

LA RACIONALIZACIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN ITALIA: A LA SOMBRA DE LA INCERTIDUMBRE

JUANA MORCILLO MORENO
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

I. INTRODUCCIÓN.—II. RETRATO DE UN ESCENARIO POLÍTICO CONVULSO: DE LA *DECADENZA* DE BERLUSCONI AL AUGE DE RENZI.—III. LA AUTONOMÍA LOCAL ITALIANA: 1. *De la Constitución italiana de 1948 al Decreto Legislativo 267/2000, que aprueba el texto unico dagli enti locali, pasando por la Ley 142/1990 y el «paquete Bassanini»*. 2. *La «Reforma del Título V» de la Constitución de 2001: un castillo de arena*. 3. *Las medidas económicas (manovre) adoptadas durante la crisis (2009-2012): la urgente «legislación» a golpe de Decreto-ley*.—IV. UN ALTO EN EL CAMINO: LAS SSTC 151/2012 Y 220/2013.—V. LAS PROYECTADAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: 1. *Los proyectos de reforma de 2013: A) El disegno di legge costituzionale 1359: Comitato parlamentare per le riforme costituzionali: a) Iter y objetivos. b) La Commissione dei Saggi y su informe de 17 de septiembre de 2013. B) El disegno di legge costituzionale 1543: Abolizione delle province*. 2. *El proyecto de reforma de 2014, disegno di legge costituzionale 1429: Revisione della Parte II della Costituzione*.—VI. LA REFORMA LEGAL APROBADA: LA LEY 56/2014, DE 7 DE ABRIL (*RIFORMA DELRIO*): 1. *Consideraciones generales*. 2. *La racionalización provincial: A) La provincia: un ente con los días contados. B) La ciudad metropolitana: hasta ahora una entidad fantasma*. 3. *La racionalización municipal: uniones y fusiones de municipios*.—VII. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

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. Junto a ello, las continuas alternancias políticas han avivado el malestar entre los ciudadanos, que demandan de sus representantes la adopción de medidas con resultados visibles. En este sentido, muchas han sido las iniciativas emprendidas en el sistema local italiano, aunque pocas han visto la luz. La última de ellas, con origen en la Sentencia de la *Corte Costituzionale* 220/2013, es la Ley 56/2014, de 7 de abril (*Riforma Delrio*), reforma de corte institucional que afecta a la médula espinal de la autonomía local, pues actúa sobre todo el *livello intermedio* de los entes italianos, desde las provincias a los municipios, pasando por las ciudades metropolitanas. No obstante, la plena eficacia de la norma requiere la aprobación de una futura reforma constitucional. Hasta entonces, un halo de incertidumbre se proyecta sobre el sistema local italiano.

Palabras clave: racionalización; entes locales; provincia; ciudad metropolitana; municipio.

ABSTRACT

Out of the western European States, the most significant transformation of local bodies has probably taken place in Italy, and especially due to the economical crisis. In addition to this, constant changes in Government have increased political malaise among citizens, who now demand of their representatives the achievement of visible results. In this respect, many initiatives have been undertaken in the Italian local system, though very few have eventually been passed. The last of these reforms came out as a follow-up measure to the *Corte Costituzionale's* judgment no. 220/2013, resulting into Act no. 56/2014, of April 7 (the so-called *Riforma Delrio*). This institutional reform affects the heart of local autonomy, as it operates mainly on the intermediate level (*livello intermedio*) of Italian bodies: from provinces to municipalities, also including metropolitan cities. However, full effectiveness of this Act will require passing a constitutional reform. Until then, the shadow of uncertainty remains in the Italian local system.

Key words: rationalisation; local bodies; province; metropolitan city; municipality.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis económica que, desde 2007, azota a Europa y de la que parecen vislumbrarse algunos signos de mejora también ha afectado a Italia. A la sombra de una desesperada situación económica, en ocasiones al borde de la bancarrota, el ordenamiento de los entes locales italianos se ha visto sometido a interminables reformas, que han acabado por afectar a los principales trazos de la autonomía local.

En un momento de zozobra, el barco de la autonomía local navega sin un rumbo definido, pues aunque son muchas las iniciativas emprendidas, no parece claro que vayan a llegar a buen puerto. Entre las reformas aprobadas, las meramente proyectadas y las declaradas inconstitucionales por la *Corte Costituzionale*, la situación en Italia ha estado claramente marcada por la incertidumbre.

Con todo, el recién implantado Gobierno en Italia, con Matteo Renzi a la cabeza, parece estar dando prioridad a las reformas de corte institucional, frente a las económicas, lo que ha tenido un claro reflejo en la aprobación de la Ley 56/2014, de 7 de abril, de *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Esta norma, anunciada en Gobiernos anteriores y que finalmente ve la luz de un modo apresurado, ha acometido una profunda reforma de los entes locales intermedios, si bien su plena eficacia dependerá de la materialización de la última reforma constitucional emprendida, derivada de la STC 220/2013, que fue presentada por el Gobierno al Se-

nado el 8 de abril de 2014¹ —justo el día de entrada en vigor de la Ley 56/2014— y que está actualmente en vía de gestación.

II. RETRATO DE UN ESCENARIO POLÍTICO CONVULSO: DE LA *DECADENZA* DE BERLUSCONI AL AUGE DE RENZI

Italia es un país que se ha caracterizado por constantes fluctuaciones en su Gobierno, situación que ha tenido su correlativo reflejo en un inestable panorama político, pendiente más de satisfacer intereses de unos pocos que de adoptar políticas en beneficio del interés general. Prueba de ello, en apenas tres años, cinco han sido los Primeros Ministros al frente de la República (Berlusconi, Monti, Alfano, Letta y Renzi).

En efecto, tras la anunciada dimisión de Silvio Berlusconi² el 12 de noviembre de 2011, motivada por la aprobación de la *Legge di stabilità per il 2012* —norma que seguía los dictados de la Unión Europea—, se formó en Italia un Gobierno provisional tecnocrático con el economista Mario Monti al frente, elegido por Napolitano no sólo como Primer Ministro, sino también como Ministro de Economía. Un año después, y con Berlusconi de nuevo en escena —anunciando su candidatura, finalmente cedida a Angelino Alfano ya iniciada la campaña electoral—, Monti informó en diciembre de 2012 que dimitiría tras la aprobación de la reforma presupuestaria, dimisión efectiva el 21 de diciembre al no recibir el apoyo parlamentario del partido de Berlusconi, *Popolo della Libertà (PdL)*.

¹ Vid. www.senato.it (consulta: 3/11/2014).

² Berlusconi ha sido conocido como *Il Cavaliere* («El Caballero»), después de que la Federación Nacional de los Caballeros del Trabajo le concediera en 1977 la *Ordine al merito del lavoro* (Orden del Mérito al Trabajo). Sin embargo, Berlusconi perdió dicho título sólo un día después de que la *Corte Suprema di Casazione* confirmara la pena accesoria de dos años de inhabilitación para ejercer cargo público derivada de la condena por fraude fiscal en el caso Mediaset. Eso sí, antes de que la Federación hiciera pública su decisión de expulsar a Berlusconi, éste presentó una carta en la que renunció al título.

Por lo demás, tras crear *Forza Italia*, Berlusconi llegó al poder en marzo de 1994 (en coalición con otros partidos), aunque lo perdió en 1995 tras abandonar la coalición la *Lega Nord* de Umberto Bossi. Volvió a ser Primer Ministro en mayo de 2001 hasta 2006, pues en abril de ese año obtuvo la victoria la coalición de centro-izquierda *La Unione*, liderada por Romano Prodi. Aunque en febrero de 2007 Prodi presentó su dimisión por la pérdida de confianza del Senado en su política exterior —dimisión que no fue aceptada—, en enero de 2008 perdió una moción de confianza ante el Senado, lo que provocó la caída de su propio Gobierno. Tras presentar por segunda vez su dimisión, Giorgio Napolitano convocó elecciones para el 13 de abril de 2008. En dichos comicios venció la coalición formada por *Popolo della Libertà*, *Lega Nord* y *Movimento per l'Autonomia*, que apoyó la candidatura de Silvio Berlusconi, de nuevo Primer Ministro desde mayo de 2008 hasta su anunciada dimisión en noviembre de 2011. Y es que Berlusconi había anunciado que renunciaría tras la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2012, que incluía las reformas marcadas por la Unión Europea.

En las elecciones parlamentarias del 24 y 25 de febrero de 2013, la coalición *Italia. Bene Comune*, encabezada por Pier Luigi Bersani, obtuvo la victoria por encima de la coalición de *Centro-destra*. Pocos días después de que Napolitano encargara a Bersani la formación del nuevo Gobierno, éste presentó su dimisión al no conseguirlo. Ante dicha situación, en abril de 2013, Napolitano invitó a Enrico Letta a formar Gobierno y éste sí obtuvo las mayorías necesarias con su fuerza política, *Partito Democratico*, acompañado de *Popolo della Libertà* (liderado por Berlusconi) y *Scelta Civica* (encabezado por Monti).

Ahora bien, tras la dimisión en septiembre de 2013 de los cinco Ministros del *PdL* por indicación de Berlusconi —aparentemente, por la decisión de Letta de aplazar el Decreto para evitar la subida del IVA del 21 al 22%—, se abrió una nueva crisis en el Gobierno y Letta anunció que solicitaría en octubre la renovación de la confianza en su Gobierno, si bien hasta ese momento la dimisión de los Ministros del *PdL* no sería admitida. De modo inesperado, el *PdL*, tras el anuncio de nuevos grupos autónomos de parlamentarios capitaneados por Angelino Alfano, Fabrizio Cicchitto y Gaetano Quagliariello, decidió, contrariamente a cuanto se había indicado horas antes, votar a favor del Gobierno.

Entretanto, a pesar de las numerosas ocasiones en que Berlusconi había sido acusado, fue en agosto de 2013 cuando la *Corte Suprema di Casazione* (última instancia) lo condenó en sentencia firme a cuatro años de prisión por fraude fiscal en la compra de derechos televisivos de una de sus empresas, Mediaset. En octubre se le impuso la sanción de inhabilitación para ejercer cualquier cargo público por dos años. Como consecuencia de dicha sanción, el 27 de noviembre de 2013, el Senado votó a favor de su *decadenza* (destitución) en su cargo de senador. Ello suponía el fin de la actividad parlamentaria de Berlusconi, después de casi veinte años de presencia ininterrumpida en ambas Cámaras.

