 114, così come novellato dal suddetto disegno di legge costituzionale, si prevederebbe, al comma quarto, che una legge statale, adottata a maggioranza assoluta, «disciplina l'ordinamento di Roma Capitale e prevede forme di decentramento amministrativo determinandone i principi» e, al comma quinto, che «Roma Capitale attua il decentramento amministrativo sulla base della legge dello Stato». Evidentemente il decentramento nell'ambito di Roma Capitale assumerebbe spiccati profili di specialità, in parte già esistenti¹²⁶, rispetto alla normativa valevole per tutti gli altri comuni, ma del resto Roma Capitale non sarebbe più

¹²² F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 163 – 164.

¹²³ È da segnalare che in base agli ultimi dati la Città metropolitana di Napoli ha una popolazione leggermente inferiore ai tre milioni.

¹²⁴ Artt. 16 e 22, statuto Città metropolitana di Roma Capitale; artt. 20 e 24, statuto della Città metropolitana di Milano; art. 18, statuto della Città metropolitana di Napoli.

¹²⁵ Si fa riferimento al disegno di legge costituzionale C. 2564, intitolato «Modifica all'articolo 114 della Costituzione in materia di Roma Capitale», presentato dal Governo e attualmente in fase di esame presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati.

¹²⁶ Per quanto riguarda la specialità dei Municipi romani a normativa vigente si veda A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale*, Napoli, Jovene, 2014, p. 62, che in proposito parla di una «specialità al contrario», infatti solamente con riferimento a questi nell'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 156/2010 se ne prevede un numero massimo, individuato in 15.

qualificabile come un comune, quanto piuttosto come «un ulteriore e autonomo ente costitutivo della Repubblica»¹²⁷.

Nel contesto di un necessario ripensamento degli assetti istituzionali delle grandi aree urbane, l'apporto che le circoscrizioni di decentramento comunale potranno dare si è detto attiene in larga parte alla capacità che queste avranno di garantire la prossimità dell'amministrazione alla cittadinanza. Nell'espletamento di questo compito evidentemente un ruolo molto rilevante lo giocherà la capacità che le circoscrizioni avranno di rilanciare e riadattare al contesto attuale quell'«anima» partecipativa che tanto interessanti le aveva rese al momento della loro nascita. Certamente sarebbe anacronistico pensare di riproporre oggi l'idea degli organismi di decentramento comunale come tassello nella direzione di una democrazia generalizzata o addirittura come laboratorio di esperienze di autogestione delle collettività urbane, come pure invece erano stati intesi, quantomeno da alcuni, nel corso del dibattito che si sviluppò negli anni Settanta. Questo non vuol dire però che l'«anima» partecipativa delle circoscrizioni non possa assumere una nuova fisionomia, che si adatti al nuovo modo di atteggiarsi delle «pratiche partecipative» nel contesto politico e sociale attuale¹²⁸. Da questo punto di vista, proprio negli anni Ottanta, pochi anni dopo l'introduzione delle circoscrizioni di decentramento comunale, si è assistito a significativi mutamenti: non solo nel senso di una significativa riduzione dell'impegno politico in senso stretto, ma anche con l'affiorare di nuove modalità di partecipazione, soprattutto nella forma del volontariato e dell'impegno sociale inteso in senso ampio¹²⁹.

Proprio queste nuove forme partecipative sembrano chiamare le circoscrizioni a nuove sfide e ad una rinnovata centralità. Infatti, per le loro stesse caratteristiche, le circoscrizioni si pongono come interlocutore naturale delle esperienze di impegno sociale che emergono nella società.

¹²⁷ DIPARTIMENTO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO, *Focus*, Disegno di legge costituzionale, «Modifica dell'art. 114 della Costituzione, in materia di Roma Capitale».

¹²⁸ L'espressione «pratiche partecipative» è utilizzata da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Dem. e Dir.*, 2, 2008, p. 186 ss., citazione a p. 189, per racchiudere le differenti forme di partecipazione.

¹²⁹ Si veda per esempio P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi, Società e politica 1943 – 1988*, Einaudi, Torino, 1989, pp. 157 – 158

Da questo rapporto privilegiato discende che gli organismi di decentramento comunale per primi devono farsi carico del compito di «favori[re] l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale», come richiesto dal principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale¹³⁰. Così, proprio in questa funzione di “referente istituzionale” delle esperienze di impegno sociale sembra potersi ravvisare una nuova fisionomia della vocazione partecipativa delle circoscrizioni. In più, per l'adempimento di tale compito, e qui interviene un ulteriore aspetto di interesse, le circoscrizioni dovranno saper valorizzare quella peculiare forma dell'azione amministrativa che è l'amministrazione condivisa, potendo sotto questo profilo costituire il luogo di sperimentazione e consolidamento di nuove tendenze dell'azione amministrativa¹³¹.

Fifty Years After Law No. 278/1976: Past, Present, and Future of Sub – Municipal Districts

Lorenzo Alagia

Abstract: L'articolo ricostruisce la traiettoria che ha interessato l'istituto delle Circoscrizioni di decentramento comunale. Partendo, in occasione del cinquantenario della l. n. 278 del 1976, dal dibattito che intorno a queste si era sviluppato al momento della loro nascita, il contributo analizza l'attuale fisionomia del decentramento comunale, per finire con alcune riflessioni riguardanti i possibili scenari futuri.

Abstract: The article reconstructs the evolution of the Sub – Municipal Districts (*Circoscrizioni di decentramento comunale*). On the occasion of the fiftieth anniversary of Law. No. 278/1976, it revisits the debate surrounding their establishment, examines the current framework of mu-

¹³⁰ In questo senso per esempio Art. 35, statuto del Comune di Bologna, dove si mette in rilievo il legame tra Consigli di quartiere e principio di sussidiarietà orizzontale.

¹³¹ Sull'amministrazione condivisa si veda F. GIGLIONI, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, cit., *passim* e in particolare p. 143 ss. su amministrazione condivisa e decentramento infracomunale.

municipal decentralization, and concludes with some reflections on possible future developments.

Parole chiave: enti locali, Circoscrizioni di decentramento comunale, governo delle aree urbane, partecipazione

Keywords: Local Authorities, Sub – Municipal Districts, Urban Governance, Citizen Participation

Divagazioni tra ERP e servizio sociale. I LEP dell'ERP e le politiche abitative

*Alvise Vittorio Alessandro Divari**

È pericoloso credere e pericoloso non credere

Periculosum est credere et non credere

Fedro, Favole, III, 1°, 1.

1. Premessa

La fiaccola che illumina il dibattito sulla assistenza abitativa è in perenne combustione, destando sempre vivo interesse all'esercizio del *policy making*.

Per vero l'abitazione è figura cangiante intorno alla quale ruota la galassia dell'infrastruttura sociale; non vi è dubbio che la condizione abitativa integri un fattore abilitante di rilievo assoluto per il contrasto alla diffusione della povertà.

Come in una profezia che si autoavvera¹ il contrasto alla crisi abitativa, ora all'insegna del *no one left behind*, è in gran fermento, registrandosi il risveglio dell'agenda internazionale e comunitaria².

* Avvocato di A.T.E.R. della Provincia di Vicenza.

¹ R.K. MERTON, *La profezia che si autoavvera*, in *Teoria e Struttura Sociale*, II, Il Mulino, Bologna, 1971.

² Nello specifico Il goal 11 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite punta a trasformare le città in spazi più inclusivi, resilienti e a basso impatto ambientale, garantendo uno sviluppo equo e sostenibile. Non dimentichiamo, infatti, che la Commissione Europea ha dichiarato che l'*housing exclusion* – ovvero l'essere privi di una casa, e di una casa dignitosa – è forse la manifestazione più seria della povertà e dell'esclusione sociale nella nostra società. La Commissione Europea, ha frattanto nominato Dan Jorgensen Commissario Europeo per l'Energia e l'Edilizia Abitativa per sviluppare una strategia europea per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili Affordable Housing plan in consultazione pubblica sino al 17 ottobre 2025 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14670-European-affordable-housing-plan/public-consultation_en Per questo motivo è stata istituita la commissione Speciale sulla Crisi Abitativa dell'Unione Europa (HOUS) presieduta da Irene Tinagli. In ambito interno basti ricordare il Piano Casa Italia presentato dal governo il 17 giugno 2025 https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2025-06/PRESENTAZIONE_TAVOLO%20CASA%20%28%29.pdf. L'esplosione della crisi di alloggi è stata affrontata funditus nel 1924 con il report dell'International Labour Organization (ILO) denominato *“European housing problem since the war 1914 – 1923”* in cui analizzava dal punto di vista economico – giuridico l'esplosione della crisi degli alloggi nel primo dopoguerra.

Affinché il lettore non annetta a questo scritto intendimenti alieni da quelli che gli son propri, si rende opportuna un po' di chiarezza per delineare i binari che ci si accinge a percorrere.

Un imponente numero di autori ha profondamente scandagliato i meandri del tema abitativo³.

Un'altra geremiade sul diritto all'abitazione, non aggiungendo nulla di risolutivo al dibattito scientifico, è tutt'al più ridondante. Così come non sarà questa la sede ove promuovere audaci progetti di *self managed co – housing*. Nei limiti dello scritto ci si guarderà bene dal fornire soluzioni tecniche fondanti. Va da sé che, (per tentare di deflettere un magnifico fallimento), si tenterà di placare il rumore di fondo del pingue palcoscenico normativo.

Si proporrà una divagazione, dal carattere esegetico, poggiando lo sguardo sul piano della funzione del servizio sociale nel contesto dell'Edilizia Residenziale Pubblica (di seguito ERP). Ciò nella prospettiva di dimostrare che la moltiplicazione divisiva e autocefala degli enti e delle *policy* è proliferata in un dominio che è il *core business* del servizio sociale mediante il quale amministrare⁴ e realizzare il diritto di abitazione.

³ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, Napoli, Jovene, 2017, V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 28, 1, 1978, G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 4, 2018, p. 185, F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Questione Giustizia*, 27 luglio 2018, F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *federalismi.it*, 3, 2010, aprile 2010, P. VIPIANA, *La tutela del diritto di abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, 10, 2014, <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=24990>, G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela esclusiva del diritto di abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte Costituzionale in materia di Edilizia Residenziale Pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, F. BIONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in *Diritto Costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Atti del convegno svoltosi a Lecce il 19 – 20 giugno 2009, Torino, Giappichelli, 2009, F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale*, AA.VV. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2009, pp. 19 – 33, G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti Sociali*, in *AIC*, 3, 2011, A. BONI, M. CORDINI, *Edilizia Residenziale Pubblica e morosità. L'espansione della vulnerabilità tra gli inquilini di alloggi sociali in Lombardia*, in *Polis*, 1, 2018.

⁴ La locuzione amministrare deriva dal verbo latino *ministrare*, ossia servire, curare e fornire. In R. URSI, *Diritto Amministrativo Generale*, Milano, Wolters Kluwer, 2025, p. 3.

Per un profilo introduttivo, non sarà inutile osservare che l'ERP, tenuto conto delle finalità di carattere sociale cui è rivolta, consiste in un servizio pubblico che sconta una distopica crisi di identità, vieppiù vittima di bias cognitivi⁵, sempre più vistosamente sovrapponibile all'area di intervento dei servizi sociali. A riprova di ciò, ognuno può avvedersi che il *focus* delle normative regionali, in uno con la veste dei principali *player* istituzionali (IACP, ATER *et al.*), ha subito una metamorfosi in chiave umanitaria: dalla costruzione di nuove abitazioni, alla mera gestione del patrimonio immobiliare esistente, per finire alla teorizzazione dei *provider* di servizi di *welfare*⁶.

