
Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías

Luciano Vandelli

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Bolonia

1. Retrasos y dificultades en el camino de las reformas
2. Las ciudades metropolitanas
3. La nueva disciplina de las provincias
4. El debate sobre la legitimidad de formas de representación
5. Los pequeños municipios entre asociacionismo y fusión
6. Las perspectivas de reforma constitucional: el Proyecto de Ley del Gobierno de marzo de 2014 y la superación del bicameralismo paritario

Resumen

Después de un largo periodo de dificultades en la realización de reformas, en el marco de la crisis Italia parece ya poder abordar cambios institucionales de gran alcance. En esta dirección, el primer resultado se ha conseguido con la aprobación, el 7 de abril de 2014, de una importante Ley (núm. 56) de reforma del sistema local. Esta Ley instituye las ciudades metropolitanas en las mayores situaciones urbanas del país; transforma las funciones y la organización de las provincias, que ahora tendrán un Gobierno compuesto por alcaldes y consejeros de los ayuntamientos; incide en el mapa municipal, empujando las fusiones y la gestión común, por parte de los pequeños municipios, de las funciones básicas. Por otro lado, un proyecto del Gobierno ha abierto la perspectiva de cambios importantes en la propia Constitución, transformando el Senado en una Cámara de las autonomías y revisando de manera incisiva el reparto de las funciones legislativas entre Estado y regiones.

Palabras clave: *reformas; autonomías; ciudades metropolitanas; provincias; municipios; mancomunidades; regiones; Senado.*

Italy in the maelstrom of reforms: from metropolitan cities to the Senate of the Autonomies

Abstract

After a long period facing difficulties in applying reforms, in the context of the economic crisis Italy seems that is capable of dealing with fair-reaching institutional reforms. In this context, the first results have been achieved through the enactment of Law n° 56 of April

7 2014, regarding the reform of the local system. This Law conceives the metropolitan cities as the biggest urban agglomerations of the country; transforms the competences and organization of the provinces which now are going to be managed by a government composed by the major and councilors of the municipalities; and changes the municipal landscape bolstering mergers and the shared management of basic competences between small municipalities. On the other hand, a project of the Government has opened the perspective of relevant changes in the Constitution itself, with the aim of amending the Senate to transform it in a territorial chamber of the Autonomies and reviewing the distribution of legislative competences between the State and the provinces.

Keywords: reforms; Autonomies; metropolitan cities; provinces; municipalities; grouping of municipalities (*mancomunidad*); regions; Senate.

1. Retrasos y dificultades en el camino de las reformas

La crisis económica (pero también social, política e institucional), que ha incidido profundamente sobre las vicisitudes italianas en los últimos años, se muestra como un potente elemento de impulso para las reformas.

Así, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley constitucional que concierne a aspectos básicos de la totalidad del planteamiento relativo a las autonomías y la transformación del Senado en Cámara territorial; mientras tanto, ha sido aprobada una Ley (núm. 56, de 7 de abril de 2014) destinada a reformar elementos esenciales del sistema local: instituyendo las ciudades metropolitanas, revisando completamente el ordenamiento de las provincias, y estableciendo obligaciones de ejercicio conjunto de funciones para los municipios más pequeños.

Se reabre, de esta manera, un camino de reformas inmovilizado desde hacía mucho tiempo, frenado por dificultades legislativas, políticas y administrativas, mostrando retrasos que, a veces, se remontan a la reforma del ordenamiento local aprobada por la Ley 142 de 1990, y, por lo tanto, a la reforma constitucional de 2001.

Es este, ante todo, el caso de las ciudades metropolitanas, introducidas en la legislación italiana, precisamente, desde 1990, elevadas a rango constitucional desde 2001, y, no obstante, hasta ahora inconcretadas, encalladas, por una parte, entre dificultades normativas y procedimentales, con recorridos cargados de cumplimientos complejos y gravosos, y, por otra parte, contraposiciones sustanciales: entre partidarios de áreas restringidas y defensores de circunscripciones amplias; entre concepciones tendentes a sujetos dotados de una fuerte legitimación, por sufragio universal y directo, y otras basadas más bien en hipótesis asociativas entre los municipios; entre proyectos basados en la escisión de la tradicional

capital y opiniones centradas precisamente en el sólido y bien fundado papel de esta; entre tendencias a atribuir al nivel metropolitano fuertes poderes normativos, programadores y administrativos, y propuestas para configurarlo preferentemente como ámbito de coordinación. Precisamente para superar estos contrastes e inercias, el legislador había intervenido, en el curso de los últimos años, en el ámbito de medidas adoptadas en el contexto de la crisis. Estas medidas, sin embargo, han sido declaradas inconstitucionales (Tribunal Constitucional, sentencia núm. 220 de 2013), no por motivos de contenido, sino por haber sido adoptadas mediante decreto-ley, sin justificación de las presunciones de necesidad y urgencia previstas por la Constitución.

En cuanto a las agrupaciones de municipios, si bien no han quedado totalmente estancadas, pues han obtenido algunos buenos resultados, sin embargo están muy lejos de las expectativas que se depositaron en ellas en 1990, cuando estas nuevas instituciones asociativas se previeron como una herramienta para conseguir un proceso generalizado y amplio de fusiones entre municipios, que iba a transformar el mapa administrativo local, como había ocurrido en las principales experiencias europeas, desde los años 60 y 70. Y ni siquiera –incluso después de haber sido relevadas de la obligación legal de llegar a la fusión de los municipios asociados– han sido, hasta el momento, capaces de cumplir con los criterios de subsidiariedad, adecuación y diferenciación establecidos por la reforma constitucional de 2001 (artículo 118 de la Constitución), con el fin de permitir el ejercicio de la generalidad de las funciones administrativas incluso a los municipios de pequeñas dimensiones, en un plano demográfico, territorial, organizativo y financiero.

A tiempos más recientes se remontan los retrasos en relación con la cuestión de las provincias. En este sentido, las necesidades de una reorganización sustancial –superando estratificaciones de entes, funciones, procedimientos, clases políticas– se reafirman y se acentúan en los últimos años, en el contexto de la crisis económica; manifestándose precisamente en medidas económicas, sobre todo en los años 2011-2012, que de distintas maneras tienden a intervenir en las dimensiones (apuntando a grandes fusiones), las funciones (hasta prever, en alguna fase, la reducción de los cometidos de la provincia hasta un papel de mera dirección y coordinación de las actividades desarrolladas por los municipios), la legitimación (pasando de la tradicional legitimación directa a una elección de segundo grado, basada en los alcaldes y concejales).

