

REVISTA
EUROLATINOAMERICANA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 4 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2017 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Nuevo regionalismo italiano y relaciones con los gobiernos locales

New Italian regionalism and the relation to local governments

GIUSEPPE FRANCO FERRARI*

Università Commerciale Luigi Bocconi (Italia)

ferrari.giuseppe@unibocconi.it

Recibido el/Received: 04.04.2017 / April 04th, 2017

Aprobado el/Approved: 12.12.2017 / December 12nd, 2017

RESUMEN:

Se discute el nuevo regionalismo italiano y sus relaciones con los gobiernos locales, haciendo mención al compromiso originario de la Constitución italiana de 1948, analizando las reformas que ocurrieron en los años 1990 y, posteriormente, los entes locales a posteriori del nuevo título V después de 2001.

Palabras clave: regionalismo; locales; reformas; organización territorial; Italia.

ABSTRACT:

This essay discusses the new Italian regionalism and its relations with the local governments, mentioning the original commitment of the 1948 Italian Constitution and analyzing the reforms occurred in the years 1990, and later, the local authorities after the new title V since 2001.

Keywords: regionalism; local entities; reforms; territorial organization; Italy.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* FERRARI, Giuseppe Franco. Nuevo regionalismo italiano y relaciones con los gobiernos locales. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol.4, n.2, p. 7-24, jul./dic. 2017. DOI: 10.14409/rr.v4i2.7127

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



SUMARIO:

1. El plan originario del Título V: artículos 117 y 118; **2.** La creación de las Regiones especiales y de las Regiones ordinarias con las primera y segunda transferencias; **3.** Las reformas de los años Noventa: las leyes Bassanini y la tercera transferencia; **4.** El nuevo Título V y los entes locales después de 2001; **5.** Los intentos de fusión y las Uniones de Municipios; **6.** La temporada del federalismo fiscal y de los costes estándar; **7.** La restricción del fiscal compact y de la spending review y sus repercusiones sobre los entes locales; **8.** El caso de la Provincia; **9.** Conclusiones; **10.** Referencias.

1. EL PLAN ORIGINARIO DEL TÍTULO V: ARTÍCULOS 117 Y 118

En materia de organización territorial del Estado, el compromiso constitucional de la Constitución Italiana de 1948 introdujo por la primera vez en el ordenamiento italiano la fórmula del Estado regional, como modelo intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal y con algunas semejanzas con el Estado autonómico experimentado durante la experiencia republicana española.

Como todo el mundo sabe, las Regiones italianas, a partir del modelo constitucional originario, se diversificaron en dos grupos: las Regiones de estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli Venecia-Julia, Valle de Aosta) y las demás, las Regiones de estatuto ordinario.

Por lo que se refiere al reparte de competencias, el modelo seguido reconocía al Estado la competencia general y a las Regiones algunas competencias enumeradas, en forma de competencia concurrente, es decir con respeto de los principios fundamentales fijados por el Estado.

En lo que respecta al reparto de las funciones administrativas, las Regiones podían ejercer este tipo de funciones sólo en las materias puestas bajo su potestad legislativa concurrente (con posible delegación a Municipios y Provincias).

El artículo 5 establece el principio de autonomía, reconociendo las autonomías locales como entes objeto de un mandato promocional por parte de la República.

En verdad, en relación con los entes locales, no se le dio atención especial a Provincias y Municipios, dado que el mayor interés se dirigió en la novedad constituida por las Regiones. De esta manera, la mayoría de las normas de reglamentación del sistema local italiano fue de origen preconstitucional. Sólo en el 1990, con la ley n. 142/1990, sobre el ordenamiento de las autonomías locales, estos Entes han sido dotados de una nueva disciplina orgánica¹.

¹ La ley n. 142 ha aportado a Municipios y Provincias el poder de dar a sí mismos estatutos propios y reconoció como formas asociativas entre los entes locales las uniones de Municipios, los Consorcios y las Comunidades de montaña. Dos años más tarde, con la ley n. 81/1993 fue introducida la elección directa del Alcalde municipal y del Presidente de la Provincia por los ciudadanos por sufragio universal y directo.



2. LA CREACIÓN DE LAS REGIONES ESPECIALES Y DE LAS REGIONES ORDINARIAS CON LAS PRIMERA Y SEGUNDA TRANSFERENCIAS

En las primeras décadas de la República, la regionalización del territorio fue solamente parcial: fueron activadas sólo las Regiones especiales, con relevantes poderes, entre otras cosas, en materia de Entes locales². Sicilia en el 1946, Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adigio en 1948 y Friuli Venecia-Julia en 1963, con sus Estatutos aprobados por ley constitucional.

Con un significativo retraso respecto a las previsiones constitucionales, las Regiones ordinarias fueron instituidas a partir del 1970, aunque la ley sobre la elección de los Consejeros regionales, la n. 108, es del 1968, en un contexto diferente del que conocieron los miembros de la Asamblea constituyente y como forma de revitalización de la organización del Estado (en particular, como factor de participación de las comunidades territoriales).

En el 1975 fue aprobada la ley délega n. 375, con la que se demandó al Gobierno la tarea de regular la descentralización, a las Regiones y a los entes locales, de las funciones administrativas.

Con el d.lgs. n. 616/1977, de actuación de la ley délega, las funciones administrativas fueron repartidas entre los distintos niveles de gobierno. Es significativo observar que, al mismo tiempo, el legislador nacional avanzó con una reforma del sistema de impuestos de carácter centralizadora, suprimiendo los tributos locales y sustituyendo los mismos tributos con subvenciones estatales. Este proceso suele llamarse segunda transferencia de funciones a las Regiones, siguiente a la primera transferencia realizada con algunos decretos del 1972, sobre la base de la ley délega n. 381/1970. Esta primera transferencia fue realizada teniendo en cuenta materias específicas, sin considerar sectores orgánicos.

