

Las autonomías locales italianas en la actualidad: la adecuación general a la reforma constitucional de 2001 y las perspectivas de *devolution**

Luciano Vandelli

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Bolonia

1. Premisa. El desarrollo de la reforma constitucional.
2. El proyecto de ley del Gobierno para la adecuación a la reforma constitucional de 2001.
- 2.1. Las funciones normativas. 2.2. Relaciones europeas e internacionales. 2.3. Funciones administrativas y subsidiariedad. 2.4. Tribunal de Cuentas y Controles. 2.5. Recursos ante la Corte Constitucional.
3. La participación de las regiones y de las autonomías locales en los procedimientos legislativos.
4. El ordenamiento de las autonomías locales.
5. La jurisprudencia constitucional.
- 5.1. Premisa. El ordenamiento local y las regiones de estatuto especial. 5.2. La definición de las competencias entre Estado y regiones: la seguridad pública. 5.3. Sigue: la tutela del medio ambiente. 5.4. Sigue: los niveles esenciales de las prestaciones.
6. Tensiones y paradojas entre el centralismo practicado y la *devolution* anunciada.

1. Premisa. El desarrollo de la reforma constitucional

Ciertamente, una reforma constitucional como la aprobada en Italia en 2001, que reescribe en su totalidad la parte dedicada a las regiones y a las autonomías locales (Título V), requiere un desarrollo general. En este caso, el desarrollo se presenta particularmente elaborado, considerando que –después del cambio de mayoría en el mismo año 2001– la reforma debe ser gestada por fuerzas políticas y por un gobierno hostil a la misma. Existe una variada serie de posiciones y comportamientos, con una difusa tendencia hacia centralizar competencias, tanto las previstas en las recientes modificaciones constitucionales, como las funciones reconocidas hace tiempo como regionales y locales. Otras tendencias se dirigen a la consideración de la tramitación en el Parlamento de una ulterior reforma de la Constitución (denominada *devolution*) de unos contenidos más bien inquietantes, bajo el perfil de las garantías de unidad del sistema.

* Traducción a cargo de Vicenç Aguado.

De estas tensiones y de las tendencias a la centralización ya se ha dado noticia en el presente *Anuario*, en la edición del año pasado; por lo que detenerse ahora sobre éstas, haciendo referencia a la fase más reciente, no haría más que traer ulteriores ejemplos que confirmarían las mismas orientaciones.

2. El proyecto de ley del Gobierno para la adecuación a la reforma constitucional de 2001

Más interesante parece, por consiguiente, centrar la atención sobre aquello que está sucediendo en el desarrollo de la reforma constitucional; a partir, sobre todo, del proyecto de ley presentado por el ministro para Asuntos Regionales, La Loggia, con el título "Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, n.º 3".

El proyecto que ha sido aprobado por el Senado mediante una gran mayoría (y con una positiva contribución de la oposición), a fines de enero de 2003, está, actualmente, siendo examinado por la Cámara.

En su contenido, el proyecto La Loggia trata diversos aspectos conectados con la reforma de 2001: de la nueva configuración de la legislación regional y de sus relaciones con la estatal, a los poderes normativos de los municipios y las provincias; de la participación de las regiones en materia comunitaria, a su actividad internacional; del ejercicio de las funciones administrativas a la regulación de los poderes de sustitución reservados al Estado por el artículo 120 de la Constitución; del régimen de los recursos ante la Corte Constitucional a las previsiones del representante del Estado para las relaciones con las autonomías, así como a la regulación de los efectos sobre las regiones con estatuto especial de la novedad introducida para las regiones con estatuto ordinario.

2.1. Las funciones normativas

En el nuevo reparto de las funciones legislativas entre el Estado y las regiones,¹ el proyecto de ley interviene, sobre todo, para precisar (explicitando criterios ya afirmados por la jurisprudencia constitucional) que las disposiciones normativas estatales, en materia ahora relativas a la competencia regional, continúan aplicándose, en cada región, hasta la entrada en vigor de las leyes regionales que caso a caso las sustituyen; y que, en materia concurrente² (donde las leyes regionales operan en el ámbito de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado), las regiones legislan, en defecto de principios explícitos, infiriéndolos de las leyes estatales vigentes.