Después de varias correcciones y reflexiones, por otra parte, incluso desde este punto de vista las medidas más relevantes previstas para estas maniobras han sido declaradas ilegítimas por el Tribunal Constitucional (ver sentencia núm. 220 de 2013), no por problemas relacionados con los contenidos de las disciplinas

adoptadas, sino por haber sido adoptadas mediante decreto-ley, fuente reservada a “casos extraordinarios de necesidad y urgencia”, no utilizable, por lo tanto, para reformas de sistema.

En este contexto, la Ley de 2014 persigue precisamente el objetivo global de superar los retrasos y dificultades hasta ahora registrados en la puesta en marcha de las innovaciones de los tres perfiles del ordenamiento local –las ciudades metropolitanas, las provincias, las agrupaciones de municipios–, todos, por distintos aspectos, considerados como elementos clave para la reforma del sistema local.

La Ley se propone “anticipar la perspectiva” contenida en un proyecto de ley constitucional tendente, entre otras cosas, a eliminar de la Constitución cualquier referencia a las provincias; delineando “una República de las autonomías basada en tan solo dos niveles territoriales de representación directa de las respectivas comunidades: las regiones y los municipios. Estos se acompañan con un nivel de Gobierno de área vasta, claramente asentado en un concepto que sirve más a una racional y coherente organización de la actividad de los municipios del territorio que a un nivel de democracia local expresión de la comunidad metropolitana”.

Por otra parte, se evidencia en la Ley la voluntad de alcanzar una contención de los costes institucionales y administrativos del Gobierno local; voluntad evidenciada por la previsión de una casi general gratuidad de las cargas conectadas a las funciones de gobierno de todos los entes considerados (ciudades metropolitanas, provincias, uniones).

Pero sería realmente simplista restringir los objetivos de la Ley, en términos económicos, a la reducción de los costes con un ahorro de gastos; porque incluso en este nivel se detectan, en realidad, objetivos más ambiciosos de impulsar el desarrollo de los territorios, para contrarrestar la crisis y promover el crecimiento.

2. Las ciudades metropolitanas

Los fines conectados al desarrollo económico conciernen particularmente, sobre todo, a las áreas metropolitanas, “motor de las economías nacionales” y siempre protagonistas más relevantes “en los escenarios económicos, sociales e institucionales globales”: realidad cuya importancia fundamental debería reconocer también Italia para las perspectivas de desarrollo de su sistema industrial y para la competitividad del país en su conjunto. En este sentido, la previsión de específicas formas de gobierno para estas áreas constituye “una prioridad

estratégica para el país”, “una ocasión que el país no puede perder”¹. Y a las ciudades metropolitanas se les encomienda la tarea de “mejorar la producción y la regulación de bienes y servicios públicos locales, redimensionar las economías de escala, construir políticas urbanas más integradas y una planificación solidaria del territorio, aumentar las inversiones públicas y reducir su duplicación, ejercer el poder unitario en la negociación de acuerdos para la realización de las intervenciones de interés nacional, como infraestructuras y transportes”. Desde esta perspectiva, la ciudad metropolitana deberá ser también y sobre todo “una ocasión para modernizar la Administración Pública y responder con una estructura ágil y eficiente a las crecientes expectativas de las empresas y de los ciudadanos”.

Así, en concreto, incluso antes de definir las funciones específicas de la ciudad metropolitana, la Ley distingue sus “finalidades institucionales generales”, referidas: al cuidado del desarrollo estratégico del territorio metropolitano; a la promoción y gestión integrada de los servicios, de las infraestructuras y de las redes de comunicación; a la atención de las relaciones institucionales correspondientes al propio nivel, incluso a nivel europeo.

De este modo, las funciones específica y expresamente atribuidas a la ciudad metropolitana se insertan en un cuadro global de tendencias que trazan el perfil general y sustancial del rol del ente, haciendo de él un sólido sujeto de programación, con una precisa misión dirigida al desarrollo estratégico del territorio, a la *governance* de servicios, infraestructuras y redes, a la proyección sobre las relaciones externas, particularmente a nivel europeo.

En gran medida, por lo demás, la función global de la ciudad metropolitana se presenta con connotaciones sólidas de rol de bisagra, de articulación donde confluyen y se concentran las instancias de proximidad para adquirir la mejor integración y capacidad de intervenir con los niveles externos, ejerciendo de baricentro para todo el sistema regional.

Con estos fines y estas características, la ciudad metropolitana viene definida por la Ley como “ente territorial de área amplia”.

1. Se retoman aquí palabras del “Manifiesto de las ciudades metropolitanas italianas”, aprobado por la *Red de las Asociaciones Industriales Metropolitanas* en enero de 2014: “en las áreas metropolitanas se concentra gran parte de la población, del producto bruto, de los ingresos fiscales y de las inversiones públicas y privadas del país”. Subrayando su importancia para atraer inversiones y ubicaciones de empresas multinacionales: “el atractivo de un área metropolitana está ligado también a la capacidad de ofrecerse en la competencia internacional con otras ciudades como un actor unitario y un decisor único, capaz de responder al interior (población residente y no) y al exterior (los inversores)”.

Y se trata de un ente territorial con características peculiares, incluso por la composición de sus órganos. Pues, a diferencia de la tradicional configuración de los entes territoriales (de la que ahora se distancia también la provincia), no tiene una legitimación inmediata, por parte del cuerpo electoral, sino una elección indirecta, por lo que se refiere a la asamblea, mientras que el alcalde metropolitano se identifica de derecho con el alcalde de la capital.

El consejo metropolitano está compuesto por el alcalde metropolitano y por un número de consejeros comprendido entre 24 (en las ciudades metropolitanas con población residente superior a 3 millones de habitantes) y 14 (en las ciudades de menos de 800 000 habitantes), elegidos en su propio interior por una asamblea de alcaldes y consejeros.

En teoría, es posible que el estatuto de la ciudad metropolitana prevea la elección directa del alcalde y del consejo metropolitano; pero esta opción puede ser ejercida únicamente en el caso en que se haya procedido a subdividir el territorio de la capital en más municipios. Circunstancia esta que –considerado el histórico enraizamiento de estos grandes municipios– es bastante improbable que se verifique en concreto.

