
La supresión de la Provincia en Italia

Mayte Salvador Crespo

Universidad de Jaén

Sabrina Ragone

Universidad Autónoma de Barcelona

1. **La entidad provincial en el “ojo del huracán”**
2. **La regulación y las funciones de la Provincia en Italia**
 - 2.1. Competencias relacionadas con la prestación de servicios
 - 2.2. Competencias relacionadas con las funciones de planificación, programación y coordinación
3. **La garantía constitucional de la Provincia en Italia**
4. **Las propuestas de abolición de las provincias en Italia**
 - 4.1. Los parlamentarios y las provincias en la actual legislatura: muchas propuestas, poco debate
 - 4.2. El Gobierno y las provincias en la actual legislatura: un camino retorcido hacia la sustitución de las provincias por otros entes “de área vasta”
5. **Reflexiones finales**

Resumen

La Provincia italiana, como en el caso español, es una entidad local garantizada constitucionalmente, que está formada por la agrupación de municipios limítrofes. Durante los últimos años ha sido además uno de los entes locales que más se han desarrollado, aumentando de forma notable sus competencias políticas, sus funciones administrativas y su carácter político-representativo. A pesar de ello, la Provincia no tiene un futuro garantizado. Hay un número creciente de iniciativas legislativas que se suceden con la intención de restringir o suprimir esta entidad local, en lugar de desarrollar su potencial en el marco de las tareas previstas en la Constitución. La decisión de suprimir la Provincia en Italia constituye un precedente que será muy difícil de ignorar en nuestro país. En este contexto el análisis de la situación en Italia puede resultar muy útil e ilustrativo.

Palabras clave: *Provincia; garantía institucional; reformas constitucionales; entidades locales.*

Abstract

In Italy, the Province, similarly to Spain, is a local entity that is constitutionally entrenched and composed by the aggrupation of adjacent towns. For the past years, the Province has been one of the local entities to develop more. It has notably increased its political powers, administrative tasks and its political-representative nature. However, the Province does not have a guaranteed future. Nowadays, there is a growing number of Bills aiming at the restriction or suppression of the Province instead of developing its potential under the Spanish constitutional framework. The suppression of the province in Italy is a precedent not to be ignored in Spain. In this context, the analysis of the situation in Italy can be very useful and inspiring.

Keywords: Province; institutional guarantee; constitutional amendments; local entities.

1. La entidad provincial en el “ojo del huracán”

La reforma constitucional propuesta por el Gobierno italiano puede suponer la eliminación de las 110 provincias existentes en el territorio italiano, y no solo las de menos de 300.000 habitantes o 3.000 kilómetros cuadrados de superficie como se propuso inicialmente. La reforma afectará también a las provincias de las regiones con estatuto especial. Solamente las provincias de Trento y Bolzano conservarán el mismo estatus.¹ La propuesta supone por tanto eliminar de la Constitución a la Provincia como ente estatal, lo que conlleva también su desaparición como división administrativa intermedia entre el Municipio y la Región.

Pero al igual que en España, en Italia, la idea de supresión de este nivel intermedio entre los municipios y las regiones no supone una novedad. También en Italia la Provincia ha estado permanentemente “bajo sospecha”, y no ha sido esta la primera vez que se ha visto envuelta en propuestas de abolición, al hilo, normalmente, de políticas de ahorro y contención del gasto público.

Estos cambios han corrido paralelos a la reforma para incluir el límite del equilibrio presupuestario en la Constitución, en la misma línea que países como Espa-

ña y Alemania, y han coincidido en el tiempo –no por casualidad– con el debate abierto en España sobre la posibilidad de suprimir las diputaciones, impulsado por las declaraciones del candidato socialista a las elecciones generales Alfredo Pérez Rubalcaba, y por las cartas enviadas por el Banco Central Europeo a Italia y España² sobre las medidas urgentes que debían adoptar ambos países para poder recibir las ayudas.

Lo cierto es que la crisis económica está planteando algunas soluciones que años atrás nos hubieran parecido inimaginables. Ahora ha llegado el momento de reflexionar sobre la utilidad de algunas Administraciones Públicas, de manera pausada y concienzuda y no a través de declaraciones apresuradas y faltas de fundamento. La razón que se ha puesto sobre la mesa por el Gobierno italiano ha sido la del ahorro, motivo que tampoco sería desdeñable en España. La puesta en marcha de este proceso en Italia, ofrece argumentos en España a todos aquellos que piensan que las diputaciones son prescindibles, por constituir un anacronismo del siglo XIX. Pero, sin duda, uno de los principales problemas con los que se encuentra la institución provincial en nuestro país es que sigue siendo una gran desconocida, porque no tiene visibilidad institucional, y acusa un déficit democrático por la elección de segundo grado de sus miembros, lo que las convierte en un blanco fácil para los ataques. Por este motivo, el pro-

1. Las provincias autónomas de Trento y Bolzano, pertenecientes a la Región especial de Trentino-Alto Adige, tienen un régimen especial y se caracterizan por el abanico de competencias legislativas que les reconoce la Constitución por antiguas razones de carácter histórico, lingüístico y geográfico. Esta ha realizado, a través de su estatuto especial y leyes regionales, un verdadero “federalismo provincial”. Además de las funciones habituales de carácter provincial, ejercen también determinadas funciones de carácter regional, incluyendo la potestad para dictar normas con rango de ley. Su régimen jurídico particular se regula en la Ley Constitucional 5/1948, de 26 de febrero, que les reconoce potestad legislativa en determinadas materias, si bien respetando los principios establecidos por la ley del Estado (artículos 11 y 12 de la Ley Constitucional 5/1948). Sobre el caso especial de las provincias de Trento y Bolzano puede consultarse M. BORDINI, “El papel de la Provincia en el sistema constitucional italiano. Reflexiones sobre las recientes hipótesis de reforma”, en *Anuario del Gobierno Aragonés 2010*, Institución “Fernando el Católico” de la Diputación Provincial de Zaragoza-Fundación Ramón Sáinz de Varanda, Zaragoza, 2011, p. 309 y 310. También L. MEDINA, “La distribución de competencias sobre entes locales en la República italiana”, en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP, Madrid, 2010, p. 356 y ss.

2. El Banco Central Europeo (BCE), envió el pasado mes de agosto una carta secreta al Ejecutivo de Silvio Berlusconi, tres días antes de reactivar su compra de bonos para ayudar a Italia y España. La misiva es un manual de instrucciones muy concreto sobre las “medidas urgentes” que Roma tenía que adoptar para reforzar su compromiso con la sostenibilidad fiscal. O lo que es lo mismo, para hacerse merecedora del balón de oxígeno. Entre las exigencias destaca la de reformar la Constitución para introducir una norma automática contra el déficit similar a la que aprobó el Parlamento español. La carta, cuyo contenido íntegro desveló *Il Corriere della Sera*, empieza advirtiendo al Gobierno italiano de que “la toma de medidas urgentes por parte de las autoridades italianas es esencial para restaurar la confianza de los inversores”, y, por lo que nos interesa de manera concreta, exige “una gran reforma de la Administración Pública con el fin de mejorar la eficiencia administrativa y la facilidad para hacer negocios”. Así, el BCE asegura que hay margen para “intervenir en el sistema de pensiones” y “reducir el coste de los empleados públicos”. También menciona a las Administraciones locales, cuyos gastos y deudas deberían estar bajo un “estricto control” del Estado.

Al igual que los medios italianos, los españoles también se hicieron eco de una carta enviada por el Banco Central Europeo a la ministra de Economía, Elena Salgado. La existencia de esta segunda carta, donde se daban directrices sobre posibles medidas a tomar por el Gobierno español, no ha llegado a confirmarse.

ceso que se siga en Italia va a constituir una referencia en nuestro país a la hora de ver cómo se resuelven los problemas de redistribución de servicios y funcionarios.

