La aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en Italia[1,2]

Marzia De Donno

Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo (Universidad de Ferrara, Italia)

Claudia Tubertini

Profesora titular de Derecho Administrativo (Universidad de Bolonia)

.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La CEAL en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano. 3. La evolución del sistema local italiano a la luz de los principios de la CEAL. 3.1. Los principios de la CEAL desde la Ley n.º 142/1990 hasta el TUEL. 3.2. Los principios de la CEAL en la reforma constitucional de 2001 y su (parcial) actuación. 3.3. Los principios de la CEAL en la legislación de la crisis y en la Ley n.º 56/2014. **4. Perfiles críticos del ordenamiento italiano según las recomendaciones de 2017 del Comité de Seguimiento del Congreso Europeo de Poderes Locales y Regionales.** 4.1. Las cuestiones críticas con respecto al art. 3, apdo. 2, y al art. 7, apdo. 2, CEAL. 4.2. Las cuestiones críticas con respecto a los arts. 6, apartado 2, y 9 CEAL. **5. Otros aspectos críticos no destacados por el Comité de Seguimiento.** 5.1. Los mecanismos de consulta y de participación y negociación de los entes locales en la toma de decisiones y elaboración de normas que les afecten. 5.2. La protección legal de la autonomía local. **6. Las actuales perspectivas de reforma: ¿hacia una mayor aplicación de la CEAL?**

1 Traducción a cargo de María Teresa Hernández Gil (Fundación Democracia y Gobierno Local).

2 La presente contribución es obra de la reflexión conjunta de las dos autoras. En cualquier caso, los epígrafes 2 y 4 deben atribuirse a Marzia De Donno; los epígrafes 3 y 5 a Claudia Tubertini; y los epígrafes 1 y 6 a ambas.

1. Introducción

La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), adoptada por los Estados miembros del Consejo de Europa, firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, fue ratificada y ejecutada por Italia con la Ley n.º 439 de 30 de diciembre de 1989. Con el depósito del instrumento de ratificación, Italia formuló la siguiente declaración: "*According to Article 12, paragraph 2 of the Charter, the Italian Republic considers itself bound by the Charter in its integrality*".

Como es sabido, el art. 12 obliga a los Estados miembros a considerarse vinculados por al menos veinte apartados sobre un total de treinta, siendo necesario que al menos diez deban ser elegidos entre los siguientes: artículo 2; artículo 3, apartados 1 y 2; artículo 4, apartados 1, 2 y 4; artículo 5; artículo 7, apartado 1; artículo 8, apartado 2; artículo 9, apartados 1, 2 y 3; artículo 10, apartado 1; artículo 11[3].

Por lo tanto, con la declaración, Italia, en un momento histórico en el que parecía definitivamente madurar en el país una cultura realmente autonomista, tenía la intención de vincularse a la CEAL en su totalidad, comprometiéndose a implementar todos sus apartados, incluidos los diez mencionados en el art. 12.

La transposición de la Carta ha sido en cualquier caso de tipo formal: con la Ley n.º 439 de 1989, la CEAL entró a formar parte del ordenamiento interno con solo efectos obligatorios para el legislador italiano (estatal y regional), no siendo de por sí elevable a fuente del derecho directamente aplicable por las Administraciones y los jueces comunes.

Si bien, en términos de compromisos internacionales, Italia se adhirió a la CEAL con la plena y firme voluntad de vincularse, al menos a nivel legislativo, a la "defensa" y al "fortalecimiento de la autonomía local"[4] a la luz de los valores y principios consagrados en ella, el valor jurídico de

3 De este modo, el Consejo de Europa pretendía configurar una Carta de efectos obligatorios, un tratado internacional que, al menos, obligara a los países adherentes a conformar a los principios y a los valores expresados por la Carta su propio ordenamiento, tanto a nivel constitucional como a nivel legislativo, sin perjuicio de la posibilidad de una adhesión diferenciada por parte de cada uno de ellos. Sobre las distintas formas de transposición de la Carta por parte de los Estados miembros, *cfr*: Merloni, F., "La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa", en AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Turín, Giappichelli, 2012, págs. 796 y ss. Véase, además, Boggero, G., "La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei", *Le Regioni*, 5-6, 2015, págs. 1077 y ss.

4 *Vid.* el preámbulo de la CEAL.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

la convención ha sido fuertemente redimensionado tanto por el Tribunal Constitucional (§ 2) como, especialmente en los últimos tiempos, por el propio legislador nacional (§ 3).

Con esta contribución, por lo tanto, después de haber examinado la posición de la jurisprudencia constitucional, de la doctrina y del legislador italianos, nos detendremos en las principales observaciones que, en 2017, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLR) ha manifestado respecto a nuestro país con motivo de la tercera visita de inspección sobre el estado de la democracia regional y local italiana (§§ 4-5). Finalmente, el análisis nos permitirá formular algunas reflexiones sobre cómo un cambio en el valor formal de la Carta, o su reescritura en la dirección de una definición más precisa de algunos principios, podría contribuir también en Italia a superar las principales lagunas o aporías que se registran en la adaptación del modelo local de autonomía a la propia Carta, especialmente en un momento en que, tras el fracaso de la reforma constitucional de 2016, parecen delinearse nuevas perspectivas de reforma del sistema de las autonomías italianas (§ 6).

2. La CEAL en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano

Desde el momento de su ratificación, el Tribunal Constitucional italiano siempre ha mostrado una cierta "frialdad" hacia la Carta Europea de Autonomía Local[5], demostrando así una "sensibilidad al principio internacionalista [muy] intermitente"[6].

En las primeras ocasiones en que, entre finales de los años 90 y principios de los 2000, la CEAL fue sometida al escrutinio del Tribunal, este nunca aprovechó ni para pronunciarse sobre su valor real ni para sondear las consecuencias de su aplicación, ni mucho menos para examinar la compatibilidad de las normas internas a la luz de sus disposiciones, resolviendo siempre las cuestiones de legitimidad previstas sobre la base de los parámetros constitucionales, considerados evidentemente más

5 Como señala Spadaro, A., en "Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile 'freddezza' della Corte costituzionale verso due Carte Corte internazionali: la CSE e la CEAL)", *www.giurcost.org*, fasc. II, 2015, págs. 504 y ss.

6 Costa, P., "La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale", *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1, 2018, págs. 63 y ss.

ISBN: 978-84-120267-4-0

sólidos. Así, en esta primera fase, aun teniendo valor de verdadero tratado internacional, las disposiciones de la Carta (en particular, el art. 4, apdo. 2, sobre el derecho de los entes locales a ser consultados; el art. 5, sobre el derecho a la consulta de las poblaciones afectadas por las modificaciones territoriales de los entes locales; y los arts. 2, 3 y 4, sobre el deber del legislador estatal de respetar la autonomía local y sobre la observancia de los principios de subsidiariedad y efectividad en la atribución de las funciones y responsabilidades a las instituciones más cercanas a los ciudadanos)[7] han terminado por ser completamente ignoradas por el Tribunal, aunque solo por razones puramente hermenéuticas.

Pero si bien este comportamiento de "tibio interés"[8] ha sido manifestado a lo largo del tiempo también en el caso de otra importante Carta internacional, la Carta Social Europea (CSE), ciertamente no se reiteró cuando el Tribunal fue interpelado a propósito del valor a atribuir a otra Carta promovida por el Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH).

Guardando esa actitud solemne que se debe a un tratado internacional, con las dos sentencias llamadas "gemelas" n.os 348 y 349 de 2007, el Tribunal, de hecho, reconoció al CEDH la naturaleza de "norma interpuesta" (entre Constitución y legislación ordinaria), es decir, que debía convertirse en parámetro de constitucionalidad indirecto en el examen de legitimidad de las fuentes legislativas internas.

A nivel constitucional, cabe recordar aquí que el art. 117, párrafo 1, de la Constitución italiana, modificado posteriormente por la Ley constitucional n.º 3 de 2001, declara expresamente que "el poder legislativo será ejercido por el Estado y por las regiones dentro de los términos de la Constitución, así como de las obligaciones que deriven del ordenamiento comunitario y de los compromisos internacionales". De modo que, cuando el juez ordinario prevea un conflicto entre una norma interna y una convención internacional, no podrá hacer caso omiso de la norma interna, sino que solo podrá plantear una cuestión de legitimidad constitucional por violación del art. 117, párrafo 1, de la Constitución ante el juez de la ley.

7 *Cfr.*, respectivamente, sentencias n.os 345/1997, 94/2000 y 378/2000, para cuyo análisis véase Merloni, F., "La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali", cit., págs. 816 y ss.

8 Spadaro, A., "Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale", cit., pág. 511.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

Por lo tanto, se esperaba que el Tribunal Constitucional realizara análogas consideraciones a propósito de la Carta Europea de Autonomía Local[9], cuando, en 2010, la CEAL volvió a ser sometida a su conocimiento.

No obstante, con un fallo muy protestado por la doctrina italiana, el Tribunal negó expresamente valor jurídico alguno a la Carta, reconociéndole al contrario, a pesar de los compromisos formalmente declarados y asumidos por el país, un valor meramente programático, carente de cualquier específico contenido vinculante y preceptivo.

Más concretamente, en la sentencia n.º 325/2010, el Tribunal Constitucional italiano fue llamado a evaluar la legitimidad constitucional de algunas disposiciones en materia de externalización de los servicios públicos locales[10], también por contraste con los principios de la Carta Europea.

Según las regiones recurrentes, los arts. 3, apdo. 1, 4, apdo. 2, y 4, apdo. 4 CEAL -en la medida en que reconocen a los entes locales, en el marco de la ley estatal, el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, así como libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad, y, finalmente, derecho a recibir competencias normalmente plenas y completas- garantizarían plena libertad a los municipios en orden a la elección -que se llevaría a cabo, por tanto, sin restricciones ni límites de procedimiento de ningún tipo- de gestionar directamente el servicio integral del agua.

Al declarar la falta de fundamento de la cuestión de legitimidad constitucional, el Tribunal se refirió por vez primera al valor de la Carta, afirmando que los artículos evocados "no tienen un contenido preceptivo

9 De esta opinión, al menos, siempre ha sido la doctrina italiana prevalente. *Cfr*: Merloni, F., "La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali.", cit., pág. 821; Giupponi, T., "Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali", *www.forumcostituzionale.it*, 2005, págs. 5 y ss.; Antonelli, V., *Le autonomie locali: una questione europea*, *www.amministrazioneincammino.it*; Padula, C., "L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (Legge 'Delrio' e D.L. 95/2012)", en Pezzini, B. y Troilo, S. (dirs.), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere, democrazia*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2015, pág. 113; *contra* Parisio, V., "La 'Carta europea delle autonomie locali' e il disegno di legge delega per la 'Carta delle autonomie locali' italiana: mera coincidenza nominale o convergenza sostanziale?", *Foro amm*. *CDS*, 12, 2007, págs. 3612 y ss., según el cual "los principios contenidos en la 'Carta Europea' presentan naturaleza de *soft law"*.