Se così è, va allora affermato che, in un contesto dove gli enti pubblici sono contraddistinti da: «capacità adattiva bassa mentre è alta la loro omeostasi»⁷, vieppiù impaludati da *path dependence*⁸, il rapporto di

⁵ Su questo aspetto basti rilevare che a distanza di quasi un secolo è ancora in voga una distorsione sistemica e inconsapevole. Molti sono i bias che influenzano la percezione, la gestione e le politiche sulle "case popolari". Un esempio di ciò è nell'impiego nel linguaggio quotidiano che, anche nella dottrina/cronaca/*talk show*, per semplificare, intraprende una scorciatoia adottando il termine "case popolari" per alludere a tutte le forme di ERP. Si badi che dalla legge quadro n. 865/1971 ("Legge di riforma per la casa") è stato introdotto l'ERP che ha di fatto sostituito il termine "case popolari" coniato nella L. 31/03/1903 ("Legge Luzzatti"). A mezzo secolo di introduzione dell'ERP può destare meraviglia l'impiego disinvolto e generalizzato del lemma "case popolari". In G. GUARINO, *Dizionario Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1983, alla voce Edilizia Residenziale Pubblica curata da S. PELILLO, si riporta che l'espressione qualifica un complesso settore dell'intervento pubblico nell'ambito dei servizi sociali e che riassume un significato poliseno, identificandosi in esso (ampliati) i diversi fenomeni tecnico – giuridici che caratterizzavano la materia originariamente riservata alla cosiddetta edilizia popolare.

⁶ AA.VV., *Il valore pubblico delle aziende casa, logiche di public management per il settore dell'ERP*, Egea, Milano, 2019. Per il vero la riflessione non è nuova. Sul punto vedasi M. TRAPÉ, *Natura giuridica degli I.A.C.P. e prospettive di riforma*, in Edilizia Residenziale Pubblica, Gangemi Editore, Roma, 1986 ove si indica che taluno ne sottolinea l'aspetto assistenziale, altri lo qualificano come ente gestore di servizio pubblico, chi lo ritiene ente locale, chi come ente strumentale, chi tra le amministrazioni parastatali.

⁷ S. CASSESE, *La pubblica amministrazione dinanzi alle transizioni*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2024.

⁸ Si intende la dipendenza dal sentiero istituzionale consolidatosi nel passato che rende difficile il cambiamento. In AA.VV., *Managment Pubblico*, Egea, Milano, 2023, ove è illustrato che le istituzioni pubbliche son sistemi ultra complessi, dotati di forte e fisiologica resistenza al cambiamento a causa della loro natura istituzionale che devono rispettare principi e regole immerse in un significativo livello di dipendenze dalle traiettorie evolutive del passato (*path dependence*) in ambiti così dinamici da espresse imprevedibile il loro sviluppo. Vd. sul tema P. A. DAVID, *Path dependence – A foundational concept for historical social science*, in *Cliometrica – The Journal of Historical Economics and Econometric History*, 1, 2, 2007, p. 2.

utenza, inteso come accesso alle prestazioni essenziali, diviene centrale, ponendosi in collegamento causale con l'attuazione dei principi costituzionali di eguaglianza e solidarietà sociale, secondo standard uniformi su tutto il territorio nazionale *ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, evocando obblighi aggiuntivi connessi al servizio universale di impronta solidaristica, senza eccessi di formalismo tra emergenza abitativa e ERP o tra poveri meritevoli e non meritevoli⁹.

2. *Welfare tra politiche abitative e sociali*

Il legame tra politiche abitative e politiche sociali costituisce uno dei nodi più controversi nella configurazione contemporanea del *welfare state*. L'abitazione, infatti, pur presentandosi tradizionalmente come oggetto di intervento settoriale, è espressione che racchiude una natura intrinsecamente obliqua, collocandosi al crocevia tra governo del territorio, politiche sociali e tutela dei diritti fondamentali della persona.

In via di prima approssimazione, conviene avvertire che le politiche sociali e il sistema del *welfare*, come in un *patchwork* di tassellazioni, non sempre seguono geometrie affini, essendo condizionati dal contesto storico e socioeconomico.

Nel quadro di uno Stato sociale, ove si impieghi il termine *welfare* nel suo significato generale dinamico, possono ricomprendersi la sanità, la previdenza e i servizi sociali, ossia tutto quanto costituisce dovere inderogabile della Repubblica di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), concretizzando “il pieno sviluppo della persona umana”, senza ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e uguaglianza tra i cittadini (art. 3 Cost.). Ove si intenda il *welfare* in senso tecnico e statico, si circoscrive il riferimento alle attività e prestazioni sociali, ossia alle attività, servizi, prestazioni e interventi è il carattere della “universalità necessaria”¹⁰.

Muovendo da tali premesse, la dottrina ha adombrato due modelli di intervento pubblico nella sfera sociale: quello europeo, c.d. del *welfare*

⁹ M. MATTIUIZZI, *Pubblico e privato nella moderna concezione di servizio pubblico*, Rivista ricerche giuridiche Cà Foscari, n. 2, 2012, Venezia.

¹⁰ S.M. MOSCARA, *I servizi socio assistenziali: controllo di legittimità, tutela dei diritti sociali e bilanciamento degli interessi*, 4 ottobre 2025, www.giustizia-amministrativa.it

universale, e quello nordamericano dell'intervento pubblico residuale o di supplenza¹¹.

All'interno di questo quadro teorico è opportuno notare che le politiche abitative rappresentano uno dei settori più rilevanti, (ed al contempo più problematici), del sistema di protezione sociale. Segnatamente si registra che le politiche abitative a sostegno della locazione possono essere dirette o indirette: con le prime le famiglie in difficoltà ricevono denaro per pagare il canone, c.d. fondi morosità/contributi affitto o *housing allowance* (*ex post*); mediante le seconde si incrementano gli alloggi in locazione di ERP/ERS/emergenza abitativa (*ex ante*)¹².

A questi riguardi, malgrado la centralità di soddisfazione necessaria del bisogno abitativo, conviene altresì annotare che, similmente agli altri Stati Europei, da lungo corso il tema abitativo costituisca il *wolby pillar* del *welfare state*, cioè la colonna debole, incerta, specie in termini di risorse¹³. Per metter ordine si badi che le politiche abitative pubbliche, collocandosi in un sistema di protezione sociale, impingono in una posizione trasversale, comune a più ambiti di *policy*, giacché: «il sostegno abitativo deve far parte di un quadro più ampio finalizzato all'inclusione e alle protezioni sociali, garantendo accessibilità, sicurezza e dignità a tutti i gruppi vulnerabili»¹⁴, senza dover necessariamente guardare solo all'ac-

¹¹ Secondo il primo modello, le istituzioni pubbliche definiscono il contenuto di un diritto, che si estende all'intera popolazione o ad ampie categorie di essa con caratteristiche omogenee. Sul punto si segnala che il *welfare* tradizionale è caratterizzato da un basso tasso di copertura, da prestazioni a domanda individuale e dall'assenza, nella propria agenda, dei nuovi problemi sociali.

¹² M. FILANDRI, V. MOISO, *L'insostenibile peso dell'abitare*, in *Rivista delle Politiche sociali*, 4, 2018. Su questo aspetto vi è anche da segnalare che l'Italia figura uno dei Paesi ove la spesa sociale è più alta della media europea e, tuttavia, soffre di una grave distorsione funzionale, è fortemente orientata verso i trasferimenti monetari, è gestita mediante un "*welfare* familistico" e "fai da te" v.d. in E. PEROBELLI, A. ROTOLO, *Il sistema di welfare locale: lacune, debolezze e segnali di cambiamento*, in *Platform Welfare*, a cura di AA.VV., Egea, Milano, 2022. In Italia, la spesa per prestazioni sociali è passata dal 27,91% del Pil nel 2023 al 28,34% nel 2024 Stima preliminare per il 2024 Eurostat. In termini nominali si traduce in un incremento del 4,3%, lo stesso registrato in Danimarca. Entrambi i Paesi risultano quelli con la crescita più bassa a livello UE.

¹³ M. BRONZINI, M. FILANDRI, *La multidimensionalità delle disuguaglianze abitative e il ruolo delle politiche*, in *Autonime Locali e Servizi Sociali*, 3, 2018.

¹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2025 sul ruolo degli investimenti della politica di coesione per risolvere l'attuale crisi abitativa (2024/2120). La risoluzione osserva che l'UE sta attraversando una grave crisi abitativa, che ha non solo una dimensione sociale,

cesso alla proprietà mediante la vendita di alloggi sociali o altre misure volte a ridurre i costi per l'acquisto¹⁵.

Correlativamente, la definizione degli interventi in materia abitativa risulta condizionata dalla pluralità di livelli istituzionali coinvolti nonché da frammentazione di competenze. Il percorso del *decision maker* si colloca dunque all'intersezione di molteplici settori di *policy*, rendendo necessario un costante coordinamento tra politiche differenti¹⁶. Esemplificando, è noto che l'accesso ad una casa decorosa e sicura risulta a sua volta indispensabile per il godimento di altri beni fondamentali quali la salute, la *privacy*, l'istruzione e lo sviluppo infantile¹⁷.

In un sistema di *governance* multilivello, la selezione dei bisogni si manifesta tutt'altro che lineare, scontando un problema di frammentazione delle competenze e di codeterminazione (c.d. necessaria relazionalità), talchè ogni approccio di metodo potrebbe risultare incompleto¹⁸.

Sebbene sussista una stretta corrispondenza tra il diritto all'abitazione e gli altri diritti economici, sociali e culturali¹⁹, gli interventi di ERP sono stati

ma rappresenta anche una sfida economica che aggrava le disuguaglianze esistenti e impedisce ai cittadini di godere appieno dei loro diritti fondamentali.

¹⁵ M. BALDINI, M. FEDERICI, *Il Social Housing in Europa*, in *CAPPaper*, 49, 2008, ove si evidenzia che la diffusione della proprietà rischia di esacerbare le disuguaglianze tra chi possiede o meno l'abitazione di residenza. V.d. anche P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2010. V.d. anche R. CUCCA, L. GAETA *Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria*, in *Politiche Sociali*, 1, 2018.

¹⁶ M. MORCIANO *L'efficacia dell'azione pubblica: preferenze individuali, interesse pubblico e Servizi*, in *Amministrazione in cammino*, giugno 2009. Per l'A. i Servizi sono gli strumenti per attuare le politiche pubbliche. R. URSI, *Diritto amministrativo generale*, op. cit., p. 4. A. VOLPI, *La città diventa un prodotto finanziario. La fine dell'urbanistica*, in *Il Ponte*, 5, 2025, sottolinea più volte che la finanziarizzazione dell'urbanistica comporta la tendenza a spostare l'edilizia popolare, e in generale l'edilizia residenziale "povera", in aree di estrema periferia.

¹⁷ F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale*, a cura di AA.VV., Giuffrè, Milano, 2009, p. 19. Non è casuale che la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, all'articolo 25, sancisca che «*ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione*».

¹⁸ Ivi ragion per cui esistono i c.d. "Tavoli territoriali" di coordinamento per le politiche abitative al fine della messa a terra degli interventi. Ad es. art. 5, co.3 della L.R. 24 del 2001 Regione Emilia – Romagna, art. 8 L.R. n. 1 del 2016 Regione FVG.

¹⁹ C. DI TURI, *L'evoluzione del diritto all'abitazione nel diritto internazionale dei diritti umani: I Rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, 1, 2019.

storicamente caratterizzati da una limitata integrazione tra la dimensione immobiliare e la dimensione di politica sociale.

Muovendosi da tali premesse assiologiche ne viene la necessità di collocare le politiche abitative all'interno di una visione integrata delle politiche pubbliche.

La questione abitativa si rinsalda frattanto con il più ampio concetto di salute e benessere urbano²⁰, ossia della relazione di fattori oggettivi relativi all'ambiente residenziale e soggettivi legati alle condizioni socio – economiche e demografiche degli individui²¹. Non più soltanto governo del territorio, edilizia, o sanità, bensì, ad avviso di molti, *welfare*²².

Più nello specifico, proprio da questa multidimensionalità si plasma il *welfare* urbano, quale punto di incontro tra politiche sociali e territoriali; da un lato implementazione di servizi sociali, dall'altro conseguenza legata all'attività di governo del territorio²³.

²⁰ Sul punto si ricorda che la costituzione dell'OMS definisce la salute come “*uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale*”, non già come assenza di malattia, bensì come condizione soggettiva dell'individuo. Al contempo è bene notare che l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo così recita: «1) Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».

²¹ L. BOTTINI, I. COSTARELLI, *La soddisfazione abitativa tra caratteristiche individuali e regionali: il caso italiano*, in *Scienze Regionali*, n. 2, 2023.