El debate abierto sobre la supresión de las diputaciones provinciales ha planteado la necesidad de racionalizar su estructura y realizar mejoras para ahorrar costes, con soluciones que van desde el propio adelgazamiento de las diputaciones hasta el impulso de otras fórmulas que ayuden a gestionar los servicios de los municipios y conseguir ahorro y rentabilidad, que pueden quedar lejos de su supresión sin más. Lo cierto es que en España hay diferentes modelos de diputaciones provinciales que funcionan también con distintos modelos de gestión y criterios de eficacia, y lo más pertinente sería analizarlos para ser capaces de extrapolar al resto los modelos que mejores resultados arrojen. Parece mucho más realista y acorde con nuestra tradición político-institucional apostar por una mejor gestión que conlleve también un menor coste; ofrecer a través de la institución provincial un valor añadido a los municipios, que son el principal "cliente" de las diputaciones. Potenciar servicios como la gestión de residuos o la extinción de incendios, que por economías de escala no pueden ser prestados de manera individual por los municipios, y asumir servicios que supongan para los ayuntamientos pequeños un importante ahorro de costes, pueden ser tan solo algunas vías encaminadas en esta dirección. Es posible que con la supresión de las diputaciones pueda ahorrarse en infraestructura política, personal fijo al servicio de estos órganos, asesores, etc., pero, teniendo en cuenta que estos servicios finalmente tendrán que ser prestados por otra instancia territorial, no se obtendría un ahorro equivalente, puesto que seguiría existiendo el "coste de las funciones", en gran parte absorbido por los gastos de personal, que deberían de asignarse a cualquier otra Administración Pública. Por este motivo quizás no estaría de más hacer un análisis del impacto real de su supresión antes de proceder a la misma.³

Otra cuestión es la constitucionalidad o no de la medida de suprimir las diputaciones en España, que sobrepasa el objetivo de este estudio y que no vamos a abordar. Lo que resulta evidente es que la decisión de suprimir la Provincia en Italia constituye un precedente que será muy difícil de ignorar en nuestro país. Cualquier proyecto de introducir racionalidad y ahorro en el mapa local español tendrá que tener en cuenta el proceso seguido en Italia, y más aún cuando diferentes fuerzas políticas han esgrimido la necesidad de evitar duplicidades administrativas e, incluso, abiertamente han apostado por la supresión del nivel provincial. En este contexto el análisis de la situación en Italia puede resultar muy útil e ilustrativo.

2. La regulación y las funciones de la Provincia en Italia

Italia, con 60 millones de habitantes, cuenta con 8.092 municipios y, hasta que se haga efectiva la reforma constitucional, con 110 provincias. En 1946, cuando se instauró la República, las provincias existentes eran 90, número que ha ido creciendo hasta 110, cuando en 2004 se aprobó la creación de otras tres, que se hizo efectiva en 2009. Las provincias italianas son unidades administrativas muy diferentes entre ellas. Desde un punto de vista demográfico y territorial, se caracterizan por su reducido tamaño, la mayoría de ellas cuentan con una población inferior a los 300.000 habitantes.⁴ Solo las tres provincias que corresponden a las tres ciudades italianas principales sobrepasan los 3 millones de habitantes: Milán, Roma y Nápoles. Turín supera los 2 millones, y cinco provincias más superan el millón de habitantes: Bari, Palermo, Brescia, Salerno y Catania. En estas nueve provincias reside aproximadamente una tercera parte de la población italiana.

En Italia, como en España, la Provincia es un ente intermedio entre la región y los municipios, cuyas funcio-

3. En Italia hay cálculos que sitúan el coste de las provincias en 16 mil millones al año. Pero si se analiza este coste atendiendo al peso de las provincias sobre el gasto público total en relación con otros ámbitos de Gobierno, la cifra resulta mucho menos llamativa. Como promedio, en los últimos años, examinando las Relaciones Unificadas sobre la Economía y las Finanzas Públicas predispuestas anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, y los datos de que dispone la *Unione delle Province Italiane*, se constata que cerca del 60% corresponde al Estado central, el 23% a las regiones, el 15% a los municipios y poco más del 2% a las provincias.

4. El artículo 133 de la Constitución italiana regula la modificación de las circunscripciones provinciales y la creación de nuevas provincias, que requerirán en todo caso su aprobación mediante una Ley del Estado, a iniciativa de los municipios interesados y con la preceptiva consulta a la Región correspondiente. El texto refundido en materia de entes locales desarrolla y completa esta previsión constitucional, fijando, entre otros elementos, un límite demográfico mínimo para la constitución de nuevas provincias, señalando que su población no debe ser inferior a 200.000 habitantes (artículo 21.3).

nes administrativas se ampliaron en 2001 con la inclusión del principio de subsidiariedad en la Constitución. También, tradicionalmente, las provincias han sido uno de los puntos débiles del sistema de Gobierno local italiano, pues durante el proceso de regionalización iniciado a partir de los años 70 se planteó cuáles debían ser sus funciones en el nuevo marco regional, llegándose incluso a sugerir formalmente su posible supresión. Sin embargo, a partir de la Ley 142/1990, la Provincia experimentó un importante proceso de consolidación, reconociéndosele un papel importante en la programación y la planificación del territorio, así como en la gestión de determinadas competencias administrativas. Hay que tener en cuenta que inicialmente las regiones habían sido concebidas más como entes locales de gran tamaño que como entidades en paridad y competencia con el Estado central en el sistema italiano, y por tanto no es extraño que ambas se sintieran como competidoras por un mismo territorio. Sin embargo, la discusión constituyente sobre el binomio Provincia/Región se saldó, finalmente, a favor del mantenimiento de la segunda como entidad local, favorecida por la preocupación de los "regionalistas" de que pudiera ponerse en peligro la creación de un nuevo ámbito de Gobierno regional,⁵ si se optaba por prescindir del nivel provincial.

El resultado de este proceso ha sido que la Constitución italiana (CI) ha optado por una regulación uniforme para la Provincia y el Municipio, tanto en lo relativo a sus reglas de organización como de funcionamiento. Municipios y provincias no ofrecen diferencias en su regulación constitucional y se disciplinan de manera conjunta, tanto en el derogado artículo 128 como en el actual artículo 114.2 CI tras la reforma de 2001.⁶ Conforme al artículo 114 CI, "La República está constituida por los

municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y por el Estado". En su apartado segundo, añade que "Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con estatutos propios, poderes y funciones según los principios establecidos en la Constitución". No obstante, el nivel supramunicipal de Gobierno se integra potencialmente con otros tipos de entidades locales, cuya previsión y regulación se deja en manos del legislador ordinario. En este sentido, el Decreto legislativo n. 267/2000, de 18 de agosto, por el que se regula el Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de los entes locales (TUEL), prevé la existencia de las comunidades de montaña (*comunità montane*), las comunidades insulares o del archipiélago (*comunità isolane e dell'arcipelago*), y las uniones de municipios (*unioni di comuni*), reconociéndoles a todas ellas la condición de entes locales (artículo 2.1 texto refundido).⁷ Por su parte, el artículo 118 CI, se limita a establecer que "Las funciones administrativas están atribuidas a los municipios excepto cuando, para asegurar su ejercicio unitario, se confieran a las provincias, a las ciudades metropolitanas, a las regiones y al Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación".