1. El artículo 117, en la nueva versión introducida en el 2001, reserva a la legislación del Estado solamente las materias expresamente indicadas en la Constitución; mientras todo el resto, a la competencia general-residual se atribuye a las regiones. Las regiones son así competentes de forma exclusiva; por ejemplo, en materia de policía administrativa local, instrucción y formación profesional, asistencia, comercio, actividad productiva, industria, agricultura, turismo, espectáculo, obras públicas, transportes, viabilidad.

2. Las materias llamadas a la competencia concurrente son relevantes y numerosas; refiriéndose, entre otras, a las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las regiones, comercio con el extranjero, tutela y seguridad en el trabajo, instrucción, profesiones, tutela de la salud, protección civil, gobierno del territorio, puertos y aeropuertos, grandes redes de transporte, valorización de los bienes culturales y ambientales, coordinación de las finanzas públicas.

Para aclarar esta situación, a la espera de las leyes con las que el Parlamento definirá los nuevos principios, se realiza una delegación en el Gobierno –previo dictamen de las regiones– para dictar decretos “meramente reconocedores de los principios fundamentales que se deducen de la legislación vigente”.

Por otra parte, el nuevo texto de la Constitución reconoce expresamente a los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas la potestad estatutaria (artículo 114) y reglamentaria, en “orden a la regulación de la organización y el desarrollo de las funciones a ellas atribuidas” (artículo 117). Ahora, el proyecto de ley precisa que el estatuto ha de establecer: a) los principios de organización y funcionamiento del ente; b) las formas de control, también de sustitución, así como las garantías de las minorías, y c) las formas de participación popular.

Ninguna cuestión particular se establece en referencia a los principios que deberán encontrar desarrollo en los reglamentos o a la participación popular, que ya constituyen objeto de la autonomía estatutaria en el sistema precedente a la reforma constitucional; mientras los perfiles generales se establecen mediante la regulación de los controles (v. *infra*).

En cuanto a la potestad reglamentaria, el proyecto de ley afirma que “[...] está reservada a la misma regulación de la organización, el desarrollo y la gestión de las funciones de los municipios, de las provincias y de las ciudades metropolitanas”, pero precisando expresamente que tal potestad opera “[...] en el ámbito de la legislación del Estado o las regiones, que asegura los requisitos mínimos de uniformidad, según las respectivas competencias”. Así, se tiende a resolver de manera equilibrada delicados debates sobre las relaciones entre reglamentos locales y leyes, particularmente regionales (en sustancia, colocando la regulación municipal o provincial en el marco de las reglas fijadas por las leyes; pero dando una indicación máxima de los contenidos y de los elementos mínimos uniformes).

2.2. Relaciones europeas e internacionales

La reforma constitucional ha diseñado un nuevo sistema de relaciones europeas e internacionales; reconociendo, por otro lado, un relevante papel a las regiones en los procesos de elaboración y aplicación de los actos comunitarios. Así, se sanciona el principio de participación de las regiones, en las materias de su competencia. Al Estado le corresponde establecer los correspondientes procedimientos y regular las modalidades de ejercicio del poder de sustitución en caso de incumplimiento.

En aplicación de esta previsión, ahora el proyecto de ley aclara que la participación de las regiones se refiere sobre todo a las actividades del consejo y de los correspondientes grupos de trabajo y comités, colocando representantes regionales en el ámbito de las delegaciones del Gobierno. La representación unitaria de la posición italiana está garantizada por el jefe de delegación; que, en las materias de competencia de las regiones, será designado por el Gobierno de acuerdo con las regiones (pudiendo, por consiguiente, ser individualizado en un representante regional, siguiendo experiencias avanzadas ya en algunos países).