²² AA.VV., *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare*, Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana, 2022, [https://www.sicet.it/attachments/article/693/DOCUMENTO_Rilanciare – le – politiche – pubbliche – per – l%E2%80%99abitare.x26901.pdf](https://www.sicet.it/attachments/article/693/DOCUMENTO_Rilanciare_-_le_politiche_-_pubbliche_-_per_-_l%2%80%99abitare.x26901.pdf)

²³ E. BELOTTI, S. ARBACI, *Regimi di welfare, sistemi abitativi e spazializzazione della disuguaglianza: uno sguardo intersezionale sulla letteratura comparativa negli studi abitativi e di welfare*, in *Politiche Sociali*, 1, 2024. Su questo aspetto è significativo quanto riportato nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2024 – 2026 ove si riporta che: “*si è molto discusso dei modelli di welfare community, politiche di wellness e progettazione partecipata, riferimento secondo i quali il benessere si declina nella promozione dei potenziali fattori che agiscono per garantire elevati livelli di qualità della vita. La questione chiama in causa diversi ambiti di policy, ciascuno con la propria specificità. In questa sede può essere utile orientare la riflessione in un'ottica che valorizzi progetti e percorsi mirano sia a garantire le condizioni ottimali per la coesione sociale sia a coinvolgere direttamente i potenziali destinatari delle misure nei propri percorsi di inclusione sociale ed economica, in entrambi i casi con un ruolo centrale da parte di istituzioni locali, servizi e attori del Terzo settore, nell'ottica delle responsabilità condivise sopra definita. Rientra nella capacità di promuovere benessere e integrazione anche il secondo aspetto, collegato alla capacità da parte dei servizi di valutare e proporre risposte diversificate in base alle esigenze dei potenziali target vulnerabili*”.

Conseguentemente, la politica sociale può coincidere con la politica abitativa, ossia una: «politica della casa che dovrebbe far sì che chi ha la casa non la perda»²⁴.

3. *L'abitare come servizio*

Svolte tali precisazioni, se è vero che, come già esposto, le politiche abitative costituiscono, ad avviso di molti, il pilastro traballante ma basilare del *welfare state*, allora è d'obbligo una concezione nuova di abitare come servizio, a cavallo tra le politiche abitative e sociali²⁵, che preveda l'apporto di un insieme integrato di interventi offerti anche dal terzo settore (c.d. *welfare mix*)²⁶.

Tale impostazione conduce dunque al progressivo superamento di una concezione meramente edilizia delle politiche per la casa, in favore di una *vision* più integrata fondata sul riconoscimento del diritto all'abitare che non si esaurisce nella disponibilità dell'alloggio, ma comprende anche la qualità dell'ambiente urbano, l'accessibilità ai servizi, la sostenibilità ambientale e la dimensione relazionale della vita comunitaria²⁷.

D'altronde l'evoluzione verso forme sociali più progredite assegna allo Stato il compito concreto: «di intensificare e approfondire l'attività di protezione delle predette categorie allo scopo di conferire loro quella parità di dignità sociale e quella sicurezza di vita di cui sono prive, caratterizzando dinamicamente la nostra intera struttura sociale»²⁸.

²⁴ G. RABAIOTTI, *La Questione abitativa La casa – torre. Prima che diventi babele*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 4, 2024. Vd. anche C. GIDE, *Economie Sociale*, Larose – Tenin, Paris, 1905, trad. it. da G. MORTATA, *Economia sociale*, casa Editrice dott. Francesco Vallardi, Milano, 1908, p. 195 ove si afferma che «tutti i progressi della civiltà mentre concorrono a facilitare tutti gli altri bisogni, sembrano cospirare, all'opposto, per rendere più difficile e più oneroso quello dell'alloggio». In altri termini una misura di sicurezza sociale concernente l'abitazione.

²⁵ E. BELOTTI, M. BRICOCOLI, *L'integrazione tra politiche abitative e politiche sociali come campo di sperimentazione: uno sguardo ravvicinato al welfare che viene*, in *Politiche Sociali*, 1, 2024.

²⁶ F. BETTINI, *Community led housing: modelli di abitare alternativi nel panorama europeo e internazionale*, in AA.VV., *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Il Mulino, Bologna, 2019.

²⁷ AA.VV., *Managment pubblico*, op. cit. Si riporta l'esempio della tutela della salute che dipende dalle erogazioni del sistema sanitario ma anche da sicurezza stradale, meno inquinamento, sicurezza alimentare, etc.

²⁸ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, 1957.

Ponendo in disparte la concezione di Stato minimo, c'è da premettere che l'evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia e nella società è stata profondamente influenzata dai vincoli derivanti dalla finanza pubblica²⁹. In proposito mette conto rilevare che in un contesto di forte insostenibilità sul piano sociale, il dibattito che anima persistentemente le agende politiche di tutti i paesi sviluppati, si incentra su quale sia l'estensione corretta dello Stato e quali debbano essere i diritti da garantire, distinguendo tra spese produttive sulle quali investire e spese improduttive, cioè da tagliare³⁰.

Per meglio comprendere il problema, con la limitazione all'indebitamento (ossia il mezzo con cui si finanziavano i diritti sociali) e l'*austerità* della finanza pubblica, il decisore pubblico è chiamato ad analizzare sotto l'aspetto del risultato economico, servizi con redditività positiva ed altri, invece, che possono essere erogati o usati accettando perdite o disavanzi in settori soggetti a fallimento del mercato³¹.

In tale ambito il Legislatore italiano, nell'arco di quest'ultimo ventennio, ha adottato un modello apparentemente "generalista" intervenendo sporadicamente, vieppiù con azioni disorganiche spesso dettate da situazioni di emergenza «al punto che la questione abitativa si è ridotta a un affare di famiglia»³²; successivamente si è assistito a un'eccessiva sclerotizzazione del sistema che ha di fatto condotto lo Stato ad abbracciare il modello cosiddetto residualista³³.

Emblematica, in tale senso, è come già ricordato la situazione in cui versano le ATER/IACP che, come in una fase di *perestroika*, stanno attraversando un periodo segnato dalla difficoltà di ridefinire la propria

²⁹ Ci si permette di rinviare, sul punto, allo scritto di A.V.A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2019.

³⁰ A. CIARINI, *Welfare eco – sociale e servizi di base universali. Riconciliare crescita, coesione sociale e sostenibilità ambientale* in *Economia e società regionale*, XLIII (1), 2025.

³¹ Ad es. un immobile di proprietà pubblica può essere messo a reddito affittandolo a uffici o albergatori o concesso in comodato gratuito ad associazioni di volontariato o usato come piattaforma di aggregazione sociale a mo' di centro giovanile.

³² A. ZELLA, *Dalla proprietà alla non proprietà dei beni comuni: l'evoluzione della funzione sociale*, Annuali 2016, Anno IV, Dipartimento Jonico in sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture, 2016.

³³ A. DIVARI, *Abitazione sociale: dati e bisogni*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 3, 2019.

identità e missione: «non più enti di costruzione di immobili, ma nemmeno operatori di welfare a pieno titolo»³⁴.

In questa prospettiva l'ERP, anticipando quando si dirà nel seguito, ove intesa come attività assistenziale sociale, potrebbe concretizzarsi in un vero e proprio servizio di protezione sociale, in quanto finalizzato alla soddisfazione di un bisogno fondamentale della collettività³⁵ che si pone in stretta correlazione con il *munus* del servizio di assistenza sociale in favore dei membri più vulnerabili³⁶; ciò è quanto si prefigge il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2024 – 2026 di cui all'All. 4 del Decreto 2 aprile 2025 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che prevede il nesso di interdipendenza sistemica tra politiche abitative, sociali e economiche.

4. *L'abitazione come servizio sociale di protezione*

Prima che la fiamma di Prometeo evapori, dobbiamo prender le mosse dalla circostanza che l'abitazione è universalmente riconosciuta quale misura di sicurezza sociale, ossia un servizio pubblico di protezione sociale di natura assistenziale, il cui riconoscimento normativo in Italia può farsi risalire, in via sistematica, perlomeno al R.D. 28 aprile 1938, n. 1165³⁷, quando non alla L. Luzzati del 31 maggio 1903 n. 254³⁸.

Sul punto, diversamente da altri Stati europei, non si può sottacere come la nostra Carta fondamentale non rechi però alcuna norma specifica sul diritto all'abitazione, neppure in tema di ripartizione di competenze

³⁴ E. PEROBELLI, F. VIDÈ, R. SAPORITO, *Convergenze pericolose nell'Edilizia Residenziale Pubblica*, in Welforum.it: http://www.welforum.it/convergenze-pericolose-nelledilizia-residenziale-pubblica/?fbclid=IwAR0-XEFYUhyIbPxT-3kzf_F2RhYqo09KRss8EpRkBHMHSRr_rjn_E7-l7i0.

³⁵ Non a caso, nella L. 865/1971, la casa è inquadrata come servizio sociale perché costituisce un bisogno fondamentale della collettività.

³⁶ La Raccomandazione europea REC 17/01/2001 del Comitato dei Ministri degli Esteri alla lett. o) riconosce che: «il Servizio Sociale promuove l'assistenza sociale alle persone ai gruppi, alle comunità favorisce la coesione sociale, in periodi di cambiamento e supporta i membri più vulnerabili della comunità, in collaborazione con gli stessi utenti, le comunità ed altri professionisti».

³⁷ Una delle primissime definizioni di servizio pubblico di ERP la si deve allo scritto di M. NIGRO, *L'Edilizia popolare come servizio pubblico*, op. cit. L'A. ha cura di sottolineare che: «Lo Stato Moderno si è arricchito dei valori dello Stato di diritto, e sembra riproporsi il fine del benessere (Wohlfahrt, Wohlstand) dei cittadini, proprio dello Stato di polizia».

³⁸ A. DIVARI, *De social housing#an italian brief history*, in *Nomos*, 1, 2019, Roma.

fra Stato e Regione³⁹; siffatto diritto non è garantito in sé ma in quanto strumentale alla soddisfazione di altri bisogni primari delle persone. Ciò si desume indirettamente dalla Costituzione nel suo complesso e, più segnatamente, da alcune disposizioni costituzionali connesse alla attuazione del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.), alla dignità della persona (art. 2 Cost.), all'esercizio dei diritti di libertà, tra cui la libertà di domicilio, *sub specie* di luogo idoneo a garantire indebite interferenze (art. 14 Cost.), il diritto a formare il proprio nucleo familiare (artt. 29 – 31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.), nonché, per la maggioranza, il diritto richiamato all'art. 47, co. 2, Cost, ove si favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà⁴⁰.

L'affermazione della dimensione *social* dell'alloggio si inserisce invero nel più ampio consolidamento dello Stato come ente erogatore di servizi. Il passaggio allo "Stato dei "servizi" è stato caratterizzato dalla produzione diretta di prestazioni da parte delle istituzioni pubbliche, a fronte di una crescente diversificazione delle funzioni amministrative⁴¹.

³⁹ P. VIPIANA, *La tutela del diritto di abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, 10, 2014. G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto di abitazione?*, cit., p. 12, ove l'A. afferma che «Potrebbe essere individuato un ulteriore silenzio, in Costituzione, in tema di diritto all'abitazione. Anche nel novero della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni». Sia consentito indicare anche A.V.A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, op. cit.

⁴⁰ *Ibidem*. L'A. riporta che la Cost. Portogallo (1974) art. 65, comma 1, attribuisce a tutti il «diritto ad una abitazione di dimensione adeguata, in condizioni di igiene e comodità e che preservi l'intimità personale e la riservatezza familiare» e comma 2, che demanda allo Stato, anche in collaborazione con gli enti locali, una serie di compiti per «assicurare il diritto all'abitazione»; Cost. Spagna (1978) art. 47 il quale prevede che «tutti gli spagnoli hanno diritto a un'abitazione decorosa e adeguata» e che «i poteri pubblici si adopereranno per creare le condizioni necessarie e fisseranno le relative norme per rendere effettivo questo diritto»; Cost. Svezia (1974) art. 2, comma 2 in base a cui il potere pubblico deve «tutelare il diritto... alla casa». Invece le Costituzioni di altri Stati non sanciscono il diritto all'abitazione, ma si riferiscono in modo più generico al soddisfacimento del bisogno dell'abitazione: vd. Cost. Paesi Bassi (2002) art. 22, comma 2 che menziona il compito delle autorità di «fornire una sufficiente sistemazione abitativa»; nonché Cost. Grecia (1975) art. 21, comma 4, il quale stabilisce «L'acquisto di un alloggio da parte di coloro che ne sono privi, o che sono alloggiati in modo precario, forma l'oggetto di una cura particolare da parte dello Stato». In altri Stati il diritto all'abitazione non è previsto in sede costituzionale, ma è disciplinato a livello legislativo: ad es. in Francia la legge n. 90 – 449 del 31 maggio 1990 ha sancito il «droit au logement» e la legge n. 2007 – 290 del 5 marzo 2007 detta «loi Dallo» sancisce il «droit au logement opposable» prevedendo due tipi di ricorsi per farlo valere.