Por su parte, en el artículo 3 del TUEL la Provincia se define como "ente local intermedio entre el Municipio y la Región, representa a la propia comunidad, cuida de sus intereses, y promueve y coordina su desarrollo". El artículo 6 atribuye a la Provincia el poder de aprobar su propio estatuto, en el que se regularán las normas fundamentales de su organización, las atribuciones específicas de los órganos de gobierno y de representación, más allá de las garantías y participación específicas que se prevén a favor de las minorías.⁸

5. Vid. S. CIMITARESE, "La garantía constitucional de la Provincia en Italia", en *Anuario del Gobierno Local 2009*, p. 371.

6. En el artículo 128 se decía que "las provincias y municipios son entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República que determinan sus funciones". Y, actualmente, el texto del artículo 114.2 (después de la modificación producida por la Ley Constitucional 3/2001) se limita a enunciar que los "municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con estatutos, poderes y funciones propios según los principios fijados por la Constitución". Los únicos elementos de diferenciación entre provincias y municipios previstos en la Constitución se encuentran, por un lado, en las varias declinaciones del principio de subsidiariedad relativo a la asignación de las funciones y deberes administrativos, pues, según el artículo 118.1 de la Constitución, las funciones administrativas están en principio atribuidas a los municipios, y a las provincias solo como primer ámbito subsidiario en caso de no adecuación de los municipios; por otro lado, en lo relativo a los procedimientos para la revisión territorial de los entes locales, respecto al cambio de las circunscripciones provinciales y a la institución de nuevas provincias, es necesaria una Ley del Parlamento nacional, mientras que para la institución de nuevos municipios o la modificación de su territorio solamente es necesaria una Ley regional. Vid. S. CIMITARESE, "La garantía constitucional de la Provincia en Italia", en *Anuario del Gobierno Local 2009*, p. 365 y ss.

7. Un análisis pormenorizado de todos ellos en F. VELASCO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2010, p. 275 y ss.

8. El párrafo 4 desarrolla las modalidades de aprobación de los estatutos con particular atención a la mayoría necesaria y los plazos que hay que respetar.

Por lo que respecta a sus órganos de Gobierno, la Provincia cuenta en Italia con el Consejo (*Consiglio*), que cumple funciones de orientación y de control político-administrativo; el presidente (*presidente*), responsable de la administración; y la Junta (*Giunta*), órgano que colabora en la administración con el presidente, a quien corresponde la elección de sus miembros. Tanto el Consejo como el presidente son elegidos por sufragio universal y directo para un período de cinco años. Presidente y Consejo tienen una responsabilidad colegiada, de modo que la dimisión del presidente o la aprobación de una moción de censura, llevan necesariamente aparejada la disolución del Consejo y la necesidad de convocar nuevas elecciones.

Las diferencias entre municipios y provincias hay que buscarlas por tanto en las funciones que se atribuyen a cada ámbito de Gobierno, si bien ninguno de ellos goza de autonomía política y normativa, que se reserva al Estado y a las regiones.⁹ La Constitución indica tres tipos de funciones administrativas que pueden ser asumidas por las entidades locales italianas: funciones fundamentales (que correspondería concretar a la ley estatal); funciones delegadas o conferidas (que en función de la materia corresponderá concretar a la ley estatal o regional), y las denominadas funciones propias de difícil concreción, puesto que la Constitución no precisa cuáles son y cómo pueden identificarse.¹⁰

Conforme al artículo 118 CI, la Provincia debe ejercer todas aquellas funciones administrativas que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, adecuación y diferenciación, no puedan ser atribuidas al Municipio. A la vista del TUEL, las funciones atribuidas a la Provincia pueden dividirse en dos grandes categorías:

2.1. Competencias relacionadas con la prestación de servicios

El TUEL reconoce con carácter general a las provincias el ejercicio de todas aquellas funciones administrativas en

materias de interés provincial o de carácter intermunicipal. Partiendo de esta capacidad general, posteriormente el artículo 19.1 del Decreto legislativo 267/2000 concreta cuáles son dichas funciones, extendiéndose sobre sectores materiales muy diversos, especialmente en el ámbito del medio ambiente y la ordenación del territorio,¹¹ pero que también se extienden al turismo, la ocupación, la formación profesional, los servicios sanitarios, la educación, el patrimonio cultural o los transportes públicos, entre otros.

De este listado de funciones, de carácter no exhaustivo, podemos destacar el reconocimiento, como una de las funciones propias de la Provincia, de la de prestación de asistencia técnico-administrativa a los entes locales. Esta función de asistencia, especialmente en los supuestos de incapacidad de gestión municipal, implica para la Provincia la asunción de un nuevo rol en el sistema de las autonomías locales en Italia, puesto que supera su consideración como ente de programación intermedia, para configurarse como una Administración activa y de gestión en dicho sistema, con una vocación particularmente dirigida al ámbito supramunicipal, más en la línea de las funciones provinciales en España.

Estas actividades de cooperación se plasman en actividades muy diversas, desde la realización de obras de interés provincial a la suscripción de convenios para la cooperación legal, económica, estadística, y también en el desarrollo de proyectos comunes relativos a las ventanillas únicas (*sportelli unici*). Asimismo, la Provincia se considera como el Gobierno local preferente para el ejercicio de funciones regionales o estatales delegadas a los entes locales, por lo que dispone también de amplias funciones de carácter delegado. Por lo que se refiere a las funciones estatales atribuidas a la Provincia, el Decreto legislativo 112/1998, de 31 de marzo, de atribución de funciones del Estado a las regiones y los entes locales en actuación de la Ley 59/1997, de 15 de marzo, reconoce competencias a las provincias en materias tales como carreteras, transportes y educación.

9. Según se desprende del marco y límites fijados por la Constitución en el artículo 117.2, letra p), la competencia legislativa es exclusiva del Parlamento nacional en materia de "legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas".

10. L. DE LUCIA las califica de funciones misteriosas. Vid. "Le funzioni di Province e Comuni nella Costituzione", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2005, p. 54. De igual modo, S. CIMITARESE también insiste en su difícil concreción, puesto que podrían ser en principio las que cada ente local decida autónomamente en relación con las exigencias de la colectividad local a la que representa. *Op. cit.*, p. 379.

11. En materia urbanística, y en particular por lo que a la ejecución de la legislación y de los programas regionales se refiere, la Provincia predispone y aprueba el Plan Territorial de Coordinación, que determina las directrices generales de ordenación del territorio.

2.2. Competencias relacionadas con las funciones de planificación, programación y coordinación

La Provincia desarrolla una importante actividad de programación, participando en la elaboración de los planes y programas a nivel regional. En este sentido, este ente local es el encargado de recoger y coordinar las propuestas municipales en relación con la programación económica, territorial y ambiental de las regiones. Y, por otro lado, la Provincia aprueba sus propios programas de actuación plurianual, ya sean estos de carácter general o sectorial, incluyendo los planes territoriales de coordinación.¹² Es precisamente esta función de programación propia la que contribuye a la consideración de la Provincia como “*d’area vasta*” (gran área), diferenciándola de otros niveles de Gobierno local. Antes de su aprobación, los planes y los programas provinciales deben ponerse en conocimiento de las regiones para que estas emitan su conformidad, no solo con respecto a las directrices regionales, sino también para que puedan controlar que se ha producido una participación efectiva de todos los entes locales interesados en su formación. Una vez aprobados por la Región, los entes y las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, se adaptan al Plan Territorial de Coordinación Provincial y toman en consideración los programas plurianuales provinciales.