Por otra parte, al destacar la novedad del sistema de gobierno adoptado por la Ley, nos desviamos de una consolidada tradición, al omitir cualquier previsión de ejecutivo colegial. Se prevé, en cambio, la figura del vicealcalde, elegido entre los consejeros por el alcalde metropolitano, quien también puede delegar sus competencias en un cierto número de consejeros. El vicealcalde ejerce las funciones del alcalde en cualquier caso en que el mismo esté impedido para ello.

Otra novedad es la presencia de un órgano que reúne a todos los alcaldes del territorio: la conferencia metropolitana, órgano dotado de poderes generalmente solo consultivos, a excepción de la aprobación del Estatuto, que corresponde tanto al consejo como a la conferencia metropolitana.

Se atribuyen a la ciudad metropolitana, además de las funciones básicas que corresponden a las provincias (ver párrafo siguiente), algunas otras funciones especiales, y en particular: a) aprobación del plan estratégico del territorio metropolitano, que constituye un acta de dirección para el ente y para el ejercicio de las funciones de los municipios y de las asociaciones de los municipios incluidos en el área; b) planificación territorial general, incluidas las instalaciones de comunicaciones, las redes de servicios e infraestructuras de interés en la comunidad metropolitana; c) estructuración de sistemas coordinados de gestión de los servicios públicos, organización de los servicios públicos de interés general de ámbito metropolitano; d) movilidad y viabilidad, garantizando la

compatibilidad y la coherencia del planeamiento urbanístico municipal en el área metropolitana; e) promoción y coordinación del desarrollo económico y social, en particular asegurando apoyo a las actividades económicas y de investigación innovadoras y coherentes con la vocación de la ciudad metropolitana como se delinea en el plan estratégico del territorio contemplado en la letra a); f) promoción y coordinación de los sistemas de informatización y digitalización en el ámbito metropolitano.

Particular importancia revisten las competencias en materia de planificación territorial, definida por la Ley como “general”, para distinguirla claramente de la de “coordinación” reservada a la provincia; y si esta última ha asumido en concreto un carácter de simple orientación para los planes municipales, la planificación de la ciudad metropolitana puede –como afirma explícitamente la Ley– fijar “vínculos y objetivos de la actividad y del ejercicio de las funciones de los municipios”.

Por otra parte, las funciones previstas por la Ley son solo las declaradas “fundamentales”, cuya identificación corresponde, de acuerdo con la Constitución, a la legislación estatal. Estas funciones se muestran, por lo tanto, determinantes para caracterizar la figura institucional de cada entidad territorial; pero no son las únicas, añadiéndose a ellas las que el Estado y las regiones, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan atribuir a las ciudades metropolitanas, respetando los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación contemplados en la Constitución (artículo 118).

En cuanto a la identificación de las ciudades metropolitanas, tras un largo y polémico debate, el texto aprobado por el Parlamento prevé expresamente diez realidades metropolitanas, a saber: Turín (2 248 000 habitantes en el ámbito provincial, de los cuales 872 000 en la capital); Milán (3 038 000 habitantes, de los cuales 1 242 000 en la capital); Venecia (847 000, de los cuales 261 000 en la capital); Génova (856 000, de los cuales 586 000 en la capital); Bolonia (976 000, de los cuales 371 000 en la capital); Florencia (973 000, de los cuales 358 000 en la capital); Roma (3 997 000, de los cuales 2 617 000 en la capital); Nápoles (3 055 000, de los cuales 962 000 en la capital); Bari (1 247 000, de los cuales 316 000 en la capital); Reggio Calabria (551 000 habitantes, de los cuales 181 000 en la capital).

Como se ve, la ciudad metropolitana se refiere a territorios provinciales en situaciones muy variadas: tanto por número global de habitantes (que varía de los casi 4 millones del territorio metropolitano de Roma a los poco más de 550 000 de Reggio Calabria), como por diversidad de distribución de la población entre la capital y el resto del territorio, o por extensión espacial y por número de municipios.

Por otra parte, a las ciudades identificadas por el legislador estatal (todas incluidas en regiones de estatuto ordinario), pueden añadirse otras de las regiones de estatuto especial, dotadas –de acuerdo con sus respectivos estatutos– de competencias exclusivas en materia de entes locales. En concreto, en la situación actual, las ciudades metropolitanas identificadas en el ámbito de las regiones con autonomía diferenciada son: Palermo (1 244 000 habitantes, de los cuales 658 000 en la capital); Catania (1 079 000, de los cuales 294 000 en la capital); Messina (650 000, de los cuales 243 000 en la capital); Cagliari (551 000, de los cuales 150 000 en la capital). A estas podrá añadirse, si lo decide en este sentido la Región de Friuli-Venezia Giulia, Trieste (233 000, de los cuales 202 000 en la capital).

3. La nueva disciplina de las provincias

También las provincias, como las ciudades metropolitanas, son definidas por la Ley como “entes territoriales de área amplia”, y asimismo ambas están marcadas por una legitimación indirecta de los órganos de gobierno.

Sin embargo, en lo sustancial, la posición de las dos categorías de entes se presenta muy distinta, gozando del favor del legislador las ciudades metropolitanas, por las cuales se apuesta con decisión como una institución ágil en tiempos y relevante en funciones. Para las provincias, por el contrario, la Ley preanuncia un redimensionamiento de rol, si no una verdadera superación. Superación que sería posible tan solo con la aprobación del proyecto de ley constitucional ahora presentado por el Gobierno, donde entre otras cosas se prevé la supresión en el texto de la Constitución de la palabra “provincia”, eliminando así cualquier vínculo para el legislador, libre de moldearla según modalidades innovadoras, pero también de eliminarla (al menos en algunas realidades de menores dimensiones).

Mientras tanto, “a la espera de la aprobación de una específica revisión constitucional”, la Ley reexamina profundamente tanto su organización, como se verá, como sus funciones, que se limitan ahora a:

- a) planificación territorial provincial de coordinación, y además tutela y valorización del medio ambiente, para los aspectos de competencia;
- b) planificación de los servicios de transporte, autorización y control de los transportes privados, carreteras provinciales;
- c) programación de la red escolar;
- d) recogida y elaboración de datos, y asistencia técnico-administrativa a los entes locales.