10 Se trataba, en particular, del art. 23-bis del Decreto-ley n.º 112/2008 y del art. 15, apartado 1-ter del Decreto-ley n.º 135/2009.

específico, sino que son principalmente definidores (art. 3, apartado 1), programáticos (art. 4, apartado 2) y, en cualquier caso, genéricos (art. 4, apartado 4)"[11].

De hecho, en ese mismo fallo, el Tribunal también precisó que el contraste con la Carta no era concebible con respecto a las normas censuradas, sino con respecto a otras disposiciones normativas (art. 35 Ley n.º 448 de 2001 y art. 14 Decreto-ley n.º 269 de 2003) no objeto de recurso, no excluyendo con ello que pudiera aceptarse una futura presentación de la cuestión de constitucionalidad con respecto a estas últimas y, sobre todo, que la discrepancia de las mismas con respecto a las previsiones de la Carta pudiera detectarse con el propósito de activar el art. 117, párrafo 1, de la Constitución[12].

Y de hecho, precisamente con ocasión del segundo control efectuado en Italia durante 2011 por la delegación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, el Tribunal Constitucional italiano pareció rectificar su propia orientación, cuando señaló que, "al constituir un acto de derecho internacional transpuesto por ley ordinaria al ordenamiento interno, [la Carta] recae dentro del marco de lo dispuesto en el primer párrafo del art. 117 de la Constitución, que obliga al legislador estatal y regional a respetar las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales. De ello se deduce que, a pesar de la falta de carácter preceptivo de sus disposiciones, la Carta es un parámetro idóneo para guiar la actividad tanto del legislador, a quien no se debería permitir dictar materias en contraste con ella, como del intérprete, obligado a aplicar la normativa vigente de conformidad con las disposiciones de la propia Carta"[13].

Más tarde, también el Tribunal de Cuentas reconoció la misma tesis, reiterando que, aun sin contenido preceptivo, la Carta seguía siendo un parámetro de referencia para el legislador y para el intérprete[14].

Sin embargo, con la posterior sentencia n.º 50/2015, el Tribunal Constitucional, llamado a pronunciarse sobre la Ley n.º 56 de 2014, llamada Ley Delrio, y en particular sobre la conformidad de las previsiones sobre la

11 *Cfr.* fundamento jurídico 6.2.

12 En estos términos, Boggero, G., "La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei", cit., pág. 1101.

13 *Cfr.* el documento de Bellocci, M. y Nevola, R., "L'applicazione in Italia della Carta europea dell'autonomia locale. Questioni formulate dalla delegazione del *Congress of Local and Regional Authorities* del Consiglio d'Europa per l'incontro con la Corte costituzionale del 3 novembre 2011", en *www.cortecostituzionale.it*, pág. 13.

14 T. Cuentas, Secc. Aut., Resolución 8 octubre 2014, n.º 24.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

elección indirecta de los órganos de las provincias y ciudades metropolitanas con el art. 3, apdo. 2 CEAL, reiteró la naturaleza de "acto de mera directriz", excluyendo "la idoneidad de las disposiciones de la propia Carta para activar la violación del art. 117, primer párrafo, de la Constitución"[15].

Para el Tribunal Constitucional italiano, por tanto, la Carta no produciría efectos directos, ni tan siquiera obligatorios, no tendría valor de parámetro interpuesto, sino que solo tendría la función de mera orientación, que no impone vínculo alguno de conformación o adecuación ni al legislador ni al intérprete.

Precisamente el carácter *no preceptivo*, *definitorio*, *programático* y *genérico* de las disposiciones no permitiría a la CEAL, por tanto, ir más allá de "leves efectos exhortativos"[16]. Sin embargo, como oportunamente se ha observado, que una norma internacional sea definitoria o programática implica solo que se deba implementar y ulteriormente desarrollar por la fuente interna, mientras que no quiere decir que la fuente implementadora pueda dictar una disciplina disconforme[17]. El carácter de principio o *self executing* de una disposición es pertinente únicamente a efectos de la aplicación directa de la norma supranacional en el ordenamiento interno, pero no incide sobre sus efectos obligatorios[18].

Con la declaración depositada en el momento de la ratificación de la CEAL, Italia ha manifestado su voluntad de considerarse ligada a todo el articulado de la Carta, y, al hacerlo, ha reconocido expresa y plenamente el vínculo internacional: por lo tanto, la Carta debe considerarse como una fuente (de principios) a la que deberán atenerse tanto el legislador como el juez constitucional y común. Es cierto que, como se explicará mejor más adelante, la formulación excesivamente amplia de muchas de las normas de la Carta, y la constante remisión hecha por esta a la ley nacional para la definición concreta de los espacios y contenidos de la autonomía local, se encuentran entre las principales razones de la intrínseca fragilidad de este instrumento basado en un pacto, pero esto no incide sobre la obligación de los Parlamentos nacionales -y en particular del italiano- de ajustar sus leyes a los valores establecidos en el mismo.

15 *Cfr.* fundamento jurídico 3.4.3.

16 Boggero, G., "La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei", cit., pág. 1103.

17 Padula, C., "L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali", cit., pág. 113.

18 Merloni, F., "La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali.", cit., pág. 822.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

Sin embargo, la actitud vacilante y ambivalente del juez italiano, que, como se lee en el Informe redactado en 2017, después de la tercera visita de inspección del Congreso a Italia, ha suscitado más de una inquietud[19], parece proseguir también en el curso de los últimos años.

Aunque llamado por el propio *Monitoring Committee*[20] a la nueva cita precisamente de 2017, a raíz de la resolución del Tribunal Administrativo Regional (TAR) del Lacio que planteaba una cuestión de legitimidad constitucional, también por violación de la CEAL, en relación con el derecho en materia de obligaciones de gestión asociada, el Tribunal Constitucional italiano tampoco esta vez ha querido posicionarse específica y expresamente sobre el valor jurídico de la Carta[21].

En particular, el juez remitente había considerado que los preceptos establecidos en el art. 14, apartados 26-31, del Decreto-ley 78/2010, que obligan a los municipios de menos de 5000 habitantes a ejercer de modo necesariamente asociado un número considerable y taxativo de funciones fundamentales, no aseguraría el respeto del art. 3, apartado 1, de la Carta, contrastando con el mismo en la parte en que define la autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"[22].

19 *Cfr.* el Informe *Local and regional democracy in Italy*, CG33(2017)17final, 18 octubre 2017, § 66.

20 *Cfr.* el § 67 del Informe: "*Anyway, and according to the information collected by the monitoring delegation, the point is not that the Constitutional Court understands –as a rule- that the Charter is not an applicable Treaty in itself, but that the problems raised in the precise proceedings leading to the ruling No. 50/2015 were too imprecise in order to be adjudicated exclusively on the basis of the wording of the Charter. Therefore, that ruling should not be taken as a 'final' and denial ruling on the 'legal teeth' of the Charter, but only as a specific reply constrained to a precise question. Apparently, in January this year the Administrative Regional Court of the Lazio region has formulated a request for a preliminary ruling in the Constitutional Court, concerning a State law that imposes the obligatory merger of municipalities in some cases. The said regional administrative court understands that this piece of legislation could disregard the principle of local self-government. Apparently in this case, the referral is very detailed and well structured. Consequently, in adjudicating this preliminary ruling, the Constitutional Court will have a new opportunity to clarify his interpretation of the binding effect of the Charter in the Italian legal system*".

21 *Cfr.* TAR Lacio, Roma, Sentencia de 20 enero 2017, n.º 1027.

22 En la sentencia, en particular, el juez administrativo del Lacio sostiene: "Las normas del art. 14, párrs. 26-31, del Decreto-ley n.º 78/2010, de hecho, parecen ser contrarias a los arts. 3, 5, 95 y 97, 117, sexto párrafo, 114, 118 Const., con referencia a los principios de buena administración, diferenciación y protección de las autonomías locales; al art. 117, primer párrafo, Const., con referencia al art. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local. [...] El concepto de autonomía local como derecho y capacidad efectiva para gestionar la parte más importante de los asuntos públicos se ha expresado aún más claramente en la llamada

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

En realidad, como ya había ocurrido en el pasado, también en este caso el Tribunal ha creído poder resolver la cuestión de legitimidad remitiéndose exclusivamente a las normas constitucionales, declarando ilegítima la disciplina por contraste con los arts. 3, 5, 97 y 118 de la Constitución, exclusivamente en la parte en que no se prevé la posibilidad para los municipios de demostrar la inviabilidad objetiva de atender a las obligaciones en cuestión, a causa de circunstancias debidas a su ubicación geográfica o a condiciones demográficas y socioambientales concretas.

Sin embargo, esta vez, parece posible vislumbrar en el pronunciamiento una mínima apertura por parte del Tribunal, que, aunque implícitamente, parecería haber aceptado el carácter de parámetro interpuesto de la CEAL, precisamente en la parte en que considera la "violación del art. 117, párrafo primero, de la Constitución, en relación con el art. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local", ya "absorbida" en las precedentes declaraciones de ilegitimidad constitucional parcial por violación de los principios constitucionales de autonomía (art. 5 Const.), buen progreso (art. 97 Const.), diferenciación y adecuación (art. 118 Const.)[23]. ¿Será este el primer paso hacia un valiente *revirement* del Tribunal Constitucional italiano?