El artículo 19.2 del texto refundido, al regular las funciones de la Provincia, también se expresa en este sentido, atribuyendo expresamente a las provincias, en colaboración con los municipios, la promoción y coordinación de las actividades y obras de interés provincial, ya sea en los sectores económico, productivo, comercial y turístico, ya sea en el social, el cultural y el deportivo. En este caso, debemos tener presente que, mientras que las actividades previstas en el apartado anterior suponían una gestión directa de los servicios, estas funciones de programación y coordinación derivan de una potestad concurrente con los municipios, pues la norma legal prescribe expresamente que deben

ejercitarse en colaboración con los municipios, atribuyendo, sin embargo, a la Provincia la función de promover dichas actividades.¹³

Hay, además, importante legislación regional relativa a las funciones provinciales. En aplicación del criterio de subsidiariedad, leyes regionales recientes atribuyen al Municipio todas las funciones administrativas que no correspondan a otros sujetos institucionales. Y, como complemento de esta medida, se establecen las funciones administrativas que corresponden a la Región y a las provincias.

A estas se añaden otras previstas, por ejemplo, en los decretos legislativos de actuación de la Ley 59/1997 (conocida como “Ley Bassanini”), que encaminó el proceso hacia el “federalismo administrativo”. Por su importancia, podemos mencionar las funciones relativas a los servicios para el trabajo y a las políticas para el empleo, hasta 1998 atribuidas a organismos periféricos del Ministerio de Trabajo.¹⁴

Sin embargo, algunas de estas competencias no han tenido una plasmación práctica para el ente provincial, fundamentalmente debido a la reticencia por parte de las regiones para descentralizar funciones administrativas a ellas atribuidas, desoyendo de este modo los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación del artículo 118 CI, por el que se pretendía ofrecer un papel más relevante a las entidades locales en determinados ámbitos administrativos.

Consecuentemente, después de las reformas de 2001, la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las regiones en el ordenamiento italiano se sustenta sobre un criterio de tipo federal, conforme al cual al Estado formalmente solo le corresponden las competencias definidas en el listado del artículo 117 CI, mientras que todo lo demás se atribuiría a la competencia de las regiones, dando lugar a una suerte de régimen bifronte que atiende a las leyes del Estado y a las de la Región.¹⁵ El resultado es, como señala Civitarese, un sistema muy complejo, sustentado en torno a una relación trilateral y doblemente asimétrica entre Estado y regiones, Estado y entes locales, y regiones y

12. Un ejemplo de dichos planes provinciales está constituido por el PTCP (Plan Territorial de Coordinación Provincial), que es el que determina las directrices generales de ordenación del territorio, con especial atención a la localización “de las mayores infraestructuras y de las principales líneas de comunicación”, y dicta “líneas de intervención para la instalación hídrica, hidrogeológica e hidráulico-forestal”. *Vid.* M. BORDINI, *op. cit.*, p. 294.

13. *Vid.* F. CARINGELLA, A. GIUNCATO y F. ROMANO (COORD.), *L’ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milán, 2007, p. 229.

14. *Vid.* S. CIVITARESE, *op. cit.*, p. 380-381.

15. *Vid.* L. VANDELLI, “Las autonomías locales italianas hacia una nueva ordenación entre Estado y regiones”, en *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Derecho Público, Madrid-Barcelona, 2007, p. 214.

entes locales, en la que las regiones siguen jugando, a pesar de las reformas, un papel marginal.¹⁶ Desde arriba, porque la Corte Constitucional sigue fiel a una interpretación del artículo 117 CI conforme a la cual las regiones ordinarias, a diferencia de las que tienen un estatuto especial, no tienen competencias en materia de ordenación de los entes locales.¹⁷ Desde abajo, porque la reserva reglamentaria sobre la organización y el funcionamiento de los entes locales sigue estando en manos de los Gobiernos locales, restando, de este modo, ámbito de actuación a la legislación regional. Las regiones intervienen, y solo en parte, en la asignación de funciones administrativas a las entidades locales en las materias de competencia legislativa regional, y sobre la previsión de mecanismos de coordinación entre los distintos ámbitos de Gobierno local, para un ejercicio eficaz y eficiente de las propias funciones.¹⁸

En este ámbito, la diferencia sustancial entre Italia y España es que en Italia las regiones no han interiorizado a sus entes locales, pues estos constituyen una escala autónoma que, junto a los niveles regional y estatal, conforman el Estado tal y como se desprende del artículo 114 CI ya mencionado. En consecuencia, la Constitución establece y desarrolla múltiples mecanismos de relación directa entre los poderes central y local (control y colaboración), y atribuye al primero importantes funciones legislativas respecto del ordenamiento de los segundos.

En conclusión, la reforma en sentido federalista de la Constitución italiana ha incrementado sustancialmente las competencias legislativas regionales en materia de entes locales, pero, dada la estructura territorial compleja de la República, sigue asignando al Estado un importante papel en la definición del ordenamiento local. Las diferencias más llamativas entre las Constituciones italiana y española hay que buscarlas,

en principio, no tanto en el reparto de competencias legislativas entre los niveles central y regional, sino en la distribución de las funciones administrativas y en la posición del Gobierno local, más reforzado en la primera que en la segunda. Y ello sin perjuicio de que, en ambos casos, una imagen acabada del reparto competencial se obtiene solo a través del examen de legislación de rango infraconstitucional.

3. La garantía constitucional de la Provincia en Italia

Una vez analizadas la estructura y las competencias atribuidas a la Provincia por la legislación italiana, habría que plantearse si, conforme a la norma fundamental, es posible o no la supresión de la Provincia como nivel territorial intermedio entre las regiones y los municipios, o, lo que es igual, cómo se configura la garantía constitucional de la Provincia en Italia.

La reforma del Título V de la Constitución italiana parecía haber consagrado definitivamente la Provincia como un ente territorial intermedio entre el Municipio y las regiones, considerándose como uno de los elementos estructurales de la República italiana (artículo 114 CI). Así, de su configuración inicial como una simple Administración encargada de gestionar los servicios y funciones delegados por el Estado y las regiones, la Provincia aparece ahora como un nivel de Gobierno autónomo y necesario, representativo de los intereses de la comunidad provincial. Del artículo 133 CI, se desprende que la Constitución contempla a la Provincia, y no a cualquier otro ente, como el ámbito de Gobierno intermedio entre la Región y los municipios.

Con especial referencia a la Provincia, ha de considerarse que se trata de un ente necesario sobre todo el

16. Como se ha señalado, el artículo 117.2, letra p), de la Constitución, asigna a la competencia legislativa exclusiva del Estado la regulación en materia de elecciones, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios y provincias. Puesto que estos "títulos competenciales" no cubren la materia (innominada) "ordenamiento de los entes locales", lo que queda por cubrir de dicha materia debería ser de competencia legislativa de las regiones según el artículo 117.4 de la Constitución, según el cual "corresponde a las regiones la potestad legislativa relativa a toda materia no expresamente reservada a la legislación del Estado". Vid. S. CIVITARESE, *op. cit.*, p. 382.

17. Sentencia de 30 de diciembre de 2003, núm. 373.

18. En este sentido, también el artículo 4 del TUEL: *Sistema regionale delle autonomie locali*, que configura un "sistema regional de las autonomías locales" por el cual "Según el artículo 117, primero y segundo apartados, y el artículo 118, primer apartado, de la Constitución, las regiones, que mantienen las funciones que atañen a exigencias de carácter unitario de los respectivos territorios, organizan el ejercicio de las funciones administrativas a escala local a través de los municipios y de las provincias". Y añade que "La ley regional indica los principios de la cooperación de los municipios y de las provincias, entre ellos y con la Región, a fin de realizar un eficiente sistema de las autonomías locales al servicio del desarrollo económico, social y civil". S. CIVITARESE, *op. cit.*, p. 376.

territorio nacional con una propia autonomía política, normativa, administrativa y financiera, capaz, por tanto, de desempeñar su propio papel de Gobierno local representativo de la comunidad provincial. La Provincia es un ente intrarregional, y la Constitución regula tanto la posibilidad de crear nuevas provincias “en el ámbito” de una Región como los procedimientos para modificar las circunscripciones provinciales.