Un papel de impulso de las regiones está previsto también con relación a la presentación de recursos, por parte del Gobierno, ante el Tribunal de Justicia; el Gobierno “está obligado” a su presentación en caso de que ello sea solicitado por la mayoría de las regiones.

Por otra parte, la reforma constitucional confía a las regiones, en las materias de su competencia, el cometido de aplicar y llevar a cabo los acuerdos internacionales y los actos de la Unión Europea, así como la facultad de concluir acuerdos con estados y convenios con entes internos de otros estados, “en los casos y con las formas” reguladas por la ley estatal. Ahora, el proyecto de ley del Gobierno prevé que esta actividad se incluya en un sistema de relaciones con el Gobierno. Así, por cuanto concierne al desarrollo y la ejecución, se introduce una comunicación previa al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Departamento de Asuntos Regionales; los cuales pueden, en el espacio de treinta días, formular criterios y observaciones. En caso de incumplimiento, se aplicarían, cuando procedan, los controles de sustitución (v. *infra*). Análoga comunicación previa viene requerida por acuerdos y convenios; transcurridos treinta días sin que se hayan formulado observaciones, la región puede suscribir el acuerdo. Mientras se formulan, por consiguiente, nuevas reglas para este tipo de actividad que realizan las regiones, no encontramos ninguna innovación por lo que se refiere a los municipios y las provincias, que podrán continuar las propias acciones “[...] de mero alcance internacional en las materias que les son atribuidas, según el ordenamiento vigente”.

2.3. Funciones administrativas y subsidiariedad

La Constitución, según la modificación de 2001, innova profundamente la ordenación de la Administración, con una atribución de las funciones que hacen referencia, en primer lugar, a los municipios, salvo que –en base a los principios de «subsidiariedad, diferenciación y adecuación»– no vengán atribuidas a las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado. El desarrollo de este reparto se realiza, por regla general, por medio de la ley estatal, en las materias de propia competencia y por la ley regional en las otras. Todo ello –como se ha indicado– en un marco en el que está reservada al Estado, en cualquier caso, la indicación de las “funciones fundamentales” de municipios, provincias y ciudades metropolitanas. Ahora, el proyecto de ley prevé que procede la atribución de funciones al Estado y las regiones a partir de la entrada en vigor de la ley. Paralelamente, el Estado dispone la transferencia de bienes y recursos instrumentales, financieros, humanos y organizativos necesarios. La transferencia se realiza sobre la base de acuerdos en sede de Conferencia Estado-regiones-autonomías locales, que serán recogidos en el proyecto de ley que acompaña a los presupuestos anuales, junto a una relación técnica que permita una valoración sobre la congruencia entre las transferencias y las cargas que derivan del cumplimiento de las funciones atribuidas.

2.4. Tribunal de Cuentas y Controles

Con la finalidad de coordinar la hacienda pública, el proyecto de ley prevé un papel relevante del Tribunal de Cuentas; que está llamado a verificar el respeto del equilibrio presupuestario por parte de los municipios, las provincias y las regiones, con relación al pacto de estabilidad y a los vínculos derivados de la Unión Europea. En este marco, se introduce un control “de colaboración”, confiado a las secciones regionales de la Corte, destinado a verificar que se persiguen los objetivos fijados por la ley, así como la “sana gestión financiera de los entes locales y

el funcionamiento de los controles internos". De los resultados de la verificación, las secciones regionales informan "exclusivamente" a los consejos de los entes controlados.

Por otra parte, aparecen varias dudas después de la derogación del artículo 130 de la Constitución que preveía los controles, por parte de un órgano regional, sobre los actos de los entes locales; también y particularmente con relación a los controles de sustitución, en caso de inactividad de las administraciones. Controles, que son exigidos por la legislación ordinaria (texto refundido sobre las autonomías locales) a los mismos órganos, y que han sido en varios casos regulados por leyes regionales. Ahora, el proyecto de ley confía a la autonomía estatutaria y reglamentaria de cada municipio o provincia la regulación de estos controles, exceptuando solamente los casos (excepcionales) reservados al Gobierno por el artículo 120 de la Constitución.