Carta Europea de Autonomía Local, convención europea firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por Italia con la Ley de 30 de diciembre de 1989, n.º 439, como tal vinculante, para el legislador interno, de conformidad con el art. 117, párrafo 1, Const". Tesis, esta, ya apoyada desde hace tiempo por una parte de la doctrina italiana, que ha reconocido en la obligación de gestión asociada una lesión de la autonomía organizativa de los municipios. De hecho, la misma transferencia obligatoria de funciones resultaría en un vaciamiento del ente local, cuya existencia se basa en la titularidad de competencias adecuadas para responder a las necesidades de su comunidad. Con dicha transferencia, se vería afectado también el principio democrático: tanto porque la dirección política de cada municipio podría quedar desvalorizada ante la orientación mayoritaria de los órganos supramunicipales, como porque estos últimos, al ser de segundo nivel, escaparían al control directo del electorado. Para estos y otros aspectos, véase De Donno, M., "Le unioni di comuni", en Almeida Cerreda, M., Tubertini, C. y Costa Gonçalves, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, Aranzadi Thomson-Reuters, 2015, págs. 317 y ss. Ya en el Informe de 2013 (CG[24]8Final, 19 marzo 2013, *Local and regional democracy in Italy*) el CPLR había reconocido, en cambio, que la cooperación intermunicipal pudiese ser objeto de obligaciones específicas por parte de la ley, condicionada a la necesaria consulta previa de los entes interesados. Sin embargo, se habían expresado algunas preocupaciones con respecto a la falta de responsabilidad directa ante los ciudadanos por parte de las formas cooperativas (y en particular de los consorcios) con respecto al ejercicio de funciones administrativas de las que siguen siendo titulares los municipios (§§ 75-77). En el siguiente Informe de 2017, ya mencionado, el Congreso expresa un definitivo aprecio por el sensible incremento del número de uniones de municipios, debido, entre otras cosas, también a la introducción de la obligación de gestión asociada con el Decreto-ley 78/2010, considerando, en cualquier caso, respetado el art. 10, párrafo 1, de la Carta (§§ 159-162).

23 *Cfr.* T. Const. 33/2019, fundamento jurídico 7.7.

3. La evolución del sistema local italiano a la luz de los principios de la CEAL

Más allá del valor jurídico formal de la Carta Europea según la doctrina y la jurisprudencia italianas, hay que preguntarse cuánto las etapas evolutivas del ordenamiento local italiano han tenido en cuenta específicamente los principios de la misma; es necesario verificar, en otras palabras, si y en qué medida ha existido por parte del legislador italiano una adecuación, al menos *sustancial*, a su valor político-cultural[24] desde el momento de su ratificación y en todos los pasos siguientes.

La referencia es en primer lugar a los artículos 2 a 11, donde se consagra, ante todo, la necesidad de una base constitucional y legislativa para la autonomía local (art. 2), que se define en sus características esenciales (art. 3) también como garantía de contenido efectivo de las competencias (art. 4); una autonomía que incluye y presupone la protección de los límites territoriales de las entidades locales (art. 5), la adecuación de sus recursos financieros, humanos e instrumentales (arts. 6 y 9), el acceso efectivo a las responsabilidades electivas locales (art. 7), el sometimiento a controles respetuosos de los principios de legalidad y proporcionalidad (art. 8); una autonomía, en fin, que debe ser tutelada tanto mediante el reconocimiento a las instituciones locales del derecho de asociación (art. 10) como a través de formas específicas de acceso de las mismas a la justicia (art. 11)[25].

El limitado espacio disponible en este artículo sugiere concentrar el análisis en tres pasos cruciales de la evolución legislativa y constitucional italiana, aludiendo solo a las ulteriores, aunque importantes, modificaciones que con el tiempo han afectado al ordenamiento local.

El primer paso está representado por la Ley n.º 142 de 1990 (y, un poco más tarde, la Ley n.º 81/1993), a considerar necesariamente tanto por la proximidad temporal a la ratificación de la Carta por parte del Estado italiano (Ley n.º 439/1989) como por su alcance general, que ha permitido su sustancial supervivencia, aunque con varias revisiones, incluso después de la entrada en vigor de la modificación constitucional de 2001 y de la reescritura de las

24 Sobre la distinción entre valor jurídico, político-cultural, y de parámetro interpretativo de las normas constitucionales de la CEAL, Merloni, F., "La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España", *Anuario del Gobierno Local 2010*, pág. 508.

25 Para una cuidadosa reconstrucción de los principios enunciados por la Carta, a la luz de la interpretación derivada de las directrices del Consejo de Europa, véase Boggero, G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden, Brill, 2018.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

propias disposiciones constitucionales en esta materia. La reforma del Título V de la Constitución representa ciertamente el segundo paso crucial del ideal proceso de aproximación del ordenamiento local italiano a la plena aplicación de la CEAL; proceso que ha experimentado un nuevo y significativo paso con la aprobación de la última y más reciente reforma amplia en materia de ordenamiento local, la Ley n.º 56 de 2014, fuertemente influenciada, como se verá, por el reflejo de la crisis económica que ha afectado a casi todos los países de la zona euro y que ha incidido mucho sobre la aplicación efectiva de los principios de la CEAL en estos Estados.

El análisis permitirá confirmar, en primer lugar, el fundamento de la hipótesis de partida según la cual Italia ha garantizado, a pesar de la lectura fuertemente reductiva de su valor legal, un buen nivel de aplicación de los principios de la Carta, hasta el culmen representado por la reforma constitucional de 2001, para luego enfilar una parábola parcialmente descendente a partir de 2010; y, por tanto, cuáles son los aspectos sobre los que debería concentrarse la intervención correctiva del legislador.

3.1. Los principios de la CEAL desde la Ley n.º 142/1990 hasta el TUEL

Al repasar, aunque sea brevemente, el camino de la implementación de los principios constitucionales en materia local en Italia, es necesario tener presente el marco constitucional avanzado, precisamente en cuanto a principios de autonomía local, que ya caracterizaba la Constitución de 1948, cuya amplia sintonía de fondo con la Carta Europea parece incuestionable, sobre todo, por el principio de autonomía delineado en el art. 5, auténtica base del "Estado de las Autonomías italiano" unitario y al mismo tiempo policéntrico. Sin embargo, como es bien sabido, esta circunstancia no ha impedido la falta de ajuste total de la legislación ordinaria italiana a los principios constitucionales, durante las primeras cuatro décadas posteriores a la entrada en vigor de la propia Constitución[26]. A pesar del proceso progresivo de descentralización de las funciones administrativas, especialmente tras la introducción de las regiones de estatuto ordinario, y a pesar de las numerosas y autorizadas propuestas de reforma presentadas por varias partes, solo con la aprobación de la Ley 142 de 1990 podemos decir que el ordenamiento italiano ha seguido el

26 En este sentido, De Martin, G. C., "Carta Europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano", *Riv. Trim. Dir. Pubbl*., 2, 1988, págs. 386-387, y también Giupponi, T., "Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali", cit., pág. 7.

ISBN: 978-84-120267-4-0

compromiso, enunciado en el art. 2 de la CEAL, de implementar el principio de autonomía también en la legislación ordinaria.

Que subsista un vínculo directo entre la adopción de esta Ley y el contexto general europeo que, mientras tanto, estaba madurando, es adquisición cierta de la doctrina italiana[27], que ha reconocido en la Carta Europea uno de los factores (aunque ciertamente no el principal)[28] que han dado el impulso definitivo a la aprobación de la tan esperada reforma.

En perfecta sintonía con las previsiones de la Carta Europea se colocan una serie de disposiciones de la citada Ley 142, a partir del reconocimiento a las entidades locales de la autonomía estatutaria y reglamentaria, que se considera un factor destinado a romper la tradicional uniformidad del ordenamiento local y a abrir un proceso de reorganización basado en la diferenciación, la experimentación y la gradualidad; a la atención prestada a los organismos de participación, a los que se atribuye un valor fundamental, en línea con lo consagrado por el art. 4 de la Carta Europea; al reconocimiento del municipio del papel de unidad territorial de base de la Administración local, con competencias extendidas en general a todas las funciones relativas a su población y territorio, que no estén expresamente atribuidas a otros sujetos, en sintonía con el propio art. 4; a las soluciones introducidas para superar la fragmentación local, inspiradas en el respeto del principio de la protección de los límites territoriales de las entidades locales dictado por el art. 5 de la Carta; a la reducción del alcance de los controles, rigurosamente circunscritos a parámetros de legitimidad, en aplicación del art. 7 de la Carta; a la atención prestada a la adecuación de la organización administrativa local, a través de la valorización de las tareas de los dirigentes y la clara distinción entre dirección y gestión; a la fijación de principios generales en materia de autonomía financiera y de certeza de los recursos propios y transferidos, así como en materia de autonomía impositiva local según lo exigido por el art. 9 de la CEAL.

Si, por lo tanto, la Ley n.º 142/1990 ha desencadenado un proceso de transformación de todo el sistema local inspirado en el principio de autonomía,

27 Vesperini, G., "La legge sulle autonomie locali venti anni dopo", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, pág. 959.

28 Según Merloni, F., "La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali", cit., pág. 816, la Ley 142/1990 nació sobre todo de la necesidad de reequilibrar la centralidad dada, en las dos décadas precedentes, a la reforma regional, y de la fuerte demanda por parte de las asociaciones de las autonomías locales de una intervención legislativa orientada a superar el neocentralismo regional: es prueba de ello la falta de referencia a la Carta en el curso de los trabajos parlamentarios, frente al reconocimiento explícito del valor de la Carta efectuado por el legislador español en la LBRL de 1986.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

sin embargo es igualmente cierto que la misma ha aparecido desde el principio como un primer paso, ciertamente no definitivo, de esta transformación, por lo que se han necesitado intervenciones correctivas que, en rápida sucesión y con turbulentas aceleraciones, han llevado al legislador a introducir innovaciones radicales en la implantación de la citada Ley ya en 1993 (con la Ley n.º 81, relativa a la introducción de la elección directa del alcalde y del presidente provincial)[29], luego en 1995, con la reforma del ordenamiento financiero y contable local (Decreto Legislativo n.º 77/1995), y en 1997 (con la Ley n.º 59/1997, sobre la descentralización de las funciones administrativas[30], y la Ley n.º 127/1997, de reforma de la Ley n.º 142/1990), y nuevamente en 1999, con la Ley n.º 265; cambios de tal magnitud que han hecho necesario coordinar y reordenar las disposiciones pertinentes mediante la adopción del Decreto Legislativo n.º 267/2000, *testo unico sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL).

En su conjunto, las citadas innovaciones se han movido con decisión en la dirección de una lectura con un *fuerte* sentido de democracia local: ampliando los espacios efectivos de potestad normativa y organizativa; aplicando plenamente el principio de subsidiariedad, que desde la Carta Europea[31] ha sido retomado y elevado a principio fundamental de reorganización de toda la estructura de las funciones administrativas; dotando al sistema local de una forma de gobierno capaz de garantizar estabilidad y definición clara de las responsabilidades respectivas de los órganos políticos y de los aparatos burocráticos; garantizando a las entidades locales un margen de autonomía más amplio y efectivo para ingresos y gastos[32]. Es precisamente esta lectura extensa del principio de autonomía lo que ha hecho evidente a todos que la "nueva Constitución local" ya se había distanciado significativamente tanto de la Constitución escrita como de la material, vigente hasta finales de los años ochenta[33], y la consiguiente necesidad de consolidar el nivel de autonomía así logrado a través de una reforma del propio marco constitucional del ordenamiento local.