3. LAS REFORMAS DE LOS AÑOS NOVENTA: LAS LEYES BASSANINI Y LA TERCERA TRANSFERENCIA

Las llamadas leyes Bassanini, por el nombre del Ministro para la Función Pública, empezaron un *iter* de profunda reforma de la organización y de las actividades de los entes locales. Con la primera ley Bassanini, ley n. 59/1997, se transfirieron algunas funciones a las Regiones y a los entes locales a través de una serie de decretos para la aportación de funciones. Con la segunda ley Bassanini, ley n. 127/1997, fue simplificado el ordenamiento local. Después siguieron la tercera ley Bassanini, ley n. 191/1998, de

² Por ejemplo, véase la sentencia de la Corte constitucional n. 238/2007, con la afirmación que la legislación de la Región especial Friuli Venecia-Julia "no está vinculada a observar las distintas disposiciones del texto único sobre los entes locales", siendo sujeta sólo al principio autonomístico.



modificación y integración de las precedentes, y la cuarta ley Bassanini, ley n. 50/1999, sobre la organización de los Ministerios.

Este proceso, en la literatura italiana, ha sido llamado el federalismo administrativo sin reforma de la Constitución, es decir a través de legislación de rango infraconstitucional, saltando por encima de las Regiones y atribuyendo las funciones de forma directa a Municipios y Provincias.

La Corte constitucional, con la sentencias n. 408/1998 y 125/2003 ha declarado esta reforma conforme a Constitución. Como se afirma en la sentencia del 1998, las transferencias constituyen *“una descentralización que no tiene como objetivo la modificación de la adjudicación de funciones, sino la renovación de las directrices de una coherente asignación de las tareas administrativa entre los distintos niveles territoriales de gobierno”*.

Al final, el Parlamento delegó el Gobierno para reunir en un texto único toda la materia del régimen local, el llamado TUEL (d.lgs. n. 267/2000), hasta el día vigente.

4. EL NUEVO TÍTULO V Y LOS ENTES LOCALES DESPUÉS DE 2001

Durante la decimotercera legislatura, el Parlamento, a culminación de un proceso empezado en la década de los Noventas, aprobó tres leyes constitucionales en materia de ordenamiento territorial:

- la ley constitucional n. 1/1999, de ampliación de la autonomía estatutaria de las Regiones ordinarias, atribuyendo a los órganos regionales toda la competencia procedimental, y también de reforma de la forma de gobierno regional, estableciendo la elección directa del Presidente del Gobierno regional como modelo estándar (por la cual se deriva una fase de reescritura de los Estatutos regionales)
- la ley constitucional n. 2/2001, para la aplicación de una disciplina similar a aquella establecida por la ley constitucional n. 1/1999 en las Regiones con autonomía especial
- la ley constitucional n. 3/2001, de revisión global del Título V de la segunda parte de la Constitución, en las partes ya no modificadas por la ley constitucional n. 1/1999, con el fin de *“sustituir el regionalismo diseñado en 1947 por la Asamblea constituyente por un sistema de tipo federal”*³

Uno de las mayores intervenciones de la reforma del 2001 ha sido la redefinición del reparto de competencias legislativas entre Estado y Regiones.

Con la reforma del 2001, las Regiones se han visto con un paquete de competencias legislativas considerablemente ampliado, en virtud de la revisión del artículo 117: en

³ D'ATENA, A. **Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale**. Disponible en: <issirfa.cnr.it>.



principio, todas las materias no recogidas en el texto constitucional quedan de competencia de las Regiones (en principio bajo la forma de la competencia exclusiva). Desde el 2001 el artículo 117 recoge dos listados: algunas competencias están sujetas a la potestad exclusiva del Estado (art. 117, apt. 2) y las otras (art. 117, apt. 3) actúan en régimen de concurrencia (al Estado le corresponde la fijación de los principios fundamentales de la materia y a las Regiones las normas particulares).

De especial importancia, sobre el tema que nos interesa, es la competencia exclusiva de la ley estatal para determinar “*legislación electoral, órganos de gobierno y funciones básicas de los Municipios, las Provincias y Ciudades metropolitanas*” (art. 117, apt. 2, letra p). La Constitución no considera expresamente la materia “ordenamiento de los entes locales”. En principio, por lo tanto, la misma tendría que ser incluida en las materias de competencia legislativa de las Regiones (art. 117, apt. 4). Claramente, esta afirmación tiene que precisarse, pero es un hecho que la doctrina de la Corte constitucional consideró incluido en la potestad residual de las Regiones la disciplina de las Comunidades de montaña (sentencia n. 244/2005) y de las formas asociativas de Municipios (sentencias nn. 22 y 44/2014). En la doctrina más reciente, sin embargo, la Corte consideró incluida en la potestad exclusiva del Estado también la disciplina sobre las Uniones de Municipios, desoyendo lo dicho con anterioridad⁴.

Desde un punto de vista sistemático y también simbólico, tiene una importancia particular la reescritura del art. 114, donde se afirma que “*la República se compone de los Municipios, de las Provincias, de las Ciudades metropolitanas, de las Regiones y del Estado*” (apt. 1)⁵. Esta formulación, que distingue la República desde el Estado, se consideró por algunos académicos como expresión del principio de la *equiordinazione* entre los entes constitutivos de la República y, por lo tanto, como una fórmula para superar la supremacía jerárquica del Estado sobre los otros entes, los niveles de gobierno se encuentran al mismo nivel. Esta interpretación pronto fue desmentida en la práctica. Ya en 2004 la Corte constitucional afirmó que el Estado y las Regiones no funcionaban sobre un plano homogéneo dentro de la República, siendo existente “*una instancia unitaria*” que “*requiere necesariamente que en el sistema exista un sujeto - el Estado [...] - con el papel de satisfacer plenamente esta instancia*”.