Según este artículo, el Gobierno puede sustituir a los órganos de regiones y entes locales en tres hipótesis: a) falta de respeto de los tratados internacionales o de la normativa comunitaria; b) peligro grave para la integridad o la seguridad pública, y c) exigencia de tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica, con particular referencia a los niveles esenciales de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales. A la ley estatal le corresponde definir el procedimiento, según los principios de subsidiariedad y leal colaboración.

Con este propósito, el proyecto de ley prevé que el procedimiento se inicie con un acto del presidente del Consejo de Ministros, que (también bajo la iniciativa, respectivamente, de las regiones o de los entes locales) asigna al ente interesado un "plazo congruente" para adoptar las resoluciones debidas; transcurrido inútilmente dicho plazo, el Consejo de Ministros, oído el órgano interesado, adopta las resoluciones necesarias, o bien nombra un comisario específico *ad acta*. Este procedimiento no se sigue en los casos "de absoluta urgencia"; casos en los que el Consejo de Ministros resuelve directamente, dando inmediata comunicación a la Conferencia Estado-regiones (cuando sea interesada, precisamente, una región) o a la Conferencia Estado-autonomías locales (cuando sea interesado un municipio o una provincia), que pueden solicitar un nuevo examen.

2.5. Recursos ante la Corte Constitucional

Una regulación específica viene dedicada a los recursos ante la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, en los conflictos sobre leyes regionales; o por parte de las regiones, en los conflictos sobre leyes estatales. Ahora se prevé, entre otros, que el recurso pueda ser instado también por las autonomías locales: trámite a propuesta de la Conferencia Estado-autonomías locales, en el primer caso; y a propuesta del Consejo de las autonomías locales (órgano a instituir en cada región, según la reforma de 2001), en el segundo.

3. La participación de las regiones y de las autonomías locales en los procedimientos legislativos

La reforma de 2001 no ha afrontado la cuestión –muy compleja y debatida hace tiempo, sin todavía tener una propuesta suficientemente consensuada– de una

transformación de una parte del Parlamento en dirección a una “cámara de las autonomías” o de un “senado federal”. En espera de una futura revisión constitucional en esta línea, el texto actualmente vigente prevé la posibilidad de disponer la participación de representantes de regiones y autonomías locales en la comisión parlamentaria para las cuestiones regionales (comisión compuesta por veinte diputados y veinte senadores, y prevista por la Constitución, que le asigna una función consultiva en caso de disolución del consejo regional). En tal caso, cuando la comisión, con esta composición, emita un dictamen contrario o un dictamen favorable condicionado a la introducción de modificaciones específicamente formuladas, y el Parlamento no lo considere adecuado, el proyecto debe ser aprobado, por las partes correspondientes, mediante mayoría absoluta.

El desarrollo de esta previsión se ha mostrado muy problemática: por la dificultad de encontrar un adecuado equilibrio en la representación de las autonomías (entre regiones y entes locales, por un lado; pero también entre asambleas y ejecutivos, por otro), así como por la resistencia de la mayoría parlamentaria ante el riesgo de obstáculos o dificultades a las propuestas del Gobierno, que sean el resultado de posibles convergencias entre las diversas representaciones de las autonomías.

Sobre el primer punto, se ha alcanzado un sustancial acuerdo, entre las mismas autonomías: previendo la participación de un representante de cada región y provincia autónoma, con un total de veintidós puestos sobre cuarenta a asignar, dieciocho corresponderían a municipios y provincias; mientras las tensiones entre la representación de las asambleas regionales o el presidente (que ahora son elegidos de forma directa) parecen solucionarse en base a una mediación que realizaría el representante de cada región elegido por la asamblea, pero a propuesta del presidente.