⁴¹ AA.VV., *Managment pubblico*, op.cit.

In siffatto contesto, il lemma “servizio” può assumere una valenza poliedrica per attività tutt’altro che omogenee⁴².

Al fine di comprendere quanto si va argomentando, non può sfuggire che allorquando tale attività è organizzata e attuato dallo Stato per soddisfare esigenze di carattere sociale, essa rientra per definizione nella definizione di servizio pubblico⁴³ in quanto preordinato al soddisfacimento di interessi: «intrinsecamente legati all’effettivo godimento dei diritti fondamentali ed in particolare dei diritti sociali»⁴⁴.

La *ratio* del servizio relativo alla ERP è pertanto indubbiamente quella di garantire il soddisfacimento del bisogno abitativo mediante un servizio, pubblico, di carattere spiccatamente sociale: «al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (v.d. di recente C. Cost., n. 1/2026 che indica in termini analoghi C. Cost n. 168/2014, n. 147/2024 e n. 44/2020, n. 1/2025)⁴⁵.

⁴² Sotto il profilo oggettivo, ove si ponga enfasi al risultato, un servizio può essere costituito da un insieme continuo di azioni tendenti verso un obiettivo finale, (a prescindere dal soggetto erogatore), cioè una prestazione di *facere* diretta alla produzione di un’utilità. Sotto il profilo soggettivo, ove ci si appunti sulla creazione di valore, un servizio è associabile all’applicazione di competenze quali le conoscenze e le *skills* in favore di un utente. D’altro canto, sotto il profilo funzionale, secondo l’angolazione prospettica dell’utente, un servizio costituisce un *tool* che gli consente di raggiungere un determinato obiettivo per la soddisfazione di bisogni primari.

⁴³ La nozione di servizio pubblico risulta in ogni caso di difficile inquadramento come ha a segnalare M. S. GIANNINI, *Il potere pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1986. V.d. sul tema anche F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1959.

⁴⁴ A. ARENA, *La nozione di servizio pubblico nel diritto dell’integrazione economica*, in Collana di studi comunitari n. 13, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 3. ove, si è ricordata la definizione del servizio pubblico come una: «fortunosa espressione» in M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 105.

⁴⁵ Sul punto si ricorda che la Corte costituzionale ha più volte ricordato, come ribadito nella sentenza n. 67/2024, che il diritto all’abitazione è un diritto sociale inviolabile (sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché ordinanza n. 76 del 2010), funzionale a che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana (sentenza n. 217 del 1988, n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). In questa prospettiva, si consideri che, a ben guardare, il servizio abitativo potrebbe pure essere ricondotto ai servizi pubblici essenziali della L. n. 146/90, in quanto volto: «a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all’assistenza e previdenza sociale, all’istruzione ed alla libertà di comunicazione».

Per l'effetto da molti lustri la Corte Costituzionale ha sancito che ogni scollamento tra il requisito della residenza stabile e «qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente» appare «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» e illegittimo rispetto all'art. 3 Cost. con riferimento sia ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, sia al secondo comma, poiché contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (C. Cost. n. 44/2020)⁴⁶.

A ciò aggiungasi, con maggior impegno esplicativo, che il diritto di abitazione, inteso come misura di sicurezza sociale, trova un solido ancoraggio nel sistema delle fonti europee.

Per il Pilastro dei diritti sociali in UE (16 aprile 2017) le persone in stato di bisogno e prive di risorse sufficienti hanno diritto ad avere accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità. In parallelo la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 34) riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e abitativa al fine di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti. L'accesso universale all'alloggio è bensì inquadrato come Servizio di Interesse Economico Generale (SIEG) ai sensi dell'art. 106, par. 2 del TFUE. Come evidenziato nel parere del Comitato economico e sociale sul tema: «aspetti problematici di una definizione dell'edilizia abitativa sociale come SIEG» il servizio pubblico presenta un carattere sociale e la Commissione ritiene che l'alloggio sociale debba essere definito in diretto collegamento con i cittadini svantaggiati o i gruppi sociali più svantaggiati.

Ancora. Nel panorama internazionale non possono esser dimenticati l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani e l'art. 11 PIDESC che riconoscono nell'abitazione una componente necessaria del diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio della persona e della famiglia, nonché del diritto ad un livello di vita adeguato e al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita⁴⁷.

⁴⁶ C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territorial per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in forum di *Quadermi costituzionali*, 3, 2020, <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0044s20.html>.

⁴⁷ P. CHIARELLA, *Il Diritto alla Casa: un bene per gli altri beni*, in *Rivista di scienze della comunicazione*, 2, 2010, Franco Angeli, Milano.

“*Abracadabra*”: nelle locuzioni “diritto alla casa” convergono perciò tutti quei valori, quelle esigenze e quelle garanzie di carattere giuridico, etico e sociale che consentirebbero ad ogni singolo individuo di avanzare pretese antropogeniche nei confronti dei pubblici poteri⁴⁸; uno spazio fisico e dignitoso ove poter legittimamente manifestare la propria personalità e garantire lo sviluppo psicofisico dell’essere umano in una determinata collettività⁴⁹.

In questo modo che le politiche abitative sono così entrate a far parte dei modelli contemporanei di *welfare* urbano e metropolitano, orientati al miglioramento della qualità della vita e promozione della coesione sociale⁵⁰.

5. *Il servizio sociale abitativo*

La matrice delle prestazioni in ambito abitativo è storicamente riconducibile all’assistenza sociale, ossia al *proprium* dell’assistenza sociale laica e, prima ancora, religiosa⁵¹.

L’attuale configurazione del servizio sociale si colloca in esito ad un percorso evolutivo contrassegnato da profondi mutamenti del quadro giuridico dell’assistenza e delle politiche abitative.

Con il sorgere delle prime città industriali europee si è assistito ad una palingenesi urbanistica e di politica sociale⁵². Il rapido processo di inur-

⁴⁸ E. OLIVITO, op. cit.

⁴⁹ Il diritto ad un’abitazione adeguata è infatti uno dei diritti fondamentali sancito in numerosi trattati internazionali tra cui, a titolo esemplificativo: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (art. 25), Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (art. 11), Convenzione Europea dei Diritti Umani (art. 3), Convenzione Internazionale per l’Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale (art. 5).

⁵⁰ Es. L. 208/2012 o il PINqua. Qualità della vita + inclusione sociale= misura 5 PNRR – politiche pubbliche in tema di servizi sociali/abitativo

⁵¹ Si fa riferimento all’importante sistema di assistenza sociale ecclesiastica di matrice caritatevole (conservatori, ospedali, ospizi) un’importante filone di intervento è infatti quello riconducibile alla filantropia di Miss. Ottavia Hill che, nel 1865, acquistò case miserevoli e le affittò a tenui prezzi di locazione v.d. A. DIVARI, *SocialHousing#an Italian brief history*, in Nomos, 1/2019, Roma.

⁵² La nascita del servizio sociale nel contesto europeo è fatta derivare al 1869 a Londra con il C.O.S. (Clarity Organization Societies), fondato da William Gladstone, John Ruskin e Ocativa Hill che ha istituito, *inter alia*, l’assistente sociale di fabbrica; i fondamenti concettuali sono stati poi sviluppati per mano di Ottavia Hill e Mary Richmond. C. WOODARD, *The C.O.S. and its Place in History: A Review Article*, in Vol. 18, 4, 1961, Oxford University Press.

bamento delle masse operaie ha fatto emergere nuovi bisogni collettivi, tra cui quello abitativo assunse un rilievo eminente.

In tale contesto, la Legge Crispi n. 6972/1890, con il suo regolamento di esecuzione, ha segnato un passaggio decisivo verso la pubblicizzazione dell'assistenza mediante la trasformazione delle congregazioni di carità e le istituzioni pubbliche di beneficenza che possono costituire i primi strumenti di intervento pubblico a favore delle fasce sociali più deboli nelle città industriali⁵³.

La città italiane hanno assunto le sembianze di una sorta di organismo le cui condizioni dipendono dalle singole parti di cui è costituito mentre «ciò che caratterizza il bisogno di abitazione è che il suo soddisfacimento non è d'origine privato, ma d'interesse pubblico»⁵⁴. Per vero lo Stato è intervenuto in maniera limitata «non tanto conscio delle esigenze della società che deve tutelare, ma pressato dalle situazioni di estremo bisogno in cui versano i più poveri», dove per questa ragione «*le prime leggi adoperano l'espressione* «case popolari, in quanto destinate alle classi più povere ammassate soprattutto nelle grandi città industriali»⁵⁵.

L'Edilizia popolare è dunque nata come aspetto della beneficenza sia per l'oggetto delle attività, che per i suoi destinatari, per il ruolo assegnato ai soggetti operatori, e per la sua estraneità all'apparato statale⁵⁶.

⁵³ F. ENGELS, *La condizione della classe operaia in Inghilterra secondo un'inchiesta diretta e fonti autentiche: 1845*, L. MONGINI, 1899, Roma. Nel 1880 il Congresso Internazionale di beneficenza in Milano ove si concordò che le Amministrazioni delle Opere pie si dovessero adoperare nella promozione della costruzione ed il miglioramento delle case per le famiglie povere. In E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 99, si ricorda che è paradigmatica la vicenda relativa alla pubblicizzazione delle opere pie e degli enti morali, in quanto l'art. 1 della L. 6972/1890 che qualificava tali enti come istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza è stato dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza additiva n. 396/1988 nella parte in cui non prevede che le Ipab regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, così restituendo all'ambito private ciò che dall'ambito private era nato. La legge è successiva allo studio di C. CORRENTI, *L'inchiesta sulle Opere Pie*, in *Riv. della beneficenza pubblica e delle Istituzioni di previdenza*, 1881

⁵⁴ R. DELLA VOLTA, *Le case popolari a Venezia*, in *La Riforma Sociale*, anno XII, vol. XV, 1905, pp. 898 – 904.

⁵⁵ M. SOLINAS, *Il piano di zona per l'edilizia economica e popolare*, CEDAM, Padova, 1985

⁵⁶ M. TRAPÉ, *L'Istituto autonomo per le case popolari: un ente pubblico in cerca di autore*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 1983, Giuffrè Milano.

Accanto alle attività delle Opere Pie, Segretariati Sociali⁵⁷, IACP e Comuni tra la fine dell'Ottocento e le prime decadi del '900, un ulteriore sviluppo si registra nel secondo dopoguerra. Nel 1954 il Comitato di attuazione dell'Ina casa, al fine di agevolare lo sviluppo di comunità, ha istituito l'Ente gestione servizio sociale, trasformato nel 1962 in Istituto servizio sociale case lavoratori (Isscal), cui fu affidata, per il tramite di assistenti sociali, l'attuazione e l'organizzazione dei centri sociali, uno dei primi Servizio Sociale di Comunità nei nuovi complessi urbani⁵⁸.

Successivamente, con la L. n. 865/1971 l'ERP è stato progressivamente qualificata come attività assistenziale e come servizio di protezione sociale finalizzato al soddisfacimento di un bisogno fondamentale della collettività⁵⁹.

Dal punto di vista giuridico, valga per il momento osservare come l'emersione della categoria dei servizi sociali si rinsalda all'indomani processo di decentramento amministrativo avviato con il DPR n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni numerose funzioni in materia assistenziale (concluso nel 1988 con l'abolizione del programma nazionale del CER). Sulla via del diritto⁶⁰, il momento genetico dell'espressione "servizi sociali" è perciò da ricondursi ai decreti di trasferimento delle competenze alle Regioni di cui all'art. 17 del DPR n. 616/1977 mentre, in precedenza la materia è stata attratta nell'orbita dell'art. 38 Cost. (che distingue tra previdenza e assistenza)⁶¹. Invero il Decreto tratta l'edilizia pubblica non nel titolo III concernente i servizi sociali, bensì nel V dedicato all'assetto e utilizzo del territorio.