29 Sobre los contenidos de esta Ley y su impacto sobre la forma de gobierno local, Barbera, A. (dir.), *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio,* Rimini, Maggioli, 1994; Italia, V. y Bassani, M. (dirs.), *L'elezione diretta del Sindaco*, Milán, Giuffrè, 1993.

30 Para una reconstrucción, materia por materia, de las funciones locales tras la actuación de esta Ley, Vesperini, G., *I poteri locali*, Meridiana, Catanzaro, vol. 2, 2001.

31 Como ha subrayado Parisio, V., "Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la 'Carta europea delle autonomie locali'", *Foro Amm.*, 9, 1995, págs. 2124 y ss.

32 Para una visión de conjunto de las líneas evolutivas de la Ley 142/1990 en la legislación sucesiva, Vandelli, L., *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-200: Dieci anni di riforme*, Rimini, Maggioli, 2000, espec. págs. 33-49.

33 La observación es de Vesperini, G., *I poteri locali*, cit., vol. 2, pág. 327.

ISBN: 978-84-120267-4-0

3.2. Los principios de la CEAL en la reforma constitucional de 2001 y su (parcial) actuación

Con la aprobación de la Ley constitucional n.º 3 de 2001 y la reescritura de una gran parte del Título V de la Constitución, los entes locales italianos se han convertido en titulares de un catálogo de derechos aún más articulado y extenso que el dictado por la Carta Europea. Basta con considerar el principio de autonomía normativa local, doblemente enunciado con referencia a los estatutos y reglamentos (arts. 114 y 117, párrafo 6, de la Constitución), y la consiguiente ampliación de la autonomía organizativa local; el principio de autogobierno de las comunidades locales, protegido por el reconocimiento constitucional de la potestad estatutaria (art. 114); la afirmación del principio de subsidiariedad (art. 118) y la consiguiente centralidad de los municipios en la titularidad y en el ejercicio de las funciones administrativas; la elección radical, hecha por la reforma, de la supresión de los controles preventivos de legitimidad de los actos de los entes locales, a través de la derogación del artículo 130 de la Constitución; el reconocimiento de la autonomía financiera de ingresos y gastos y del principio fundamental de cobertura financiera integral de las funciones atribuidas, derivado del nuevo alcance del art. 119 de la Constitución; la garantía de la participación de los entes locales en las decisiones regionales a través de la institución del Consejo de las entidades locales (art. 123, párrafo 4, de la Constitución).

La nueva repartición de las competencias legislativas entre Estado y regiones también abre espacios para la diferenciación regional y local en el ordenamiento de los entes locales, reduciendo el área de uniformidad nacional a los perfiles de la legislación electoral, los órganos de gobierno y las funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas (art. 117, párrafo 2, letra *p]* de la Constitución). Se obtiene, en conjunto, un marco constitucional fuertemente impregnado de pluralismo institucional, que delinea una nueva forma del sistema de las autonomías, caracterizada "por un nivel significativamente mayor de autonomía regional y local"[34].

Por lo tanto, la reforma constitucional de 2001 ha marcado un indudable acercamiento al objetivo sustancial de valorización de las autonomías locales al que se encaminaba el proyecto de la Carta Europea en su totalidad. No faltan, es cierto, algunas lagunas, que la doctrina no ha olvidado resaltar: en primer lugar, la prolongada ausencia de un mecanismo de acceso directo

34 Tribunal Const., SS n.º 106/2002 y n.º 88/2003.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

de los entes locales al Tribunal Constitucional, factor, desde luego, crítico desde la perspectiva de la protección legal de la autonomía local requerida por el art. 11 de la Carta, no insertada por casualidad entre los diez apartados con eficacia reforzada *ex* art. 12 CEAL; así como la ausencia de previsiones constitucionales sobre el derecho de asociación local (art. 10 CEAL), aunque sea reconocido en nuestro ordenamiento en virtud de la capacidad general de derecho privado de los entes locales, o sobre el *status* de los representantes locales (art. 7 CEAL), el cual también, por otra parte, ya está ampliamente sujeto a disciplina de fuente ordinaria[35]. No obstante, en conjunto, las nuevas normas constitucionales, sin duda, se presentan consistentes con una lectura en sentido evolutivo de los mismos principios de la Carta Europea, teniendo también en cuenta las Recomendaciones expresadas a Italia por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa en la Recomendación n.º 35/1997[36].

Sin embargo, la implementación del nuevo dictado constitucional no ha sido tan rápida y simple. Por el contrario, desde los primeros años posteriores a la entrada en vigor de la reforma, lo que debía constituir la adaptación natural del ordenamiento jurídico a las nuevas previsiones constitucionales ha resultado ser un paso idóneo para ralentizar, o incluso paralizar, el incremento de la autonomía local que el Constituyente se había propuesto[37]. La propia debilidad intrínseca de algunas disposiciones fundamentales de la Carta Europea ciertamente ha contribuido a determinar este efecto, a partir del propio artículo 4, que contiene una amplia remisión a la legislación de los Estados firmantes para la determinación de los contenidos y del alcance de la autonomía local. La *interpositio legislatoris*[38], apoyada por la propia CEAL, inevitable pero a la vez peligrosa para las razones sustanciales de la autonomía, ha permitido así al legislador ofrecer una lectura en el sentido del centralismo y de la continuidad, antes que de la autonomía y la innovación, de muchas disposiciones fundamentales del Título V de la Constitución.

35 Evidencia estas lagunas Merloni, F., "La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali", cit., pág. 825.

36 En la citada Recomendación las críticas del Congreso se habían concentrado, en particular, sobre los límites de la autonomía financiera local y sobre los duraderos controles preventivos de legitimidad, como se ha dicho, ambos objeto de una profunda revisión en la reforma constitucional de 2001.

37 Para una visión de conjunto de los problemas de implementación de la reforma constitucional, en vísperas de la fase de la llamada legislación de la crisis, Caia, G., Morrone, A. y Giupponi, T. (dirs.), *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*, Bolonia, BUP, 2009, y en particular Giupponi, T., "Enti locali, Regioni e processi di riforma: dalla ritardata attuazione del testo costituzionale alla Riforma del Titolo V", *ivi,* págs. 15 y ss.

38 *Cfr.* sobre el tema las observaciones de Costa, P., "La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia", cit., pág. 66.

En este punto, emblemática es para Italia la historia de la lentísima implementación de la autonomía financiera local, que se mantuvo suspendida durante mucho tiempo hasta la aprobación de la *legge delega* sobre el llamado federalismo fiscal (Ley n.º 42/2009), a su vez objeto de una trabajada, y aún incompleta, implementación: una de las disposiciones sobre las cuales, no por casualidad, la propia CEAL ofrecía un margen de apreciación particularmente amplio a los legisladores nacionales.

Tal actitud del legislador italiano ha sido respaldada en diversas ocasiones por el propio Tribunal Constitucional, que tampoco ha dejado de estigmatizar, en otras tantas ocasiones, la lentísima aplicación de los nuevos preceptos constitucionales. En este sentido, ciertamente no ha favorecido la lectura meramente programática de las disposiciones de la CEAL, que parece emparejarse con la lectura en sentido no autoaplicativo de muchas disposiciones constitucionales importantes, como el art. 118 de la Constitución y el citado principio de subsidiariedad, dirigido, según el Tribunal Constitucional, ante todo al legislador, y además susceptible de una lectura también "en sentido ascendente", o como posible reserva al Estado de competencias administrativas, y correspondientes potestades normativas, en ámbitos que requieran un ejercicio unitario (sent. n.º 303/2003)[39]. Por otra parte, también en cuanto a la posible apertura de espacios de diferenciación ordinamental, ha prevalecido por parte del Tribunal Constitucional una muy amplia lectura de la competencia estatal: pueden, por lo tanto, estimarse aún válidas las conclusiones a las que ya había llegado, en el pasado, la más atenta doctrina, que había señalado, por un lado, cómo el Estado, al seguir interviniendo ampliamente en la disciplina y la gestión de los sectores transferidos, ha reducido los márgenes para una presencia regional en términos de dirección y planificación, y empujado inevitablemente a las regiones a recortarse o conservarse a su vez espacios de gestión operativa competitivos con los propios de las entidades locales; por otro lado, cómo el Estado siempre se ha negado a adherirse a una impostación "en cascada" de las relaciones con los niveles territoriales inferiores, tendiendo a excluir que las relaciones con los entes locales deban ser filtradas por la región; y, sobre todo, cómo en la interpretación de las normas constitucionales ha prevalecido a menudo la lectura tendente a enfatizar los elementos de separación, en lugar de los de necesaria coordinación, entre los niveles territoriales infraestatales y entre estos y el Estado[40].

39 Sobre las reflexiones de este pronunciamiento, *ex multis*, Morrone, A., "La Corte costituzionale riscrive il Titolo V", *Quaderni costituzionali*, 2003, págs. 818 y ss.

40 Véase al respecto, *ex multis*, Onida, V., "La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regioni ed enti locali", *Regione e Governo locale*, 1986, págs. 20 y ss.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

3.3. Los principios de la CEAL en la legislación de la crisis y en la Ley n.º 56/2014

La transición de la descentralización administrativa al policentrismo autonomístico, uno de los principales resultados consolidados de la reforma del Título V de la Constitución, contrariamente a lo que se habría esperado, no ha conducido a la revisión del ordenamiento local vigente.

Después de que el primer intento de reordenación y adecuación del TUEL a la reforma del Título V, contenido en la Ley 131/2003, se haya repetido en distintas ocasiones, hasta expirar su plazo (31 de diciembre de 2005), tampoco han tenido éxito los dos posteriores proyectos de ley (de 2007 y 2010) dirigidos a la adopción de la nueva "Carta" de Autonomía Local; los cuales han ocupado durante años, sin éxito, las salas del Parlamento. Mientras tanto, sin embargo, a las intervenciones sectoriales que han involucrado a las Administraciones públicas, incluidas las locales, y a las numerosas disposiciones dirigidas a reformar la estructura de los servicios públicos locales, se han unido una serie de disposiciones relativas a perfiles ordinamentales regulados por el TUEL, contenidas principalmente en las leyes financieras anuales o en decretos leyes que contienen maniobras económicas.

Esta fragmentación legislativa ha producido efectos negativos sobre la coherencia y organicidad del marco normativo local que ni siquiera la aprobación posterior de la Ley 56/2014, conocida como Ley Delrio[41], supera por completo.

En cuanto al fondo, las medidas de reorganización introducidas de este modo han sido objeto de diferentes lecturas. Si, por supuesto, los objetivos de contención de los costes parecen haber prevalecido sobre los de buena marcha de las Administraciones, y las lógicas institucionales (y con frecuencia las propias preocupaciones constitucionales) han terminado en un segundo plano con respecto a las económicas, el empuje de la crisis ha sido también, sin duda, una oportunidad para acelerar procesos de reforma necesarios desde hacía tiempo para acercar el sistema local a ese "principio de vitalidad" o de "suficiencia financiera" que ya se había invocado en las propuestas de reforma de los años ochenta[42].