Por tanto, las perspectivas de modificación del actual orden no pueden dejar de tener en cuenta el dato contenido en el artículo 133 de la Constitución,¹⁹ que expresamente encarga a la ley del Estado la creación de nuevas provincias o el cambio de los distritos ya existentes. Dicha facultad se puede ejercitar caso por caso, pero no de modo general como han pretendido algunos proyectos de ley. El artículo 133 de la Constitución representa un indudable límite a la discrecionalidad del legislador, el cual puede proceder a la “creación”, al “cambio”, en los límites arriba indicados, de las provincias; en cuanto a la supresión no se dice nada.

Pero, aunque el artículo 133 CI no prevé la hipótesis explícita de la supresión de la Provincia, no puede excluirse que una Ley del Parlamento –con el respeto de los vínculos procedimentales allí previstos– decida suprimir una o más provincias y, en última instancia, todas las existentes en una Región. Además, aunque la Constitución ha reconocido a las provincias, no estipula ni su número ni tampoco su importancia, dejando en manos de la ley ordinaria la posibilidad de cambios sobre las mismas.

Hasta la reciente propuesta por parte del Gobierno italiano del proyecto legislativo para introducir en la Constitución la abolición de la Provincia como ente local estatal, no se había producido ningún caso de unificación o supresión de las provincias existentes. Es más, durante los años noventa, tal y como ya se ha hecho mención, el denominado federalismo administrativo ha otorgado a la Provincia una nueva centralidad en el ordenamiento italiano. El ente provincial ha ido incrementando progresivamente sus funciones, a

pesar de que el principio de subsidiariedad opera en primer lugar en favor de los municipios, precisamente por la propia incapacidad de los municipios pequeños para poder desarrollar por sí mismos determinadas funciones. De modo que, lejos de suprimir provincias, la tendencia ha sido la de aumentar tanto su número como sus funciones.

La paradoja que ofrece el sistema italiano es que, aunque la naturaleza de la Provincia es la de un ente intrarregional, no corresponde a las regiones decidir sobre el ámbito de Gobierno provincial, lo cual sería lógico en aras de una mejor racionalización u organización interna de este nivel conforme a las características propias de cada Región. Sin embargo, cualquier modificación que tenga que ver con las mismas corresponde al Parlamento nacional.²⁰

A día de hoy, la Provincia es un elemento constitutivo de la República según el claro dictado de los artículos 5 y 114 de la Constitución, y, como tal, no es suprimible sino mediante ley constitucional; esta ley constitucional, sin embargo, tendría el límite de su necesaria conformidad con los principios fundamentales a los que la Corte Constitucional reconoció una importancia sustancial.²¹ Sin embargo, esta garantía constitucional no ha impedido la constante proliferación de propuestas, tanto desde los sectores de la izquierda como de la derecha, encaminadas a su supresión, que se analizarán en los siguientes epígrafes.

4. Las propuestas de abolición de las provincias en Italia

Los argumentos que de manera tradicional se han venido sosteniendo para justificar la supresión del nivel provincial han sido, fundamentalmente, la indefinición de su papel, la escasa importancia de sus funciones, y el más repetido ha sido y sigue siendo su elevado coste, agravado por la situación de crisis económica.²² Estos argumentos han colocado a la Provincia en el punto de

19. El cambio de los distritos provinciales y las instituciones de nuevas provincias en el ámbito de una Región, están regulados con leyes de la República, bajo iniciativa del Municipio, oída la Región misma.

20. Conscientes de este problema y en consonancia con el giro federalista del ordenamiento italiano de los últimos años, se impulsó un Proyecto de ley de revisión constitucional para modificar el artículo 133 CI, para otorgar a la ley regional poder de modificación de las circunscripciones provinciales y permitir a las regiones que pudieran articular internamente su territorio de la manera más acorde con la voluntad de su población.

21. Se pueden consultar al respecto las sentencias de la Corte Constitucional italiana 18/1982; 70/1984 y 1146/1988.

22. Esta perspectiva se encuentra también en los estudios contenidos en Silvio BOCCALATTE (ed.), *Abolire le Province*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008 (especialmente p. 73 y ss.).

mira de las fuerzas políticas siempre que se plantean la reducción de costes o la simplificación burocrática, explicando también la proliferación de propuestas para su abolición.²³

En las actas de la Asamblea constituyente ya se encuentran posiciones favorables a la eliminación del nivel intermedio entre municipios y regiones. En el Comité creado dentro de la segunda Subcomisión de la denominada “Comisión de los Setenta y Cinco”, que se ocupó de las autonomías territoriales, fue dominante la idea de considerar a la Provincia como circunscripción regional. Acalorado también fue el debate en el seno de la misma Subcomisión (dedicada a la organización constitucional del Estado) cuando se enfrentaron los sostenedores de los argumentos a favor y en contra del mantenimiento de las provincias como entes autárquicos. El texto que la Comisión de los Setenta y Cinco propuso finalmente preveía que el territorio italiano estuviese dividido en regiones y municipios, y que las provincias fuesen entes de descentralización regional y estatal. No fue hasta el último momento, en la votación final del Pleno de la Asamblea constituyente, cuando se modificó el texto del artículo para afirmar que “*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*”.

La cuestión se presentó de nuevo en los años '70 especialmente porque el Partido Republicano (PRI), contemporáneamente a la institución de las regiones, planteó el problema del mantenimiento de las provincias. En aquella determinada coyuntura, el PRI afirmó repetidamente –aunque sin éxito– que sería oportuno evitar duplicidades inútiles y costosas, eliminando un nivel territorial mientras se creaba uno nuevo.²⁴ En 1977, este partido llegó a presentar a la Cámara de los Diputados una propuesta de ley constitucional²⁵ que proponía la transferencia de las competencias provinciales a las regiones. Los argumentos que se utilizaron para justificar esta transferencia de funciones fueron

que se trataba de un ente anticuado y superado, en la medida en la que muchos servicios se realizaban más allá de los términos provinciales; que estaba dotado de una estructura rígida y burocrática; que no era capaz de configurarse como un verdadero ente intermedio entre regiones y municipios; que tenía unos costes muy elevados en comparación con las funciones a ella encomendadas y en comparación con los de otras entidades con atribuciones más numerosas e importantes. El PRI sostuvo esta lucha, tan solo con el apoyo puntual en algunos casos de los liberales.

La nueva ocasión para volver sobre el tema tuvo lugar en el año 1990, durante la regulación de las autonomías locales en la Ley n. 142.²⁶ En los años siguientes el centro del debate fue el alcance de las funciones administrativas de los entes locales, y en los trabajos de la Comisión bicameral de 1997 se manifestaron ideas muy diferentes acerca del futuro de la Provincia. Algunos proponían reforzar su autonomía, otros someterlas al control regional y otros privarlas de la garantía constitucional, eliminándolas del texto. También se planteó ya en este momento la posibilidad de su equiparación a los demás entes territoriales, objetivo que se consiguió después de la reforma constitucional de 2001.

Es interesante recordar el Proyecto de ley constitucional n. 1152 de 2006, presentado al Senado.²⁷ En esta ocasión la supresión de las provincias se situaba en el marco de una reestructuración global de los entes estatales, dirigida a redimensionar los gastos y que propuso como primera medida la reducción del número de los parlamentarios. La iniciativa partía de la situación de los años '90 caracterizada todavía por un fuerte centralismo que estaba experimentando una profunda crisis político-institucional. Esta situación impulsó la adopción de medidas orientadas a la reforma en la planta territorial, que culminaron en las reformas constitucionales de 1999 y 2001.