En cuanto a la tradicional competencia provincial en relación con la gestión de la edificación para escuelas secundarias, las provincias pueden mantenerla tan solo en colaboración con los ayuntamientos.

En efecto, si comparamos las funciones fundamentales reconocidas a la provincia anteriormente (Texto Único de los Entes Locales aprobado en el año 2000) y las previstas en la Ley de 2014, el redimensionamiento se presenta consistente.

TEXTO ÚNICO ENTES LOCALES 2000	LEY 2014
a) defensa del suelo, tutela y valorización del medio ambiente y prevención de catástrofes;	a) planificación territorial provincial de coordinación, y además tutela y valorización del medio ambiente, para los aspectos de competencia;
b) tutela y valorización de los recursos hídricos y energéticos;	
c) valorización de los bienes culturales;	
d) viabilidad y transportes;	b) planificación de los servicios de transporte en el ámbito provincial, autorización y control en materia de transporte privado, en coherencia con la programación regional, y además construcción y gestión de las carreteras provinciales y regulación del tráfico inherente a las mismas;
e) protección de la flora y de la fauna de parques y reservas naturales;	
f) caza y pesca en aguas interiores;	
g) organización de la eliminación de residuos a nivel provincial, detección, programación y control de los vertidos de aguas y de las emisiones atmosféricas y sonoras;	
h) servicios sanitarios, de higiene y profilaxis pública, atribuidos por la legislación estatal y regional;	
i) deberes conectados con la educación secundaria de segundo grado y artística, y con la formación profesional, incluida la edificación de escuelas, atribuidos por la legislación estatal y regional;	c) programación provincial de la red escolar, respetando la programación regional;

TEXTO ÚNICO ENTES LOCALES 2000	LEY 2014
l) recogida y elaboración de datos, asistencia técnico-administrativa a los entes locales.	d) recogida y elaboración de datos y asistencia técnico-administrativa a los entes locales.
Además la provincia, en colaboración con los ayuntamientos y sobre la base de programas propuestos por ella, promueve y coordina actividades, además de realizar obras, de relevante interés provincial en el sector económico, productivo, comercial y turístico, social, cultural y deportivo.	

En cuanto a los órganos (desaparecido el tradicional órgano ejecutivo colegial, la junta), se identifican con: el presidente de la provincia, el consejo provincial y la asamblea de los alcaldes, en pleno paralelismo con la organización de gobierno de la ciudad metropolitana (donde la asamblea de los alcaldes se corresponde con la conferencia metropolitana). Por lo demás, como en la ciudad metropolitana, hay administradores municipales que desarrollan el cargo de presidente de la provincia, de consejero provincial y de componente de la asamblea de los alcaldes a título gratuito.

El presidente provincial, por otra parte, no se identifica aquí de derecho con el alcalde de la capital, sino que es elegido por los alcaldes y los concejales.

Como sucede para el consejo metropolitano, la elección de los órganos de la provincia se efectúa por un sistema de voto ponderado, sobre la base de las dimensiones del municipio de pertenencia de cada elector.

También en este caso, el presidente provincial puede nombrar un vicepresidente, elegido entre los consejeros provinciales, así como delegar funciones en algunos de los propios consejeros.

Al consejo –dotado de un número de miembros que puede oscilar entre 10 y 16, con notable redimensionamiento respecto a la composición actual– se le atribuye un papel de dirección y control, con competencia para aprobar reglamentos, planes, programas, balances. Pero también en este caso, en gran parte el papel efectivo que asuma dependerá de la actitud adoptada por el presidente, que puede someter a su aprobación cualquier otra actuación que considere oportuna.

Como la conferencia metropolitana, la asamblea de los alcaldes tiene un papel en principio algo limitado, disponiendo simplemente de poder de decisión para la adopción del estatuto y de poder consultivo para la aprobación de los

balances; pero el estatuto puede atribuirle otros poderes propositivos, consultivos y de control.

4. El debate sobre la legitimidad de formas de representación

En el curso del debate que ha llevado a la aprobación de la Ley, se ha discutido larga y vivamente sobre la legitimidad de los módulos organizativos propuestos, confiriendo a entes territoriales como las ciudades metropolitanas y las provincias una representación de tipo indirecto, mientras que según una parte consistente de los estudiosos el vínculo con la comunidad local intrínseco al concepto de autonomía territorial implicaría necesariamente una legitimación directa.

En resumen: por una parte, se afirma una tendencia a una sustancial y plena equiparación entre todos los entes autónomos territoriales, incluso, en particular, a efectos del reconocimiento de una imprescindible e inderogable elegibilidad directa de sus órganos de gobierno; por otra parte, se diseña un planteamiento que, en cambio, considera las características del nivel de área amplia (provincial o metropolitano) totalmente disponibles para el legislador ordinario, que podría, por tanto, regular discrecionalmente, además de sus funciones, sus ordenaciones organizativas y la legitimación de sus relativas instituciones de gobierno².

En apoyo de la tesis de la necesidad constitucional de una elección directa de los órganos de todos los entes territoriales, se cita el artículo 114 de la Constitución, en base al cual “constituyen la República”, junto a municipios, regiones y el propio Estado, también las provincias y las ciudades metropolitanas. En realidad, el hecho de que el artículo 114 de la Constitución³ no contenga y no prescriba una misma ordenación para los entes allí considerados, ha sido –como se sabe– aclarado por el Tribunal Constitucional (desde la sentencia núm. 274 de 2003). El Tribunal, en concreto, atribuye la potestad al Estado (al que corresponde el poder de revisión constitucional, y que, por lo demás, está dotado de una posición pecu-

2. *Cfr.*, en el reciente debate, en sentido favorable a la asimilación de todos los entes indicados por el artículo 114 de la Constitución, a fin del reconocimiento del necesario carácter directamente representativo, CIVITARESE, S., “La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, especialmente pp. 480 y ss.; en sentido favorable a la posibilidad, mediante ley ordinaria, de configurar las provincias como entes representativos de segundo grado, como expresión de los municipios, RENNA, M., “Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta”, en *Astrid Rassegna*, núm. 36, 2006 (www.astrid-online.it).