Actualmente, un nuevo bandazo político ha hecho que, tras la dimisión de su correligionario Letta, Matteo Renzi³ sea el nuevo Presidente del Consejo de Ministros desde el 22 de abril de 2014. Su trayectoria política está marcada por un cambio de rumbo, de modo que sus reformas se centran más en aspectos institucionales que en aspectos económicos. Dicha circunstancia, en un país especialmente sensible al tema de la corrupción, justifica la clave de un acelerado éxito político —y mediático—. No en vano, una de las principales apuestas del nuevo Presidente es la reforma del sistema electoral italiano, des-

³ Alcalde de Florencia desde 2009 y Secretario General del *Partito Democratico* desde diciembre de 2013.

pués de que la *Corte Costituzionale* declarara la inconstitucionalidad de varios preceptos de *Il Porcellum*⁴ en la STC 1/2014, de 15 de enero⁵.

III. LA AUTONOMÍA LOCAL ITALIANA

1. *De la Constitución italiana de 1948 al Decreto Legislativo 267/2000, que aprueba el texto unico dagli enti locali, pasando por la Ley 142/1990 y el «paquete Bassanini»*

La raíz de la autonomía local en Italia se encuentra en el artículo 5 de la Constitución italiana de 1948, que recogía el principio de autonomía de los entes locales en los siguientes términos:

«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».

A pesar del tenor literal del artículo 5, la Constitución no se detuvo demasiado en la regulación de los entes locales. Y es que de los artículos que en aquel momento componían el Título V, rubricado *Le Regioni, le Province, i Comuni*, la mayor parte se ocupaba de las Regiones, mientras a los municipios y a las provincias se dedicaban pocas normas⁶. El constituyente entendió que las cuestiones relativas al ordenamiento regional suscitaban más polémica y eran políticamente más relevantes que las que afectaban al sistema municipal y provincial, cuya importancia era meramente administrativa, amén de presentar una tradición sólida y afianzada, por lo que el debate era menos encendido. Perspectiva muy distinta a la actual pues, como señala el profesor VANDELLI, la autonomía local implica *il riconoscimento a Comuni e Province, enti esponenziali di collettività territoriali, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e di interessi propri delle rispettive collettività*,

⁴ Sobrenombre con el que se conoce la Ley 270/2005, de 21 de diciembre, de *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, aprobada durante el Gobierno de Berlusconi, después de que el Ministro que inicialmente la formulara (Roberto Calderoli —también se la conoció como *Legge Calderoli*—) la calificara en una entrevista televisiva como una *porcata*.

⁵ Fecha de su publicación en la *Gazzetta Ufficiale*.

⁶ Según el artículo 114, primero, del Título V, «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», es decir, identificaba los tres niveles de entes territoriales constitucionalmente autónomos y necesarios.

*secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo, distinto e relativamente indipendente da quello statale*⁷.

Sea como fuere, en los años cincuenta las modificaciones del mapa territorial se sometían a procedimientos cautelosos, con participación de los entes territoriales interesados y de su población, y se articulaban a través de ley estatal —para segregar municipios y provincias de una región y agregarlos a otra, para cambiar confines provinciales o para crear nuevas provincias— o de leyes regionales —para la fusión o creación de nuevos municipios—.

Pues bien, a pesar de que la *Costituzione* intentó atribuir garantías y significados nuevos a la autonomía local de municipios y provincias, durante mucho tiempo la normativa que reguló el sistema local italiano continuó siendo preconstitucional. Es cierto que con posterioridad a la Constitución se dictaron normas que reconocieron funciones a los entes locales⁸ o delinearon nuevos modos de agregación intermunicipal⁹. Pero la parte esencial del ordenamiento municipal y provincial seguía regulada por las disposiciones del *Testo unificato* 383/1934, de 3 de marzo, e incluso del *Testo unificato* 148/1915, de 4 de febrero (en vigor otra vez tras la Ley 530/1947, de 9 de junio), y del *Regio decreto* 297/1911, de 12 de febrero, de *Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale*.

Así pues, en los setenta, con las Regiones ya asentadas y robustecidas desde un punto de vista institucional, la debilidad de la regulación del ordenamiento municipal y provincial evidenció la necesidad de su adaptación a los nuevos tiempos, particularmente en cuestiones como la relación de municipios y provincias con las Regiones, la insuficiencia de circunscripciones territoriales para la descentralización de funciones, la rigidez de las formas de colaboración entre entes o la indeterminada posición de la provincia.

Como consecuencia de un intenso debate en la segunda mitad de los setenta, a finales de 1979 se presentó un primer texto unificado¹⁰. Después de unos años de paralización, el debate político sobre las reformas institucionales se retomó una década después y finalizó con la apro-

⁷ Luciano VANDELLI (2013), *Il sistema delle autonomie locali*, 5.ª ed., Ed. Il Mulino, Bologna, pág. 22. El autor recoge en dicha monografía un excelente análisis de la evolución de la autonomía local a través de los distintos textos normativos aprobados.

⁸ Vid. el *Decreto presidenziale* 616/1977, de 24 de julio, que aplicó la Ley 382/1975, de 22 de julio, sobre *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*.

⁹ Sobre todo las *Comunità montane* —Comunidades de montaña—, reguladas por la Ley 1102/1971, de 3 de diciembre, sobre *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*.

¹⁰ Dicho documento se basó tanto en las conclusiones de un texto elaborado por una Comisión de expertos establecida en la Universidad de Pavía como en los proyectos de ley presentados por diferentes partidos.

bación de la Ley 142/1990, de 8 de junio, *sull'ordinamento delle autonomie locali*. Dicha norma redefinió los trazos de la autonomía municipal y provincial sobre la base de los siguientes criterios básicos:

a) Se reconoció por primera vez a municipios y provincias la facultad de dotarse de estatutos propios que disciplinasen su organización.

b) Se recogían los órganos de gobierno que habrían de tener tanto el municipio como la provincia, a saber: un *Consiglio* (Asamblea electiva), una *Giunta* (Consejo ejecutivo) y un órgano monocrático, *Sindaco* (Alcalde) en el municipio y *Presidente* (Presidente) en la provincia. En cuanto a sus competencias, al *Consiglio* se le atribuía un papel de dirección y control y sólo podía adoptar los actos indicados en la Ley. En cambio, la competencia residual general (antes atribuida al *Consiglio*) pasaba a la *Giunta*. Por su parte, al *Sindaco/Presidente* correspondía la representación del respectivo ente, así como la convocatoria y presidencia del *Consiglio* y de la *Giunta*. La elección del *Sindaco/Presidente* y de la *Giunta* correspondía al *Consiglio* y se efectuaba en una sola votación por mayoría absoluta. En cuanto a la composición de la *Giunta*, se modifica su número de asesores y se permite, siempre que así lo previera el Estatuto, la elección como asesores de ciudadanos que no formaran parte del *Consiglio*.

c) Se introdujo la *sfiducia costruttiva* (moción de censura constructiva).

d) Respecto a las *città metropolitane* (ciudades metropolitanas), en las áreas expresamente indicadas en la Ley, en lugar de la provincia se previó la institución de la ciudad metropolitana, que, delimitada por cada región, asumiría las funciones encomendadas a la provincia, así como las que le atribuyese la Ley regional.

e) Por su parte, se reconoce un importante papel a la provincia tanto en la planificación como en la gestión de las funciones administrativas de una serie de sectores.

f) Por último, en cuanto a las formas asociativas entre entes locales¹¹, junto a las *unioni dei comuni* (uniones de municipios) —entes locales constituidos por dos o más municipios con el fin de ejercitar conjuntamente una pluralidad de funciones de su competencia—, se recogían los *consorzi* (consorcios) para la gestión asociada de uno o varios servicios locales y las *comunità montane* (comunidades de montaña) con fines específicamente dirigidos a mejorar las condiciones de los municipios ubicados en zonas de montaña. Junto a ellos,

¹¹ Sobre esta cuestión, *vid.* Michele MASSA (2013), «L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali», *Amministrare*, 2, págs. 253 y ss.

además, se albergaban formas flexibles de colaboración entre municipios y provincias, como las *convenzioni* (convenios), o entre éstos y las Regiones, Administraciones estatales y otros entes públicos, como los *accordi di programma* (acuerdos de programa). En suma, el modelo instaurado se caracterizaba, amén de por la voluntariedad en la creación de formas asociativas o de cooperación, estructurales o funcionales, sin tener en cuenta la población de los municipios¹², por la pluralidad de modelos organizativos permitidos y por la amplia autonomía estatutaria local en la regulación de la organización y de las modalidades de funcionamiento de las formas asociativas, asegurada por una regulación legislativa estatal limitada sólo a algunas disposiciones generales.

Con todo, la Ley 142/1990 sólo esbozó una reorganización de los entes locales, sin profundizar en la misma, por lo que era necesaria una completa renovación del sistema local no sólo desde un punto de vista funcional, sino también organizativo. Sobre todo, habida cuenta de la crisis por la que atravesaba el sistema local italiano en los años noventa, derivada en gran medida del caso *Tangentopoli*¹³, que preocupó a la opinión pública y que condujo a un desconcierto político y a la necesidad generalizada de transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes.

Tales motivaciones guiaron la reforma operada con la Ley 81/1993, de 25 de marzo, *sull'elezione diretta del sindaco e la riforma del sistema elettorale per i Consigli*, que rediseñó los trazos esenciales del sistema de gobierno local. Básicamente estableció la elección directa del Sinda-

¹² Sólo se establecía un límite demográfico para las *unioni*, poco después eliminado por la Ley 265/1999, de 3 de agosto, sobre *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti local, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, lo que motivó un gran impulso de esta forma asociativa.

¹³ Así se conoce el proceso judicial italiano que, en 1992, sacudió a la opinión pública y descubrió una extensa red de corrupción que implicaba a los principales grupos políticos del Gobierno y a diversos grupos empresariales e industriales. El nombre de *Tangentopoli* derivaba de la palabra *tangente* («soborno» en italiano). El proceso, también conocido como *Mani pulite* («Manos limpias»), fue iniciado por el fiscal Antonio Di Pietro después de que el Presidente de un orfanato milanés, Mario Chiesa, fuera descubierto *in fraganti* embolsándose un soborno de 14 millones de liras por la concesión a una empresa de limpieza. En esta ocasión, el empresario constructor, hartado de *tangenti*, lo había denunciado a la justicia —incluso se había entrevistado con Di Pietro llevando un micrófono oculto— y le había entregado unos billetes marcados. Bettino Craxi, entonces Primer Ministro, utilizó a Chiesa como «cabeza de turco», quien, ya desde la cárcel, delató a otros empresarios y políticos —incluso del partido de Craxi, el Partido Socialista Italiano (PSI)—. El balance final de la operación *Mani pulite* se saldó con 1.233 condenas y 429 absoluciones. Como consecuencia del escándalo, los dirigentes del PSI no obtuvieron los votos del Parlamento para acceder a la Presidencia del Gobierno, y Scalfaro y Amato suplieron a Craxi y Di Andreotti en el partido y en el Gobierno (http://www.teinteresa.es/politica/Tangentopolis-escandalo-corrupcion-Italia-Craxi-Berlusconi-Barcenas_0_857316336.html; consulta: 3/11/2014).

co/Presidente por los ciudadanos mediante sufragio universal y directo y, en consecuencia, dichas autoridades nombrarían y cesarían a los componentes de la *Giunta*.