En cuanto al segundo, las propuestas de modificación de los reglamentos parlamentarios hasta ahora elaboradas, tienden a resolver la cuestión previendo que un eventual dictamen negativo pueda ser aprobado solamente con una doble mayoría, sea de los representantes de las autonomías sea –separadamente– de la composición parlamentaria de la comisión (votándose por consiguiente por cuerpos separados, sin que un eventual voto masivo negativo de los representantes regionales y locales pueda sumarse a aquél de una parte de los parlamentarios). En estos términos, la aprobación de las modificaciones reglamentarias solicitadas por la reforma constitucional deviene posible, también en un tiempo breve; pero, al mismo tiempo, el papel de la comisión parlamentaria integrada se presentaría bien menos relevante de cuanto fuera concebido.

4. El ordenamiento de las autonomías locales

Quedan al margen, por ahora, del proyecto de ley de adecuación al título V de la Constitución, temas que se refieren a aspectos esenciales del ordenamiento local.

En particular, los representantes de los mismos entes locales han lamentado la ausencia, en el proyecto de ley, de toda previsión relativa al tema de las “funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas” que el artículo 117.2.p) de la Constitución reserva como competencia exclusiva del Estado.

Éste está llamado a concretar expresamente aquel “núcleo duro” de cometidos que conforman la identidad esencial de cada nivel del gobierno local; un núcleo duro para cuyo respeto, después, las regiones deberían, materia por materia, regular las precisas atribuciones de las competencias, las relaciones entre los sujetos, la regulación sustancial de la acción pública. Según una enmienda propuesta conjuntamente por las regiones, las provincias y los municipios (pero por ahora no incorporada en el proyecto) la determinación de las funciones fundamentales debería ser realizada por el Gobierno, mediante delegación del Parlamento, dentro de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, según un procedimiento de elaboración que debería tener en consideración la aportación de las regiones y los entes locales.

Con la misma ley, debería delegarse en el Gobierno la adecuación del Texto refundido de las autonomías locales 267/2000 a los contenidos de la reforma constitucional de 2001. En efecto, el texto refundido, cuya aprobación había precedido por poco más de un año la aprobación de esta reforma, se ha encontrado una situación muy incierta y problemática.

En la modificación constitucional, en efecto, ha prevalecido la opción de no subdividir el ordenamiento de los entes locales entre la legislación estatal y la legislación regional reservando a la primera las “bases”, y correspondiendo a la segunda el “desarrollo”. Se ha adoptado, en cambio, un esquema en general, articulado por competencias exclusivas, con reserva al Estado de algunas materias.

En concreto, el artículo 117: a) reserva al Estado la legislación exclusiva en materia de sistema electoral, órganos electorales y, precisamente, funciones fundamentales de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas; b) prevé una cláusula general según la cual “[...] corresponde a las regiones la potestad legislativa con referencia a cada materia no expresamente reservada a la legislación del Estado”; c) reconoce a los entes locales “[...] potestad reglamentaria dirigida a la regulación de la organización y del desarrollo de las funciones que les son atribuidas”; d) considera como una competencia concurrente la materia relativa a la armonización de los presupuestos públicos y a la coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario; e) deroga el artículo 130 que prevé los controles de legalidad sobre los actos de los entes locales, confiando su ejercicio a un órgano regional, y f) introduce poderes del Gobierno para sustituir a los entes locales, así como a las regiones, en caso de falta de respeto de los tratados internacionales o las normas comunitarias, de peligro grave para la integridad o la seguridad pública, de necesidad de tutelar la unidad jurídica o económica.