Un momento decisivo si è concretizzato poi con il D. Lgs n. 112/1998, attuativo della riforma Bassanini, che all'art. 128 ha fornito una definizione

⁵⁷ V. FABBRI, A. LIPPI, *Il Segretariato sociale*, Carocci Editore, 2007, Roma.

⁵⁸ C. MORETTI, *Politiche abitative pubbliche e welfare locale: nuove sfide per il servizio sociale*, in *Riv. Delle Politiche sociali*, 1, 2017, C. BUDA, *Il Servizio sociale di comunità in Italia*, Erikson, Trento, 2018.

⁵⁹ C. MORETTI, *ibid.*

⁶⁰ C. MOZZONE, *Il Servizio Sociale nel contesto globale*, in *Prospettive sociali e Sanitarie*, 3 – 4, 2025, IRS, Milano, si riporta che un momento fondativo della dimensione internazionale del servizio sociale la si ha con la *Première Conférence Internationale du Service Social*, tenutasi a Parigi dall'8 al 13 luglio 1928.

⁶¹ S. M. MOSCARA, *op.cit.*

organica di servizi sociali. Sulla scorta di tale definizione il servizio è erogato per tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nella sua vita, con esclusione di quelle assicurate dal sistema previdenziale e sanitario. Tale definizione, (di poi ribadita dall'art. 2 della L. n. 328/2000), rappresenta, in una visione di sistema, il primo tentativo di configurare i servizi sociali come un sistema unitario ed integrato degli interventi e servizi sociali, così allontanando il sistema della beneficenza pubblica⁶².

Su queste basi si colloca dunque la Legge quadro di riforma dei servizi sociali n. 328/2000 che ha introdotto un sistema integrato di interventi e servizi sociali su scala nazionale (art. 2, co.1) a sostegno dei Leps laddove, all'art. 1, co.7 si precisa che: "Le disposizioni della presente legge costituiscono i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione". La riforma ha superato la precedente concezione frammentaria dell'assistenza, delineando un modello a rete fondato sulla collaborazione tra i diversi livelli di governo e sull'integrazione tra gli operatori del sistema. L'innovazione più significativa riguarda l'approccio nei confronti dell'utente del servizio: «non più mero portatore di bisogno, ma persona titolare di diritti, considerata nella complessità delle proprie condizioni di fragilità e delle proprie potenzialità di autonomia»⁶³.

Rato quanto sopra, la materia servizi sociali è stata collocata, prima della riforma costituzionale del 2001, nel contesto della distribuzione delle potestà legislative nell'ambito della competenza concorrente. La riforma del 2001 ha poi traslato tale materia nell'ambito della competenza residuale delle Regioni, mantenendo allo Stato la competenza esclusiva nella de-

⁶² Come noto, ai sensi dell'art. 59, co.1 del D.lgs. n. 112/1998 sono mantenuti allo stato le funzioni e i compiti relativi, lett.a) alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali.

La legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, art. 1, co.2, D.lgs. n. 112/1998 vi è *discrimen* tra nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana (libertà, vita, salute) che son riconosciuti a tutti con altri diritti pur essi fondamentali destinati a soddisfare bisogni primari, che costituiscono il perimetro di prestazioni assistenziali ricondotte all'art. 80 L. 388/2000.

⁶³ S. M. MOSCARA, op. cit.

terminazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. Tali livelli come noto costituiscono lo strumento volto a garantire su tutto il territorio nazionale un nucleo minimo uniforme di diritti sociali⁶⁴.

I Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) sono stati definiti solo dalla legislazione più recente. La L. 30 dicembre 2021, n. 234, all'art. 1, co. 159 stabilisce che essi consistono negli: «interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità»⁶⁵.

Fermo rimanendo il quadro normativo, alla luce di quanto si è sin qui detto, l'ERP può dunque rientrare pienamente tra le prestazioni sociali di cui all'art. 1, co. 2 L. 328/200 e 128, co. 2 D.Lgs. n.112/1998, in quanto finalizzata al soddisfacimento di un bisogno primario della persona con la funzione di attuare i principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà, coesione sociale e sviluppo delle comunità territoriali⁶⁶, come riconosciute anche nella definizione che si rinviene nell'art. 1, co.1, lett. d), del D.P.C.M. n. 159/2013⁶⁷.

⁶⁴ Con C. Cost. ord. n. 526/2002 si è ricordato che il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha conferito alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla gestione e attuazione interventi in materia di ERP e che l'assegnazione e gestione degli alloggi di ERP costituisce espressione della competenza spettante alla Regione in questa materia.

⁶⁵ Approvazione del Piani nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021 – 2023. Declinazione degli ambiti di integrazione delle politiche sociali, p. 25, “politiche abitative”, v.d. in P. SPANO, *Riflessioni a margine della recente legge regionale su assetto organizzativo e pianificato degli interventi e servizi sociali*, in *Il Diritto della Regione*, 1, 2024, pp. 123 – 137.

⁶⁶ C. DI COSTANZO, *I servizi sociali tra esigenze di uniformità, sperimentazioni regionali e libera circolazione delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2024.

⁶⁷ d) «Prestazioni sociali»: si intendono, ai sensi dell'articolo 128, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dell'articolo 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

6. *L'ERP è servizio sociale*

In balia del disordine normativo, la Corte Costituzionale ha da molti lustri svolto un ruolo creativo fungendo da base assiologica di una molteplicità di normative statali e regionali, tanto da assurgere al rango di vera e propria fonte del diritto, sicchè domani uno sconosciuto potrà dire con innegabile buon senso proprio ciò che la Corte Costituzionale pensa e dice da sempre⁶⁸.

In questo ginepraio l'ERP figura un istituto proteiforme, in ogni caso di difficile enucleazione, dai confini imprecisi, posto a traguardo di un percorso abitativo avviato da interventi emergenziali o di offerta transitoria. *In medias res* la Corte Costituzionale, nel precisare alcuni principi fondamentali in materia di accesso alle prestazioni sociali, ha sancito che la prestazione di ERP è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di un bisogno primario ad una esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti “*mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti*” (C. Cost. n. 44/2020), di tal chè l'ERP può collocarsi nell'ambito dei “servizi sociali” di cui all'art. 1, co. 2, della L. n. 328/2000 e dell'art. 128, co 2 del D.Lgs. n. 112/1998.

Il servizio relativo alla ERP è pertanto: «diretto ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (C. Cost. n. 1/2026, C. Cost. n. 176/2000).

A suffragio di tale assunto, la giurisprudenza della Corte ha consolidato tale orientamento, riaffermando che l'ERP risponde al compito della Repubblica di garantire il diritto all'abitazione a coloro che non dispongono delle risorse necessarie per accedere al mercato privato. Nello specifico la Corte ha posto l'accento sul collegamento dei criteri adottati per la selezione dei beneficiari con la funzione del servizio, sancendo che, un requisito incompatibile con il criterio di collegamento si pone “in contrasto con il concetto stesso di servizio sociale” (C. Cost. n. 145/2023 e n. 107/2018)⁶⁹.

⁶⁸ R. WALDO EMERSON's, *Self – Reliance*, The Roycrofters, New York, 1908.

⁶⁹ Su questo aspetto è singolare la posizione della Conferenza delle Regioni condensata nel documento 23/104/CR07EC4 per la quale: «Ogni intervento normativo statale che pretenda

Analogamente è a dirsi, sempre in tema di irragionevolezza dei criteri rispetto alla *ratio* della prestazione sociale, ove la Corte ha anche figurato *apertis verbis* che “*l’ERP è un servizio sociale*” (Corte Cost. n. 67/2024) rispondendo al compito della repubblica di garantire il diritto all’abitazione a chi non ha la capacità economica di accedere al mercato, così soddisfacendo un bisogno primario di ogni persona (Corte Cost. n. 147/2024). Ad ulteriore supporto, la Corte di Cassazione ha da par suo evidenziato la centralità del diritto di abitazione nell’ordinamento costituzionale (Cass. Civ., Sez. II, Ord. del 28/08/2025, n. 24053). Nel caso specifico è stato reputato centrale il coinvolgimento dei servizi sociali delle amministrazioni comunali, che dovrebbero essere in grado di offrire non soltanto l’assistenza concreta ai soggetti deboli, coinvolti nelle occupazioni abusive, specie se necessitano di particolari prestazioni socio sanitarie, ma anche di accompagnare il transito degli occupanti dalla situazione emergenziale dell’occupazione abusiva ad una successiva fase di stabilizzazione in un’adeguata struttura abitativa. A tutto voler concedere l’ERP è frattanto, indubbiamente, un servizio sociale in senso tecnico e dinamico.

7. *Il lep dell’ERP*

Una volta qualificata l’attività di ERP come servizio pubblico sociale, *a fortiori* si deve ritenere che l’amministrazione sia tenuta ad erogare le prestazioni che soddisfano l’interesse dei cittadini definito a protezione necessaria. In tal prospettiva si colloca dunque la previsione costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi che devono essere garantiti in modo uniforme sull’intero territorio nazionale (art. 117, co. II, lett. m) Cost.; disposizione che, lo si ricorda, è funzionale ad assicurare un livello uniforme di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, quale presidio dell’uguaglianza sostanziale come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. n. 282/2002).

di regolamentare in modo uniforme l’accesso all’ERP su tutto il territorio nazionale si configura come invasivo della sfera di autonomia regionale, in contrasto con il principio di sussidiarietà e con l’assetto ordinamentale delineato dal Titolo V della Costituzione. Pertanto, la definizione dei criteri di assegnazione, delle soglie di reddito, delle condizioni di priorità e dei requisiti soggettivi per l’accesso agli alloggi di edilizia pubblica deve essere riservata alla normativa regionale, nell’ambito delle proprie competenze legislative e regolamentari».

Il presente capitolo, *mutatis mutandis*, intende affrontare tale questione con specifico riferimento all'ERP, ambito che appare ancora in fase evolutiva, *incidenter* alla luce del DDL per la determinazione dei LEP approvato nel maggio 2025 (A.S. 1623, c.d. "Calderoli bis")⁷⁰. Tale iniziativa legislativa si pone nel solco delle attività istruttorie svolte dal Comitato tecnico – scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), presieduto da Sabino Cassese, istituito con D.P.C.M. 23 marzo 2023 che, tuttavia, sono recepite solo in parte.

Dal punto di vista sistematico, l'ERP può essere ricondotta alla categoria dei diritti sociali, in quanto finalizzata alla soddisfazione del diritto all'abitazione. Per quanto si è sin qui detto, si tratta di diritti che presuppongono un intervento positivo dei pubblici poteri e che la dottrina riconduce ai cosiddetti diritti di prestazione. La loro attuazione implica scelte discrezionali del legislatore, condizionate dalle risorse disponibili, ma incontra un limite nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che rappresentano la soglia minima di tutela inderogabile sull'intero territorio nazionale⁷¹. I livelli essenziali delle prestazioni assumono una funzione centrale nel sistema costituzionale italiano, configurandosi come uno strumento di garanzia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e, al contempo, quale presidio dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini. La disciplina dell'ERP ha conosciuto nel tempo una progressiva evoluzione istituzionale, caratterizzata dal passaggio da un modello fortemente centralizzato a uno maggiormente decentrato.

In una prima fase, il sistema è stato imperniato su un forte ruolo statale nella programmazione degli interventi: la L. n. 865/1971 ha istituito il Comitato per l'edilizia residenziale (CER) e la L. n. 457/1978 introdotto una programmazione pluriennale di livello nazionale.

Con il già menzionato processo di decentramento amministrativo avviato negli anni Novanta, il D.lgs. n. 112/1998 ha ricondotto la legislazione statale alla determinazione dei soli principi e finalità di carattere gene-

⁷⁰ Il DDL 29 maggio 2025 dovrebbe indicare i principi e criteri direttivi sulla base dei quali dovrebbero essere definiti i LEP nelle materie 117, 3° co. (DDL delega al Governo per la determinazione dei LEP approvato dal Consiglio dei ministri il 29 maggio 2025).