3. Nos referimos aquí a la versión del artículo 114 de la Constitución posterior a la reforma de 2001; pero la cuestión de la necesaria correlación entre regiones, provincias y municipios era ya mencionada en la disposición originaria de 1948: *cfr.* el atento análisis de PIZZETTI, F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milán, 1979, pp. 255 y ss.

liar como tutor de las instancias unitarias) y a las regiones (a las que se reconocen, junto al Estado, potestades legislativas). Pero, en un plano global, el Tribunal ha subrayado cómo los entes territoriales (aun siendo todos ellos “constitutivos” de la República) presentan una gran heterogeneidad de situaciones, poderes, intereses (de distinta calidad y dimensión)⁴.

La diferenciación, por otra parte, puede concernir además a los tres tipos de entes locales territoriales (municipios, provincias, ciudades metropolitanas); también en base a disposiciones de la propia Constitución, donde no faltan elementos que tienden a diversificar importantes características, entre los distintos niveles de autonomía local. El mensaje concierne a la propia relación entre el ente y su territorio, tratada por la Constitución (artículo 133) en términos totalmente asimétricos, contemplando procedimientos muy distintos para el cambio de circunscripciones provinciales y la institución de nuevas provincias, por una parte, y el cambio de circunscripciones y la institución de nuevos municipios, por otra parte. Diferenciando, por lo demás, precisamente la relación con las poblaciones interesadas, las cuales, en el caso de los municipios –y únicamente en este caso–, deben ser necesariamente oídas, es decir, implicadas mediante un referéndum; mientras que, en relación con las provincias, se confía precisamente a la iniciativa de los propios municipios el inicio del procedimiento. Ello, no al azar, sino –se argumentó– precisamente para que “la iniciativa parta no de arriba sino de abajo [...] son las poblaciones interesadas las que deben decir si quieren formar una nueva provincia, son los municipios interesados los que deben reclamar al Gobierno la posibilidad de formar una provincia”⁵. En resumen, la voluntad de las poblaciones se manifiesta directamente para las variaciones que conciernen a los municipios; para las variaciones que conciernen al nivel provincial la voluntad se expresa a través de los propios municipios.

No se trata de una asimetría marginal: en cuestiones relevantes, como son las manifestaciones de voluntad de las poblaciones en orden a alteraciones territoriales, los ciudadanos son implicados directamente, vía referéndum, por lo que se refiere al nivel municipal, mientras que en el caso de las provincias la voluntad se expresa indirectamente vía iniciativa remitida a los órganos municipales.

La orientación contenida en el texto de la disposición constitucional, por lo demás, corresponde a planteamientos más generales que inspiraron, sobre estos

4. Cfr. Tribunal Constitucional, Ord. 8 mayo 2009, núm. 144, en *Giur cost.*, 2010, p. 1563, con nota de C. Pinelli, “Assistenti nell’interpretazione dell’art. 114 Cost.”; que comenta: “de ser todos o solo estos los entes constitutivos de la República no se puede inferir nada [...] en orden a los poderes de que cada uno está constitucionalmente provisto [...] ni a la posición recíproca”.

5. Monterisi, 17 julio 1947, *Atti Assemblée Costituente*, p. 5891.

temas, la andadura global de las tareas constituyentes; en las que el debate sobre la autonomía permaneció extensamente concentrado en la nueva perspectiva regionalista (toda por construir, en términos muy debatidos) y en la enraizada e indiscutible tradición municipal, mientras que era incierta la suerte de las provincias.

Por otra parte, en la consideración de estas últimas podía incidir una tradición influenciada por la concepción originaria, que consideraba la provincia como “una especie de representante de un grupo de municipios”, configuración que no había sido olvidada definitivamente ni siquiera tras la aprobación de la Constitución republicana⁶.

Pero tal vez la manifestación más clara de la posición tendente a distinguir las modalidades de representación entre municipios y otros niveles (provinciales) se remonta a la sentencia núm. 96 de 1968, en la que el Tribunal, al reconocer a la provincia (incluso en el especial ordenamiento de Sicilia) una “naturaleza” de ente territorial, y al afirmar que “el carácter representativo y electivo de los órganos de gobierno de los entes territoriales es instrumento esencial de la autonomía, según el contenido de los artículos 5 y 128 de la Constitución”, y que “la elegibilidad de tales órganos es principio general del ordenamiento”, vinculante también para la Región siciliana, consideraba legítimas las elecciones de segundo grado⁷. Afirmación, esta última, que adquiere hoy un significado de particular actualidad, considerando que precisamente con libres consorcios de municipios la Ley aprobada por la Asamblea regional siciliana el 19 de marzo de 2013 prevé sustituir las suprimidas provincias regionales.

En un plano más general, por lo demás, si consideramos en el enfoque actual las indicaciones deducibles de los elementos enraizados en el texto originario de la Constitución y en los trabajos preparatorios, es posible afirmar que encuentran aho-

6. Así, calificando la provincia de ente de representación directa: BENVENUTI, F., *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, 1960, ahora localizable en BENVENUTI, F., *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, E. Rotelli, Milano, ISAP, 2010, pp. 175 y ss. Significativamente, por otra parte, desde sus orígenes se podía afirmar que “la provincia se presenta esencialmente como una gran asociación de municipios, destinada a tutelar los derechos de cada uno de ellos y a gestionar los intereses morales y materiales que tienen colectivamente entre ellos”; en estos términos se expresaba el informe del ministro del Interior Rattazzi al rey, que acompañaba al Proyecto de Ley Municipal y Provincial de 1859, citada por BERTI, G., *Amministrazione comunale e provinciale*, pp. 199-200, retomando también la temática de los “libres consorcios” sustitutivos de las provincias en el ámbito del ordenamiento siciliano.

7. Que por lo demás –anotaba el Tribunal– son “contempladas por la Constitución precisamente para el más alto cargo del Estado”. Sobre la base de estas premisas, la sentencia núm. 96 examinaba la disciplina de las modalidades de elección (indirecta) establecida por la ley regional siciliana (núm. 16 de 1957), declarando la legitimidad de la previsión del voto plural y la diferenciación de la situación de los municipios de menor dimensión y censurando, en cambio, los aspectos que no garantizaban el secreto del voto.

ra confirmación y nuevos argumentos en el título V de la Constitución, reformado en 2001, donde todo el diseño del Gobierno local se inspira en una relación ascendente, que otorga a los municipios una primacía general en la atribución de funciones (explícita al inicio del artículo 118: “las funciones administrativas son atribuidas a los municipios...”), retornando al nivel provincial –y, por tanto, al superior– solo cuando los municipios no parezcan adecuados para el ejercicio de funciones específicas que precisen un ejercicio unitario (“... salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean conferidas a provincias...”), en base a (conocidísimos, y en realidad radicalmente innovadores) principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación.