Durante los años posteriores se hizo evidente una necesaria intervención orgánica para armonizar los desequilibrios existentes como, básicamente, las contradicciones entre un *Sindaco* elegido por los ciudadanos y la inadecuación de sus funciones. Las Leyes *Bassanini*¹⁴ comenzaron un proceso de transformación para incidir profundamente en la organización y actividad de los entes locales. Su finalidad era tanto la devolución de funciones a las Regiones y entes locales (Ley 59/1997, de 15 de marzo, *Bassanini*) cuanto la simplificación del ordenamiento local (Ley 127/1997, de 15 de mayo, *Bassanini bis*)¹⁵. Dichas Leyes, y los Decretos legislativos que derivaron de las mismas¹⁶, regularon gran parte de las materias recogidas en la Ley 142/1990. Podría decirse que el «paquete *Bassanini*» articuló una suerte de *federalismo amministrativo* en espera de que se convirtiera en un *federalismo costituzionale*¹⁷. Más aún, desde el Decreto Legislativo 112/1998 se desarrolló un «*federalismo cooperativo*» entre todos los niveles territoriales que implicó una concertación no sólo entre el Estado y las Regiones, sino también entre éstas y los entes locales. Las principales beneficiarias de tal proceso fueron las provincias, a las que se traspasó un importante número de competencias, acompañadas de los correspondientes fondos para su desempeño¹⁸.

Como consecuencia de este importante proceso, en la mayor parte de las Regiones se planteó la necesidad de adecuar, desde el punto de vista orgánico, los problemas que presentaban los municipios más pequeños. Por ello se optó por la promoción de las formas asociativas, en particular de las uniones de municipios. A tal fin, el Decreto Legislativo 112/1998 preveía que, para fomentar el ejercicio asociado de funciones de los pequeños municipios, las Regiones identificaran los niveles óptimos de ejercicio de las mismas tras la oportuna concertación con los entes locales y los municipios ejercitaran las funciones de forma aso-

¹⁴ Así llamadas por el Ministro para la Función Pública entre los años 1996 y 2001.

¹⁵ Ambas normas fueron modificadas e integradas después por la Ley 191/1998, de 16 de junio, *Bassanini ter*. Incluso hubo también una *Bassanini quater*, la Ley 50/1999, de 8 de marzo, que abordó una reforma orgánica de la Presidencia del Consejo Ministros, de la estructura del Consejo de Ministros y de la organización de los Ministerios.

¹⁶ Sobre todo el Decreto Legislativo 112/1998, de 31 de marzo, de *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti local, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

¹⁷ Luciano VANDELLI (2013: 34).

¹⁸ En total, se transfirieron recursos por valor de 35.500 billones de liras, alrededor de 12.000 unidades de personal y bienes de diversa naturaleza; entre ellos, 30.000 kilómetros de carreteras.

ciada, especificando los sujetos, formas y métodos dentro del plazo atribuido por la Ley regional, pasado el cual sería la región la que ejercería un poder sustitutivo en los términos establecidos legalmente.

Así las cosas, la Ley 265/1999, de 3 agosto, emprendió una revisión general de la Ley 142/1990 y, dada la fragmentación y el desorden de las disposiciones aprobadas en la década de los noventa en materia de régimen local, encargó al Gobierno dictar un texto único que, sin innovar, aunara y coordinara la amalgama de normas. Tal fue la misión del Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto, *testo unico sull'ordinamento degli enti locali* (en adelante, TUEL).

2. La «Reforma del Título V» de la Constitución de 2001: un castillo de arena

Como hemos indicado, la apertura hacia una auténtica descentralización se había producido en los años noventa en el ámbito legislativo, pero debía reflejarse también en la Constitución.

La reforma constitucional del regionalismo italiano comenzó con la Ley constitucional 1/1999, de 22 de noviembre, sobre *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*. Dicha norma se refería a la autonomía estatutaria regional y a la forma del gobierno de las Regiones con autonomía ordinaria, fijando a este respecto la elección directa del Presidente de la *Giunta* regional —igual que había hecho la Ley 81/1993 respecto al *Sindaco* del municipio y al *Presidente* de la provincia—. A ella siguió la Ley constitucional 2/2001, de 31 de enero, sobre *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, que aplicó una disciplina análoga a las cinco Regiones con autonomía especial¹⁹. Pero las reformas eran parciales, lo que hacía necesario un replanteamiento en clave federalista de todo el Título V de la Constitución.

Dicho replanteamiento se abordó con la Ley constitucional 3/2001, de 18 de octubre, de *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, que completó la reforma del Título V de la Constitución²⁰.

¹⁹ Estas Regiones son: Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia Julia.

²⁰ Ríos de tinta se han vertido sobre la reforma del Título V de la Constitución italiana de 2001. Véanse, por todos, el monográfico dedicado al tema de la revista *Le Regione*, núm. 6 de 2001. Entre las aportaciones más significativas de ese número citamos las de Marco CAMMELLI, «Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione» (págs. 1273 y ss.); Alfredo CORPACI, «Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo» (págs. 1305 y ss.), y Giandomenico FALCON, «Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione» (págs. 1247 y ss.).

Como señala el profesor VANDELLI, cuatro son las razones que exigían una reforma completa del Título V, a saber: la necesaria modernización del país, la adecuación al marco europeo, el acercamiento a los ciudadanos y la responsabilidad de los gobernantes²¹. Así pues, como resultado de un debate conjunto entre Regiones, provincias y municipios²² se acordaron unas propuestas para modificar el Título V de la Constitución que, tras el referéndum popular del 7 de octubre de 2001, se convirtieron en la Ley constitucional 3/2001. Los municipios y, en general, los entes locales jugaron un papel central en la reforma.

En cuanto al contenido de la reforma, si inicialmente el artículo 114 de la Constitución recogía como entes necesarios de la República las Regiones, provincias y municipios, añadía ahora las ciudades metropolitanas (cuya existencia, no materializada, ya había previsto la Ley 142/1990) y el propio Estado, distinguiéndose de la República con el fin de reconocerse su papel y funciones en el organigrama territorial. De ese modo, según el nuevo artículo 114.1 de la Constitución,

«la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

Asimismo, se afianza la autonomía de los municipios, provincias, ciudades metropolitanas y Regiones, pues, como reza el artículo 114.2,

«i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Téngase en cuenta que el derogado artículo 115 reconocía autonomía estatutaria sólo a las Regiones²³, por lo que ahora se eleva el rango, hasta ese momento legislativo (Ley 142/1990), de la autonomía de las provincias y municipios, así como de las ciudades metropolitanas.

En cuanto a las Regiones, se reafirma su función legislativa, extendiéndose a las materias no reservadas al Estado (art. 117.4²⁴). En este sentido, se produce un importante giro en la atribución competencial, pues se pasa de un listado de materias en que las Regiones tenían competencia legislativa —respetando los principios fundamentales fijados

²¹ Luciano VANDELLI (2013: 41).

²² Se realizó en el seno de la Conferencia de Presidentes de las Regiones, Upi (*Unione Province Italiane*) y Anci (*Associazione Nazionale Comuni*).

²³ Dicho precepto rezaba así: «Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione».

²⁴ Según el mismo, «[s]petta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

por el Estado— a sendos listados que distinguen entre materias reservadas en exclusiva al Estado —atendiendo básicamente a una función unificadora (art. 117.2)— y materias de legislación concurrente (art. 117.3), de modo que en aquellas materias no incluidas en ningún elenco la región tendrá una competencia exclusiva residual.

Respecto al reparto de las funciones administrativas, si bien en 1948 las Regiones sólo podían ejercer funciones administrativas en las materias en que tuvieran potestad legislativa —sin perjuicio de su posible delegación a municipios y provincias—, en 2001 las funciones administrativas se atribuyen a los municipios, salvo que, para garantizar el principio de unidad, se confieran a las provincias, ciudades metropolitanas, Regiones o Estado, siempre sobre la base los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación (art. 118.1). Para efectuar este nuevo reparto de funciones administrativas, la ley estatal se encargaría de hacerlo respecto de las materias de competencia estatal y la regional respecto de las materias de competencia regional, si bien el Estado concretaría las «funciones fundamentales» de municipios, provincias y ciudades metropolitanas.

A partir de la reforma de la Constitución se aprobó la Ley 131/2003, de 5 de junio, sobre *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, conocida como *La Loggia*²⁵. En cuanto a la adaptación del régimen local al texto derivado de la reforma constitucional, esta Ley debía revisar las disposiciones legislativas sobre entes locales —entre ellas el TUEL— para adecuarlas a la Constitución, pero, además, debía concretar las «funciones fundamentales» de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, teniendo en cuenta aquellas que fueran esenciales para su funcionamiento y para la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, siempre respetando las competencias legislativas de la región. Ambos cometidos fueron delegados al Gobierno sin que, sin embargo, dicha delegación llegara a materializarse.

La reforma de 2001 encontró serios obstáculos para su implantación en el partido centro-derecha, que ganó las elecciones ese mismo año. Posteriormente se desarrollaron nuevas propuestas de reforma constitucional —esta vez con el apoyo de Berlusconi— que, a pesar de haber sido aprobadas por ambas Cámaras entre 2004 y 2005, nunca llegaron a entrar en vigor, al ser rechazadas en el referéndum popular que, previsto en el artículo 138 de la Constitución, se celebró los días 25 y 26 de junio de 2006. La pregunta respecto de la cual los ciudada-

²⁵ Por haber sido propuesta por Enrico La Loggia, entonces Ministro de Asuntos Regionales.

nos hubieron de manifestarse fue la siguiente: *Approvate il testo della Legge Costituzionale concernente «Modifiche alla Parte II della Costituzione» approvato dal Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005?* El proyecto de reforma constitucional de 2005 auspiciado por Berlusconi preveía la *devolution* a las Regiones de competencias exclusivas en ciertas materias como educación o sanidad, pero se enmarcaba en un contexto más amplio que afectaba a más de cincuenta artículos y numerosas cuestiones. Con relación a los entes locales, favorecía el ejercicio asociado de funciones por pequeños municipios y Comunidades de montaña, atribuyéndoles la misma autonomía reconocida a los municipios. Asimismo, recogía la creación de las ciudades metropolitanas por ley estatal, previa iniciativa de los municipios interesados y oídas las provincias y la región, pasando ésta a tener un rol meramente consultivo.