41 Para comentarios generales a la Ley 56, *cfr.* Pizzetti, F., *La riforma degli enti territoriali*, Milán, Giuffrè, 2015; Sterpa, A. (dir.), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Nápoles, Jovene, 2014; Vandelli, L. (con la colaboración de Barrera, P., Tessaro, T. y Tubertini, C.), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2014.

42 *Cfr.* el Informe sobre los principales problemas de la Administración del Estado, elaborado por Massimo Severo Giannini en calidad de ministro de la Función Pública, remitido a las Cámaras el 16 de noviembre de 1979.

ISBN: 978-84-120267-4-0

Por lo demás, la adhesión de Italia al nuevo tratado llamado *Fiscal Compact* y la revisión de los artículos 81, 97 y 119 de la Constitución, mediante la introducción de los principios de equilibrio presupuestario y de sostenibilidad de la deuda pública, efectuada por la Ley constitucional n.º 1/2012, no ha quedado sin consecuencias; se ha tratado, por el contrario, de un paso crucial, que ha obligado (a los estudiosos, pero también a las instituciones y a la opinión pública) a razonar sobre las características verdaderamente indefectibles de la autonomía territorial y sobre los modelos de autonomía compatibles con la necesidad de satisfacción de las múltiples instancias de la sociedad, en un contexto de finanzas públicas cada vez más crítico; y que, por primera vez, ha resaltado la dificultad de hacer que los compromisos asumidos a nivel europeo sean compatibles con el objetivo de la progresiva valorización de la autonomía local, inherente a la CEAL, como (implícito) movimiento *ascendente* y *progresivo*, que no admite regresiones.

En este punto, la doctrina italiana ha aparecido fuertemente dividida entre una lectura que pretende reconocer al principio de autonomía un margen de flexibilidad suficiente para dejar al legislador ordinario su declinación efectiva, en el contexto dado[43], y una visión más radical de la autonomía, y, en particular, del concepto de "promoción" de las autonomías locales contenido en el art. 5 Const. Esta segunda lectura ha encontrado un punto de apoyo también en la posición expresada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales en 2013, el cual, al evaluar el conjunto de las innovaciones introducidas por el legislador italiano, ha mostrado una fuerte preocupación respecto a la tendencia a la reducción de las funciones administrativas asignadas a los entes territoriales, y sobre todo al nivel provincial, a la suspensión del sistema de elección directa de los órganos provinciales, así como por la general contracción de los recursos financieros locales, en contraste con los artículos 3, 4 y 9 de la Carta. Como igualmente críticas, desde esta perspectiva, han sido leídas e interpretadas las reiteradas intervenciones del legislador estatal dirigidas a redimensionar la composición de las asambleas electivas municipales y a reducir o eliminar las indemnizaciones; intervenciones que indudablemente han conllevado, como primer efecto, la reducción de la representación de las minorías, frente a un ahorro muy bajo en el gasto; así como las actuaciones dirigidas a reducir fuertemente los organismos de descentralización local[44].

43 Como Vandelli, L., "Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi", *Le Regioni*, 2012, págs. 845 y ss.

44 La referencia es a la Recomendación n.º 337(2013), que tiene por objeto la situación de la democracia local y regional en Italia, sobre la cual puede verse Boggero, G., "L'Italia e la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL): il monitoraggio del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa", *Diritti regionali – Rivista di diritto delle auto-*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

Este es el contexto en el que ha intervenido la citada Ley 56/2014. Con respecto a la fragmentariedad y desorganización de las intervenciones precedentes, esta reforma -aunque solo sea por estar dictada finalmente con ley ordinaria- representa sin duda un intento de regulación sistemática, aunque falta de esa estructura general que había caracterizado los proyectos anteriores, no aprobados, de revisión orgánica del TUEL.

Las innovaciones introducidas se refieren específicamente al marco institucional y a las funciones de provincias, ciudades metropolitanas y formas de asociación y agregación local (uniones y fusiones). Se trata, no por casualidad, de los mismos tres ámbitos sobre los que se había concentrado la legislación del quinquenio precedente, que había cubierto, de hecho: a) la reordenación institucional, funcional y territorial de las provincias (decretos leyes n.os 201/2011, 95/2012 y 188/2012); b) la institución de las ciudades metropolitanas con la correspondiente supresión de las respectivas provincias (Ley n.º 42/2009 y decretos leyes n.os 95/2012 y 188/2012); c) la gestión en forma obligatoriamente asociada, por parte de los municipios de menor dimensión demográfica, de las funciones fundamentales, y la simplificación de las formas asociativas y los modelos organizativos instrumentales de gestión de las funciones y los servicios (decretos leyes n.os 78/2010, 138/2011, 201/2011 y 95/2012). Aun sin abandonar, al menos formalmente, el objetivo de la implementación general del art. 118 de la Constitución, el legislador, en esta Ley, parece concentrar su atención sobre el principio de *idoneidad*; principio que, si ya originalmente contenía en sí mismo la idea de que en la distribución de las funciones administrativas se debían tener en cuenta el tamaño y las condiciones organizativas de cada entidad, acaba por asumir un nuevo y más importante significado, el de *la sostenibilidad*.

Como corolario del principio de idoneidad, emerge, siempre en esta fase, la idea de *la simplificación* de la Administración territorial[45], en

nomie territoriali (www.dirittiregionali.it), 13 mayo 2013. Sobre las críticas derivadas de la introducción de formas de elección de segundo grado para los niveles territoriales intermedios, véase también la Recomendación del Congreso 333 (2012) *Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe.*

45 *Cfr.* las propuestas contenidas en Bassanini, F. y Castelli, L. (dirs.), *Semplificare l'Italia*, Florencia, Passigli, 2008, ciertamente inspiradas también por las propuestas, formuladas el mismo año en Francia por la Comisión Attali, de supresión de los departamentos; en la misma dirección, el documento de la Sociedad Geográfica Italiana, *Per un riordino territoriale in Italia*, 2013, luego retomado en *Il Riordino territoriale dello Stato*, Informe anual 2014. Crítico sobre la aplicación de este principio a la organización territorial, Carloni, E., "Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015", *Dir. Pubbl.*, 2015, págs. 145 y ss.

ISBN: 978-84-120267-4-0

base a la cual no solo se impone el redimensionamiento de la llamada Administración indirecta, sino también la eliminación -o al menos la reforma- del nivel intermedio, correspondiente, en el sistema italiano, a las provincias. Tal objetivo, sugerido por las propias instituciones financieras europeas[46], parece convertirse, a partir de esta fase, en un punto fijo de la reforma local italiana, tanto como para llevar al Gobierno a formular la iniciativa paralela de revisar la propia Constitución, a fin de permitir la superación del nivel provincial como nivel territorial constitutivo del ordenamiento[47].

En la reforma de 2014, el legislador reconoce, por lo tanto, en los municipios el componente esencial de la trama del ordenamiento local: en cambio imprime, en espera de la revisión de la Constitución, una configuración de segundo grado a los entes locales intermedios, para los que prevé, al mismo tiempo, un redimensionamiento (para las provincias) y una especialización funcional (para las ciudades metropolitanas). Sobre la base de estos criterios, la Ley 56/2014 dispone también una reorganización de las funciones administrativas (no fundamentales) asignadas a las provincias, que se llevarán a cabo en aplicación de los principios constitucionales de subsidiariedad, diferenciación e idoneidad, esta última a perseguirse también mediante el logro, a través de la intermunicipalidad, de un tamaño óptimo por parte de los municipios.

Sobre la conformidad *sustancial* de esta Ley a las normas de la CEAL -independientemente de la posición expresada por el Tribunal Constitucional italiano sobre su plena conformidad con el dictado constitucional nacional- se hablará más adelante, al comentar las recomendaciones formuladas por el CPLR sobre el resultado de la visita de *monitoring* efectuada a Italia en 2017. No obstante, con carácter preliminar, puede ser oportuno exponer alguna consideración general.

No hay duda alguna de que la valorización del nivel municipal está en línea con los principios de la CEAL; así como no parece poderse afirmar que la Carta impida a cada ordenamiento llevar a cabo reformas de su propia estructura territorial también radicales, siempre respetando la consulta

46 En la carta enviada al Gobierno italiano por el presidente del BCE en el mes de agosto de 2001 se proclamaba "*a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers*".

47 Proyecto de Ley Constitucional A.S. n.º 1429-B – A.C. n.º 2613-B, aprobado definitivamente por la Cámara el 12 de abril de 2016 y por el que se modifica la parte segunda de la Constitución.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

preliminar (o referéndum, si así se prevé) de las comunidades locales *ex* art. 5 CEAL. *Nulla questio*, por lo tanto, si el proyecto de eliminación de las provincias hubiese sido llevado a cabo mediante la aprobación de la reforma constitucional que, en cambio, ha sido rechazada por los electores[48]. La falta de aprobación de esta reforma –lo ha confirmado también el CPLR- ha conllevado, en cambio, "un elemento de ruptura y de ulterior incertidumbre en el proceso de reformas territoriales".

En cuanto a la intervención sobre los entes intermedios, no es tanto la redacción de la Ley n.º 56/2014 la que no ha tenido en cuenta las observaciones específicas formuladas en 2013 por el CPLR, cuanto la legislación financiera inmediatamente posterior, que ha condicionado fuertemente el proceso de implementación de la Ley Delrio, pisando el acelerador sobre la *sostenibilidad*. Es de estas medidas de las que ha derivado, sobre todo, el vaciamiento forzoso de las competencias y los recursos provinciales[49], con un proceso de debilitamiento sustancial solo en parte atenuado a finales de 2016 que, como se verá, ha conducido al Congreso de Poderes Locales y Regionales a detectar una violación directa de la CEAL.

Distinto es el caso en relación con la modificación de la forma de gobierno provincial, en que ya durante la tramitación parlamentaria de aprobación de la Ley 56/2014 se había vislumbrado la violación del art. 3 de la Carta[50]. En este punto, una vez considerado –como ha hecho el Tribunal Constitucional italiano, como se ha dicho- que la norma del art. 3, apdo. 2, no tiene eficacia preceptiva en Italia, aún debe verificarse si el ordenamiento italiano reconoce actualmente a todas las autonomías locales -provincias incluidas- una *autonomía* en línea con los principios y valores expresados por la Carta.