23. En este sentido, FRANCESCO CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2003, p. 950. Véase la reconstrucción de Gerardo NICOLOSI, *Per una storia delle amministrazioni provinciali*, en *Le Carte e la Storia*, n. 1, 2000, p. 158 y ss.

24. Véase el Orden del día presentado el 6 de abril de 1976, durante la discusión del Proyecto de ley “Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini all’amministrazione del Comune”.

25. Véase la Propuesta n. 1597, de 4 de julio de 1977, titulada “Soppressione dell’ente autonomo territoriale Provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 132, 133 e della VIII disposizione di attuazione della Costituzione; abrogazione dell’articolo 129 della Costituzione”, iniciativa de los diputados Biasini, La Malfa Ugo, Mammi, Agnelli Susanna, Ascari Raccagnini, Bandiera, Battaglia, Bogi, Bucalossi, Compagna, Del Pennino, Gunnella, La Malfa Giorgio, Robaldo.

26. Ley 142/90, de 8 de junio, por la que se aprueba el ordenamiento de las autonomías locales.

27. “Modificaciones de los artículos 56, 57, 63, 72, 82, 92, 99, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 132 y 133 de la Constitución, para la simplificación institucional y la reducción de los costes de la política y de los aparatos públicos”. El Proyecto fue presentado el 10 de noviembre de 2006.

Los senadores que presentaron este proyecto eran partidarios de la abolición de las provincias, a las que calificaron como “el elemento más débil en la legitimación histórica y en la presencia institucional efectiva”, sobre todo respecto de los municipios, y las regiones cada vez más importantes y dotadas de más funciones. Entre estos dos niveles, la “asociación” de municipios era el instrumento considerado más idóneo para el ejercicio de funciones administrativas “de gran área”, contemplándose, asimismo, la obligación de emplear en ella exclusivamente al personal de los municipios asociados. Además, los senadores proponían la transformación de la competencia sobre la “armonización de presupuestos y de la Hacienda Pública y coordinación del sistema tributario” en competencia del Estado (y no compartida con las regiones).

De hecho, el 2007 se puede considerar el año en el que con mayor vehemencia se pusieron de manifiesto los costes de la política, y entre ellos se cuestionó en muchas ocasiones la permanencia de la Provincia.²⁸

4.1. Los parlamentarios y las provincias en la actual legislatura: muchas propuestas, poco debate

En la última legislatura la idea de suprimir las provincias ha ido ganando terreno, y las propuestas presentadas en esta dirección así lo demuestran. Entre septiembre de 2008 y julio de 2009,²⁹ han sido muchos los proyectos presentados a la Cámara de diputados,³⁰ todos de iniciativa parlamentaria, y todos configurados como leyes constitucionales.³¹ Los promotores de tales propuestas de reforma se inscriben a su vez en diferentes fuerzas políticas: *Il Popolo della Libertà* (la n. 1836 y la n. 2010); *Unione di Centro* (la n. 1989); *Italia*

dei Valori (la n. 1990, la n. 2264 y la n. 2470); *Partito Democratico* (la n. 2579) y mixto, liberal democráticos-republicanos (la n. 1694), pero todas ellas perseguían la abolición de las provincias (excluidas las dos provincias autónomas de Trento y Bolzano) mediante la modificación de una serie de artículos contenidos en el Título V, de la Parte Segunda, de la Constitución.

Algunas de las propuestas iban más allá y modificaban también los estatutos de tres de las regiones con autonomía especial (que tienen competencia sobre su sistema de Gobierno local) o preveían normas acerca de la transferencia del personal administrativo de las Administraciones provinciales a otros niveles institucionales (regiones o municipios).

En las disposiciones transitorias de las propuestas se encontraban varios aspectos interesantes: por ejemplo, las funciones ejercidas por las provincias serían transferidas a las regiones, que a su vez podrían delegarlas a los municipios; también había referencias a las ciudades metropolitanas, llamadas a adquirir las atribuciones provinciales. Según el proyecto, la competencia acerca de la organización de los bienes y recursos de las provincias podía atribuirse bien al Estado o bien a las regiones.

La Comisión de asuntos constitucionales de la Cámara empezó el estudio de las propuestas mencionadas el 19 de mayo de 2009, y dio al ponente el mandato de informar negativamente al Pleno de las mismas en octubre de 2009. El 13 del mismo mes, la Asamblea aprobó una cuestión suspensiva para posponer el examen, al producirse la presentación del Proyecto de ley del Gobierno sobre la Carta de las autonomías locales. El 18 de enero de 2011, el Pleno remitió nuevamente a la Comisión el análisis de las propuestas,³² para verificar una eventual reorganización territorial y posiblemente reducir el número de provincias. El dictamen de

28. Véase, sobre este punto, Federica FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi*, en www.federalismi.it, p. 36.

29. Se trata de las propuestas n. A.C. 1694 (24 de septiembre de 2008), A.C. 1836 (28 de octubre de 2008), A.C. 1990 (5 de diciembre de 2008), A.C. 1989 (5 de diciembre de 2008), A.C. 2010 (12 de diciembre de 2008), A.C. 2264 (9 de marzo de 2009), A.C. 2470 (26 de mayo de 2009) y A.C. 2579 (2 de julio de 2009) de la decimosexta legislatura. Las denominaciones de las mismas hacen referencia explícita a la supresión de las provincias, como síntoma de una reforma estructural y/o de una reorganización del Gobierno local.

30. Véase el dossier global publicado en la página web de la Cámara, en el apartado <http://documenti.camera.it>.

31. Esto porque, como afirmó Beniamino CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, en www.federalismi.it, p. 1: “abolir las provincias [...] no es posible con una simple tachadura, y tampoco mediante Ley ordinaria: exige –desde el punto de vista de las fuentes del derecho– una Ley de reforma constitucional que ordene globalmente la arquitectura institucional italiana, interviniendo profundamente en el texto constitucional”.

32. La propuesta de julio de 2009 fue añadida en esta fase al estudio.

la Comisión fue nuevamente negativo, y el 5 de julio de 2011 se pronunció la Cámara.³³

En abril de 2011 fue presentada una propuesta que sugería la eliminación de las provincias con menos de 500.000 habitantes.³⁴ Más tarde el líder del *Partito Democratico* también propuso una reforma del artículo 133 CI,³⁵ para devolver a la legislación regional la organización y supresión de las provincias; las regiones participarían también en la implantación de las ciudades metropolitanas, individualizadas mediante ley estatal. En la misma línea de fortalecer el papel de las regiones en la organización de su territorio fue la propuesta A.C. 4499.³⁶ Posteriormente, en la A.C. 4506³⁷ se introducen criterios rígidos referidos a la población y se modifica la composición de las asambleas provinciales.³⁸

Por lo que se refiere al Senado, se confirma que las últimas propuestas se caracterizan por una transversalidad política notable, encontrándose iniciativas de parlamentarios pertenecientes a diferentes grupos: // *Popolo della Libertà* (la n. 194, la n. 1098 y la n. 1263); *Unione di Centro, SVP e Autonomie* (la n. 1259 y la n. 2819); *Italia dei Valori* (la n. 1284 y la n. 1587); *Coesione Nazionale-lo Sud-Forza del Sud* (la n. 2784).

El Proyecto de ley constitucional n. 194³⁹ partía de la idea de que la utilidad de las provincias era un tema debatido desde la fase constituyente, debido a la ambigüedad de su configuración constitucional (circunscripciones periféricas del Estado y al mismo tiempo entes representativos de la comunidad de referencia) y a su escasa legitimación y visibilidad. Dicho proyecto conservaba las ciudades metropolitanas como solución para las zonas más congestionadas del país, y otorga-

ba a las regiones la organización y la determinación del nivel territorial más apropiado para el desempeño de las funciones “de área vasta” o gran área. El texto eliminaba toda referencia constitucional a las provincias, extendiendo dicha eliminación también a las regiones dotadas de autonomía especial (menos Trento y Bolzano).