Tras el fracaso de la *devolution*, la reforma de 2001 seguía sin desarrollarse en cuanto a la autonomía financiera o la determinación y regulación de las funciones fundamentales de los entes locales (el plazo de un año que preveía la *La Loggia* había ya transcurrido con creces). Así las cosas, en 2007 el Gobierno de Romano Prodi presentó un proyecto de ley para implementar la reforma de 2001, pero de nuevo su tramitación fue interrumpida, esta vez por el fin de la legislatura. Entre las cuestiones que regulaba este proyecto se encontraban la identificación y atribución de funciones administrativas, la adecuación de la regulación de los entes locales a la reforma de 2001 o la regulación del procedimiento para la creación de las ciudades metropolitanas.

Tras las elecciones de 2008 y con Berlusconi nuevamente en el Gobierno se presentó otro proyecto de ley, aprobado por la Cámara en junio de 2010, conocido como *Carta delle autonomie*. Aunque este proyecto recogía varios aspectos del proyecto de 2007, se centraba en la simplificación y reducción de costes, mediante el redimensionamiento y, en su caso, supresión de instituciones, entes y órganos. Además, el proyecto encargaba al Gobierno que, en un plazo de dieciocho meses, aunara formal y sustancialmente en un código, llamado *Carta delle autonomie locali*, las disposiciones estatales en materia de ordenamiento local. Dicho texto fue aprobado en primera lectura en la *Camera dei deputati* en julio de 2010 y, aunque parecía estar cerca su adopción, según se desprendía de ciertos informes de finales de 2011 y principios de 2012, la misma no se produjo.

Pues bien, aunque la reforma general de las instituciones no llegaba a materializarse, no ocurrió lo mismo con la cuestión financiera local, que encontró reflejo en la Ley 42/2009, de 5 de mayo, de *Disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali in attuazione dell'art. 119*

della Costituzione. Esta Ley abordó importantes asuntos, sobre todo porque al socaire del tema financiero hubo de anticipar soluciones a cuestiones organizativas aún sin resolver; entre ellas, la identificación de las funciones fundamentales de municipios y provincias y la creación de las ciudades metropolitanas.

Con relación a las funciones fundamentales, era preciso definir las actividades a desempeñar por los municipios y provincias para poder atribuirles los fondos necesarios y, particularmente, aquellos destinados a compensar a los entes con menor capacidad fiscal. Ahora bien, la Ley indicaba que el listado lo era a los solos efectos de la Ley, por lo que existían dos listados de funciones fundamentales, a saber: el aprobado por la Ley 42/2009 y el que estaba tramitándose en el Parlamento con el proyecto *Carta delle autonomie locali*. No en vano, en este proyecto se incluyó una disposición que indicaba que el elenco de la Ley 42/2009 se aplicaría para un período de cinco años.

En cuanto a las ciudades metropolitanas, la Ley 42/2009 también recogió una regulación provisional respecto a su creación, prevista entonces como facultativa en las áreas que incluían los municipios de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari y Nápoles, a los que se añadía Regio de Calabria. El procedimiento se articulaba en términos complejos y preveía una fase de iniciativa, el dictamen de la región, un referéndum y su aprobación definitiva. El territorio de la ciudad metropolitana coincidía con el de la provincia o de una parte de la misma. Ahora bien, la provincia dejaba de existir y sus órganos desaparecerían tras el establecimiento de los de la ciudad metropolitana. Por lo demás, los municipios de la provincia eventualmente no incluidos en la ciudad metropolitana podrían elegir su agregación a otra provincia colindante. Con todo, actualmente y tras varias iniciativas en este sentido, la Ley 56/2004, de 7 de abril, sobre *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, dispone la creación automática *ex lege* de las ciudades metropolitanas.

3. *Las medidas económicas (manovre) adoptadas durante la crisis (2009-2012): la urgente «legislación» a golpe de Decreto-ley*

La crisis económica que sacude desde hace más de un lustro a Europa ha castigado particularmente a los países mediterráneos, entre ellos a Italia. En este país, a la amarga situación económica hay que sumar una crisis moral y política que ha hecho perder a los ciudadanos la confianza en el sistema. De ahí que las reformas de carácter institucional, emprendidas desde febrero de 2014 por Matteo Renzi, es-

tén despertando, cuando menos, cierta expectación en el pueblo italiano.

No obstante, desde 2009, y a fin de reducir costes y cumplir el objetivo de déficit público marcado por Europa²⁶, el Gobierno italiano adoptó numerosas reformas, episódicas e inestables, recogidas en las conocidas como *manovre economiche*. Dichos cambios, adoptados bajo la forma de Decretos-leyes, apuntaron a la diana de la Administración territorial, convertida en el «chivo expiatorio» de la crisis italiana. De ese modo, una fuente como el Decreto-ley, llamada a intervenir sólo en casos de extraordinaria y urgente necesidad²⁷, se ha convertido en una fuente ordinaria y recurrente en los frecuentes casos de intervención en la economía o en el gasto público. Además, al haberse puesto el punto de mira en los entes locales, es fácil que cualquier decisión de ámbito económico acabe afectando, como así ha sucedido, a la esencia de la autonomía local.

En esta línea, desde la Ley 42/2009 las reformas han afectado básicamente a cuestiones financieras y se han reflejado no sólo de modo directo en la reducción de los recursos estatales a las Regiones y entes locales, sino también indirectamente en la estructura misma de los entes territoriales. Prueba de ello es la supresión de ciertos órganos —como los defensores locales— y entes —como las Comunidades de montaña, a las que el Estado ha ido dejando progresivamente sin recursos—.

Sin ánimo exhaustivo, las disposiciones más destacadas durante el período 2009-2012 han sido las siguientes:

a) La Ley 191/2009, de 23 de diciembre, *legge finanziaria per il 2010*. Esta norma redujo el número de concejales (en un 20%) y de asesores (no más de 1/4 de los miembros del pleno para los municipios ni más de 1/5 para las provincias). Además, junto a ciertas instituciones y órganos, suprimió la contribución financiera estatal a las Comunidades de montaña (que, en otro caso, habrían dispuesto de un 30%).

b) El Decreto-ley 2/2010, de 25 de enero (convertido en la Ley 42/2010, de 26 de marzo). Entre otras actuaciones, esta norma redimensionó el *Consiglio* y la *Giunta* provinciales, suprimió los distritos y

²⁶ La evidencia más clara de las «recomendaciones» europeas es la carta de 5 de agosto de 2011 remitida al Gobierno italiano por el entonces Presidente del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet, y por su sucesor, Mario Draghi —como también sucedió con España—, en la que el Consejo directivo de la citada entidad apuntaba algunas medidas esenciales para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, medidas cuya adopción, dada la urgencia, se recomendaba que fuera por Decreto-ley, con posterior ratificación parlamentaria, hasta finales de septiembre. Entre las medidas recomendadas por el Consejo se aludía a *un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)*.

²⁷ Así lo indica el artículo 77 de la Constitución italiana.

redistribuyó los recursos que con anterioridad tenían las Comunidades de montaña.

c) El Decreto-ley 78/2010, de 31 de mayo, *manovra d'estate 2010* (posterior Ley 122/2010, de 30 de julio). Esta norma afectó a las formas asociativas de prestación de funciones y servicios locales, disponiendo la obligación para los municipios menores de 5.000 habitantes —o de 3.000 si pertenecían a Comunidades de montaña— de ejercer las funciones fundamentales mediante *convenzione* o *unione* de municipios²⁸. A tal fin, encomendaba a las Regiones que establecieran por ley, previa consulta a los municipios interesados, la dimensión territorial óptima para el ejercicio asociado de dichas funciones.

d) El Decreto-ley 138/2011, de 13 de agosto, *manovra di agosto* (convertido en la Ley 148/2011, de 14 de septiembre)²⁹. Esta disposición se dictó después de que un referéndum popular derogara la regulación anterior sobre los servicios públicos locales. Aun así, su artículo 4 fue declarado inconstitucional por la *Corte Costituzionale*, en la STC 199/2012, de 25 de julio³⁰, por reproducir el contenido de las disposiciones a las que sustituyó. Por lo demás, este Decreto-ley redujo el número de miembros de los órganos regionales, provinciales y municipales e incorporó la obligación de los municipios menores de 1.000 habitantes de ejercitar de forma asociada todas las funciones y servicios que la ley les atribuyera, previendo así una peculiar *unione* más allá de los términos previstos en el artículo 16 del TUEL.

e) El Decreto-ley 201/2011, de 6 de diciembre, *manovra Monti* —también conocido como *Salva Italia*— (posterior Ley 214/2011, de 22 de diciembre). Todavía en la XVI legislatura, ya en su fase final, esta norma y la siguiente (el Decreto-ley 95/2012) delinearon una nueva estructura provincial a fin de revisar el presupuesto público y adaptarse a las líneas indicadas por Europa. Así, el Decreto-ley 201/2011 recogió diversas medidas con relación a la provincia, en concreto:

- 1) Limitación de las funciones de la provincia a la dirección y coordinación de las actividades municipales en las materias y con los límites indicados por la ley estatal o regional, según la respectiva competencia (art. 23.14).

²⁸ Téngase en cuenta que, según datos de 2013, de los 8.093 municipios que existen en Italia, 1.974 tienen menos de 1.000 habitantes y 5.693 tienen menos de 5.000. Según este dato, el 70,3% de los municipios italianos se coloca en el límite de los 5.000 habitantes.

²⁹ Un repaso de las principales medidas adoptadas en este Decreto-ley puede consultarse en Gaetano D'AURIA (2012), «La "Manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica», *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, págs. 11 y ss.

³⁰ Fecha de su publicación en la *Gazzetta Ufficiale*.