La disposición se refiere expresamente a las funciones; pero no parece impropio considerar que una formulación de este tipo pueda reflejarse también en perfiles de organización, redefiniendo desde abajo, desde el nivel más próximo a los ciudadanos, todo el sistema administrativo local.

En fin, algún elemento de asimetría entre municipios y otros niveles de Gobierno local, precisamente en la aplicación de los derechos de participación democrática, puede deducirse⁸ de fuentes de la Unión Europea, donde puede ser significativo el hecho de que el derecho de voto y de elegibilidad para los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no tienen la ciudadanía sea reconocido (por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

8. Contrariamente al planteamiento de la Carta Europea de Autonomía Local (fuente de otra naturaleza, siendo –como se sabe– un acuerdo promovido en el ámbito del Consejo de Europa y ratificado por Italia con la Ley 439, de 1989), cuyos principios, incluido el de elección por sufragio universal y directo, se aplican “a todas las categorías de entidades locales existentes en el territorio de la parte contratante”, salvando por otra parte la facultad de cualquier Estado, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, de diseñar las categorías de colectividades locales a las que pretende limitar el sector de aplicación de la propia Carta (artículo 13). En relación con los perfiles problemáticos en la relación entre las recientes maniobras italianas y la Carta, véase RUGGERO, G., “La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’autonomia locale”, en *Federalismi.it*, núm. 20, 2012. Sobre la naturaleza de la Carta Europea y la falta de aplicación directa de la misma en la experiencia italiana, con hipótesis de futura valorización en el contexto del nuevo artículo 117, apartado primero, de la Constitución, véase MERLONI, F., “La tutela internazionale dell’autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell’autonomia locale del Consiglio d’Europa”, en *Scritti in onore di G. Palma*, Giappicchelli, Turín, 2012, pp. 798 y ss., y 815 y ss. Sobre las debilidades de los mecanismos de control en la aplicación de la Carta, cfr. GIUPPONI, T., “Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomie locali”, en *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005, que observa cómo la propia obligación, por parte de cada Estado adherido, de transmitir al Consejo de Europa cada cinco años un informe sobre el estado de cumplimiento de la Carta constituye “una obligación, sin embargo, algo indeterminada y desprovista de cualquier consecuencia en caso de posible incumplimiento”. En la Carta Europea de Autonomía Local se inspira el reciente proyecto de Informe (*Draft recommendation*) del *monitoring Committee* del *Congress of Local Authorities* sobre *Local and regional democracy in Italy*, de 25 de febrero de 2013; donde, entre otras cosas, se lamenta “that the principle of direct elections of the officials at the provincial level is called into question with the introduction of indirect elections for provinces within the framework of the ongoing reform (article 3.2 of the Charter)”.

artículo 40, y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 20) en referencia (únicamente) a las elecciones municipales⁹.

5. Los pequeños municipios entre asociacionismo y fusión

También Italia, como España y –en medida aún mayor– Francia, presenta una tradición de fuerte fragmentación del mapa municipal; y asimismo Italia, con sus 8100 municipios, ha permanecido al margen de la oleada que, en décadas pasadas, ha llevado a numerosos países europeos (de Alemania al Reino Unido, de Bélgica a los Países Escandinavos) a reducir drásticamente el número de municipios, llevando a cabo importantes procesos de fusión.

En Italia, en cambio, para afrontar los problemas derivados de las insuficiencias de los pequeños municipios, se ha querido apuntar, más bien, al asociacionismo intermunicipal; sosteniendo e incentivando –por parte del Estado y, sobre todo, de varias regiones– procesos de agregación en uniones apropiadas.

En la realidad actual, la distribución de las uniones se presenta algo desigual en relación con las distintas regiones; diversidades, estas, a relacionar no solo con los diferentes grados de propensión al asociacionismo presentes en las distintas partes del territorio nacional, sino también –y particularmente– con las políticas desarrolladas por las diversas regiones, sobre todo en la asignación de recursos para incentivar procesos de este tipo; asignación heterogénea tanto por la cantidad de los recursos comprometidos como –en cierta medida– por los criterios de reparto adoptados. Por otra parte, las propias regiones, según la jurisprudencia constitucional, disponen de la competencia legislativa en la materia, mientras que el Estado no puede adoptar disciplina alguna si no es sobre la base de la competencia de “coordinación de las finanzas públicas” (Tribunal Constitucional, sentencias 244 y 456 de 2005; 397 de 2006; 237 de 2009; 27 de 2010).

A pesar de estos límites, el legislador estatal ha intervenido en varias ocasiones sobre la disciplina de las formas asociativas intermunicipales; y también en la reciente Ley se ocupa de la materia para establecer los principios de organización

9. *Cfr.*, en relación con el cumplimiento de la Directiva 94/80/CE sobre las modalidades de ejercicio del derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales para los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado del que no tienen la ciudadanía, el Decreto legislativo núm. 197, de 12 de abril de 1996. La participación en las elecciones al Parlamento Europeo, por una parte, y en las elecciones municipales, por otra –observa ANTONELLI, V., “Una prospettiva europea per le autonomie locali”, en *Le autonomie in cammino*, p. 46–, puede “entenderse como polaridad del circuito representativo de la democracia europea”.

de las uniones de municipios, para regular su autonomía estatutaria, y para establecer los límites demográficos mínimos, con obligaciones de desempeño asociado de las funciones, mediante alianzas o pactos, para los municipios de menores dimensiones (de menos de 5000 habitantes para las funciones básicas; de menos de 1000, para todas las funciones).

Varias disposiciones, por otra parte, tienden a favorecer las fusiones de los municipios menores (garantizando a los municipios resultantes de fusiones la aplicación de las normas más favorables previstas para los municipios de menos de 5000 habitantes).

6. Las perspectivas de reforma constitucional: el Proyecto de Ley del Gobierno de marzo de 2014 y la superación del bicameralismo paritario

Mientras la Ley de reforma de ciudades metropolitanas, provincias y agrupaciones de municipios llegaba a la aprobación, el Gobierno presentaba, el 12 de marzo de 2014, un importante proyecto de ley constitucional encaminado, entre otras cosas, a revisar la Constitución en las partes relativas a las autonomía y al Parlamento.