De forma novedosa, se reconoce también que “*los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución*” (apt. 2). Antes de

⁴ Desde este punto de vista, la posición de las Regiones especiales es muy diferente. Es evidente, además, la diferencia con lo que sucede en España: “*la diferencia sustancial entre Italia y España es que en Italia las regiones no han interiorizado a sus entes locales*”. In: SALVADOR CRESPO y RAGONE, p.83. 2011.

⁵ En la originaria formulación del art. 114, la República se dividía en Regiones, Provincias y Municipios, según una visión jerárquica que atribuía la primacía al Estado central.



la reforma del 2001, sólo las Regiones gozaban de un reconocimiento constitucional en relación con la autonomía estatutaria.

En lo que respecta al reparto de las funciones administrativas, la reforma propone una verdadera revolución copernicana (al menos en papel): las funciones administrativas serán asignadas a los Municipios, *“a menos que, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y el Estado”* en aplicación del principio de subsidiariedad, del principio de diferenciación y del principio de adecuación (art. 118, apt. 1).

Así, lo Municipios, por lo menos en el cuadro dibujado por la reforma, se volverían a ser los titulares en principio de las funciones administrativas, planteando un significativo problema práctico y gestional sobre la capacidad de las estructuras organizativas municipales que son, en buena parte de los Municipios, de tamaño pequeño o mediano.

Como se desprende claramente, la reforma ha desplegado un amplio programa de redefinición global del sistema de las autonomías, dejando sin embargo muchas tareas a su implementación. Y es precisamente en este ámbito que han surgido las mayores dificultades. Como afirmado por algunos académicos⁶, la reforma ha tenido virtudes y defectos, entre los cuales el más visible ha sido el abandono de la reforma por el legislador estatal.

En un contexto de ausencia generalizada de normativas actuativas de la reforma, es una excepción la ley n. 131/2003. En resumen, hay varias áreas para que la ley se ha fijado de intervinieron en actuación de la reforma del 2001: el ejercicio de la potestad legislativa regional, la participación de las Regiones en los asuntos UE, la aplicación de la reforma a las Regiones especiales, el ejercicio del poder sustitutivo por parte del Gobierno, la actividad internacional de las Regiones y la aportación de las competencias administrativas.

La ley n. 131 introdujo un mecanismo para la aportación de las funciones administrativas ejercitadas por el Estado y por las Regiones: los entes con potestad legislativa, aplicando el principio de subsidiariedad, habrían aportado las funciones administrativas a los niveles territoriales distintos del Municipio únicamente cuando era necesario *“asegurar el ejercicio unitario, por razones de buen funcionamiento, eficiencia o eficacia de la acción administrativa o por razones funcionales y económicas o por exigencias de programación o de homogeneidad territorial”* (art. 7, apt. 1). Todas las demás funciones debían considerarse pertenecientes a los Municipios (excepto las funciones ejercitadas por las autonomías funcionales), en acuerdo con el principio de preferencia para el nivel municipal. Hay que recordar, a la luz de la evolución posterior, que una de las

⁶ ONIDA, V. Ragioni e speranze nell'attuazione del regionalismo italiano. **Quaderni regionali**. Milano, n. 3, p. 957-967, 2011, p.966.



limitaciones más importantes al funcionamiento de la reforma del 2001 se ha manifestado en la sustancial falta de aplicación de los principios relativos a la asignación de las funciones administrativas, según el art. 118, apt. 1, de la Constitución, sobre cuya base se afirma, *“de una manera falsa e hipócrita”*⁷, la competencia general de los Municipios con relación a todas las funciones administrativas.

En lo que respecta a las funciones fundamentales de los entes territoriales, según lo establecido en el art. 117, apt. 2, letra p) de la Constitución, el mecanismo de delegación al Gobierno establecido por el art. 2 de la ley n. 131 del 2003 se quedó ineficiente (a pesar de algunas prórrogas), dejando inactuada esta porción de la reforma por más de una década. Sólo en el 2012, con el decreto ley n. 95, el Estado introdujo una disciplina sobre las funciones fundamentales de los Municipios (art. 19).

Por lo que respecta, en cambio, las Provincias y las Ciudades metropolitanas, la disciplina sobre la individuación de las funciones fundamentales se introdujo en el 2014, con la ley n. 56 (llamada “ley Delrio”).

Volviendo a la reforma de 2001, de especial interés es la posibilidad establecida por el texto reformado de la Constitución de introducir un nuevo tipo de regionalismo, adicional con respecto al regionalismo ordinario y al regionalismo especial, llamado regionalismo asimétrico caracterizado por la atribución de mayores funciones normativas.

Conforme a lo dispuesto del art. 116, apt. 3, las Regiones pueden gozar de *“ulteriores formas y condiciones particulares de autonomía”* en algunas materias expresamente identificadas a través de un procedimiento de pactación que se concluye con una ley estatal reforzada (adoptada por mayoría absoluta).