⁷¹ M. G. DELLA SCALA, *Il Social Housing come servizio d'interesse generale tra tutela multi-livello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2019.

rale in materia di ERP (art. 59), trasferendo alle Regioni e agli enti locali funzioni rilevanti in materia di programmazione, gestione e attuazione degli interventi. La Corte costituzionale ha così chiarito che alle Regioni e agli enti locali spettano le funzioni amministrative relative alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore, alla gestione degli interventi e alla determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi e dei canoni (C. Cost., n. 166/2008)⁷².

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, i LEP sono divenuti uno strumento centrale nel sistema di garanzia dei diritti sociali. La riforma ha infatti attribuito alle Regioni competenze legislative in materia di assistenza sociale, ma ha contestualmente previsto che lo Stato determini i livelli essenziali delle prestazioni da garantire in tutti gli enti locali italiani, di tal ch  l'inclusione di una prestazione tra i LEP comporta la sua piena esigibilit  da parte dei cittadini e impone ai pubblici poteri l'adozione delle misure necessarie per assicurarne l'effettiva erogazione. Un importante passo in questa direzione   stato compiuto con la legge di bilancio 2022 (L. n. 234/2021), che ha individuato negli Ambiti territoriali sociali (ATS) la sede istituzionale per la programmazione e l'erogazione dei servizi necessari al raggiungimento dei LEPS⁷³.

Il tema dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) assume dunque particolare rilevanza nel settore abitativo. La determinazione dei LEP costituisce infatti uno strumento volto a garantire l'uniformit  dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, pur in presenza di un assetto

⁷² Dai lavori preparatori della l. cost. n. 3/2001 emerge che la formula originariamente proposta – “livelli minimi di garanzia” –   stata sostituita con l'attuale espressione proprio al fine di sottolineare che i LEP non si esauriscono nella garanzia del nucleo minimo dei diritti, ma rappresentano una soglia di tutela uniforme che le autonomie territoriali sono tenute a rispettare. V.d. F. PESARESI, *La normativa statale e regionale sui livelli essenziali*, in E. RANCI ORTIGOSA (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni, i Quid*, n. 2, Prospettive sociali e sanitarie, La Fenice Grafica, Milano, 2008, p. 105.

⁷³ Nell'ambito dell'assistenza sociale, la vicenda LEP presenta storia travagliata e si connota per una estrema variet  delle modalit  di finanziamento e procedure di determinazione. I primi riferimenti sono le scarse indicazioni della legge quadro sull'assistenza sociale n. 328/2000, e solo con la finanziaria 2022 n. 234 del 2021, si avvia un primo tentativo di riordino dei LEP sociali (si tenga conto che con la revisione costituzionale del 2001 l'assistenza sociale non   pi  una materia concorrente, ma ricade nell'ambito 117, comma 4, Cost.). Prima di questa legge c'era il LEP dell'ISSE ed il LEP introdotta dalla legge di bilancio per il 2021 L. n. 178/2020 che prevede la presenza di ogni ambito territoriale sociale (ATS) di un assistente ogni 5.000 abitanti.

delle competenze caratterizzato da un forte decentramento territoriale ed è dunque di grande attualità nell'agenda delle politiche pubbliche⁷⁴. Nel settore dell'ERP, la giurisprudenza costituzionale ha individuato diversi livelli di competenza. In primo luogo, allo Stato spetta la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinata a soddisfare il bisogno abitativo delle fasce sociali più deboli, quale espressione della competenza esclusiva prevista dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., finalizzata a garantire l'eguaglianza interterritoriale (C. Cost., n. 94/2002). In tale ambito rientra anche la fissazione dei principi diretti ad assicurare l'uniformità dei criteri di assegnazione degli alloggi su tutto il territorio nazionale (C. Cost., n. 121/2010)⁷⁵.

In questo quadro, il servizio pubblico abitativo destinato ai cittadini in condizioni di disagio economico può essere interpretato come una prestazione riconducibile ai LEP, la cui determinazione costituisce presidio dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini⁷⁶.

Il processo di determinazione dei LEP si intreccia a cascata con il dibattito sul regionalismo differenziato. In proposito, la Corte costituzionale ha

⁷⁴ M.P. CASTRO, *Livelli essenziali delle prestazioni sociali, servizio sociale professionale e welfare delle potenzialità*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 2025. Anche in questo frangente, la terminologia utilizzata dal legislatore non è sempre stata uniforme. Si passa dai "livelli essenziali e uniformi delle prestazioni" previsti dall'art. 9 della l. n. 328/2000 ai "livelli essenziali delle prestazioni assistenziali" introdotti dalla l. n. 296/2006. Il riferimento sistematico resta tuttavia la formulazione costituzionale, che parla di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

⁷⁵ Specie nella sentenza n. 121/2010 si specifica che vi è nella competenza statale 117, co. 2, lett. m) la fissazione dei principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale. In ciò vi è che il nucleo minimo del diritto costituisce un limite che la Costituzione implicitamente impone alla scelta del legislatore con la conseguenza che il Legislatore regionale può bilanciare e differenziare ragionevolmente tutto ciò che sta sopra il nucleo minimo ed è garantito dai giudici. V.d. in C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della doppia pregiudiziale? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta Online, Periodico telematico, giurcost.it*, 1, 2020.

⁷⁶ E. D'AVINO, op. cit. La Corte costituzionale ha inoltre chiarito la distinzione tra livelli essenziali delle prestazioni e nucleo minimo del diritto. Quest'ultimo rappresenta il contenuto essenziale del diritto fondamentale che non può essere compresso dal legislatore, mentre il LEP costituisce il risultato di una scelta legislativa statale volta a garantire uno standard uniforme di tutela su tutto il territorio nazionale. In tale prospettiva, i LEP assicurano un livello di protezione tendenzialmente superiore rispetto al mero nucleo minimo del diritto. In altri termini, vi è la necessità di comprendere quale sia in concreto il minimo esistenziale meritevole di essere garantito in ogni caso; il diritto all'ERP esula difatti da condizionabilità, in quanto rientra nel catalogo dei diritti fondamentali e inviolabili (C. Cost. n. 217/1998).

recentemente affermato che i LEP rappresentano uno strumento volto a conciliare l'autonomia territoriale con l'esigenza di garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini, configurandosi come un contrappeso rispetto ai processi di differenziazione regionale (C. Cost., n. 192/2024).

Come anticipato, un significativo impulso al processo di individuazione dei LEP è stato fornito dalla L. n. 197/2022, che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una Cabina di regia incaricata di procedere alla loro determinazione e alla definizione dei relativi costi e fabbisogni standard. Nell'ambito di tale procedimento è stato istituito il Comitato tecnico – scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), il cui rapporto finale ha individuato numerose prestazioni qualificabili come LEP, anche sulla base della giurisprudenza costituzionale (c.d. LEP impliciti)⁷⁷.

Il rapporto distingue tra LEP diretti e LEP indiretti. I primi individuano puntualmente una prestazione cui il cittadino ha diritto, definendone condizioni, modalità e standard qualitativi. I secondi riguardano invece le condizioni organizzative e procedurali necessarie per garantire l'effettiva erogazione delle prestazioni essenziali.

Tra le materie esaminate dal Comitato rientra anche l'ERP, qualificata come materia trasversale che coinvolge diversi livelli di governo. In tale ambito sono stati individuati come possibili LEP, tra gli altri, i criteri di assegnazione degli alloggi, i requisiti minimi degli immobili e le regole relative all'alienazione del patrimonio abitativo, che dovrebbero essere applicati in modo uniforme sull'intero territorio nazionale⁷⁸.

⁷⁷ Rapporto finale CTS con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP – istituito con DPCM del 23 marzo 2023 con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), per fornire supporto alla Cabina di Regia insediata il 9 maggio 2023 – Esito dei lavori esaminato dal Comitato in plenaria il 19 luglio 2023. Attualmente, nell'ordinamento italiano sono rinvenibili molteplici norme statali che hanno individuato dei LEP nelle materie di competenza concorrente e in quelle di competenza esclusiva; a tal proposito si veda lett. c, pg. 18, ove è riportato che sussistono norme che hanno previsto prestazioni non espressamente configurate dal legislatore come LEP, ma individuate *ex post* come tali in sede ermeneutica, tramite svariati interventi della Corte Cost.

⁷⁸ Rapporto finale 2024 CTS con funzioni istruttorie. La Corte costituzionale n. 192/2024. ha dichiarato che resta fermo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto sulla base delle norme dichiarate illegittime commi da 791 a 801bis dell'art. 1 della legge n. 197/2002 e che la determinazione dei LEP dovrà comunque avvenire anche con l'ausilio del lavoro svolto dal CTS con funzioni istruttorie istituito con DPCM del 23 marzo 2023, nel rispetto dei principi costituzionali. In-

Lo stesso Comitato Cassese ritiene tuttavia riduttiva la concezione dei LEP che finirebbe per perpetuare i divari territoriali⁷⁹, per cui è essenziale che lo Stato conservi le prerogative di Stato sociale⁸⁰.

8. I servizi sociali di emergenza abitativa

Senza pretesa di esaustività, nel riallacciarsi a quanto sin qui sostenuto, si rende necessario ribadire che gli assistenti sociali, a partire dalla L. n. 382/1975 e D.P.R. n. 616/1977, (per finire con la L. quadro n. 238/2000), rappresentano il pilastro delle attività assistenziali dei Comuni; i principali protagonisti dell'attivazione e erogazione dei servizi socio assistenziali che, nella loro veste di enti di prossimità all'utenza, detengono gli strumenti per accertare i bisogni e programmare le risposte più adatte (declinazione del principio di sussidiarietà verticale)⁸¹.

In ambito abitativo c'è da segnalare che con il Decreto 2 aprile 2025 è stato previsto il passaggio dalla programmazione all'implementazione effettiva dei LEPs dedicati all'emergenza abitativa che attiene, (estremamente compendiando), alla costruzione di un percorso progettuale di accoglienza e accompagnamento sociale all'autonomia (TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, sent. n. 1622/2025).

dividuate 19 materie ovvero gruppi di materie dal Sottogruppo 11 come rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, 4° – al punto 9. Edilizia popolare – per queste materie è stata preparata scheda – LEP – alla data del 10 dicembre 2024 sono state condivise le schede relative al punto 9. Edilizia residenziale pubblica e sociale: con individuazione di LEP. Nella scheda Sottogruppo 11 Materia n. 9 Edilizia residenziale pubblica e sociale segnala che l'autonomia della materia rispetto a quelle indicate nell'articolo 117 Cost è stata evidenziata dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 27/1996. Si tratta di materia trasversale che incrocia diverse tipologie di intervento pubblico e impegna diversi livelli decisionali. Le disposizioni che determinano LEP in relazione alle competenze enti territoriali sono: i criteri di assegnazione alloggi, i requisiti minimi degli alloggi e l'alienazione – regole che devono essere applicate in maniera omogenea sul territorio nazionale – anche determinazione dell'offerta minima alloggi da destinare ai meno abbienti se esistenti (C. Cost. n. 94/2007, par. 4.3).

⁷⁹ G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del terzo millennio tra PNRR e livelli essenziali delle prestazioni*, *Politica del diritto*, 4, 2023.

⁸⁰ B. ACCETTURA, *PNRR e diritti sociali: una nuova declinazione del diritto all'abitazione. Il paradigma della rigenerazione urbana*, 15, 2023, Società e Diritti, Università degli Studi di Milano.

⁸¹ In T. BERTOTTI, *Il Servizio Sociale in Comune*, Maggioli, Rimini, 2016, si indicano tre tipi di assetti organizzativi presenti nel sistema sociale italiano: il primo strutturato per area, in base ai bisogni degli utenti, il secondo generalista, che considera il territorio come causa e come risposta ai bisogni esistenti, il terzo misto, anche con l'intervento di altre istituzioni.