- 2) Eliminación de la *Giunta* provincial, limitando los órganos provinciales de gobierno al *Consiglio* y al *Presidente* para un período de cinco años (art. 23.15).
- 3) Cambio en el sistema de elección de los órganos provinciales, pasando a un sistema indirecto. De este modo, el *Consiglio provinciale* se limitaba a diez miembros elegidos por los órganos electivos de los municipios del territorio provincial (art. 23.16) y el *Presidente* sería elegido por el *Consiglio* de entre sus miembros (art. 23.17).
- 4) Transferencia a los municipios, por ley estatal o regional —según la respectiva competencia—, de las funciones que la normativa vigente atribuía a las provincias, salvo que, para asegurar un ejercicio unitario de las mismas, fueran asumidas por las Regiones sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Si las Regiones no realizaban la referida transferencia antes del 31 de diciembre de 2012, el Estado intervendría por vía de sustitución (art. 23.18).
- 5) Transferencia por parte del Estado y las Regiones, de acuerdo a sus competencias, de los recursos humanos, financieros e instrumentales para el ejercicio de las funciones transferidas, asegurando el necesario apoyo de secretaría para el funcionamiento de los órganos provinciales (art. 23.19).

f) El Decreto-ley 95/2012, de 6 de julio, *spending review* (convertido en la Ley 135/2012, de 7 de agosto)³¹. También con relación a las provincias, esta norma reordenó las mismas y redefinió sus funciones para configurarlas como *enti di area vasta*. Las principales aportaciones de esta norma fueron las siguientes:

- 1) Transferencia a los municipios de las funciones administrativas atribuidas a las provincias por ley estatal hasta la entrada en vigor del Decreto-ley.
- 2) Mantenimiento de la supresión de la *Giunta* provincial.
- 3) Con el fin de asegurar una reducción no inferior al 20% del gasto, supresión o agrupación de entes provinciales o municipales de cualquier naturaleza que, a la entrada en vigor del De-

³¹ Para un conciso y claro análisis de las principales medidas adoptadas en este importante Decreto-ley, véase el núm. 12 de 2012 de la revista *Giornale di Diritto Amministrativo*. De especial interés es la visión general que ofrece Gabriele MAZZANTINI [vid. «La lunga strada della *spending review*» (págs. 1163 y ss.)], el repaso por la reforma organizativa estatal de Chiara LACAVA [vid. «Le misure di razionalizzazione: organizzazione centrale e periferica dello Stato» (págs. 1172 y ss.)] y el estudio en clave financiera de Stefania CORSI [vid. «La spesa nelle autonomie locali» (págs. 1179 y ss.)].

creto-ley, ejercitasen funciones fundamentales o funciones administrativas de municipios, provincias y ciudades metropolitanas.

- 4) Reordenación provincial, para cuya efectividad el artículo 17.2 del Decreto-ley 95/2012 indicaba que, dentro de los diez días siguientes a su entrada en vigor, el Consejo de Ministros la concretaría sobre la base de requisitos mínimos relativos al territorio y a la población.
- 5) Previsión del ejercicio en forma asociada de todas las funciones en los municipios de menos de 1.000 habitantes (mediante la creación de una *unione «di diritto speciale»*, aunque sólo si así lo decidían los municipios implicados³²) o sólo de las fundamentales en los de menos de 5.000 —o 3.000 en las Comunidades de montaña— mediante *unioni «ordinarie»* o *convenzioni*. Para las provincias, ciudades metropolitanas y municipios se regulaban nuevamente las funciones fundamentales.

g) El Decreto-ley 188/2012, de 5 de noviembre. Esta norma estableció los requisitos mínimos para las provincias y procedió a individualizar las mismas en base a los criterios adoptados en el Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012³³.

Tras la adopción de los Decretos-leyes 201/2011 y 95/2012, el Gobierno presentó a la *Camera dei deputati* un proyecto de ley para regular las modalidades de elección indirecta de los órganos provinciales. Pero quedó inconcluso. Por su parte, el proyecto de ley para convertir el Decreto-ley 188/2012 no fue convalidado en el plazo de los sesenta días que prevé la Constitución, por lo que dicho Decreto-ley caducó. Pero la Ley 228/2012, de 24 de diciembre, *legge di stabilità per il 2013*, prorrogó los plazos para la reordenación de las provincias hasta el 31 de diciembre de 2013 y, en consecuencia:

- La transferencia a los municipios de las funciones administrativas atribuidas por la normativa vigente a las provincias.
- La transferencia de recursos.

³² La capacidad de decisión fue incorporada por el Decreto-ley 95/2012 frente al 138/2011, en el que se establecía como obligatoria para los municipios menores de 1.000 habitantes. La *unione di diritto speciale* se caracterizaba por un máximo grado de integración en el desempeño de todas las funciones de los municipios adheridos, unida a una especial regulación de la gestión económico-financiera.

³³ La determinación de los criterios para la reordenación de las provincias a la que remitía el artículo 17.2 del Decreto-ley 95/2012 puede consultarse en <http://governo.it/Governo/Provvedimenti/dettaglio.asp?d=68767> (consulta: 3/11/2014).

- La aplicación de las disposiciones en materia de ciudades metropolitanas.
- La reducción de las dotaciones orgánicas del personal de la Administración civil que conducían a una supresión o racionalización de las provincias.
- La aprobación de la ley estatal para establecer las modalidades de elección de los miembros del *Consiglio* provincial.

En suma, todas estas reformas tuvieron un reflejo automático en los fondos económicos a transferir a los entes territoriales, pero, sobre todo, afectaron a la organización pública al pretender agrupar o suprimir órganos y entes.

IV. UN ALTO EN EL CAMINO: LAS SSTC 151/2012 Y 220/2013

Así las cosas, y con ocasión de varios recursos planteados frente a los Decretos-leyes más polémicos, la *Corte Costituzionale* frenó el acelerado ritmo con que el Gobierno italiano estaba imponiendo sus decisiones para salir de la crisis económica a costa de una notable —y cuestionada— afectación estructural a la organización territorial del Estado italiano.

En este sentido, en respuesta a un recurso planteado frente a varias medidas recogidas en el Decreto-ley 78/2010, la *Corte Costituzionale* señaló en su STC 151/2012, de 20 de junio³⁴, que ni siquiera la urgencia económica puede justificar una reducción exagerada de la autonomía constitucionalmente garantizada. Desmontó así la defensa del Estado, que justificaba la adopción de las referidas medidas por la necesidad de hacer frente a una gravísima crisis financiera que ponía en peligro la *salus rei publicae*. El Tribunal excluyó que la gravedad de la situación pudiera permitir al Estado derogar las normas constitucionales de distribución de competencias legislativas entre Estado y Regiones contenidas en el Título V de la Constitución, permitiéndole intervenir legislativamente en cualquier materia en cumplimiento de las obligaciones expresadas en la Constitución y de acuerdo con ciertos principios constitucionales fundamentales como los de solidaridad económica y social (art. 2 *Cost.*), igualdad económica y social (art. 3.2 *Cost.*) o unidad de la República (art. 5 *Cost.*). Por tanto, el Estado debía afrontar la urgencia financiera mediante la adopción de remedios consentidos por el ordenamiento constitucional.

³⁴ Fecha de su publicación en la *Gazzetta Ufficiale*.

Por su parte, la STC 220/2013, de 24 de julio³⁵, declaró inconstitucionales por vulnerar el artículo 77 de la Constitución varias disposiciones de los Decretos-leyes 201/2011 y 95/2012³⁶, en relación con la revisión de las provincias (territorio, órganos y funciones) y la creación de las ciudades metropolitanas. Ahora bien, en su Sentencia, la *Corte Costituzionale* no entra a valorar la legitimidad de las cuestiones sometidas a su consideración, sino que únicamente se pronuncia acerca de la inadecuación del instrumento normativo usado para abordar la regulación de los competentes esenciales del ordenamiento de los entes locales, el Decreto-ley concretamente. Y es que la estructura del sistema local italiano responde a exigencias sociales e institucionales para largo plazo y exigiría una reforma orgánica y de sistema, bien lejos de los casos de extraordinaria y urgente necesidad que, en base al artículo 77 de la Constitución, permiten al Gobierno dictar Decretos-leyes. En suma,

«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».

Dicha transformación no puede discutirse en un debate parlamentario enmarcado en los límites del artículo 77. Y aclara que no toda modificación del ordenamiento local exige una reforma constitucional, sólo necesaria cuando se pretenda suprimir uno de los entes previstos en el artículo 114 de la Constitución o se quiera eliminar la garantía constitucional reconocida al mismo.

Así pues, esta Sentencia hizo evidente la necesaria intervención orgánica del legislador a través de un proyecto de ley constitucional que recogiera la eliminación de cualquier referencia a la provincia en la Constitución y la paralela adopción de un proyecto de ley ordinaria que redefiniera sus órganos y funciones y creara las ciudades metropolitanas.

³⁵ Ídem.

³⁶ Concretamente, los apartados 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 20-bis del artículo 23 del Decreto-ley 201/2011, y los artículos 17 y 18 del Decreto-ley 95/2012.

V. LAS PROYECTADAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

1. *Los proyectos de reforma de 2013*

A) *El disegno di legge costituzionale 1359: Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*

a) *Iter y objetivos*

Antes de la STC 220/2013 se había puesto en marcha una importante reforma constitucional encaminada a la instauración de un procedimiento extraordinario, en sustitución del ordinario recogido en el artículo 138 de la Constitución, para aprobar importantes reformas constitucionales que se planteaban como necesarias. En concreto, dichas reformas pasaban por la forma de Estado, la forma de gobierno, la superación del bicameralismo paritario y simétrico, la reducción del número de parlamentarios en línea con los estándares europeos y la reforma del sistema electoral.

Pues bien, el punto de partida del *disegno di legge costituzionale* (d.d.l. cost.) 1359 lo constituyó la aprobación en ambas Cámaras de varias mociones parlamentarias, el 29 de mayo de 2013, para alentar al Gobierno a presentar, antes de finales de junio de 2013, un proyecto de ley constitucional en el sentido indicado. El Gobierno presentó en plazo el texto *Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali* («Institución del Comité parlamentario para las reformas constitucionales y electorales») y lo sometió a examen del Senado el 11 de junio. Tras su aprobación con modificaciones, el proyecto pasó a la *Camera dei deputati*, que hizo lo propio el 10 de septiembre. Pero la tramitación del texto se detuvo tras su aprobación en el Senado en segunda votación y su envío a la Comisión de Asuntos Constitucionales el 21 de noviembre de 2013.