Hasta ahora, sin embargo, a pesar de algunos intentos (Lombardia, Piemonte y Veneto), y algunas propuestas hoy debatidas (Lombardia y Veneto), este camino se ha vuelto ilusorio. El procedimiento, de hecho, impone que el Parlamento nacional, después de la iniciativa de la Región interesada y una vez escuchados los entes locales, atribuya a través de una ley a la Región promotora la potestad legislativa en materias que, bajo el régimen ordinario, pertenecen a la competencia concurrente y exclusiva del Estado. El éxito de las negociaciones con el Estado siempre fue un fracaso. También de este punto de vista, por lo tanto, las expectativas generadas por la reforma fueron frustradas, sobre todo por la ausencia de una efectiva voluntad política en su aplicación.

Por lo que concierne las Regiones con autonomía especial, estas sobrevivieron a la reforma y gozan de la nueva disciplina dictada para las Regiones ordinarias en todos los casos en que se prevean *“formas de autonomía más amplias respecto de aquellas ya atribuidas”* (art. 10, ley constitucional n. 3/2001).

⁷ DE SIERVO. p. 149. 2015.



5. LOS INTENTOS DE FUSIÓN Y LAS UNIONES DE MUNICIPIOS

Con la ley n. 56/2014 se han eliminado las Uniones de Municipios para el ejercicio facultativo de todas las funciones o servicios de nivel municipal. Siguen en vigor las Uniones para el ejercicio asociado facultativo de funciones particulares y las Uniones para el ejercicio obligatorio de las funciones fundamentales.

La misma ley considera también la posibilidad de fusiones entre Municipios, introduciendo también *l'iter* de fusión por incorporación (por ley regional y con referendun entre las poblaciones interesadas).

6. LA TEMPORADA DEL FEDERALISMO FISCAL Y DE LOS COSTES ESTÁNDAR

Otra importante serie de principios novedosos contenidos en la reforma del 2001, aquellos referidos a la cuestión financiera local, recibió su orgánica actuación sólo en el 2009, con la ley n. 42.

Después de la reforma de las funciones administrativas (leyes Bassanini), de la reforma de las competencias legislativas, el sistema requería una necesaria finalización a través de la reforma de la financiación: las Regiones se encontraron con más funciones y más competencias legislativas sin detener la necesaria potestad para recaudar impuestos, en un contexto sistemático fundado sobre las subvenciones estatales.

La ley n. 42 desarrolla principios ya contenidos en el art. 119 de la Constitución:

- autonomía financiera con respecto a ingresos y gastos de Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones;
- posibilidad para los entes territoriales de fijar y recaudar sus propios impuestos e ingresos;
- creación por leyes nacionales de fondos de nivelación sin restricciones de dotación;
- financiamiento completo de las funciones públicas a través de los ingresos derivados de las fuentes antedichas.

En comparación con la disciplina anterior, la reforma del 2001 exalta la noción de "tributos propios", especificando que los mismos son "*establecidos y aplicados*" por los entes territoriales.

Entre los principios que caracterizan la actuación del art. 119, tiene particular interés:

- la "*tendencial correlación entre la imposición fiscal y el beneficio conectado a las funciones ejercitadas sobre el territorio con el fin de favorecer la coherencia entre responsabilidad financiera y administrativa*";
- la "*territorialidad de los impuestos regionales y locales y el enlace al territorio de las coparticipaciones a los ingresos de los tributos estatales*";



- la superación del criterio del gasto histórico por el de las *“necesidades estándar para la financiación de los niveles esenciales”* de las prestaciones concernientes los derechos civiles y sociales garantizados en toda la República y de las funciones fundamentales de los Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas.

A partir de la ley délega, en el contexto de un amplio proceso de implementación, fueron adoptados algunos decretos de actuación, entre el 2010 y el 2012, juntamente a la creación de nuevos órganos:

- la Comisión parlamentaria para el federalismo fiscal, con el papel de asesoramiento sobre los esquemas de los decretos legislativos de actuación;
- la Comisión técnica conjunta para la implantación del federalismo fiscal, actualmente suprimida, con el fin de adquirir y desarrollar consideraciones para la predisposición de los decretos de actuación;
- la Conferencia permanente para la coordinación de las finanzas públicas, con representantes de los varios niveles de gobierno y con tareas de definición de los objetivos de hacienda pública, de verificación de la realización de convergencia a los costes de carácter estándar y de asesoramiento en materia de empleo de los fondos de nivelación.

La adopción de los decretos legislativos, de todos modos, no permitió la aplicación efectiva de la perspectiva constitucional, ya que, por su parte, los decretos de ejecución remitían *“la definición de importantes perfiles del nuevo ordenamiento financiero a medidas adicionales”*⁸. Mientras tanto, expiró el plazo para la adopción de estos decretos, relativos a disposiciones integrativas y correctivas, a pesar de la prórroga prevista por la ley n. 85 del 2011.

Además, la combinación de la emergencia presupuestaria inducida por la crisis económica y del debate sobre los impuestos municipales construyó, de hecho, un sistema fragmentario, resultante en un nuevo aplazamiento de la definición de un sistema integral de la hacienda local.

Sacando las conclusiones, sigue siendo válido el juicio expresado por una autoridad en materia, según la cual las Regiones siguen *“alejadas de la apropiación del gobierno de sus ingresos, en consonancia con el modelo de federalismo fiscal resultante por el nuevo art. 119”*⁹, mientras se prolonga *“una larga etapa transitoria que impide la plena implantación de los principios constitucionales y favorece la adopción de medidas provisionales, legitimadas exactamente por las circunstancias excepcionales en que se encuentran la economía en su conjunto y la hacienda pública”*¹⁰.

⁸ IMMORDINO en BIN y FALCON. p.268. 2012.

⁹ D'ATENA, A. **Diritto regionale**. Torino: Giappichelli, 2013. p. 239.

¹⁰ Commissione parlamentare per l'attualizzazione del federalismo fiscale. 2015.