48 La consulta popular, desarrollada el 18 de diciembre de 2016, ha tenido un porcentaje de participación cercano al 65 % de los electores, y un porcentaje de votos negativos superior al 59 % de las preferencias expresadas.

49 Sobre los contenidos y las repercusiones de estas ulteriores intervenciones normativas, con particular referencia a la Ley 190/2014, nos remitimos a Tubertini, C., "Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata", en Vandelli, L., Gardini, G. y Tubertini, C. (dirs.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017, págs. 225 y ss.

50 Así, Mangiameli, S., "Considerazioni sul Disegno di legge AS/1212, recante *'Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni'"*, documento para la audiencia del 14 de enero de 2014 en la Comisión Asuntos Constitucionales del Senado de la República, en *www.issirfa.cnr.it*.

ISBN: 978-84-120267-4-0

4. Perfiles críticos del ordenamiento italiano según las recomendaciones de 2017 del Comité de Seguimiento del Congreso Europeo de Poderes Locales y Regionales

Entre el 21 y el 23 de marzo de 2017 tuvo lugar en Italia la tercera visita de supervisión del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sobre el estado de la democracia regional y local en nuestro país.

La visita desembocó en el Informe CG33(2017)17 final de 18 de octubre de 2017 y en la Recomendación del Congreso al Comité de Ministros n.º 404 (2017).

La visita siguió a otras dos, efectuadas previamente en diferentes momentos y fases: en 1997 (Recomendación n.º 35 [1997]), antes de la entrada en vigor de la reforma del Título V de la Constitución, y, posteriormente (Recomendación n.º 337 [2013] e Informe CG[24]8 final de 19 de marzo de 2013), entre finales de 2011 y 2012, en medio de la crisis económica.

Con el Informe de 2017, el Congreso ha celebrado en general el grado de autonomía reconocido a los entes locales italianos tanto –a nivel de enunciación de principio- en la Carta Constitucional como -más en concreto- en la propia organización administrativa del país. La autonomía local -se lee en las conclusiones del Informe- es un elemento inherente a la propia historia de la República Italiana, fuertemente anclado en su panorama político, institucional y territorial. También por este motivo, los esfuerzos realizados hasta ahora por el legislador italiano para garantizar la descentralización administrativa son evaluados positivamente, especialmente en un momento en que la crisis económica y la fuerte inestabilidad política han impuesto a los distintos Gobiernos que se han sucedido en el tiempo el deber de asegurar con emergencia prioritaria la unidad del país.

Sin duda conscientes de las graves dificultades financieras y de la propia política de austeridad impuesta a Italia por las instituciones europeas, los *Rapporteurs*, sin embargo, no han dejado de remarcar lo inicuas que han sido las medidas económicas adoptadas durante estos años en relación con los entes locales y con las propias regiones, y lo desproporcionados que han sido los sacrificios que se les han impuesto.

Más en detalle, el *Monitoring Committee* ha expresado una gran preocupación con respecto a una pluralidad de aspectos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

Piénsese, en particular, en la ausencia de una clara repartición de las competencias entre los distintos niveles territoriales, y, especialmente, entre provincias y ciudades metropolitanas[51], y en la fuerte brecha financiera subsistente entre las regiones con estatuto especial y las que tienen estatuto ordinario.

Junto a estos, se han identificado otros problemas, y en relación con ellos el Congreso ha reconocido violaciones específicas y puntuales de los principios y las prerrogativas garantizadas por la Carta. Este es el caso, que se analizará con más detalle en los siguientes apartados, de la introducción de la elección indirecta de los órganos de las provincias y de las ciudades metropolitanas, y de la falta de previsión de formas de control aptas para garantizar la responsabilidad política de los órganos ejecutivos provinciales y metropolitanos con respecto a sus propias asambleas (art. 3, apdo. 2); de la ausencia de formas de remuneración adecuadas para las clases políticas locales (art. 7, apdo. 2); y, finalmente, de la imposibilidad para los entes locales de disponer de suficientes recursos humanos y económicos (art. 6, apdo. 2, y art. 9).

4.1. Las cuestiones críticas con respecto al art. 3, apdo. 2, y al art. 7, apdo. 2, CEAL

Como se ha dicho, al proceder a una reforma institucional general de los entes locales y a una primera simplificación territorial, en espera de la reforma constitucional, la Ley n.º 56/2014 ha rediseñado significativamente la *governance* del nivel intermedio.

Centrándose en aplicar nuevamente el pacto constitucional entre todos los entes territoriales consagrado en los arts. 5 y 114 de la Constitución italiana, la Ley, sobre todo, ha renovado la clase política llamada a dirigir tanto el gobierno de área vasta (provincial y metropolitano) como el de proximidad. Así, según una lógica de preeminente representación de los territorios, y, sobre todo, de los municipios, como unidad territorial de base de la Administración local, la Ley Delrio ha introducido la elección indirecta tanto de los órganos provinciales como de los metropolitanos.

51 Con referencia específica a la reducción de las funciones de las provincias, en realidad la delegación no expresa un juicio netamente crítico, en particular debido a la posibilidad, prevista por la Ley 56/2014, para las propias provincias, de que se les transfieran otras competencias por parte de las regiones.

ISBN: 978-84-120267-4-0

Más concretamente, la Ley 56 ha previsto un sistema electoral casi análogo para provincias y ciudades metropolitanas, transformando, en la línea de lo que ya sucede en otros ordenamientos como Francia y España[52], los órganos asamblearios y ejecutivos de estos dos entes en sedes de representación inmediata de los municipios, y, por lo tanto, en órganos de elaboración de una dirección política (provincial o metropolitana) no independiente de los intereses municipales, sino, al contrario, fruto de una coordinación, al tiempo política y administrativa, de estos últimos.

Así, por lo que respecta, en primer lugar, al consejo provincial y al consejo metropolitano, la Ley ha limitado al electorado activo y pasivo a alcaldes y concejales.

La elección, con "voto directo, libre y secreto"[53], tiene lugar sobre la base de listas compuestas por un número de candidatos no superior al número de consejeros a elegir y no inferior a la mitad de los mismos, y en el caso del consejo metropolitano (y del propio presidente provincial) según un sistema ponderado basado en la densidad demográfica de los municipios[54].

El vínculo entre el ente de proximidad y el nivel intermedio queda asegurado, durante el mandato, por la destitución automática del cargo en el órgano provincial o metropolitano ante cualquier hipótesis de cese del cargo municipal, con la sustitución del consejero destituido por el candidato que, en la misma lista, haya obtenido la mayor cifra individual[55].

Es exactamente sobre la elección de segundo grado así delineada donde han apuntado las críticas más fuertes del *Monitoring Committee*, que, de hecho, no ha dejado de remarcar varias veces en el Informe de 2017 cómo Italia, con la Ley Delrio, ha eludido deliberadamente las recomendaciones ya formuladas en 2013 a propósito de las disposiciones análogas contenidas en los decretos leyes n.os 201/2011 y 95/2012, y con las que ya se invitaba a

52 En particular, en Francia, aunque esté prevista la elección directa y por sufragio universal, los *conseils généraux* están compuestos a menudo por alcaldes y concejales, por efecto de la regla del *cumul des mandats*, que garantiza la permeabilidad de los Consejos departamentales (y también regionales) por parte de las instancias locales. *Cfr*: Hourquebie, F., "Le cumul des mandats: clap de fin!", *AJDA*, n.º 13, 2014, págs. 733 y ss.

53 Art. 1, apdos. 30 para las ciudades metropolitanas y 74 para las provincias.

54 Art. 1, apdos. 25 y ss. para las ciudades metropolitanas; art. 1, apdos. 67 y ss. para las provincias.

55 Art. 1, apdos. 25 y 39 para las ciudades metropolitanas; art. 1, apdos. 69 y 78 para las provincias.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

las autoridades italianas a reafirmar los valores democráticos subyacentes a la elección directa de los órganos provinciales[56].

Según la delegación, el modelo de elección indirecta daría como resultado, por lo tanto, una violación directa del art. 3, apdo. 2, de la CEAL, que exige, como se sabe, que los órganos asamblearios de los entes locales estén compuestos por miembros elegidos *por sufragio libre, secreto, igual, directo* y *universal*[57].

Ahora, como también ha observado una parte de la doctrina italiana que se ha ocupado de la compatibilidad de las disposiciones de la Ley Delrio con la CEAL[58], ya el Preámbulo de la Carta Europea reconoce en la existencia de entes locales dotados de órganos constituidos sobre la base de decisiones democráticas uno de los fundamentos de la autonomía local. Fundamento, este, rechazado luego por el art. 3, apdo. 2, que requiere exactamente una

56 En la Recomendación 337(2013), en particular, se lee: "*[…] 4. The Congress regrets: […] b. that the principle of direct elections of officials at the provincial level is called into question with the introduction of indirect elections for provinces within the framework of the ongoing reform. […] 5. The Congress recommends that the Committee of Ministers invite the Italian authorities to: […] c. recommit to the democratic value of direct elections in any future structural reform proposals, notably as concerns the provincial level (Article 3.2)*".

57 *Cfr.* la Recomendación 404(2017): "*4. The Congress expresses its concern with regard to: […] f. the fact that the governing bodies of provinces and metropolitan cities are not elected by direct and universal suffrage (Article 3, paragraph 2); […] 5. In the light of the above, the Congress recommends that the Committee of Ministers call upon the Italian authorities to: […] f. re-introduce direct elections for the governing bodies of the provinces and metropolitan cities*". Pero véase también todo lo ya remarcado en el Informe de 2013, *Local and regional democracy in Italy*, CG 24(8)final, 19 March 2013, § 38: "*The recent proposals for the reform of the provinces raised at least two Article 3 issues. Most prominent were the plans to change the system of elections from direct elections by the population […] to a system of indirect election by the members of the constituent municipal councils. Such a system was to be justified on the grounds that the conversion of provincial competences to supervisory ('área vasta') powers […] implied the creation of 'segundo grado' authorities for which indirect election would be more appropriate. The rapporteurs found, however, this proposed change to be hotly contested. The loss of direct elections was resented and the resulting control of provinces by a forum of mayors (some said a 'buffet' of mayors!) would lead to decision-making giving preference to the municipalities of the mayors who were nominated, instead of allowing a more general view of the needs of the province. […] the rapporteurs should observe that the plans for indirect elections would almost certainly have entailed a Charter violation. The provinces are local authorities for Charter purposes and Article 3 requires that councils be directly elected*".

58 *Cfr.*, para profundizar más sobre estos aspectos, Boggero, G., "Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio", *Ist. Fed.*, 3, 2014, págs. 573 y ss. Como es sabido, la introducción de la elección indirecta para provincias y ciudades metropolitanas ha estimulado un vivaz debate en la doctrina italiana: para una eficaz reconstrucción del debate doctrinal, véase De Lungo, D., "Elezione di secondo livello: profili costituzionali e operativi", en Sterpa, A. (dir.), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Nápoles, Jovene, 2014, págs. 75 y ss.