El proyecto de ley constitucional señalaba la creación de un Comité parlamentario bicameral para las reformas constitucionales y electorales formado por veinte diputados y veinte senadores, nombrados por los Presidentes de las Cámaras entre los miembros de las Comisiones de Asuntos Constitucionales de sendas Cámaras. El Comité, en un plazo de seis meses desde su primera reunión, debía trasladar a los Presidentes de las Cámaras los proyectos examinados y, tras las oportunas deliberaciones, los trabajos parlamentarios deberían estar acabados en los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la disposición. Además, si ambas Cámaras, por mayoría de 2/3, así lo pidieran, los

textos resultantes de la revisión podrían ser sometidos a un referéndum confirmativo. Por lo demás, el Comité cesaría tras la publicación de las reformas o la disolución de las Cámaras³⁷.

b) *La Commissione dei Saggi y su informe de 17 de septiembre de 2013*

El Gobierno entendió necesaria la creación de una Comisión de expertos, con funciones de asesoramiento al Comité parlamentario, para profundizar en las diversas cuestiones que planteaba la reforma y formular propuestas no sólo atinentes a la Constitución, sino también a la posible legislación ordinaria afectada, con particular referencia a la normativa electoral.

De este modo, por Decreto de 11 de junio de 2013, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Enrico Letta, creó la *Commissione per le Riforme Costituzionali* (Comisión para las Reformas Constitucionales), formada por 35 miembros elegidos entre expertos juristas de acuerdo a criterios de autoridad y representatividad y presidida por el Ministro para las Reformas Constitucionales. En los trabajos de la Comisión también participó un *Comitato di Redazione* (Comité de Redacción), compuesto por siete miembros, con el encargo de redactar las propuestas de reforma para cada uno de los ámbitos objeto de examen por la Comisión y sobre la base de las indicaciones de ésta.

La Comisión acabó su cometido con la redacción de un informe el 17 de septiembre de 2013³⁸. El informe se dividía en seis capítulos, de los cuales el tercero se refería al Título V de la Constitución³⁹. El capítulo comenzaba con una nota en la que, tras resaltar como clave interpretativa de la compleja situación multinivel el proceso de federalización europea de los últimos quince años, se ha trasladado el punto de inflexión del debate institucional desde el diálogo directo entre regiones europeas y Unión Europea a la relación entre Estados

³⁷ Vid. www.camera.it (consulta: 3/11/2014).

³⁸ El texto completo del informe puede consultarse en <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html> (consulta: 3/11/2014). El informe suscitó críticas en el mundo académico, como prueba el *Appello alle Commissioni Affari costituzionali e ai Gruppi parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, de 11 de octubre de 2013 (www.federalismi.it).

³⁹ Vid. págs. 18 y ss. del informe. Como dato curioso, las grabaciones de las sesiones en las que se discutieron las reformas sobre el Título V se pueden escuchar en <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/riforma-del-titolo-v/147-registrazione-audio-delle-sedute.html> (consulta: 13/12/2013). De ese modo, se indicaba en la web, se pretendía transmitir a estudiosos y oyentes el espíritu de los trabajos.

y Unión⁴⁰. A partir de ahí, se recogen distintas medidas que la Comisión propone y que van desde la redefinición del reparto de competencias legislativas entre Estado y Regiones a la supresión de las provincias de la Constitución, pasando por otras cautelas relativas a la potestad reglamentaria y a las funciones administrativas. En cuanto a los entes locales:

1) Se optó por remitir la regulación de las ciudades metropolitanas a la ley estatal bicameral, que debería definir su territorio, regulación, sistema electoral, funciones fundamentales y autonomía financiera.

2) Se convino en eliminar la palabra «provincia» de la Constitución⁴¹, remitiendo al Estado la fijación de los principios y a las Regiones la aplicación de la regulación de *enti di area vasta* para la gestión y coordinación de las funciones que afecten al territorio regional. Hubo, además, alguna propuesta a favor de la agrupación de las Regiones más pequeñas, racionalizando orgánicamente las estructuras territoriales de todos los niveles de autonomía.

3) Se evidenció la oportunidad para los municipios, en pos del principio de adecuación, de condicionar su existencia en la Constitución a una dimensión mínima, que se establecería también por ley bicameral, indicando los criterios en base a las características generales de los municipios. Aquellos por debajo de la dimensión indicada podrían convertirse en *municipi* (distritos) como parte de los nuevos municipios.

B) *El disegno di legge costituzionale 1543: Abolizione delle province*

A la vez que se tramitaba la anterior reforma, y como consecuencia directa de la STC 220/2013, el 20 de agosto de 2013 el Gobierno presentó para su aprobación el d.d.l. cost. 1543⁴², titulado *Abolizione delle province* («Abolición de las provincias»). El texto se asignó a la Comisión de Asuntos Constitucionales el 5 de septiembre de 2013.

⁴⁰ Según dicha consideración, de la que discrepa Anna Russo, «ya no tendría sentido centrarse en la relación con las Regiones» [vid. Anna Margherita Russo (2013), «El ordenamiento regional italiano en la espiral centralizadora de la crisis: ¿todo cambia para que nada cambie!», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, pág. 21].

⁴¹ Como señala Anna Russo, se produce así una «deconstitucionalización» de la provincia, *op. cit.*, pág. 22.

⁴² El proyecto fue presentado ante la *Camera dei deputati* el 20 de agosto de 2013 por Letta (entonces Presidente del Consejo de Ministros), Alfano (Ministro del Interior), Quagliariello (Ministro para las Reformas Constitucionales) y Delrio (Ministro de Asuntos Regionales y Autonomías).

El proyecto de ley recogía la supresión del término «provincia» de la Constitución, de modo que dejara de ser un ente territorial constitucionalmente necesario. Como ya se ha indicado, el proyecto tuvo su origen en la STC 220/2013, que declaró la inconstitucionalidad de aquellos artículos de los Decretos-leyes 201/2011 y 95/2012 que pretendían una reordenación provincial, por entender que el Decreto-ley, previsto para afrontar casos de extraordinaria y urgente necesidad, no era el instrumento normativo adecuado para ello. Además, el proyecto debía dar respuesta urgente a las demandas europeas de contención del gasto público en la Administración territorial y se definía como transitorio hasta tanto se afrontara una reforma completa que racionalizara todo el Título V para superar el *policentrismo anarchico* que caracterizaba la descentralización territorial italiana.

Por lo demás, el proyecto constaba de tres artículos. El primero, titulado *Abolizione delle province*, eliminaba la provincia del artículo 114 de la Constitución en los siguientes términos:

- «1. Sono abolite le province.
2. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al primo comma, le parole: “, dalle Province, dalle Città metropolitane” sono soppresse;
 - b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

“I Comuni e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione”.
 - c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

“La legge dello Stato definisce il territorio, le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle Città metropolitane, ente di governo delle aree metropolitane”».

El artículo 2 (*Abrogazioni*) eliminaba el término provincia de otros artículos de la Constitución⁴³, y el último de los preceptos, titulado *Norme transitorie*, establecía un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para que las provincias fueran suprimidas y se indicaran, bien por el Estado, bien por las Regiones —de acuerdo a sus competencias—, las formas y modalidades de ejercicio de sus funciones sobre la base de criterios y requisitos definidos en la ley estatal.

⁴³ En concreto, de los artículos 117, 118, 119, 120, 132 y 133.

2. *El proyecto de reforma de 2014*, disegno di legge costituzionale 1429: Revisione della Parte II della Costituzione

Detenidas las reformas constitucionales de 2013, la elección como Presidente del Consejo de Ministros de Matteo Renzi en febrero de 2014 propició la presentación por el Gobierno de un nuevo proyecto de reforma constitucional el 31 de marzo de 2014 (d.d.l. cost. 1429⁴⁴), si bien teniendo en cuenta en gran medida las propuestas de la *Commissione dei Saggi*. El texto lleva por rúbrica *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione* («Disposiciones para la superación del bicameralismo paritario, la reducción del número de parlamentarios, la contención de los costes de funcionamiento de las instituciones, la supresión del CNEL⁴⁵ y la revisión del Título V de la Parte II de la Constitución»). Aunque la reforma afecta a 44 artículos de la Constitución, sólo en 23 artículos la incidencia es efectiva (en el resto de casos se trata de meras adaptaciones formales).

El principal objetivo de la propuesta es mejorar y simplificar el marco institucional, junto a un reforzamiento del poder del Gobierno como órgano de dirección política nacional. Y es que si bien es cierto que también existen normas que refuerzan la posición de las Regiones (verbigracia: la transformación del Senado en Cámara representativa de los entes territoriales o la norma que regula la competencia legislativa residual), no lo es menos que ello no empece el aumento de competencias exclusivas estatales o la introducción de la cláusula de la unidad política y económica como competencia estatal.

En lo que al Título V se refiere, el proyecto propone básicamente eliminar cualquier referencia a la provincia del texto constitucional y reforzar la competencia legislativa del Estado en materia de ordenamiento local, posiblemente para evitar que en un futuro —ya materializada la reforma constitucional— las Regiones puedan regular de nuevo la elección directa de los representantes provinciales. Por lo

⁴⁴ El proyecto fue presentado ante la *Camera dei deputati* por Renzi (Presidente del Consejo de Ministros) y Boschi (Ministro para las Reformas Constitucionales y Relaciones con el Parlamento). En la fecha de cierre de este artículo, nos consta que el texto fue aprobado por el Senado, en primera votación, el 8 de agosto de 2014. Desde entonces, ya como d.d.l. cost. 2613, se está tramitando en la Cámara de los Diputados, pendiente de que este órgano lo apruebe, también en primera votación. A partir de ahí, el texto debería pasar una segunda votación en ambas cámaras.

⁴⁵ *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo).

demás, salvo las ciudades metropolitanas, el *ente di area vasta* resulta *decostituzionalizzato* y cedido a la competencia exclusiva del Estado.

Para el seguimiento de la reforma constitucional «Renzi» se ha creado el *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, que analiza el debate que se está siguiendo en el Parlamento⁴⁶.

VI. LA REFORMA LEGAL APROBADA: LA LEY 56/2014, DE 7 DE ABRIL (*RI-FORMA DELRIO*)

1. *Consideraciones generales*

Tras varios lustros poniendo en tela de juicio la función de las provincias y planteando una profunda reforma de los entes locales, la misma se ha materializado, en su fase legal⁴⁷, con la aprobación de la Ley 56/2014, de 7 de abril, de *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* («Medidas sobre las ciudades metropolitanas, sobre las provincias, sobre las uniones y fusiones de municipios»). Una mera lectura de su título denota la amplitud de la reforma.

Con origen en el proyecto *Delrio*⁴⁸ —*disegno di legge* (d.d.l.) AC⁴⁹ 1542, presentado aún durante el Gobierno Letta—, el d.d.l. AC 1542-B se aprobó definitivamente en la *Camera dei deputati* el 3 de abril de 2014, tras la llegada de Renzi al poder. El texto constituye el último intento de reorganizar el *livello intermedio* (también denominado *di area vasta*) de la Administración territorial italiana, a cuyo efecto reforma las provincias y crea las ciudades metropolitanas *in attesa della riforma costituzionale*⁵⁰, amén de recoger importantes modificaciones en la regulación de las uniones y fusiones de municipios.