Su questo punto, in via preliminare, è bene profilare che l'emergenza abitativa è nella sostanza costituita da una quota di riserva percentuale di alloggi disponibili per l'assegnazione di ERP che, anche su proposta dei Comuni interessati, è destinata per Legge regionale a fronteggiare specifiche e documentate situazioni di emergenza abitativa per un tempo determinato (aliquota che è per l'effetto sottratta/separata all'assegnazione ordinaria)⁸². Si tratta, in via generale, di nuclei familiari per i quali non è possibile intervenire con gli strumenti ordinari (ossia con l'assegnazione ordinaria di ERP) a causa di: «mancanza dei requisiti per l'accesso alle misure, all'indisponibilità della risorsa/misura (esaurimento alloggi o risorse disponibili), alla mancata intercettazione del nucleo familiare

⁸² Ad es. la L.R. Veneto n. 39/2017 all'art. 44 afferma che: «Il comune può riservare un'aliquota non superiore al 10 per cento degli alloggi da assegnare annualmente, per far fronte a specifiche e documentate situazioni di emergenza abitativa. Tale limite può essere elevato previa autorizzazione della Giunta regionale. 2. Gli alloggi sono utilizzati per offrire sistemazioni provvisorie anche a soggetti non in possesso dei requisiti di cui all'articolo 25, in tale caso la sistemazione provvisoria non può eccedere la durata di un anno, eventualmente prorogabile di un ulteriore anno. Decorso tale ultimo termine l'alloggio rientra nella disponibilità ordinaria del comune o dell'ATER e deve essere rilasciato. Il provvedimento di rilascio indica un termine, che non può prevedere graduazioni o proroghe, ed è portato ad esecuzione nei modi e nelle forme previsti dalla vigente disciplina processuale». Una disposizione analoga si rinviene nella L.R. Lombardia n. 16/2016 art. 23, co.13 in relazione agli alloggi destinati a Servizi abitativi Transitori (SAT). L'art. 12, co.1, L.R. Puglia n. 10/2014 afferma che «In deroga ai programmi di intervento già approvati, la Giunta regionale, su proposta degli enti proprietari degli alloggi, può riservare un'aliquota non superiore al 25 per cento degli alloggi compresi in detti programmi, al fine di provvedere alla sistemazione abitativa di nuclei familiari in dipendenza di sopraggiunte necessità, quali: a) pubbliche calamità; b) sgombero di unità abitative di proprietà pubblica da sottoporre a lavori di recupero edilizio per effettuare i quali venga riconosciuta dall'organo competente la necessità di sgombero; c) gravi motivi di pubblica utilità; d) sfratti nelle condizioni previste dall'articolo 5, comma 1, lettera a)14; e) assistenza alloggiativa alle donne e agli eventuali figli minori, che versino nella necessità, adeguatamente documentata, di abbandonare l'alloggio in quanto vittime di violenze o di maltrattamenti e che si trovino nell'impossibilità di rientrare nell'abitazione originale». L'art. 31, co.1 della L.R. Calabria n. 32/96 recita che «La Giunta regionale, anche su proposta dei Comuni interessati, può riservare un'aliquota, di norma non superiore al 25 per cento, degli alloggi disponibili per l'assegnazione per far fronte a specifiche documentate situazioni di emergenza abitativa, quali pubbliche calamità, sfratti, sistemazione dei profughi, sgombero di unità abitative da recuperare anche in funzione di programmi di acquisto e recupero, trasferimento degli appartenenti alle Forze dell'Ordine, od altre gravi particolari esigenze individuate dai Comuni, fra cui la permanenza in strutture assistenziali utilizzate dai Comuni stessi di persone senza tetto e in drammatiche situazioni di bisogno, ivi comprese le donne vittime di violenza in qualsiasi ambito sociale e a prescindere dalla loro cittadinanza laddove siano iniziati i relativi procedimenti giudiziari».

con una tempistica che ne consente la risoluzione o la prevenzione del problema»⁸³.

Nello specifico, si tratta di assegnazioni in deroga alla disciplina ordinaria di ERP, ove il Comune è «*legittimato ad integrare le disposizioni regionali in materia*» (TAR Piemonte, n. 186/2015), al di fuori delle graduatorie degli aventi diritto; si tratta di fattispecie che riguardano sovente, a titolo esemplificativo: l'esser senza dimora, soggetti a procedure di sfratto o esecutive o il rilascio dell'immobile in seguito a sentenza di assegnazione dell'alloggio familiare all'altro coniuge, soggetti con patologie croniche e gravemente invalidanti, pubbliche calamità, sistemazione profughi, donne vittime di violenza, alloggi pignorati con decreto di trasferimento già pubblicato⁸⁴.

L'emergenza abitativa è destinata a fronteggiare le gravi emergenze abitative, specie nei Comuni ad alta tensione abitativa, con costi a carico quasi esclusivo dell'erario; si distinguono dalle esigenze abitative ordinarie (soddisfatte da soluzioni abitative a titolo definitivo con canone sociale e oneri a carico dell'assegnatario) in quanto è necessaria una presa in carico da parte dei servizi sociali: «non essendo viceversa adeguata l'assegnazione di un alloggio popolare che non consentirebbe di superare le predette fragilità, ma semmai potrebbe creare ulteriori problematiche di autogestione» (TAR Lombardia, Milano, IV, n. 2685/2024).

Ciò costituisce una corsia preferenziale riservata a particolari categorie di cittadini che è presidiata e gestita, in via pressoché esclusiva, dai servizi sociali comunali nel contesto dell'assistenza abitativa temporanea; nella sostanza, non sorge mai un diritto pieno all'assegnazione permanente dell'alloggio ma un mero beneficio, *sub. specie* di fruizione di un servi-

⁸³ A. BONI, *La gestione dell'emergenza abitativa*, in *welforum.it* del 26/11/2024.

⁸⁴ Ad es. art. 6 del Reg. Reg. Piemonte di cui al Decr. Pres. Reg. 4ottobre 2011 n. 12/R sono considerate situazioni di emergenza abitativa, ai fini dell'applicazione dell'articolo 10 della l.r. 3/2010, quelle dei nuclei che: a) sono assoggettati a procedure esecutive di sfratto o a decreto di trasferimento conseguente a procedura esecutiva immobiliare o a rilascio dell'abitazione coniugale a seguito di sentenza di assegnazione all'altro coniuge; b) devono forzatamente rilasciare l'alloggio in cui abitano a seguito di ordinanza di sgombero o in conseguenza di eventi calamitosi che lo rendano inutilizzabile; c) abitano un alloggio dichiarato, dalla competente azienda sanitaria locale, non idoneo all'abitazione, in relazione alle condizioni di salute di uno o più degli occupanti; d) si trovano nella condizione di profughi o rifugiati; e) risultano ospiti da almeno tre mesi di dormitori pubblici o di altra struttura alloggiativa procurata a titolo temporaneo dagli organi preposti all'assistenza pubblica.

zio abitativo temporaneo, senza canone (o canone *nummo uno*) e costi a carico dell'ente.

Le soluzioni abitative più frequentemente praticate son rappresentate dai centri di pronta accoglienza, sistemazioni in case albergo o in coabitazione o in ostello, alloggi di emergenza sociale di proprietà comunale e di privati. Fermo quanto sopra, v'è da dire che sul punto si assiste ad un vero e proprio ginepraio regolamentare dei Comuni che si son dotati di propri disciplinari e/o regolamenti per l'accesso all'emergenza abitativa⁸⁵; non di rado è prevista una Commissione di Valutazione della domanda, il possesso di stringenti requisiti, la formulazione di una graduatoria alla quale segue un'assegnazione temporanea⁸⁶.

L'eccezionale procedura in deroga, tuttavia, per come enucleato dalla giurisprudenza amministrativa, dovrebbe essere una mera facoltà; un istituto di natura eccezionale per il quale: «è necessario procedere a una rigorosa e oggettiva interpretazione dei requisiti di accesso, in modo da garantire tutela delle reali situazioni di povertà abitativa» (TAR Lombardia, Milano, IV, n. 2828/2025, n. 2368/2023), cui può farsi ricorso in ipotesi eccezionali, sicchè non può mai trasformarsi: «in un ordinario canale alternativo al normale procedimento concorsuale che contempla, invece, la pubblicazione di un'apposita graduatoria» (TAR Sicilia, Catania, Sez. III, n. 2704/2024).

Se queste son le premesse, c'è da dire che si assiste ad una eterogenesi dei fini giacché la gestione dell'emergenza è fronteggiata ricalcando le prassi e i modelli dell'ERP.

Estremamente compendiando, al cospetto dei nuclei più vulnerabili si assiste ad una replica dell'ERP gestita dai Servizi Sociali che, in disparte alla ragionevolezza dei criteri di accesso deliberati dai Comuni, applicano ai

⁸⁵ Tra i tanti v.d. Comune di Ferrara, Regolamento per il sostegno dei nuclei in emergenza abitativa, Comune di Vicenza, Regolamento per l'assegnazione alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica in emergenza abitativa, Comune di Livorno, Disciplinare per l'accesso all'emergenza abitativa, Comune di Mondovì, Procedimento per l'assegnazione alloggi di edilizia sociale per l'emergenza abitativa, Castelfranco di sotto, Regolamento per l'inserimento temporaneo in alloggi e strutture per l'emergenza abitativa.

⁸⁶ Si badi che anche i contratti ordinari di ERP, sebbene nei fatti siano vita natural durante, in molti casi sono di durata temporanea, ad es. L.R. Veneto n. 39/2017 per 5 anni, Reg. Reg. Lombardia n. 1/2004 per 4 anni, L. Prov. Trento n. 15/2005 per 4 anni, L.R. Emilia – Romagna n. 24/2001 per 3 anni.

casi di marcata fragilità modelli di gestione che ben poco si attagliano alle esigenze *de quo*.

9. Conclusioni

La centralità della questione abitativa è assurda all'ordine del giorno nel dibattito europeo. Nel discorso sullo stato dell'Unione del 10 settembre 2025, la Presidente della Commissione europea ha evidenziato come l'accesso alla casa rappresenti una delle principali sfide sociali dell'Unione, alla luce dell'aumento significativo dei prezzi degli immobili e della contestuale riduzione delle licenze edilizie.

Secondo la linea interpretativa proposta, si può frattanto osservare come la questione abitativa presenti un carattere per sua natura multidimensionale, collocandosi all'intersezione tra diverse politiche pubbliche: non più soltanto governo del territorio, edilizia, sanità bensì *welfare*. Per l'effetto, l'abitare non può più essere considerato esclusivamente come un problema urbanistico o patrimoniale, ma una funzione pubblica complessa, situata al crocevia tra politiche abitative e politiche sociali. Una funzione che comporta in capo allo Stato obbligazioni di rispetto, protezione, promozione e adempimento (vieppiù indicate dalla *Guidelines della Commission on Human settlement HS/C/17/INF/6*, 30/03/1999) laddove: «il margine di discrezionalità delle autorità locali è tanto più ristretto quanto il diritto in causa è importante per garantire all'individuo il godimento effettivo dei diritti fondamentali o di ordine "intimo" che gli sono riconosciuti. Tale è il caso dei diritti garantiti dall'articolo 8, che sono diritti di importanza cruciale per l'identità della persona, la sua autodeterminazione, la sua integrità fisica e morale, il mantenimento delle relazioni sociali nonché la stabilità e sicurezza della sua posizione in seno alla società» (Corte EDU, Sez. V, causa Winterstein ed altri c Francia, ric. n. 27013/07, del 17/01/2014 def., par. β)).

Da ciò ne viene che: «I nuovi fenomeni di povertà abitativa non possono essere affrontati attraverso le politiche tradizionali, ma richiedono una diversa strutturazione delle politiche sociali che obbliga a uscire dai confini tradizionali dei vari ambiti: politiche sociali, inserimento lavorativo, politiche socio – assistenziali»⁸⁷.

⁸⁷ C. MERETTI, *Abitare inclusivo: servizi di welfare tra emergenza e innovazione*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 2018.

Muovendo da tale premessa, è opportuno annotare che l'ERP, ove considerata nella sua dimensione assistenziale più ampia, può esser annoverato, per l'appunto, come un vero e proprio servizio di protezione sociale, volto alla soddisfazione di un bisogno fondamentale della collettività, che non pare discernere tra poveri più o meno meritevoli.

Da tale lettura non è disagevole cogliere come l'ambito di ERP sia riconducibile alla *mission* dei servizi sociali di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 328 del 2000 e all'art. 128, comma 2, del D.lgs. n. 112 del 1998, in quanto finalizzata al soddisfacimento di un bisogno primario della persona in uno con l'attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza sostanziale, solidarietà e coesione sociale.