En este marco, la regulación del texto refundido está llamada a encontrarse, por varios aspectos, en una situación delicada y problemática: sobre todo por los inciertos límites de la competencia entre legislación estatal y legislación regional; pero también por las dudas alentadas sobre la dimensión de la potestad estatutaria y reglamentaria reconocida ahora constitucionalmente a los mismos entes locales. Así, en concreto, no han faltado casos en que cualquier municipio se ha considerado ahora legitimado para derogar reglas sobre la propia organización administrativa establecida por el texto refundido –en particular, se piensa en el caso de la obligación de dotarse de un secretario municipal–; mientras varias leyes regionales –que, por ejemplo, prevén intervenciones sustitutivas de las mismas regiones, en caso de inactividad de los entes locales– han sido impugnadas por el Gobierno ante la Corte Constitucional.

5. La jurisprudencia constitucional

5.1. Premisa. El ordenamiento local y las regiones de estatuto especial

La Corte Constitucional tiene, así, un papel central en la definición de la nueva regulación del ordenamiento local. Hasta ahora, por otra parte, ninguna de las sentencias que fueron dictadas después de la entrada en vigor de la reforma constitucional se refiere directamente a las nuevas competencias regionales en esta materia; y el único caso en que la Corte, tratando de potestad legislativa en relación a los entes locales, ha hecho referencia a la reforma, ha sido para excluir toda extensión a las regiones con estatuto especial. El caso se refería, en concreto, a Cerdeña; región que –como Sicilia, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia– ya hace años que disponen, sobre la base de sus respectivos estatutos, de competencia exclusiva en materia de ordenamiento de los entes locales.

Esta competencia exclusiva no comporta ningún cambio, considerando que las modificaciones constitucionales de 2001 se aplican a estas regiones solamente en las “partes en que se prevé formas de autonomía más amplias respecto a aquéllas ya atribuidas” (artículo 10 de la Ley constitucional 3/2001). Ello permite, por tanto, que cada una de estas regiones pueda sustituir la legislación estatal con normas regionales, con carácter limitado a su propio territorio. Esto vale también para la regulación de la elección de los órganos de municipios y provincias, permaneciendo la exigencia de respetar los principios constitucionales y del ordenamiento jurídico, tratándose de una intervención legislativa que “afecta los delicados mecanismos de la democracia local” (Corte Constitucional, Sentencia 48/2003).

5.2. La definición de las competencias entre Estado y regiones: la seguridad pública

Entre otros pronunciamientos recientes, alguno –si bien no trata directamente del ordenamiento de los entes locales– reviste un notable interés, en la definición del marco de las competencias en que los municipios y las provincias se encuentran llamados a actuar.

Así, en particular, la Corte Constitucional ha procedido a acotar la noción de “seguridad pública”, como materia reservada en exclusiva al Estado [artículo 117.2.h)], al ámbito relativo “a la prevención de los delitos o al mantenimiento del orden público”. No incluiría, por ejemplo, la normativa de seguridad en relación con los establecimientos industriales que desarrollen actividad a riesgo de incidentes relevantes: materia en la que, por tanto, puede intervenir legítimamente la legislación regional (Sentencia 407/2002).

5.3. Sigue: la tutela del medio ambiente

Pero las decisiones más relevantes, que han sido adoptadas en este período por la jurisprudencia constitucional, se refieren a la configuración de la “tutela del medio ambiente”. Su inclusión en el listado de materias reservadas de forma exclusiva al Estado [artículo 117.2.s)], había hecho pensar (o temer) en una preclusión para las regiones de toda intervención, incluso en los términos ya consolidados de una consistente (y útil) legislación regional.

Actualmente, la Corte ha excluido netamente que el medio ambiente pueda configurarse como “materia en sentido técnico” y como “esfera de competencia estatal rigurosamente circunscrita y delimitada”; dato que, al contrario, “afecta y se entrecruza inextricablemente con otros intereses y otras competencias”. Deriva, así, la consideración del medio ambiente como un “valor constitucionalmente protegido, que, en cuanto tal, diseña una especie de materia transversal”, un cometido de toda la articulación de la República, del Estado a las regiones y a los entes locales. Se continua reservando al Estado, “el poder de fijar estándares de tutela uniformes sobre todo el territorio nacional”; pero sin que esto excluya “la competencia regional de la tutela de intereses funcionalmente unidos con aquéllos propiamente ambientales (Sentencia 407/2002; orientación que ha sido reiterada por las sentencias 478/2002, 536/2002; y retomada por la jurisprudencia administrativa: v. Consejo de Estado, 1794/2002; TAR Veneto 6118/2002).