En esencia, mientras que –como se ha mencionado– es eliminada de la Constitución toda referencia a la provincia, se corrige de manera incisiva el reparto de las funciones legislativas entre Estado y regiones, retornando al Estado diversas materias (de la energía a las comunicaciones, de las grandes redes de transporte a las profesiones) en las que la regionalización obrada en 2001 había dado lugar a un conflicto permanente con el Estado (hasta el punto de que, en el año 2013, 160 sentencias, aproximadamente el 36 % de toda la actividad del Tribunal Constitucional, se han preocupado de conflictos de este tipo). Por otra parte, para reequilibrar este importante refuerzo de los poderes del Estado, las autonomías se introducen en el Parlamento, a través de la transformación del Senado en Cámara de las autonomías.

Se espera así la superación del bicameralismo paritario que ha caracterizado hasta ahora a la República Italiana, causa no solo de complejas duplicaciones en cualquier proceso legislativo, sino incluso, a causa de la doble confianza por parte de dos Cámaras asimétricas, de las conocidas dificultades de formación de las mayorías, necesidades de coaliciones atípicas, inestabilidades de gobierno que han dado al país una imagen difusa de inseguridad constante. En esto, se trata, por lo tanto, de eliminar la anomalía que aleja al sistema italiano de la generalidad de los demás países, en Europa y otros lugares.

Sin embargo, esta evidente constatación, en el debate italiano no suele traducirse normalmente en una propuesta de supresión radical de la segunda Cámara:

solución que, además, no es adoptada por ningún gran país (no existen Estados de una sola Cámara en el G8, y son muy pocos los presentes en el G20). Prevalece en todo caso, incluso en Italia, una perspectiva de bicameralismo radicalmente transformado, con la creación de un Senado que mantenga un rol de reflexión y de garantía en la toma de decisiones, pero con una caracterización en la Cámara claramente diferente, en composición y legitimidad.

Así, el proyecto de reforma constitucional tiende a diferenciar la composición y las funciones de las dos Cámaras, a reservar a una Cámara la confianza, a configurar la segunda rama del Parlamento como Cámara de las autonomías, a prever una elección indirecta de los miembros.

En esencia, la composición del Senado se basa –aparte de un atípico componente de nominación presidencial¹⁰– en un criterio de paridad sustancial entre representantes regionales y municipales¹¹, buscando un equilibrio entre dos exigencias de distinto tipo: por una parte, se trata de conectar a los legisladores en la elaboración de normas unificadoras, introduciendo en el Parlamento nacional a miembros concretos de las autonomías dotadas de poderes legislativos, es decir, las regiones. Por otra parte, sería insuficiente circunscribir objetivos de reestructuración de las relaciones entre centro y periferia solo a las relaciones entre Estado y regiones; y la representación territorial no puede ignorar la necesidad de reflejar las instancias de los territorios en los términos más amplios y eficaces, y por lo tanto de tener en cuenta, precisa y particularmente en nuestro sistema, las raíces históricas y sociales de los municipios. En este sentido, el Senado debería incluir –en la misma medida, en mi opinión– a miembros específicos de las regiones y representantes de los municipios y de las ciudades metropolitanas, emplazando el

10. Se trata, según el último apartado del artículo 57 previsto en el borrador, de 21 miembros (sobre 142), nombrados por el presidente de la República entre ciudadanos que han ilustrado la patria por altísimos méritos en el campo social, científico, artístico y literario, con una permanencia en el cargo de siete años. *Cfr.*, sobre este punto, CLEMENTI, F., “Il nuovo Senato sia solo delle autonomie”, en *Il Sole 24 ore*, 23 marzo 2014. BIN, R., “Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014”, en *Astrid*, califica este componente como “un sucedáneo del CNEL”; pero sobre este punto la crítica al borrador es muy difusa, en los comentarios hasta ahora expresados.

11. Así, en particular, valora “excesiva” la representación de los municipios LUCIANI, M., en *Sul d.d.l. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”*. ONIDA, V., en “Senato come assemblea delle autonomie. Non tutte le Regioni hanno lo stesso peso”, en *Corriere della Sera*, 18 marzo 2014, considera que las regiones, llamadas por la Constitución a operar en un plano político y legislativo, “deberían ser habilitadas para actuar de forma prevalente, si no exclusiva, para intervenir en el Parlamento con la Cámara y con el Gobierno”, proponiendo una representación específica en el Senado de al menos dos tercios de las regiones y de los alcaldes de los respectivos territorios. Considera, en cambio, a esta solución dotada de “notable coherencia y valorización” BIN, R., en “Il problema non sono le regioni (e il Titolo V),...”, cit.

conjunto de las autonomías en un Parlamento capaz de asumir un rol seriamente unificador para moderar y conciliar las diversas instancias de los territorios. De este modo se podría lograr un círculo virtuoso entre centro y periferia, entre quien adopta las políticas nacionales y quien es llamado a adaptarlas y desarrollarlas en el territorio, y que, precisamente sobre la base de la experiencia concreta realizada, puede hacer una contribución muy útil a su revisión e innovación.

Sobre la base de consideraciones de este tipo, oportuna, equilibrada y, sobre todo, conforme con la fisonomía sustancial del sistema local italiano se presenta la elección efectuada por el borrador de atribuir, en el ámbito de cada territorio regional, una cuota subdividida equitativamente entre representación regional (en concreto compuesta por el presidente de la región y dos consejeros designados por el Consejo regional) y representación municipal (compuesta por tres alcaldes elegidos por una asamblea de alcaldes de la región).

Desde otra perspectiva, la composición trazada por el proyecto atribuye a cada territorio regional un número igual de representantes (seis), tanto si se trata del minúsculo Valle de Aosta (que no llega a los 130 000 habitantes) como si nos referimos a la gran Lombardía (que cuenta con casi 10 millones de habitantes). Elección, esta, bastante protestada; comprensiblemente, dado que la paridad entre los diferentes componentes territoriales recuerda evidentemente al clásico modelo federal estadounidense; donde, como se sabe, aquella además fue el resultado de un peculiar evento histórico¹². Fórmula que, sin embargo, no se ha seguido en la mayoría de los modelos adoptados por los Estados federales, regionales o autonómicos; especialmente en Europa, donde prevalece una variedad de fórmulas, de acuerdo con una ponderación muy diferenciada entre las distintas realidades territoriales: del doble de representantes en los territorios más grandes respecto a los más pequeños (como en Suiza, donde el Consejo de los Estados incluye un miembro de los cantones más pequeños, y dos para los de mayor tamaño), al cuádruple (como es el caso de Austria, donde el número varía de tres a seis), mientras que el *Bundesrat* alemán reconoce 3 representantes en los *Länder* de menos de dos millones de habitantes, aumentando progresivamente a 4 para los de hasta seis millones, a 5 en los que no se lleguen a los 7 millones, y a 6 para los que superen este umbral.