El Proyecto de ley constitucional n. 1098⁴⁰ concretaba en tres motivaciones fundamentales la reforma: su inclusión en el programa de gobierno presentado por el partido ganador (con una vaga referencia a unas supuestas provincias “inútiles” que no identificaba); la necesidad de simplificar los niveles institucionales, y en tercer lugar la reducción del gasto público. El texto del Proyecto regulaba los procesos necesarios para la adaptación del sistema institucional a la reforma, y la fase de transición, que calculaba de un año. El Proyecto de ley constitucional n. 1259⁴¹ también insistía sobre la necesidad de racionalizar la organización territorial y el ahorro derivado de la supresión de la Provincia. Establecía también el proceso de retribución de las competencias y de los recursos provinciales. Igualmente, el Proyecto de ley constitucional n. 1263⁴² se apoyaba en razones financieras, funcionales y éticas. El Proyecto de ley constitucional n. 1284⁴³ se fundamentaba también en los inconvenientes de una excesiva fragmentación administrativo-territorial, y en la falta de una justificación histórica para el mantenimiento del nivel provincial, insistiendo en su escaso papel en los procesos de decisión. La Propuesta n. 1587,⁴⁴ ya en su denominación incluía la reducción de los costes de la política, objetivo alcanzable mediante la disminución del número de parlamentarios, de los miembros de las

33. Este camino de los proyectos de ley dedicados a las provincias es explicado en la página web de la Cámara, puesto que las modificaciones del sistema territorial son una de las materias consideradas más actuales (véase en www.camera.it la parte dedicada a los temas de la actividad parlamentaria).

La deliberación del 5 de julio tenía como objeto a los proyectos A.C. 1836, A.C. 1989, A.C. 1990, A.C. 2264 y A.C. 2579. Resultan todavía pendientes las demás propuestas.

34. Proyecto de ley constitucional n. 4315 (28 de abril de 2011), presentado por un diputado de la *Unione di Centro*.

35. Proyecto de ley constitucional n. 4439 (21 de junio de 2011), motivado así: el objetivo sería “racionalizar y evitar desperdiciar dinero público, evitando recortes indiscriminados que podrían provocar ineficiencias aún más graves”.

36. Presentada el 11 de julio de 2011 por algunos diputados del *Popolo della Libertà*.

37. Presentada el 13 de julio de 2011 por algunos diputados del *Partito Democratico*.

38. El examen de estas cuatro propuestas se está realizando de forma conjunta, con el anterior proyecto A.C. 1242 (4 de junio de 2008), que también valorizaba el papel de las regiones sobre su propia organización territorial.

39. Presentado el 29 de abril de 2008.

40. Presentado el 9 de octubre de 2008.

41. Presentado el 3 de diciembre de 2008.

42. Presentado el 4 de diciembre de 2008.

43. Presentado el 16 de diciembre de 2008.

44. Presentada el 26 de mayo de 2009.

asambleas y ejecutivos regionales, y la eliminación de las provincias, puesto que entiende que su papel de coordinación no justifica por sí mismo su configuración como nivel de Gobierno.

Por su parte, las dos propuestas de reforma que se presentaron en el verano de 2011 tenían contenidos muy diferentes. El alcance de la primera, la n. 2784,⁴⁵ era bastante amplio, previéndose medidas para la creación de un Senado de las autonomías, la supresión de provincias y ciudades metropolitanas (y de los municipios con menos de 5.000 habitantes); la segunda, la n. 2819,⁴⁶ disponía la eliminación de las provincias adscribibles al territorio de una ciudad metropolitana. Todos los proyectos mencionados han sido asignados a la Comisión de asuntos constitucionales, aunque, por el momento, se ha procedido solo al examen de uno de ellos (el n. 2784).

4.2. El Gobierno y las provincias en la actual legislatura: un camino retorcido hacia la sustitución de las provincias por otros entes “de área vasta”

El Gobierno actual ha mostrado una actitud oscilante hacia la permanencia de los entes territoriales de segundo nivel en el sistema, siempre haciendo referencia a los costes que estos generan.

Como se ha recordado con anterioridad, en el programa del *Popolo della Libertà* para las elecciones generales de 2008 había una genérica referencia a las provincias inútiles en el ámbito de un “plan extraordinario de Haciendas Públicas”, aunque al mismo tiempo se proponía realizar medidas de federalismo fiscal en favor de regiones y entes locales.⁴⁷

Más tarde, durante la redacción de la maniobra financiera en mayo de 2010, se planteó la posibilidad de eliminar a las provincias más pequeñas. El primer borrador contenía la abolición de las que tuvieran menos de 220.000 habitantes, con la excepción de las que lindasen con otros Estados y las que se encontrasen en las regiones especiales.⁴⁸ Después de declaraciones oficiales contradictorias, el texto definitivo del Decreto, publica-

do el 31 de mayo en el Boletín Oficial del Estado, no incluía referencias a la supresión de entes territoriales. Sin embargo, la situación se hizo incandescente en el verano del año siguiente: el Decreto ley n. 138, aprobado el 13 de agosto (“*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*”), dedicaba un artículo a la supresión de algunas provincias y a la reducción de la mitad de los miembros de los ejecutivos y de las asambleas. A la espera de la reorganización definitiva mediante ley constitucional, se querían eliminar las provincias con menos de 300.000 residentes o con un territorio de menos de 3.000 km².

La polémica sobre esta medida se debió especialmente a la fuente de rango legislativo mediante la cual el Gobierno intentó reducir las provincias. Desde diferentes sectores doctrinales se afirmó que el Estado no está habilitado para eliminar directamente las provincias, debido a las garantías constitucionales que existen sobre esta entidad. El más evidente es el artículo 133.1 CI, que regula un procedimiento *bottom up* para la modificación de las circunscripciones provinciales y la creación de otras nuevas. Estos procesos se pueden realizar mediante ley, bajo la iniciativa de los municipios y consultando previamente a la Región. Por la misma razón, la hipótesis dominante ha sido que abolir una Provincia implica necesariamente modificar las demás que persistan en el territorio afectado.

El resultado fue que durante la conversión se eliminaron estos preceptos, que no figuran en el texto final, es decir, en la Ley n. 148, aprobada el 14 de septiembre de 2011.

Seis días antes (el 8 de septiembre) de que terminara el recorrido parlamentario de estas normas, el Gobierno aprobó una iniciativa legislativa constitucional relativa al procedimiento de abolición de las provincias, propuesta por el presidente y los dos ministros “para las reformas del federalismo” y “para la simplificación normativa”. El texto modificaría varios artículos de la Constitución (los núm. 114, 117, 118, 119, 120, 132 y 133), eliminando las referencias a las provincias y añadiendo una potestad legislativa regional en materia de entes de gobierno “de área vasta” o gran área. Cada

45. Presentada el 13 de junio de 2011.

46. Presentada el 6 de julio de 2011.

47. Puede ser útil recordar que el Gobierno actual cuenta con el apoyo de la *Lega Nord*, tradicionalmente a favor de las autonomías, y caracterizada por una fuerte presencia en los niveles locales.

48. Sobre las consecuencias de dicho planteamiento, en términos de provincias “salvadas” o “condenadas” y de la posibilidad de reconducir algunas de las primeras a razones políticas o partidistas, véase Federica FABRIZZI, *Soppressione di Province e manovra finanziaria. Profili politici, costituzionali, sociali e storici di un errore sventato*, en www.federalismi.it, p. 4 y ss.