Non può non rilevarsi, peraltro, come tale ricostruzione trovi significativo riscontro anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha da par suo progressivamente delineato, sia pure in via implicita, la configurabilità di un livello essenziale delle prestazioni del sociale in materia di ERP⁸⁸.

La letteratura più recente evidenzia come l'integrazione tra saperi e competenze differenti costituisca un fattore determinante nella gestione dei problemi complessi e nella progettazione di servizi pubblici efficaci⁸⁹. Se così è, appare allora irragionevolmente compressa la funzione svolta dai servizi sociali in materia di ERP⁹⁰ che pare circoscritta al solo polo della presa in carico emergenziale ovvero alla erogazione di fondi *ex post*. Si tratta, peraltro, di un ambito di intervento privilegiato nel quale tali servizi hanno storicamente rappresentato il principale *player*.

Appare altresì irrazionale (e, per certi versi, diseconomica) la frammentazione istituzionale che caratterizza il settore, segnata dalla moltiplicazione

⁸⁸ Nondimeno, è proprio in ragione di tale inquadramento, la materia dell'ERP è stata affrontata soltanto marginalmente dalla Commissione di studio sui livelli essenziali delle prestazioni presieduta da Cassese. Ne viene una persistente difficoltà nel ricondurre sistematicamente l'intervento pubblico nel settore abitativo nell'alveo dei LEP, siano essi configurati in forma diretta o indiretta.

⁸⁹ AA.VV., *The adoption of knowledge integration mechanism in an interdisciplinary research project*, in *Managment Research Review*, op. cit.

⁹⁰ Sul punto si nota che "*ut bibat populus*" le prestazioni dei Servizi Sociali sovente si traducono nella sola erogazione monetaria del sostegno ai beneficiari *ex post*.

di soggetti pubblici e di strumenti di intervento non sempre coordinati tra loro.

A ciò si aggiunga la storica frammentazione concettuale e normativa del settore dell'*housing* sociale, che nel corso di oltre un secolo ha conosciuto una significativa proliferazione di modelli e categorie – dalle case popolari alle diverse forme di edilizia sociale – contribuendo a una marcata segmentazione dell'intervento pubblico. In questo senso si noti che la gestione comunale che transita sotto il *nomen* di emergenza abitativa non è dissimile dalle prassi adottate in materia di ERP per cui si può dire che la *substantia* dell'intervento non ne muta la natura.

Su questo aspetto, in Italia, nell'arco di oltre un secolo, si è peraltro constatato come un pervicace eccesso nominalistico/positivistico abbia prodotto una tumultuosa segmentazione dell'*housing* sociale con il succedersi e/o la convivenza di differenti modelli di azione riferibili a case popolari, case popolari o economiche, case popolarissime, case ultrapopolari, case di edilizia popolare ed economica, case di edilizia residenziale pubblica, di edilizia calmierata, di edilizia agevolata, di edilizia sovvenzionata – agevolata ed, infine, di edilizia sociale (ivi compresi gli alloggi dati in locazione alle donne ospiti dei centri antiviolenza e delle case – rifugio *ex art.* 10, co.3 del D.L. 47/2014, convertito in L. n. 80/2014)⁹¹.

In questo quadro di balcanizzazione, è da annotare che si inserisce anche il vetusto dibattito in ordine alla disciplina degli immobili inoccupati e alle possibili forme di requisizione a fini abitativi⁹², in forza di quanto

⁹¹ Tra i sintomi di tale polverizzazione è doveroso, in sequenza, annotare: la L. n. 94/1951 istitutiva Ente edilizio per i mutilati ed invalidi di guerra, L. n. 200/1952 per i cavernicoli di Napoli (costruzione in Napoli di case ultrapopolari), la L. n. 619/1952 per il risanamento dei sassi di Matera, la Legge n. 640/1954 per la costruzione a spese dello Stato di alloggi popolari destinati ad accogliere le famiglie ivi alloggiare ed il piano per l'eliminazione delle abitazioni malsane (grotte, baracche, scantinati, ecc.), la L. n. 705/1954 di concessione di contributi in annualità per la costruzione di case popolari, la L. n. 640/1954 contenente provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane, la L. n. 79/1954 per l'istituzione dell'Istituto nazionale per le case ai maestri (I.N.C.A.M.), la L. n. 686/1955, che istituì l'Istituto nazionale case per ciechi (I.N.C.C.), la L. n. 183/1956 che costituì l'Istituto Autonomo Case Popolari Mutilati ed Invalidi di Servizio, la L. n. 1225/1964 per i profughi da paesi africani, la L. n. 1288/1961 per il personale centro ricerche nucleari ISPRA, la L. 30/12/1976 dedicata ai lavoratori agricoli

⁹² E. GUARNIERI, *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2025, Giuffrè, Milano. Il saggio costituisce una ricca disamina del panorama

disposto dall'art. 7 L. n. 2248 del 1865 (requisizione di beni privati per grave necessità pubblica in via sussidiaria), coll'esercizio di poteri *extra ordinem*⁹³. Su questo aspetto, confermato che la misura ablatoria si presenta legittima solo quando lo strumento si presenti come assolutamente necessario e insostituibile, è interessante notare che, secondo una recente prospettazione del TAR Sicilia, prima di ricorrere alla requisizione è doveroso attivare i servizi sociali in quanto: «la disciplina del sistema integrato dei servizi sociali (L. n. 328 del 2000) attribuisce al Comune una pluralità di strumenti ordinari per fronteggiare il disagio abitativo e familiare, quali contributi economici, interventi di sostegno alloggiativo, utilizzo di strutture di accoglienza, collocazioni temporanee in case rifugio o alloggi comunali disponibili, attivazione di strumenti coordinati con l'A. per la tutela del minore, tutti strumenti che l'amministrazione avrebbe dovuto valutare prima di ricorrere alla misura massimamente invasiva della requisizione» (TAR Sicilia Palermo, Sez. V, sent. n. 2671/2025). Riassumendo, la funzione sociale nella limitazione della proprietà privata vale solo con carattere di eccezionalità e non può rivestire un alibi alla cattiva amministrazione del segmento sociale.

Rato quanto sopra, in un contesto segnato dalla crescente complessità dei bisogni abitativi, se è vero che *social is beautiful*, il ruolo dei servizi sociali appare allora destinato ad assumere una rilevanza sempre maggiore; in questo senso, ad un primo livello informativo, si ricorda che l'ausilio del Servizio di Segretariato sociale costituisce LEPS primario per assicurare a tutti un accesso che non sia ostacolato da barriere informative; ad un

della legislazione degli Stati UE in materia e un interessante riferimento ad un'ordinanza sindacale del 1953 dell'allora sindaco di Firenze Giorgio La Pira. Il dibattito non è affatto nuovo, sul punto A. M. SANDULLI, *Un giurista per la democrazia, Interventi sulla stampa*, Jovene, Napoli, 1987, in un articolo al Corriere della Sera di lunedì 16 giugno 1980, sottolineava: «come può risolversi il problema dell'alloggio delle giovani coppie e di coloro che – generalmente per problemi di lavoro – sono costretti a cambiare residenza? con la convivenza? Con le requisizioni? Con il dimensionamento autoritativo degli alloggi?». Prima ancora, in materia di decreti vincolistici si veda L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, Fratelli Treves, Milano, 1920.

⁹³ V.d. recentemente TAR Puglia Bari, Sez. III, n. 859/2018. Sul tema è bene segnalare che ove la carenza abitativa sussista da diverso tempo, o qualora si voglia provvedere alla sistemazione di famiglie rimaste senza tetto in conseguenza di sfratto, o quando la situazione di emergenza sia rivolta ad ovviare all'inerzia, protrattasi nel tempo, dalla stessa amministrazione è evidente che quest'ultima, con la requisizione di alloggi intende ovviare a endemiche carenze abitative (v.d. Cons. Stato, Ad. Plen. n. 10/2007. Cons. Stato, Sez. IV, n. 693/1995).

successivo livello gestionale, è poi auspicabile la implementazione di *case manager* e di *care manager* capaci non solo di gestire i percorsi di presa in carico, ma anche di contribuire alla generazione di nuovi servizi insieme agli utenti.

Orbene, per quanto si è sin qui sostenuto, la questione abitativa si rivela, più che un settore circoscritto dell'azione amministrativa, un vero e proprio snodo sistemico delle politiche pubbliche, ove convergono esigenze di inclusione sociale, sostenibilità ambientale e coesione territoriale. Se ne trae perciò che l'ERP non può più essere letta esclusivamente come una politica patrimoniale o urbanistica, ma deve essere ricondotta, in chiave umanitaria, all'ambito delle prestazioni sociali dirette alla tutela di diritti fondamentali della persona garantiti dai LEP, cioè a forme di intervento pubblico integrate e coordinate tra i diversi livelli di governo sotto forma di prestazioni sociali riconducibili al *welfare*; ciò incarna la *mission* primigenia dei servizi sociali: non solo presa in carico di emergenza o erogazione di benefit *ex post* ma, soprattutto, gestione integrata del ciclo di vita del rapporto di ERP, al di fuori dei vincoli del canone ed oneri condominiali, affinché non sia a mancare la tutela abitativa in favore dei meno abbienti.

Reflections on ERP and social services. ERP LEPs and housing policies
Alvise Vittorio Alessandro Divari

Abstract: Il contributo prospetta la questione abitativa come fenomeno multidimensionale collocato all'intersezione tra politiche urbane, sociali e di *welfare*. In tale prospettiva, l'ERP è interpretata come servizio di protezione sociale volto alla tutela di un bisogno fondamentale sovrapponibile alla *mission* dei servizi sociali. L'analisi evidenzia le criticità derivanti dalla frammentazione istituzionale e normativa del settore e la necessità di modelli integrati di *governance*. Ne emerge la progressiva configurazione del diritto all'abitare come dimensione essenziale della cittadinanza sociale.

Abstract: This paper aims to provide a presentation of the housing issue as a multidimensional perspective situated at the intersection of urban, social, and welfare policies. Within this framework, public residen-

tial housing is analysed as a form of social protection service aimed at meeting a fundamental social need that can overlap with social services (as NHS). The essay highlights the institutional and regulatory fragmentation of the sector and stresses the need for integrated governance models and partnership – based approaches. Housing thus emerges as a key dimension of social citizenship and a material assumption for the effective enjoyment of fundamental rights.

Parole chiave: welfare; politiche sociali; abitare sociale; edilizia popolare.

Keywords: welfare; social policies; social services; social housing.

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.

EDITORIALE

El equilibrio entre uniformidad y diferenciación en el Derecho local: un problema clásico y todavía pendiente de solución

Alfredo Galán Galán

SAGGI E ARTICOLI

El (¿nuevo?) principio de diferenciación como criterio de atribución de competencias a los municipios en el ordenamiento español: reflexiones en torno al art. 25.6 LBRL

Gustavo Manuel Díaz González

Diferenciación y financiación municipal en España

Paula Salinas, Maite Vilalta

Il principio di differenziazione nel regime giuridico delle grandi città in Spagna

Tomàs Font i Llovet, Marc Vilata Reixach

¿Es posible para los pequeños municipios abandonar el lecho de Procusto?

Marcos Almeida Cerreda

Oltre il paradigma dello Stato erogatore: lo Stato garante e l'evoluzione degli strumenti perequativi per l'autonomia comunale e la garanzia dei LEP

Elena D'Orlando

Profili finanziari e solidaristici della differenziazione territoriale in Italia

Greta Massa Gallerano

LETTURE E SEGNALAZIONI

«Pour une intercommunalité de la confiance au service des territoires»

J. – M. Mizzon, M. Carrere, Sénat, n. 900, 2025

Florence Lérique

OSSERVATORIO REGIONALE

La fine delle fusioni? Un'analisi critica del fenomeno delle fusioni di Comuni negli ultimi anni in Italia

Andrea Giua, Federico Gusmeroli

NOTE E COMMENTI

Il quadro costituzionale del governo locale: appunti in vista della riforma del Testo unico

Simone Scagliarini

A cinquant'anni dalla l. n. 278/1976: passato, presente e futuro delle Circoscrizioni di decentramento comunale

Lorenzo Alagia

Divagazioni tra ERP e servizio sociale. I LEP dell'ERP e le politiche abitative

Alvise Vittorio Alessandro Divari

ISBN 978-88-498-9086-0



9 788849 890860