Estos acontecimientos, junto con la “cultura centralista de los aparatos burocráticos del Estado y del los aparatos jurisdiccionales” que han rechazado el Título V «desde el principio, con un boicot sistemático»¹¹, han impedido la plena expresión de las potencialidades que encierra la reforma y la completa expresión de los proyectos que sostienen el nuevo regionalismo.

7. LA RESTRICCIÓN DEL FISCAL COMPACT Y DE LA SPENDING REVIEW Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LOS ENTES LOCALES

El impacto global de la crisis financiera sobre los entes territoriales fue particularmente impresionante, tanto es así que la misma doctrina española ha reconocido que “Italia es, seguramente, el país en el que se han producido las transformaciones más significativas en el ámbito local, sobre todo a raíz de la crisis económica”.¹²

Con el objetivo de limitar el gasto público y cumplir con las demandas de la UE, mediante el uso del decreto-ley, el Gobierno italiano ha intervenido sobre el sistema de las Administraciones locales, con medidas draconianas de recortes que, inevitablemente, terminaron por afectar la calidad de la autonomía local, partiendo de la premisa de la urgencia financiera.

No hay manera, en este contexto, de seguir todo el conjunto de medidas adoptadas, la evolución se puede resumir de esta manera:

- reducción del número de consejeros y de asesores (2009);
- supresión de la contribución financiera del Estado a las Comunidades de montaña (2009);
- reducción de los Consejos y de los Gobiernos provinciales (2010);
- obligación para los Municipios menores de 5.000 habitantes de ejercer las funciones fundamentales a través de convenios o Uniones de Municipios (2010);
- reducción del número de miembros de los órganos regionales, provinciales y municipales (2011);
- obligación para los Municipios menores de 1.000 habitantes de ejercitar en forma asociada todas las funciones y los servicios atribuidos por ley (2011).

En lo que respecta al frente regional, del lado de la reducción de los llamados costes de la política, son dos las intervenciones de mayor amplitud. Se trata del d.l. n. 138 de 2011 (convertido en l. n. 148 de 2011) y del d.l. n. 174 del 2012 (convertido en ley n. 213 de 2012), adoptados por el Gobierno para ejercer un efecto apreciable sobre la representación política regional, satisfaciendo la opinión pública que consideró las Regiones

¹¹ MAZZOLA. 2015.

¹² MORCILLO MORENO, J. La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre. **Revista de Administración Pública**, Madrid, n. 195, p. 303-336. 2014, p.303.



y las autonomías locales “*principales responsables de la explosión del sistema político tanto en el plano moral, como en el financiero*”.¹³

Con el primer decreto se pretendía reducir el número de los Consejeros regionales y de los miembros de los Gobiernos regionales – fijando un tope máximo calculado teniendo en cuenta la población de cada Región – así como los emolumentos y las asignaciones de los Consejeros. Ese objetivo quedó cubierto por el legislador estatal, sobre la base de la competencia en materia de “*coordinación de las Finanzas Públicas*”, permitiendo el acceso a algunas medidas favorables y beneficiosas sólo a favor de las Regiones más rigurosas, detectadas entre aquellas dispuestas a aceptar las restricciones que se han mencionado. La ley de conversión, sin embargo, intervino previendo la aplicación obligatoria de las medidas de contención del gasto.

La adopción del segundo decreto, en consonancia del anterior, se ha dirigido a la reducción de los fondos abonados por los Consejos regionales a sus Grupos, con limitaciones adicionales para las asignaciones de los Consejeros y, sobre todo, introduciendo una serie sin precedentes de controles ejercidos por el Tribunal de Cuentas.

En referencia a este importante intervención, algunos observados han mencionado críticamente el hecho de que estas medidas de control se han solicitado por parte de las mismas Regiones, que se rindieron frente al Gobierno.¹⁴ El d.l. n. 174 del 2012, de hecho, fue adoptado como resultado de las peticiones de la Conferencia de las Regiones, después de un informe considerado por algunos como un ejemplo de “*autolesión regional*”.¹⁵

El decreto en cuestión, aunque no imponiendo la adopción de una serie estricta de medidas de contención de los costes de la política, de hecho ha condenado las Regiones a satisfacer el Gobierno, teniendo en cuenta que el cumplimiento de las medidas requeridas se definió como condición para la concesión al 80% de las transferencias públicas en favor de la Región bajo pena de recorte, en caso de no cumplimiento, de la mitad de los importes del régimen pecuniario de Consejeros y de los miembros del Gobierno regional.

Junto a estas intervenciones, el legislador nacional, a partir de 2009, ha intentado de afrontar los efectos de la crisis financiera a través de la reducción del gasto público, limitando las transferencias financieras a los entes territoriales y pidiendo a los mismos una contribución económica significativa para el saneamiento presupuestario.¹⁶

¹³ VICECONTE, N. La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia? **Le istituzioni del federalismo**, Santarcangelo di Romagna, n. 1, p. 29-55. 2013, p.53.

¹⁴ ANTONINI, L. **Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta**. Quello che ogni cittadini dovrebbe sapere. Venezia: Marsilio, 2013. p.15.

¹⁵ VICECONTE, N. *Op. Cit.*, p.31/43.

¹⁶ Mangiameli, S. **Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo**. Milano: Giuffrè, 2013 p.20-22.