12. Como compromiso alcanzado entre los padres fundadores de las instancias provenientes de las 13 excolonias en busca de un equilibrio de cargas y poderes en la nueva federación en que iban agregándose, en una no sencilla renuncia a su propio estado soberano. Compromiso que, en las posiciones contrapuestas adoptadas por los territorios más pequeños y por los más grandes, se propuso, no al azar, por un estado intermedio como Connecticut: utilizando la fórmula bicameral para reconocer a los primeros mayor influencia en una Cámara elegida en proporción a la población, mientras que en la composición de la otra rama del Parlamento –el Senado, precisamente– todo territorio obtenía una representación plenamente paritaria.

En cuanto a los poderes a reconocer al Senado, el proyecto gubernativo prevé que la función legislativa sea ejercida conjuntamente por ambas Cámaras para las leyes de revisión de la Constitución y las otras leyes constitucionales, mientras que para las restantes leyes se prevé, en general, la aprobación por la Cámara de los Diputados. Aparte, por lo tanto, de los casos de aplicación del artículo 138 de la Constitución, cualquier otro proceso legislativo se centra en la Cámara, que examina primero los proyectos de ley, mientras que el Senado interviene en el texto eventualmente aprobado, asumiendo una iniciativa específica (deliberando en un plazo muy breve, diez días, a propuesta de un tercio de los miembros), y pudiendo entonces (en los 30 días siguientes) proponer modificaciones al texto, sobre las cuales el Senado delibera definitivamente (por lo general por mayoría simple, mientras que en materias de especial interés para las autonomías¹³ se requiere mayoría absoluta)¹⁴.

En esencia, el papel de la Cámara de las autonomías es determinante y paritario respecto al de la Cámara para las modificaciones constitucionales (que, por otra parte, una vez aprobada la reforma en cuestión, por un largo tiempo no deberían afectar a cuestiones de interés específico para las autonomías); pero en general se presenta como un papel meramente consultivo, además de regido por tiempos particularmente limitados, y que no determina ningún diálogo, confrontación, mediación con la Cámara, siempre libre de hacer caso omiso de las posiciones expresadas en la propia opinión (aunque, en algunos casos, con votación final por mayoría absoluta).

Es comprensible, entonces, que se haya mostrado desacuerdo con respecto a la opción “de sustraer al Senado (casi del todo) la función legislativa”¹⁵, con una solución “no demasiado distante de un monocameralismo de hecho”¹⁶.

13. Se trata de materias de especial relevancia para las autonomías: artículos 114.3 (ordenamiento de la capital), 117.2.p) (elecciones, órganos de gobierno, funciones fundamentales, principios generales del ordenamiento de municipios y ciudades metropolitanas), 117.5, 6 y 7 (normas de salvaguardia, delegaciones de funciones en las regiones, participación en los procedimientos europeos), 118.3 (coordinación en algunas funciones), 119.3, 5 y 6 (distribución equitativa de fondos, destino de recursos adicionales, patrimonio de las autonomías), 120.2 (operaciones suplementarias), 122 (principios fundamentales para las elecciones regionales).

14. El hecho de que la propia identificación de los casos en que se requiere mayoría absoluta sea efectuada por materia, y no por tipo, “se arriesga a alimentar conflictos de competencia, porque el contenido de cada materia es muy difícil de identificar”: LUCIANI, M., *Sul d.d.l. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”*.

15. *Cfr.*, de nuevo, LUCIANI, M., *Sul d.d.l. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”*.

16. CLEMENTI, F., *Il nuovo Senato sia solo delle autonomie*, cit. De un “sistema legislativo sustancialmente monocameral” habla BIN, R., en “Il problema non sono le Regioni...”, cit.

El tema es particularmente relevante, teniendo en cuenta que a las Cámaras de las autonomías debe (o debería) corresponder una tarea no de representación genérica y abstracta de las exigencias de los territorios, sino de coordinación de la acción legislativa, de prevención de tensiones y conflictos entre centro y periferia, de reconciliación de las instancias nacionales con las locales, y de participación en la elaboración de las normas, precisamente sobre la base de las experiencias adquiridas en el territorio.

Por otra parte, el sentido profundo que corresponde a una Cámara de las autonomías, en esta etapa histórica, y sobre todo –pero no solo– en Italia, es el de equilibrar una reducción, por parte de los entes territoriales, de su propia esfera de autonomía, con su participación en las sedes en que se toman las decisiones.

El discurso puede referirse en particular, en nuestro caso, a la “cláusula de salvaguardia” introducida en el texto (artículo 117.5 de la Constitución) como instrumento fundamental de tutela de la unidad jurídica y económica del país, y de realización de reformas económico-sociales de interés nacional, reconociendo a estos fines a la ley del Estado la posibilidad de intervenir en cualquier materia o función. Cláusula que ciertamente puede contener sus razones de oportunidad y de garantía de valores fundamentales, pero cuya puesta en práctica debe ser equilibrada y moderada con una participación sustancial de la Cámara representación de las autonomías, con motivaciones mucho más sustanciales y profundas que una mera opinión, que además debe ser transmitida rápidamente e igual de rápido puede, sin especiales profundizaciones o motivaciones, ser rechazada (aun que sea por mayoría absoluta).

En estos términos, la participación de las autonomías en la determinación de las disciplinas nacionales se presenta fundamental, para dar una contribución útil y eficaz a la elaboración y definición de las normas y políticas nacionales, sin ocasionar demoras y dispersión de responsabilidades. Se trata, en palabras del presidente del Tribunal Constitucional, de conciliar “las exigencias de la uniformidad y las de la autonomía”; y no es poco, en un país que, dividido por desigualdades territoriales históricas, aún parece incapaz de encontrar un equilibrio entre centralismos desbordantes y autarquías sin control.