ISBN: 978-84-120267-4-0

investidura popular directa de los consejos o las asambleas llamados a ejercer el derecho a la autonomía del que es titular el propio ente local.

Además, también a la luz de la interpretación reiterada constantemente por el Congreso, la elección por sufragio universal y directo de los consejos y las asambleas sería obligatoria para todos los entes locales que no tengan estructura asociativa, es decir, entes titulares de funciones propias (o sea, no derivadas de las funciones de los entes que los componen) y financiadas a través de competencias autónomas de imposición fiscal.

Por lo tanto, ya que tanto las provincias como las ciudades metropolitanas italianas mantienen, incluso después de la reforma Delrio, competencias y funciones propias y no de mera orientación y coordinación de la actividad de los municipios, para ellas no podría predicarse la naturaleza de ente con estructura asociativa. Por lo que la elección indirecta de los consejos provinciales y metropolitanos iría directamente en contra del art. 3, apdo. 2, de la Carta.

Por otra parte, en el momento de la ratificación, Italia no ha ejercido ninguna reserva *ex* art. 13 CEAL con referencia a las categorías de entidades locales a las que quería limitar las disposiciones de la Carta, ni, alternativamente, ha ejercido el *opting out ex* art. 12 en relación con el art. 3, apdo. 2. Y, además, aunque la Ley Delrio defina el voto como "directo, libre y secreto", no sería posible definir como "directa" la elección de un órgano deliberativo cuyo electorado activo y pasivo se limita a concejales y alcaldes: "De acuerdo con la Carta, el voto 'directo' es solo el 'universal y directo'"[59].

No lo ha visto de esa forma, como sabemos, el Tribunal Constitucional italiano, que en la ya citada sentencia n.º 50/2015 ha afirmado que "la expresión utilizada por la norma supranacional, al exigir que los miembros de las asambleas sean '*freely elected*', tiene, sí, una importancia central como garantía de la naturaleza democrática del sistema de las autonomías locales, pero debe entenderse en el sentido sustancial de la necesidad de una representatividad efectiva del órgano con respecto a las comunidades interesadas"[60].

El pronunciamiento, de hecho, ha recibido diversas críticas tanto de la doctrina italiana como del propio Comité de Seguimiento con ocasión de su visita en 2017.

59 Boggero, G., "Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali", cit., pág. 588.
60 *Cfr.* fundamento jurídico 3.4.3.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

En cuanto a la primera, limitándose a los aspectos aquí analizados, ciertamente no ha escapado a los comentaristas que el Tribunal, en sus argumentaciones, ha proporcionado una lectura no solo reductiva del valor de la Carta (sobre ello, v. *supra*, § 2), sino incluso parcial, no especificando que el art. 3, apdo. 2, no se limita a requerir que los órganos deliberativos sean elegidos libremente ("*freely elected*"), sino que también exige que sean elegidos por sufragio universal y directo[61]. Parece arduo afirmar, en efecto, que la coincidencia necesaria entre cargo municipal y provincial/metropolitano, prevista por la Ley, haga que los órganos de los entes de área vasta sean elegidos "directamente"[62].

Por lo tanto, el Tribunal no solo ha reiterado el carácter no vinculante de la CEAL, presupuesto lógico indispensable para descartar su valor de parámetro de constitucionalidad como norma interpuesta *ex* art. 117, párrafo 1, de la Constitución, sino que también ha omitido cualquier intento de interpretación conforme de las disposiciones de la Ley Delrio a los principios de la propia Carta, a fin de recomponer la brecha creada entre los dos cuerpos normativos.

Y, por lo demás, el Tribunal, tras haber confirmado la naturaleza democrática de la elección indirecta y su propia conformidad con la Constitución italiana[63], se ha abstenido cuidadosamente de sugerir al Estado italiano que formule una denuncia de la Carta, de conformidad con el art. 17, precisamente en relación con el art. 3, apdo. 2.

61 Como observa Vandelli, L., en "La legge 'Delrio' all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?", *www.forumcostituzionale.it*, 30 abril 2015: "en relación con la Carta Europea de Autonomía Local, el argumento que el Tribunal considera 'decisivo' es el literal, es decir, la expresión usada por la norma supranacional, al exigir que los miembros de las asambleas sean '*freely elected*'; expresión que, en estos términos, se entendería 'en el sentido sustancial de la necesidad de una efectiva representatividad del órgano respecto a las comunidades interesadas'. Aunque, sobre este punto, la conclusión del Tribunal puede ser compartida, lo que resulta difícilmente aceptable es que la norma de referencia (el art. 3, apdo. 2, de la Carta, citado en los recursos) se mencione tan parcialmente e inexactamente. Ciertamente, si la Carta fuese simplemente esto, ni siquiera se habría suscitado la duda; pero la fórmula empleada por el artículo tenía necesariamente que ser mencionada en su integridad, es decir: '*freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*'" (pág. 2). Pero véase también Spadaro, A., "La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional", *Rivista AIC*, 1, 2015, según el cual "la referencia a la representatividad parece contradictoria y la omisión interpretativa deliberada» (pág. 23).

62 *Cfr.* Tubertini, C., "La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale", *Giorn. Dir. Amm.*, 2015, pág. 493.

63 En la medida en que "se prevean mecanismos alternativos que permitan asegurar una participación real de las partes interesadas". Según el Tribunal, estos mecanismos serían perceptibles exactamente en los apartados 25 y 39 (para las ciudades metropolitanas) y 69 y 78 (para las provincias), en la medida en que estas normas, aplicando el principio del *simul stabunt simul cadent*, prevén que los consejeros metropolitanos y provinciales, en calidad de representantes de los intereses locales, puedan permanecer legítimamente en el cargo mientras mantengan su respectivo cargo –de alcalde o concejal– en el municipio de proveniencia.

Por lo demás, como ha observado la doctrina, el propio hecho de que la CEAL remita a una cuestión de derecho interno la decisión sobre la elección directa o indirecta de los órganos deliberativos podría inducir a excluir que la elección directa represente, a nivel europeo, un elemento esencial para calificar la autonomía local[64].

En última instancia, como señala el propio juez constitucional, en ninguna disposición de la Constitución italiana está prevista la obligación de elección directa o una especular prohibición de elección indirecta, remitiéndose, por contra, a la disponibilidad del legislador estatal cualquier solución, eventualmente también diferenciada (art. 118, párrafo 1, Const.) en relación con el sistema electoral de los entes locales (art. 117, párrafo 2, letra *p]*, Const.)[65]. Por lo tanto, la única manera para el Tribunal de excluir la violación del art. 117, párrafo 1, Const., debería haber sido no ya la degradación a acto de mera dirección de la CEAL, sino la activación de los llamados contra-límites, que, al término de un complejo y sofisticado equilibrio entre valores de que se hace portadora a la Carta Constitucional italiana y los inherentes a la Carta europea, habrían podido justificar una excepción con respecto al vínculo internacional[66].

Así que, con el laconismo que caracteriza toda la estructura argumentativa de la sentencia n.º 50/2015, el Tribunal Constitucional italiano ha terminado

64 Mone, D., "La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali", *www.forumcostituzionale.it*, 11 julio 2015, pág. 12.

65 Observa el Tribunal: "la naturaleza constitucionalmente necesaria de los entes previstos por el art. 114 Const., como 'constitutivos de la República', y el carácter autonomista que les ha imprimido el art. 5 Const., no implican, de hecho, lo que las recurrentes pretenden deducir, que es la automática indispensabilidad de que los órganos de gobierno de todos estos entes sean elegidos directamente. Con la sentencia n.º 274 de 2003 y el sucesivo mandato n.º 144 de 2009, ha sido, por otra parte, excluida la total equiparación entre los distintos niveles de Gobierno territorial, y se ha evidenciado cómo precisamente los principios de adecuación y diferenciación, en los recursos a examen más veces invocados, conllevan la posibilidad de diversificar los modelos de representación política en los distintos niveles. Y en la ya aludida sentencia n.º 365 de 2007, se ha reiterado que "ni entre las relevantes modificaciones introducidas por la Ley constitucional 18 octubre 2001, n.º 3 (modificaciones del título V de la parte segunda de la Constitución) puede identificarse una innovación que equipare plenamente entre sí a los distintos sujetos institucionales, que componen todos ellos el ordenamiento republicano, haciendo homogénea la propia condición jurídica de fondo del Estado, de las regiones y de los entes territoriales". Por otra parte, ya con la sentencia n.º 96 de 1968 este Tribunal había afirmado la plena compatibilidad de un mecanismo electivo de segundo grado con el principio democrático y con el de autonomía, excluyendo que el carácter representativo y electivo de los órganos de gobierno del territorio se pierda en caso de elecciones de segundo grado, "que, por lo demás, se prevén por la Constitución precisamente para el más alto cargo del Estado" (*cfr.* fundamento jurídico 3.4.3).

66 Spadaro, A., "La sentenza cost. n. 50/2015", cit., págs. 23-24.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

prestándose a numerosas críticas, mucho mayores que las que podrían haber surgido si hubiera emprendido un camino interpretativo serio.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional italiano ha recordado los mismos argumentos con la sentencia n.º 168/2018, con la que ha declarado la ilegitimidad constitucional de la Ley siciliana de 11 de agosto de 2017, n.º 17, que restablecía la elección directa del presidente y del consejo de los llamados *liberi consorzi comunali* (correspondientes a las provincias), así como del alcalde y del consejo metropolitano. En la sentencia, el Tribunal Constitucional ha reiterado que el modelo de gobierno de segundo grado es uno de los aspectos esenciales del complejo proyecto reformador de la Ley Delrio y, por lo tanto, es una de las "normas fundamentales de las reformas económico-sociales" del Estado, que, en base al art. 14 del Estatuto Especial para la Región de Sicilia, constituyen un límite también para el ejercicio de las competencias legislativas exclusivas de esta región.

Ningún efecto han tenido, evidentemente, las críticas adelantadas por el CPLR, que no solo ha manifestado profundas reservas sobre la posición del Tribunal Constitucional italiano, instándole a volver sobre sus pasos, y al Parlamento italiano a reintroducir la elección directa, sino que ha formulado ulteriores e igualmente severas consideraciones también con referencia a otros aspectos de la disciplina institucional de las provincias y ciudades metropolitanas.