Sin entrar en los detalles, cabe mencionar las conclusiones del Tribunal de Cuentas. En la resolución n. 25 de 2015 (“Relación sobre la evolución de las finanzas territoriales”) ha comprobado que: *“el efecto de las maniobras financieras a cargo de las autonomías territoriales alcanzó, entre el 2008 y el 2015, 40 billones (igual al 2,4% del Pib), de los cuales 21 efecto de las medidas de endurecimiento del pacto de estabilidad interno para las Regiones y otros 19 billones desde el pacto de estabilidad de los entes locales”, a los que se suman «22 billones de recortes en las transferencias estatales [...] y los recortes en la financiación de las necesidades del sistema sanitario gestionado por las Regiones cuantificables en 17,5 billones entre el 2009 y el 2015”.*

El texto constitucional también ha sido objeto de intervenciones, a través de la ley constitucional n. 1 de 2012, de modificación de los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución. Esquemáticamente, la intervención se ha caracterizado:

- por la introducción del equilibrio entre los ingresos y los gastos del presupuesto estatal y de limitaciones al endeudamiento;
- por la introducción del equilibrio de las balanzas y de la sostenibilidad de la deuda pública para todas las Administraciones;
- en el desplazamiento de la materia «armonización de los presupuestos de los entes públicos» desde la potestad concurrente a la potestad exclusiva del Estado;
- en la limitación de la autonomía financiera de los entes territoriales a respetar el equilibrio presupuestario y las restricciones económicas y financieras de la UE;
- en la introducción de limitaciones al endeudamiento de las Regiones, admisible únicamente para *“gastos de inversión”*.

La misma ley constitucional, además, introdujo una nueva fuente reforzada (art. 81, apt. 6, de la Constitución), para la identificación del contenido de la ley de presupuestos, de las normas básicas y de los criterios para asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos y la sostenibilidad de la deuda pública (ley n. 243 de 2012).

En este contexto, también la doctrina de la Corte constitucional terminó, de hecho, secundando el *trend* legislativo y legitimando la reducción aún más de los espacios de juego para la autonomía regional. A este respecto, se recuerda la frecuencia de la referencia a la materia de legislación concurrente *“coordinación de la Finanzas Públicas”*, que se convirtió en el *“verdadero pass par tout que, en ausencia del límite del interés nacional, abrió una vez más a la ley estatal espacios considerados vedados por el texto constitucional así como reformado en el 2001”*.¹⁷

¹⁷ STERPA, A. Il pendolo del “federalismo all’italiana” e la proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi. **Revista d’Estudis Autònoms i Federals**, Barcelona, n. 22, p. 11-63. 2015. p.45.



8. EL CASO DE LA PROVINCIA

La reforma de las Provincias italianas ha constituido objeto de varios proyectos¹⁸, ya a partir de la Asamblea constituyente, entre partidarios de la supresión de la Provincia, fundada sobre la presunta inutilidad de un nivel de gobierno intermedio entre Regiones y Municipios¹⁹, y defensores de la valorización de la Provincia para mejorar la distribución de las competencias administrativas. En los últimos años, las políticas de contención del gasto público han tenido en la mira de nuevo las Provincias.

Último ensayo del fuerte impulso para su supresión está constituido por el intento de reforma constitucional Boschi-Renzi que, sin eliminar las Provincias, quería hacer desaparecer estos entes de la Constitución, dejándolos sin su carácter de órganos constitucionalmente necesarios.

Por otra parte, el mismo legislador de la reforma constitucional derrotada por el *referendum* metió mano a las Provincias, con la ley n. 56/2014, llamada ley Delrio, cuya disciplina en relación con las Provincias fue dictada justo *"en la espera de la reforma del título V de la segunda parte de la Constitución y de las correspondientes normas de actuación"* (art. 1, apt. 51)²⁰.

Desde el inicio de la llamada legislación de emergencia, las Provincias fueron objeto de intervenciones según esta evolución:

- decreto ley n. 201/2011, aprobado por el Gobierno Monti, sobre la cancelación de la elección directa de los Consejeros y de los Gobiernos provinciales, la reducción del número de los miembros de los Consejeros y la reducción de las funciones asignadas a las Provincias;
- decreto ley n. 95/2012, aprobado por el mismo Gobierno Monti, que incluye el regreso de algunas funciones a las Provincias y un intento de racionalización territorial muy amplio sobre la base de criterios geográficos y poblacionales (con reducción del número de las Provincias);
- sentencia de la Corte constitucional n. 220/2013, que declaró la inconstitucionalidad del art. 23 del d.l. n. 201 y de los artículos 17 y 18 del d.l. n. 95/2012, por vulnerar el artículo 77 de la Constitución sobre la base del principio por lo que no puede realizarse una reforma orgánica de las Provincias a través del instrumento normativo inadecuado del decreto-ley, previsto en la Constitución por los casos de extraordinaria y urgente necesidad; la Corte ha establecido, al mismo tiempo, que no se necesita una reforma constitucional para cual-

¹⁸ MANGIAMELI, S. **La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale.** Disponible en: <issirfa.cnr.it>.

¹⁹ Afirma el art. 3 del TUEL: la Provincia es el *"ente local intermedio entre el Municipio y la Región, representa a la propia comunidad, cuida de sus intereses, y promueve y coordina su desarrollo"*.

²⁰ Se ha da observar, sin embargo, que la ley Delrio trata no sólo de las Provincias, sino también de los entes de "area vasta" en su conjunto, incluidas las Ciudades metropolitanas y las uniones o fusiones de Municipios.



quiera modificación del ordenamiento local, siendo necesaria dicha reforma sólo para la supresión de uno de los entes previstos en el artículo 114 de la Constitución o para quitarle su garantía constitucional;

- ley n. 56/2014 que, dejando el objetivo de reducir el número de las Provincias italianas, volvió a establecer la elección indirecta de sus órganos de gobierno, elegidos por los Alcaldes y los Consejeros municipales sin alguna intervención de los ciudadanos, y una fuerte reducción de sus funciones.