Región, previo dictamen del Consejo de las autonomías locales correspondiente,⁴⁹ regulará los entes que constituyan las asociaciones entre municipios, pudiendo prever a un presidente electivo de las mismas. Los límites establecidos son, por un lado, que dichos entes no podrán tener una población inferior a 300.000 habitantes o un territorio de menos de 3.000 km², y, por otro lado, que los entes instituidos tendrán que ser menos que las provincias existentes a la entrada en vigor de la nueva normativa. En la fase transitoria, además, serán suprimidos los entes u organismos que desempeñen funciones similares. La reforma se aplicaría también a las regiones especiales, conservándose sin embargo las dos provincias autónomas.

El Gobierno remitió este proyecto a la *Conferenza unificata* (Estado, regiones y entes locales), que lo incluyó en su Orden del día del 22 de septiembre, en el que deliberó reenviar a una reunión posterior (a priori, la del 27 de octubre, en la que tampoco se debatió, prefiriéndose un nuevo aplazamiento). Mientras, la Unión de las Provincias ha adoptado un documento que contiene una serie de observaciones críticas sobre la propuesta en las que se sostiene, aparte de otros vicios, la vulneración del principio constitucional de autonomía y de la representación democrática.⁵⁰

La partida, por ahora, sigue abierta.

5. Reflexiones finales

El debate italiano acerca de las provincias es el reflejo de la inestabilidad fisiológica que padece todo Estado descentralizado, donde casi siempre el punto de equilibrio se empieza a cuestionar poco después de que se haya alcanzado.

Está claro que a dicha motivación “natural” se añaden otros factores de naturaleza cultural (Italia es un país de municipios, más que de provincias, porque el ciudadano suele identificarse mucho con el primer ni-

vel de Gobierno) y cada vez más de tipo económico. En la coyuntura actual, a las presiones internas de los partidos políticos –que, como hemos visto, abarcan áreas muy variadas– se ha sumado el impulso internacional y especialmente europeo. La carta del Banco Central Europeo aludida es un testimonio evidente del empuje externo que grava sobre las instituciones. Este doble desafío es el que viven ahora las provincias, amenaza que se agrava por su dimensión transversal.

La solución de la cuestión económica se ha planteado y se sigue planteando en términos de eliminación de la superposición de niveles de Gobierno diferentes, y el elemento más débil hoy es el “segundo escalón territorial”, carente de la legitimación tradicional de los municipios y de la vertiente puramente política de las regiones. Además, desde el punto de vista jurídico-constitucional, la valorización de los entes locales de finales de los años ‘90 ha incidido más sobre los municipios, que disponen ahora de las funciones administrativas, a no ser que se modifique su atribución según los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación.

Sin embargo, el mismo número de municipios presentes en el territorio y sobre todo su dimensión media postulan la existencia de un nivel intermedio en buena parte del país. No puede obviarse además el hecho de que un ámbito de Gobierno intermedio exista en prácticamente todos los países europeos y, casi siempre, en el contexto de un Gobierno regional (provincias en Bélgica, departamentos o provincias en Francia, circunscripciones o provincias en Alemania, diputaciones en Holanda). La diversidad en la conformación de los Gobiernos locales intermedios es una constante, como resultado lógico de los diferentes contextos constitucionales existentes, de la forma de Estado, de las distintas tradiciones y procesos de evolución histórica en cada caso, así como de las reformas del Gobierno local que se han puesto en funcionamiento en esos países durante las últimas décadas.⁵¹ Lo interesante para el

49. Se trata de una entidad interna que tiene que ser regulada en los estatutos de autonomía de las regiones ordinarias según el artículo 123 CI, como “órgano de consulta entre Región y entes locales”.

50. Véase el documento aprobado el 15 de septiembre de 2011 (www.upinet.it).

51. En Europa la práctica totalidad de los países disponen de Gobiernos locales intermedios, con las excepciones de Austria, Finlandia, Luxemburgo y Portugal. En el primer caso, se trata de un Estado de estructura federal sobre un ámbito territorial limitado, que convierte en superflua la creación de otro escalón de Gobierno entre el Municipio y el *Land*. Y en los otros dos la escasa población, por un lado, o la existencia de regiones administrativas, por otro, hacen innecesario ese nivel de Gobierno local intermedio. Un análisis comparado sobre los precedentes históricos y el modelo actual de diputaciones provinciales, puede encontrarse en el capítulo 1 del *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, p. 21-23.

tema que nos ocupa es que, a pesar de estas marcadas diferencias, y de los procesos de reforma del escalón local intermedio que están teniendo lugar en buena parte de estos países, la tendencia general es la de reforzar su papel, y no la de suprimirlos.

Por esta razón, y en contra de la tendencia de la opinión pública, la forma en la que se ha enfocado esta cuestión en Italia nos parece impropia, porque la problemática de las provincias en el conjunto del Estado no creemos que se resuelva con su mera supresión. Estas incertidumbres se ponen también de manifiesto en la propuesta actual del Gobierno, en la cual se atribuye a las regiones la facultad de averiguar si es necesaria la creación o el mantenimiento de este nivel intermedio y con qué modalidades. Hasta la fecha, las hipótesis que se han barajado en caso de supresión de las diputaciones provinciales para la asunción del ejercicio de las funciones de un ámbito territorial más amplio, se sintetizan prácticamente en tres: la constitución de agencias intermunicipales, la redistribución a agregaciones espontáneas entre municipios, y una intervención posterior del legislador ordinario para la reorganización total del sistema del Gobierno local.⁵² Pero al mismo tiempo, y contemporáneamente a las sucesivas propuestas de supresión, la relevancia de la Provincia en el orden institucional italiano se ha ido reflejando en las disposiciones legales analizadas, que, lejos de marginar a la Provincia, lo que han hecho ha sido fortalecer su papel.

Entendemos que la Provincia es un ente privilegiado, tanto dimensionalmente como por su flexibilidad e imparcialidad decisional a la hora de adoptar medidas estratégicas sobre el territorio, evitando, por ejemplo, la especulación urbanística del mismo a través del desarrollo del Plan Territorial de Coordinación Provincial, o favoreciendo la tutela de los valores medioambientales, que de otro modo podrían verse afectados por la especulación económica para dotar de ingresos a las arcas municipales. También entendemos que podría ser positivo que las instituciones centrales renuncien a encontrar una solución válida para todo el territorio, dejando que las regiones puedan regular este aspecto teniendo en cuenta las características, las tradiciones y las necesidades de su propio territorio.

La reforma debería afectar no a la existencia o no de la Provincia, sino a la efectiva definición de la esfe-

ra de competencias a ella atribuidas y a una adecuada dimensión territorial donde poderlas llevar a cabo. Evidentemente no resultan funcionales algunas de las “mini provincias” creadas en los últimos años en Italia, ya que por su propia naturaleza la Provincia debe ser la expresión de una comunidad de extensa superficie, cuyas atribuciones, si bien efectivas y suficientemente especificadas por la ley, son tales que han de interactuar con la Región y con los municipios para coordinar entre sí las políticas regionales con las necesidades municipales.

Por eso, si las provincias, o algo muy parecido, parecen necesarias, y si, incluso, su actual tamaño resulta casi idóneo –con las matizaciones que sea oportuno realizar en algunos casos–, ¿por qué no reflexionar sobre la forma práctica de corregir la institución que ya tenemos? ¿Por qué no esforzarse en dotar a la institución provincial de una institucionalidad y dimensión más acorde con sus cometidos? Así las cosas, la supresión no es más que una huída hacia adelante, no la solución. ■

52. Vid. S. CIVITARESE, *op. cit.*, p. 388.