⁴⁶ Su objetivo es proporcionar a los estudiosos una herramienta de trabajo clara y ágil que constituya un elemento útil para el análisis de los trabajos parlamentarios. Su finalidad es doble, a saber: simplificar el trabajo de los parlamentarios —evidenciando los aspectos esenciales de la discusión y destacando las cuestiones relevantes desde la perspectiva parlamentaria— y construir la crónica de la que podría ser la reforma constitucional más significativa de la historia de la República Italiana (<http://www.federalismi.it>; consulta: 3/11/2014).

⁴⁷ Para que la supresión de la provincia operada por la ley ordinaria sea efectiva se requiere una reforma constitucional que elimine la palabra «provincia» del texto constitucional, a fin de que este ente intermedio deje de ser necesario. Ésa es justamente una de las finalidades del d.d.l. cost. 1429, ahora d.d.l. cost. 2613.

⁴⁸ Se conoce así al proyecto AC 1542, presentado ante la *Camera dei deputati* el 20 de agosto de 2013 por Letta (entonces Presidente del Consejo de Ministros), Alfano (Ministro del Interior), Quagliariello (Ministro para las Reformas Constitucionales) y el propio Graziano Delrio (Ministro de Asuntos Regionales y Autonomías).

⁴⁹ Siglas que corresponden a *Atto Camera*.

⁵⁰ Téngase en cuenta que durante décadas se ha venido denunciando en Italia la incoherencia territorial y funcional de la provincia, entidad creada en base a criterios puramente histórico-culturales y políticos.

La plena eficacia de la norma se secuencian en tres fases, a saber: una profunda, aunque transitoria, reforma de la provincia; la creación de las ciudades metropolitanas, que sustituyen a aquélla, y la definitiva supresión de la provincia.

2. *La racionalización provincial*

A) *La provincia: un ente con los días contados*

La Ley 56/2014 establece una completa reorganización de la provincia. Definida como *ente di area vasta*, se define su regulación como transitoria en espera de la reforma constitucional del Título V y de sus correspondientes normas de actuación.

Hasta entonces, las provincias se convierten en entes de segundo grado, gestionadas por los *Sindaci* de sus municipios sin compensación económica por ello. De este modo, componen la nueva organización provincial el *Presidente della provincia*, el *Consiglio provinciale* y la *Assemblea dei sindaci*, responsabilidades asumidas a título gratuito:

- El *Presidente della provincia*. Preside la provincia, convoca y preside el *Consiglio* y la *Assemblea* y supervisa el funcionamiento de las oficinas administrativas. Es elegido por los *Sindaci* y *Consiglieri* de los municipios de la provincia entre los *Sindaci* cuyo mandato no finalice antes de dieciocho meses de la fecha de las elecciones. Su mandato dura cuatro años, aunque finalizará automáticamente si cesara como *Sindaco*. La elección entre candidaturas suscritas al menos por el 15% de quienes tengan derecho al voto. Cada elector vota sólo un candidato y el voto es ponderado, resultando elegido el candidato que consiga el mayor número de votos.
- El *Consiglio provinciale*. Está formado por el *Presidente* y un número variable de *Consiglieri* según la población (de 10 a 16). Desempeña funciones de dirección y control y aprueba reglamentos, planes, programas, así como cualquier otro acto que le encargue el *Presidente*. Tiene también funciones de propuesta del estatuto y de decisión final en la aprobación del presupuesto. Es un órgano electivo de segundo grado y su mandato dura dos años. Sus componentes se elegirán por y entre los *Sindaci* y *Consiglieri* de los municipios de la provincia. Y también para ellos se prevé la cesación automática si finaliza su responsabilidad municipal. Por lo demás, la lista de candidatos se compon-

drá por un número no superior al número de *Consiglieri* a elegir ni inferior a la mitad. El voto, también ponderado, no se dará a la lista, sino a los candidatos individualmente, resultando elegidos los que obtengan el mayor número de votos.

- *La Asamblea dei sindaci*. Se compone de los *Sindaci* de los municipios. Adopta el estatuto y tiene funciones consultivas en la aprobación del presupuesto, amén de otras funciones de propuesta, consultivas y de control que el estatuto le pueda atribuir.

En cuanto a sus funciones, junto a las fundamentales (art. 1.85 Ley⁵¹), la provincia podrá desempeñar aquellas funciones que le atribuyan el Estado y las Regiones, de acuerdo a sus respectivas competencias (art. 1.89 Ley).

De otra parte, la Ley 56/2014 regula un complejo procedimiento de reordenación de las funciones de las provincias para el momento en que éstas desaparezcan, funciones cuya prestación asegurarán el Estado y las Regiones sobre la base de una serie de principios como la atribución de cada función al ámbito territorial óptimo para su ejercicio, la eficacia en el desarrollo de las funciones fundamentales por los municipios o la necesaria existencia de cierta uniformidad. Asimismo, se recogen normas específicas para las provincias de montaña.

Así las cosas, si se aprobara la proyectada reforma constitucional, la provincia sería suprimida y sustituida por la ciudad metropolitana (arts. 24, 27, 28 y 32 del d.d.l. cost. 1429). Ello supondría la eliminación de la palabra «provincia» de todas las disposiciones contenidas en la Constitución, salvo las referidas a las provincias autónomas de Trento y Bolzano. Ahora bien, de no aprobarse la reforma constitucional, provincia y ciudad metropolitana coexistirían con idénticos territorios y funciones hasta que bien una eventual ley redefiniera los límites provinciales (art. 133 Cost.⁵²) o redistribuyera las funciones entre ambas, bien una nueva reforma constitucional suprimiera uno de los dos entes.

⁵¹ Como fundamentales se recogen las siguientes funciones: a) planificación territorial provincial de coordinación, además de la protección y mejora del medio ambiente, en aspectos de su competencia; b) planificación de los servicios de transporte de ámbito provincial, autorización y control en materia de transporte privado —según la programación regional—, además de la construcción y gestión de las carreteras provinciales, así como de las normas de circulación; c) programación provincial de la red de escuelas, respetando la programación regional; d) recogida y tratamiento de datos y asistencia técnico-administrativa a los entes locales; e) gestión de la escuela; y f) control de los fenómenos discriminatorios en el ámbito ocupacional y promoción de la igualdad de oportunidades en el territorio provincial.

⁵² El artículo 133.1 de la Constitución italiana permite la modificación de los límites provinciales y la creación de nuevas provincias, dentro del territorio regional, mediante ley estatal, previa iniciativa de los municipios interesados y oída la región.

B) *La ciudad metropolitana: hasta ahora una entidad fantasma*

La *città metropolitana* es una entidad poco conocida pues, a pesar de su previsión en la Ley 142/1990, de 8 de junio, *sull'ordinamento delle autonomie locali*, nunca se materializó su creación. El concepto de «ciudad metropolitana» tiene su origen en un debate, iniciado sobre todo en Estados Unidos en el primer cuarto del siglo xx, sobre la ineficiencia administrativa producida por la microfragmentación municipal de áreas territoriales que, sin embargo, formaban un cuerpo único desde un punto de vista urbanístico-funcional. Se postuló así la creación de «áreas metropolitanas», constituidas por agrupaciones urbanas ante la necesidad de una gestión administrativa centralizada y de una mejora de la eficiencia intermunicipal. En ellas, no son los municipios los que se asocian, como en la *unione*, sino que un ente superior (Estado o Región) los reúne en el ente metropolitano, del cual pasan a formar parte.

La ciudad metropolitana se constitucionalizó con la reforma constitucional italiana de 2001, recibiendo la condición de ente local autónomo y constitutivo de la República. Sin embargo, a raíz del debate político surgido en torno a la existencia de la provincia, la ciudad metropolitana ha sufrido una progresiva desnaturalización hasta convertirse en un ente alternativo a la misma.

Pues bien, la Ley 56/2014 crea nueve ciudades metropolitanas, en principio, a partir del 1 de enero de 2015: Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles y Regio de Calabria, a las que se une Roma, que asume el estatus de capital. Las funciones y el territorio de la ciudad metropolitana coinciden con los de la provincia del mismo nombre, a la que sucede en todas sus relaciones jurídicas, activas y pasivas.

En cuanto a los órganos de la ciudad metropolitana, se instituyen el *Sindaco metropolitano*, el *Consiglio metropolitano* y la *Conferenza metropolitana*, órganos por cuyo desempeño no se percibe retribución alguna:

- El *Sindaco metropolitano*. Es el *Sindaco* del municipio que sea la capital del área provincial.
- El *Consiglio metropolitano*. Se compone del *Sindaco metropolitano* y de un número variable de *Consiglieri* en función de la población (de 14 a 24). Se trata de un órgano electivo de segundo grado y su mandato tiene una duración de cinco años, si bien se recoge la posible previsión estatutaria de un sistema de elección direc-

ta del *Sindaco* y *Consiglio metropolitano* en ciertos casos. Pueden elegir y ser elegidos todos los *Sindaci* y *Consiglieri* de los municipios que formen parte de la ciudad metropolitana. Es el órgano de dirección y control y aprueba reglamentos, planes, programas, así como cualquier otro acto que le encargue el *Sindaco metropolitano*. Tiene también funciones de propuesta del estatuto y de decisión final en la aprobación del presupuesto.

- La *Conferenza metropolitana*. Se compone del *Sindaco metropolitano* y de los *Sindaci* de los municipios. Es competente para aprobar el estatuto y tiene funciones consultivas en la aprobación de los presupuestos, además de otras funciones de propuesta o consulta que el estatuto le pueda atribuir.

Respecto a sus cometidos, junto a las funciones fundamentales de la provincia y a las que resulten del proceso de reordenación de las mismas —una vez desaparecida la provincia—, se atribuyen a la ciudad metropolitana ciertas funciones fundamentales propias (art. 1.44 Ley⁵³).

En suma, la Ley 56/2014 pretende contrarrestar la inercia que, desde hace casi veinticinco años, ha conducido a la falta de implantación de la ciudad metropolitana por parte de la ley regional. Así pues, sienta las bases para el establecimiento de una institución de gobierno que no sea simplemente una *provincia travestita*⁵⁴, sino un modelo de gestión moderna y eficaz en aquellas áreas concebidas dentro de un sistema común de movilidad, productivo o de servicios sociales.