Desde la mirada de la organización provincial, la ley Delrio establece este esquema²¹:

- Presidente de la Provincia, elegido por los Alcaldes y los Consejeros de los Municipios entre los Alcaldes, con un mandato de cuatro años y a través de una votación con voto ponderado;
- Consejo de la Provincia, formado por el Presidente y un número de Consejeros dependiente de la población de la Provincia, con funciones de dirección y control. Con mandato de dos años, sus componentes son elegidos entre los Alcaldes y los Consejeros municipales;
- Asamblea de los Alcades, formada por los Alcades de la Provincia y con funciones consultivas. Aprueba el estatuto

La ley 56 inició un procedimiento de reordenación de las funciones no fundamentales de las Provincias, asignando un papel estratégico a las Regiones.

Todas las Regiones ordinarias ya se han ocupado de introducir una nueva reglamentación de las funciones provinciales, mientras que algunas de las Regiones especiales aprobaron leyes de reforma parcial de sus propios entes locales.

Las leyes regionales aprobadas adoptaron una "*gran variedad de soluciones*"²², aprovechando del espacio de diferenciación puesto a disposición de un acuerdo alcanzado en la Conferencia Unificada Estado-Autonomías. Pueden distinguirse estas soluciones:

- i) un primer grupo de Regiones, entre las cuales las más importantes del Norte, confirmaron, de hecho, las previas funciones de las Provincias, excepto algunos raros casos de asignación de las competencias en favor del nivel regional. Esencialmente, las Regiones consideraron que el nivel provincial siguiera siendo el mejor, sobre la base del principio de subsidiariedad, para la realización de funciones no fundamentales;²³
- ii) un segundo grupo de Regiones, en cambio, procedió con una fuerte centralización en favor del nivel regional de las funciones no fundamentales de las Provincias,

²¹ Desde este punto de vista, el sistema italiano se acerca al sistema español en el que, también en este caso con la crítica de una parte de la literatura, las Diputaciones provinciales son órganos de elección indirecta (art. 204 LOREG).

²² GORLANI, M. **Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016**. Disponible en: <federalismi.it>.

²³ FABRIZI, F. **La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata**. Note a margine delle sentt. p. 143-159. 2016. Disponible en: <federalismi.it>.



dejando a este nivel muy poca administración;

iii) por último, un tercer grupo de Regiones ha optado para una solución mediana, transfiriendo muchas funciones fundamentales a sí mismas pero dejando a las Provincias un buen número de ellas.

Junto a este camino, y de una manera no siempre consecuente, el legislador ha actuado con una serie de recortes de los recursos financieros destinados a las Provincias: sin conceder especial importancia a la efectiva cantidad de funciones objeto de la actividad provincial, las Provincias sufrieron de una pérdida de personal, traslado a otros entes, y de recursos financieros, que acabaron por empeorar las condiciones mínimas de operatividad de las Provincias.

Es posible que, en el futuro próximo, se vuelva a debatir sobre algunas cuestiones pendientes y oscurecidas por el debate sobre el referendun y por algunos autores susceptibles de fondar dudas de constitucionalidad: la elección indirecta de los órganos de gobierno de las Provincias²⁴; la naturaleza de entes de hecho instrumentales, sin auténtica autonomía; el empobrecimiento de las funciones provinciales en conflicto con el principio de subsidiariedad y con su naturaleza de entes constitutivos de la República.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la Corte constitucional, con la sentencia n. 50/2016, ha legitimado la ley Delrio sobre el nuevo régimen provincial, al considerar que el principio de cooperación sincera resultaba respetado y, por lo tanto, no había vulneración del papel de las Regiones después del acuerdo alcanzado en la Conferencia Unificada.

También las intervenciones sobre el personal provincial han beneficiado de sentencias favorables de la Corte:

- sentencia n. 143/2016, sobre la reducción de los gastos de las Provincias, considerada legítima en razón de las exigencias unitarias de la coordinación de las finanzas públicas y de la *"prevista supresión de las Provincias una vez realizada su cancelación en el texto constitucional como entes constitutivos de la República"*;
- sentencia n. 159/2016, según la cual es legítima la regulación estatal ya que las disposiciones sobre el personal, constituyendo una etapa fundamental de la reforma, tienen que ser incluidas en la competencia exclusiva del Estado en materia de órganos de gobierno y funciones fundamentales de Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas, y no en la competencia regional residual sobre la organización administrativa de los entes locales.

A pesar de esas decisiones, parece improbable que, en el medio término, no se vuelva a adoptar una nueva ley de reforma de las Provincias, cuya naturaleza de simple

²⁴ CHESSA, O. **La forma di governo provinciale nel ddl. N. 1542**: profili di incostituzionalità e possibili rimedi. 2013. Disponible en: <amministrazioneincammino.luiss.it>.



agregación de Municipios no pare perfectamente compatible con el texto constitucional no revisado.

9. CONCLUSIONES

Realizar una evaluación del asunto de las autonomías en el ordenamiento constitucional es una tarea inalcanzable sólo como resultado de los breves comentarios realizados anteriormente. Pero lo que es seguro es que el entusiasmo de los años noventa y de los primeros años del nuevo siglo, lleno de promesas, ha chocado con varios factores que perjudicaron, por razones tanto endógenas como exógenas, su desarrollo.

La imagen de las autonomías por lo tanto aparece muy nublada, también por algunos escándalos judiciales que golpearon la opinión pública. Sin embargo, existen señales de inversión de la tendencia.