5.4. Sigue: los niveles esenciales de las prestaciones

La tutela del medio ambiente no es la única, de las materias reservadas al Estado por el artículo 117, que se configura como una materia “transversal”. El caso más relevante está representado por los “niveles esenciales de las prestaciones relativos a los derechos civiles y sociales”; niveles que, sobre todo, no constituyen “una materia en sentido estricto, sino una competencia del legislador estatal idónea para invertir todas las materias, respecto a la cual el mismo legislador debe poner las normas necesarias para asegurar a todos, en el interior del territorio nacional, el disfrute de prestaciones garantizadas, como contenido esencial de tales derechos, sin que la legislación regional pueda limitarlas o condicionarlas” (Corte Constitucional, Sentencia 282/2002).

6. Tensiones y paradojas entre el centralismo practicado y la *devolution* anunciada

Prosiguen, en esta fase, las contradicciones –ya señaladas en la edición del pasado año– entre una praxis del Gobierno y de la mayoría que tiende a un neto centralismo y la propuesta –sostenida por el mismo Gobierno y por la misma mayoría– de una *devolution* de poderes que, en términos sintéticos cuanto ambiguos, parece diseñar la rotura de los sistemas nacionales de la sanidad, la instrucción y la seguridad.

En cuanto a la primera postura, perdura la adopción de actos (también legislativos) que invaden las atribuciones de las regiones y de los entes locales: y ello no solamente respecto a las competencias a reconocer a las autonomías en base a la reforma constitucional de 2001, sino también en comparación a las atribuciones descentralizadas ya en los años 70 del siglo xx.

Por otro lado, continua avanzando el proyecto sobre la *devolution*, fuertemente sostenido por la Liga Norte y por su líder, Umberto Bossi, que en el Gobierno Berlusconi tiene atribuido el cargo de ministro para las reformas y, señalo, “para la devolución”. En este proyecto se propone introducir en la Constitución un mecanismo en base al cual cada región puede autoatribuirse potestad exclusiva en materia de sanidad, instrucción y policía local. Materia, esta última, que –clarifica la

relación del proyecto y de las declaraciones del ministro Bossi– en realidad viene interpretada como *seguridad*, con posibilidad de que las regiones que tenían los medios se pudieran dotar de un cuerpo propio de policía regional (que vendría a añadirse a la policía del Estado, los carabinieri, la Guardia de Finanzas, etcétera).

Fuertemente debatido en el país, el proyecto de ley constitucional sobre la *devolution*, ha recibido una acogida decisivamente negativa de la totalidad de los representantes de los entes locales, y por una parte de las regiones. No obstante, el Senado ha procedido, en diciembre de 2002, a su aprobación, en primera lectura (tratándose de leyes de modificación constitucional se procede a una doble lectura por parte de ambas cámaras, además de un eventual referéndum); y –bien entre muchas resistencias y encendidas polémicas– procede el propio *iter* dentro de la Cámara de los Diputados. A las objeciones y las contrariedades, presentes también en una parte importante de la misma mayoría, se ha dado por ahora una respuesta provisional, según una mediación que prevé, en el curso del procedimiento, poner en marcha una reforma mucho más amplia, que –por lo menos– diluya la devolución en una reescritura general de toda la reforma de 2001 (que es obra de un Parlamento con mayoría de las fuerzas políticas que ahora se encuentran en la oposición). Si no, se procedería directamente a un rediseño general del sistema de gobierno italiano, en la dirección –sostenida por el mismo presidente del Consejo– de una forma presidencial.