3. *La racionalización municipal: uniones y fusiones de municipios*

En Italia existe un gran número de municipios de poca población. De hecho, un 70,3% tiene menos de 5.000 habitantes. Esta circunstancia, aunque preexistente a la crisis, ha hecho más evidente la urgencia de la reforma. Ahora bien, hay que tener claro, y éste es un planteamiento extrapolable a otros países como España, que una reforma estructural de la planta local no puede ser apresurada ni fruto exclusivo de una situación coyuntural. Por más que la crisis sea el detonante, una remodelación de los entes locales tiene que ser fruto de un deba-

⁵³ Como fundamentales de la ciudad metropolitana se recogen las siguientes funciones: a) adopción y actualización anual de un plan trienal del territorio metropolitano; b) planificación territorial general; c) organización de los servicios públicos de interés general en el ámbito metropolitano; d) movilidad y viabilidad; e) promoción y coordinación del desarrollo económico y social; y f) sistemas de informatización y de digitalización en el ámbito metropolitano.

⁵⁴ Exposición de Motivos de la Ley 56/2014.

te profundo y sosegado, cuyo resultado esté llamado a perdurar en el tiempo en aras a una mejor prestación de servicios a los ciudadanos.

Aclarado lo anterior, con relación a la regulación general de los municipios, la Ley 56/2014 introduce, entre otras, las siguientes novedades:

- Se modifica el número de *Consiglieri* y *Assessori* en los municipios menores de 10.000 habitantes (diez *Consiglieri* y máximo de dos *Assessori* en los municipios hasta 3.000 habitantes; doce *Consiglieri* y máximo de cuatro *Assessori* en los de entre 3.001 y 10.000), sin que cambie la partida presupuestaria destinada al efecto.
- En las *Giunte comunali*, hombres y mujeres tendrán una representación de al menos el 40%, norma que durante la tramitación en el Senado se excepcionó para los municipios menores de 3.000 habitantes.
- Se elimina la prohibición del tercer mandato consecutivo para los *Sindaci* de municipios hasta 3.000 habitantes. A cambio, se introduce el límite máximo de tres mandatos consecutivos.

Por lo que a las *unioni dei comuni* se refiere, la Ley elimina la unión de municipios para el ejercicio facultativo de todas las funciones o servicios municipales. No obstante, deja en vigor las otras dos tipologías de unión, a saber: aquella para el ejercicio asociado facultativo de funciones específicas y aquella para el ejercicio obligatorio de las funciones fundamentales. Para esta última modalidad se confirma el límite demográfico ordinario de al menos 10.000 habitantes, rebajado a 3.000 si se trata de municipios de montaña, y se traslada la fecha de adecuación de los municipios a la obligación de ejercicio asociado de sus funciones fundamentales del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014.

En cuanto a la organización de la *unione*, se remite la concreción del número de componentes del *Consiglio* al respectivo estatuto y se introduce la figura del *Segretario dell'unione*, que será elegido entre los secretarios de los municipios asociados. Además, como sucedía con las provincias y las ciudades metropolitanas, los órganos de la *unione* desempeñarán sus funciones a título gratuito.

Por último, la Ley prevé la posible fusión entre municipios. Al respecto, se recogen diversas medidas impulsoras y organizativas dirigidas, de una parte, a proteger la idiosincrasia de los municipios fusionados y, de otra, a mantener en el municipio resultante de la fusión normas que le beneficien e incentivos que favorezcan a los municipios fusionados. Y se introduce un nuevo procedimiento de fusión de municipios por «incorporación» que respeta los requisitos generales de

creación por ley regional y de referéndum entre la población interesada (art. 15 TUEL).

VII. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Italia es, seguramente, el país en el que se han producido las transformaciones más significativas en el ámbito local⁵⁵. Los entes locales, tras la reforma del Título V de la Constitución del año 2001, se convirtieron en el núcleo de la Administración pública italiana, llegándose a afirmar que la Administración pública en Italia era básicamente local o, más aún, municipal⁵⁶. Sin embargo, las expectativas que inicialmente generó la reforma se vieron paulatinamente frustradas ante una evidente falta de voluntad política en su aplicación, lo que condujo a nuevos conatos de reforma que no gozaron del parabién de la ciudadanía en el referéndum de 2006.

Por otra parte, la necesidad de dar respuesta a los graves problemas económicos surgidos de la crisis condujo a adoptar apresuradas e imprecisas medidas de carácter económico a partir de 2009. Dicha vorágine normativa suscitó duras críticas entre la doctrina italiana, no sólo por su contenido —en más de un caso merecedor de reproches de inconstitucionalidad por contravenir el Título V de la Constitución—, sino también por el instrumento formal utilizado para hacerla efectiva, a saber, el Decreto-ley. No en vano, la *Corte Costituzionale* ha intervenido en varias ocasiones para frenar los excesos del legislador.

De hecho, uno de sus últimos pronunciamientos, la STC 220/2013, constituye el origen de la Ley 56/2014, de 7 de abril, norma que afecta a los entes locales intermedios, pero cuya plena eficacia se condiciona a la futura e incierta aprobación de una reforma constitucional, ya en curso. Ésta es una de las críticas que ha merecido la norma, pues si dicha reforma no se llegara a aprobar se produciría una artificial coexistencia de provincias y ciudades metropolitanas. Otro de los reparos que suscita es la debatible atribución competencial al Estado para crear las ciudades metropolitanas, pues la letra p) del artículo 117.2 de la Constitución asigna al Estado la legislación exclusiva en materia de legislación electoral y de órganos de gobierno y funciones fundamentales de las ciudades metropolitanas —también de municipios y pro-

⁵⁵ Vid. Claudia TUBERTINI (2012), «La razionalizzazione del sistema local in Italia: verso quale modello?», *Istituzioni del Federalismo*, 3, pág. 697. En este trabajo la autora retrata los principales problemas que presenta el sistema local italiano en la actualidad.

⁵⁶ En palabras de Marco CAMMELLI, *la pubblica amministrazione in Italia è essenzialmente amministrazione locale (...), anzi comunale* [vid. «Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione», *Le Regione*, 6 (2001), pág. 1278].

vincias—, pero su creación entraría más bien en el ámbito residual que el artículo 117.4 reserva a las Regiones⁵⁷. Y una última objeción deriva del cambio operado en el sistema electoral de los órganos provinciales, que pasa a ser de segundo grado, con la consiguiente rebaja de las cotas democráticas, habida cuenta de la imposible elección directa de los órganos provinciales y metropolitanos. A este respecto, aunque la solución se justifica en términos de eficacia —se entiende que los políticos disponen de un criterio más formado que los ciudadanos para elegir, entre ellos, a los mejores representantes—, encuentra un serio obstáculo en el artículo 5 de la Constitución, según el cual la República «riconosce e promuove le autonomie locali». En efecto, la imposible elección de los órganos del gobierno local por la ciudadanía parece ir contra el dictado constitucional, por no hablar de que la mengua democrática puede tener un reflejo equivalente en los derechos de los ciudadanos. Justamente ésa es una de las críticas más duras que han recibido las Diputaciones en España, pues la elección indirecta de sus miembros aleja a dicha institución de la ciudadanía⁵⁸.

En suma, a pesar de la reforma legal *Delrio*, el sistema local italiano camina entre arenas movedizas en espera de una reforma constitucional que no acaba de llegar. Si en 2001 fue la Constitución la que dependía de una efectiva reforma legal, en 2014 es la ley la que requiere de una reforma constitucional. El final del libro, por tanto, aún está por escribir.

BIBLIOGRAFÍA

CAMMELLI, Marco (2001): «Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 6, págs. 1273 y ss.

⁵⁷ Apartado que atribuye a las Regiones una potestad legislativa residual en aquellas materias que no se hayan reservado a la legislación del Estado.

⁵⁸ Recuérdese que España ratificó en 1988 la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, dejando a salvo el artículo 3.2, referido a la imposición de un sistema de elección directa en todas las colectividades locales. Pues bien, el sistema español de representación indirecta de los entes provinciales ha justificado alguna iniciativa en pro de un sistema de sufragio directo donde la circunscripción electoral sea el municipio y los elegibles sean los concejales de cada ayuntamiento, debiendo los ciudadanos elegirlos directamente para el cargo de diputados provinciales [vid. Amparo KONINCKX FRASQUET y María José ALONSO MAS (2014), «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales», en Manuel J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pág. 246]. Por lo demás, un análisis de las cuestiones que plantean las Diputaciones provinciales en España, particularmente tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, puede consultarse en Juana MORCILLO MORENO (2014), «El pretendido impulso a la Administración provincial en la reforma española de 2013», *Istituzioni del Federalismo*, 2, págs. 361 y ss.

- CORPACI, Alfredo (2001): «Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo», *Le Regioni*, 6, págs. 1305 y ss.
- CORSI, Stefania (2012): «La spesa nelle autonomie locali», *Giornale di Diritto Amministrativo*, 12, págs. 1179 y ss.
- D'AURIA, Gaetano (2012): «La “Manovra di agosto”. Organizzazione amministrativa e costi della politica», *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, págs. 11 y ss.
- FALCON, Giandomenico (2001): «Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione», *Le Regioni*, 6, págs. 1247 y ss.
- KONINCKX FRASQUET, Amparo, y ALONSO MAS, María José (2014): «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- LACAVA, Chiara (2012): «Le misure di razionalizzazione: organizzazione centrale e periferica dello Stato», *Giornale di Diritto Amministrativo*, 12, págs. 1172 y ss.
- MASSA, Michele (2013): «L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali», *Amministrare*, 2, págs. 253 y ss.
- MAZZANTINI, Gabriele (2012): «La lunga strada della *spending review*», *Giornale di Diritto Amministrativo*, 12, págs. 1163 y ss.
- MORCILLO MORENO, Juana (2014): «El pretendido impulso a la Administración provincial en la reforma española de 2013», *Istituzioni del Federalismo*, 2, págs. 361 y ss.
- RUSSO, Anna Margherita (2013): «El ordenamiento regional italiano en la espiral centralizadora de la crisis: ¡todo cambia para que nada cambie!», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, págs. 9 y ss.
- TONDI DELLA MURA, Vincenzo (2012): «La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “aproximación” institucionales», *Federalismi.it*, 2, págs. 3 y ss.
- TUBERTINI, Claudia (2012): «La racionalización del sistema local en Italia: ¿verso quale modelo?», *Istituzioni del Federalismo*, 3, págs. 695 y ss.
- VANDELLI, Luciano (2013): *Il sistema delle autonomie locali*, 5.ª ed., Ed. Il Mulino, Bologna.