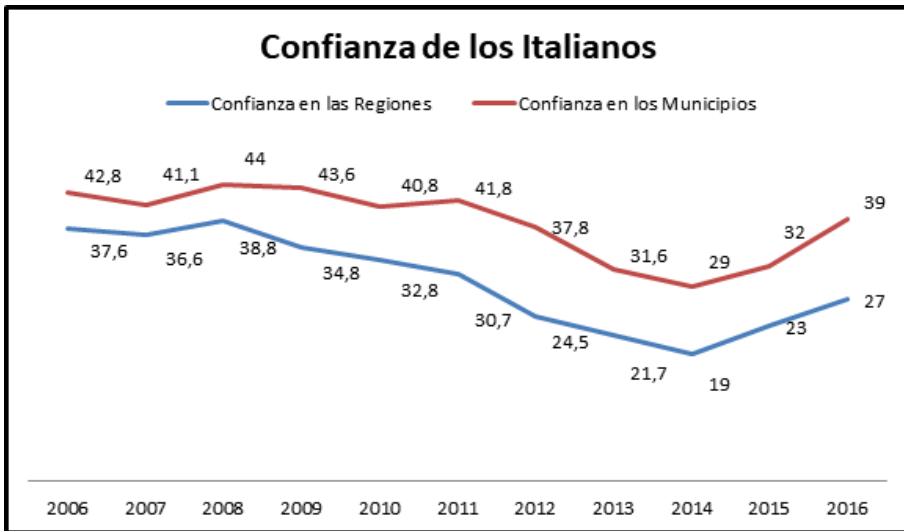


Figura 1 - Elaboración de datos Demos&PI

El *trend* representa una recuperación de la confianza en los entes territoriales más destacados, después de la espiral descendente de algunos años atrás, cuando las Regiones recogían, en 2014, la confianza de un ciudadano cada cinco.

Después del fracaso del referendun popular, los problemas de antes siguen, sin embargo, siendo pendientes. Algunos de ellos se refieren otra vez a la efectiva implementación del Título V reformado: el regionalismo asimétrico, el federalismo fiscal, las herramientas de colaboración entre los niveles de gobierno, el papel de la Corte constitucional como árbitro de las relaciones entre Regiones y Estado.



Otros temas que siguen pendientes son: la desconfianza de las autoridades locales con respecto del poder regional, frente al cual quieren ser protegidas por el Estado central; la profunda diferencia entre la eficacia administrativa de algunas Regiones del Norte y del Centro Italia con los problemas endémicos de las Regiones del Sur.

Desde esta perspectiva, no parece que la uniformidad impuesta desde arriba haya conseguido resultados indiscutiblemente exitosos. Más fructífera aparece la posibilidad de valorizar la diferencia entre las Regiones para que redunden en beneficio de todos, según el principio de que *“autonomía significa diferenciación. La autonomía sirve para diferenciar la disciplina de los entes, suyo ordenamiento; la diferenciación es el objetivo de la autonomía, así como la autonomía es la herramienta de la diferenciación”*.²⁵

Como anunciado, un elemento importante de diferenciación para las Regiones consistirá en la posibilidad de intervenir sobre la organización de los niveles inferiores de gobierno, desarrollando modelos adecuados a su contexto geográfico y económico-social. A este respecto, por lo tanto, es deseable que el Estado central renuncie a la actitud paternalista mostrada con los entes locales en detrimento de las intervenciones regionales.²⁶ La sensación es que la uniformidad no será un camino votado al éxito.

10. REFERENCIAS

ANTONINI, L. **Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadini dovrebbe sapere.** Venezia: Marsilio, 2013.

BIN, R. **Relazione conclusiva al convegno “In vista della revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione: Quale ruolo per le autonomie speciali?”** Disponible en: <<http://www.robertobin.it/bibliografia.htm>>.

CHESSA, O. **La forma di governo provinciale nel ddl. N. 1542:** profili di incostituzionalità e possibili rimedi. 2013. Disponible en: <amministrazioneincammino.luiss.it>.

D'ATENA, A. **Diritto regionale.** Torino: Giappichelli, 2013.

D'ATENA, A. **Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale.** Disponible en: <issirfa.cnr.it>.

DEFFENU, A. **Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento.** Disponible en: <osservatoriosullefonti.it>.

DEMOS & PI. **Rapporto gli Italiani e lo Stato.** 2016. Disponible en: <<http://www.demos.it/rapporto.php>>.

²⁵ BIN, R. **Relazione conclusiva al convegno “In vista della revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione: Quale ruolo per le autonomie speciali?”** Disponible en: <<http://www.robertobin.it/bibliografia.htm>>.

²⁶ MELONI, G. **Il cantiere federale delle autonomie locali.** Roma: Donzelli, 2010.



FABRIZI, F. **La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata.** Note a margine delle sentt. 143 e 159. 2016. Disponibile en: <federalismi.it>.

GORLANI, M. **Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.** Disponibile en: <federalismi.it>.

MANGIAMELI, S. **La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio.** Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale. Disponibile en: <issirfa.cnr.it>.

MANGIAMELI, S. **Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo.** Milano: Giuffrè, 2013.

MELONI, G. **Il cantiere federale delle autonomie locali.** Roma: Donzelli, 2010.

MORCILLO MORENO, J. La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre. **Revista de Administración Pública.** Madrid, n. 195, p. 303-336. 2014.

ONIDA, V. Ragioni e speranze nell'attuazione del regionalismo italiano. **Quaderni regionali.** Milano, n. 3, p. 957-967. 2011.

STERPA, A. Il pendolo del "federalismo all'italiana" e la proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi. **Revista d'Estudis Autònoms i Federals.** Barcelona, n. 22, p. 11-63. 2015.

VICECONTE, N. La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia? **Le istituzioni del federalismo.** Santarcangelo di Romagna, n. 1, p. 29-55. 2013.