Así, en el Informe, la delegación solo ha podido recibir negativamente la falta de implementación del modelo de elección directa también previsto por la propia Ley 56 para las ciudades metropolitanas (apdo. 22); así como no ha dejado de subrayar que mientras que en el caso de las provincias existe al menos la elección, aunque indirecta, del presidente, para las ciudades metropolitanas el régimen pensado por la Ley 56 es aún más criticable, dada la coincidencia de derecho entre alcalde metropolitano y alcalde del municipio capital (apdo. 19).

De hecho, con referencia específica a estas últimas disposiciones, también debe decirse que el Tribunal Constitucional italiano, en su sentencia n.º 50/2015, había considerado que esta elección no era irrazonable, al menos "en la primera fase de implementación de la nueva entidad territorial". Una elección que, precisamente, el propio Tribunal ha considerado no irreversible, porque el apartado 22 de la Ley 56 remite a los estatutos metropolitanos la posibilidad de reintroducir la elección directa tanto del consejo como del alcalde metropolitano.

Debe recordarse, en cualquier caso, que, hasta la fecha, ni las ciudades metropolitanas de Roma, Milán y Nápoles (a las que la Ley permite optar por la elección directa sin tener que proceder necesariamente a la disolución del municipio capital), ni las otras siete ciudades (sujetas, en cambio, a tal condición estricta y complicada), han podido adherirse al modelo de la elección directa, debido a la inercia del legislador italiano, que debería haber adoptado, en 2017, una ley electoral apropiada[67].

Pero en el centro de las objeciones del Comité de Seguimiento aún está el propio desajuste temporal entre los mandatos del presidente de la provincia (cuatro años) y del consejo provincial (dos años)[68], que no solo ha requerido renovaciones continuas de los componentes del consejo, sino que también ha determinado un desequilibrio temporal general y global entre el propio órgano asambleario y el órgano ejecutivo[69]. Más en general, a continuación, se ha remarcado la ausencia de cualquier forma de control político del consejo, provincial o metropolitano, sobre el órgano ejecutivo, o, en cualquier caso, de instrumentos aptos para recordar al órgano ejecutivo sus responsabilidades frente a las asambleas, con violación, también en este caso, del art. 3, apdo. 2, de la Carta.

Por lo demás, también despiertan gran estupor en el *Monitoring Committee* las distintas disposiciones de la Ley 56 abiertamente inspiradas en los llamados recortes de los costes de la política: del fuerte descenso del número de componentes de los dos consejos[70] a la propia gratuidad de los cargos.

67 *Cfr.* Tubertini, C., "Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane", *Giorn. Dir. Amm.*, 2019, pág. 44.

68 En el caso de las ciudades metropolitanas, en cambio, el consejo metropolitano permanece en el cargo cinco años (apdo. 20). Sin embargo, en caso de renovación del consejo del municipio capital se procede a nuevas elecciones del consejo metropolitano en los sesenta días siguientes a la proclamación del nuevo alcalde del municipio (apdo. 21).

69 Con referencia específica a la elección del presidente de la provincia, el apartado 60 prevé, además, como requisito de elegibilidad la condición de que el mandato de alcalde no expire antes de dieciocho meses desde la celebración de las elecciones. La consecuencia directa de tal previsión –no evidenciada en el Informe, pero en el centro de las preocupaciones tanto de la doctrina como de las asociaciones representativas de los entes locales y de los propios electos– ha sido una fuerte contracción en el número de los candidatos elegibles, con evidente sacrificio de la representatividad también del órgano ejecutivo cumbre de la provincia. Baste con pensar que en las 47 provincias en que se han celebrado las elecciones en el pasado octubre de 2018, de media, solo el 38 % de los alcaldes era candidato, lo que ha empujado al Gobierno italiano a reducir, de forma excepcional y únicamente para las consultas de octubre de 2018, el requisito de los dieciocho meses a doce (*cfr.* art. 1, apdo. 2, del Decreto-ley n.º 91/2018, modificado por la Ley n.º 108/2018).

70 Con arreglo al apartado 67 de la Ley 56/2014, el consejo provincial está compuesto, además de por el presidente, por dieciséis consejeros en las provincias con población superior a 700 000 habitantes, doce en las de población comprendida entre 700 000 y 300 000 habitantes, y diez en las de población de hasta 300 000 habitantes. La Ley ha aportado un drástico redimensionamiento, también respecto a las ya significativas reducciones efectuadas

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

Especialmente la ausencia de cualquier forma de remuneración para los consejeros metropolitanos y provinciales -abiertamente contraria al art. 7, apdo. 2, de la Carta- se transformaría, en palabras de la delegación, en una deliberada forma de disuasión de los alcaldes y concejales con respecto a asumir o ejercer plenamente la tarea política de nivel intermedio, con evidente frustración de las necesidades de buen gobierno de los dos entes.

4.2. Las cuestiones críticas con respecto a los arts. 6, apartado 2, y 9 CEAL

En el Informe de 2017, el Congreso también ha criticado duramente las difíciles condiciones económicas y financieras a que se enfrentan los entes locales italianos, ya sean los municipios o las provincias y las propias ciudades metropolitanas.

Como se ha dicho, en virtud del principio de *autonomía sostenible*, las principales operaciones financieras de los años más cruentos de la crisis económica (del Decreto-ley n.º 78/2010 al Decreto-ley n.º 95/2012) han dispuesto recortes lineales y una significativa reducción de la dotación orgánica de todos los entes locales[71].

Por lo demás, en los años siguientes, el mismo intento reformador perseguido con la Ley Delrio ha resultado seriamente comprometido por las disposiciones de la Ley n.º 190/2014 (Ley de Estabilidad para 2015)[72] y por

con el Decreto-ley 138/2011, durante cuya vigencia los componentes del consejo provincial oscilaban de un número máximo de treinta y seis componentes (frente a los iniciales cuarenta y cinco), en las provincias con más de 700 000 habitantes, a un mínimo de diecinueve (frente a los iniciales venticuatro), en las de población inferior a 300 000. De cualquier modo, se recuerda que la escasa representatividad del consejo provincial debería haber sido equilibrada, en la intención del legislador de 2014, por la institución de un nuevo órgano –la asamblea de los alcaldes– compuesto por todos los primeros ciudadanos de la provincia. En cambio, en cuanto al consejo metropolitano, el apartado 21 prevé una composición que varía de los veinticuatro consejeros en las ciudades metropolitanas con más de 3 millones de habitantes a los dieciocho consejeros en las ciudades con más de 800 000 habitantes, hasta los catorce consejeros en las ciudades más pequeñas.

71 Solo para las provincias, el art. 14, apdo. 2, del Decreto-ley 78/2010 había dispuesto un recorte de 300 millones de euros para 2011 y de 500 millones para 2012; el art. 28, apdo. 8, del Decreto-ley 201/2011 había dispuesto un ulterior recorte de 415 millones para 2012; posteriormente, con el art. 16, apdo. 2, el Decreto-ley 95/2012 había recortado las transferencias a favor de las provincias en 500 millones en 2012, 1200 millones en los años 2013 y 2014, y 1250 millones a partir de 2015.

72 *Cfr.* Ley n.º 190/2014, art. 1, apdos. 418-421, que habían previsto que provincias y ciudades metropolitanas contribuyeran a la contención del gasto público a través de una reducción del gasto corriente de 1000 millones de euros para el año 2015, 2000 millones de euros para el año 2016 y 3000 millones de euros a partir de 2017. El mismo año, ya el

ISBN: 978-84-120267-4-0

las posteriores leyes de estabilidad, que han hecho un llamamiento tanto a las provincias, ya en un estado avanzado de crisis[73], como a las recién instituidas ciudades metropolitanas, para contribuir a la contención del gasto público a través de recortes drásticos en sus gastos corrientes[74].

Además, también en estrecha relación con la reorganización funcional de las provincias prevista por la Ley Delrio a la espera de la reforma constitucional, la propia Ley n.º 190/2014 había dado inicio a un drástico proceso de reducción del personal empleado por estas entidades; proceso que había dejado literalmente desguarnecidas a las provincias en términos de recursos humanos, a menudo independientemente de las decisiones de las regiones en relación con la transferencia de las exfunciones provinciales[75].

Estas maniobras -respaldadas, al menos en una fase inicial, por el propio Tribunal Constitucional italiano[76]-, si en el caso de las ciudades metropolitanas han determinado la incapacidad de un funcionamiento efectivo y la imposibilidad para los nuevos entes de desarrollar adecuadamente su propia vocación estratégica y de desarrollo socioeconómico de los territorios, en el caso de las provincias han confirmado en la práctica la impresión de que el legislador estatal habría preferido, una vez más, la vía de la legislación ordinaria para anticipar la racionalización de los entes provinciales, que, más prudentemente, debería haber sido dejada a la reforma constitucional[77].

Decreto-ley 66/2014, en el art. 47, había previsto que las provincias y las ciudades metropolitanas deberían asegurar una contribución a las finanzas públicas de 444,5 millones de euros para el año 2014, de 576,7 millones de euros para el año 2015, y de 585,7 millones de euros para cada uno de los años 2016, 2017 y 2018.

73 Como certificó la propia Sección de las Autonomías del Tribunal de Cuentas en el Informe al Parlamento n.º 17/2015, *Il riordino delle province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari.*

74 En cuanto a los ingresos, solo por citar algunas de las disposiciones más recientes, vigentes en el momento de la visita de inspección del Congreso, la Ley n.º 208/2015 (Ley de estabilidad para 2016), modificada por la posterior Ley de Presupuestos de 2017, había dispuesto para los años 2016 y 2017 el bloqueo de los aumentos de los tributos y de los impuestos adicionales respecto a los tipos fijados en 2015.

75 En particular, el art. 1, apdos. 421-428, había dispuesto la reducción del 50 % y del 30 % de la dotación orgánica, respectivamente, de provincias y ciudades metropolitanas, definiendo contextualmente un procedimiento de movilidad del personal en excedencia hacia regiones, ayuntamientos y otras Administraciones públicas. *Cfr.* Fragale, E., "Gli organici nel riassetto delle province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica", *federalismi.it*, 5, 2016.

76 *Cfr.* Santinello, P., "Il crocevia delle province e la recente giurisprudenza costituzionale", *Le Regioni*, 1-2, 2017, págs. 61 y ss., y la doctrina *ivi* citada.

77 *Cfr.*, sobre estos aspectos, Giglioni, F., "La riforma degli enti di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche", *federalismi.it.*, 1, 2014; Poggi, A., "Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale", en *federalismi.it*, 1, 2014.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

Así, el fracaso del referéndum constitucional del 4 de diciembre de 2016 ha reavivado en términos aún más dramáticos la grave condición económica sobre todo de las provincias, muchas de las cuales, aunque confirmadas en su naturaleza de entes constitutivos de la República italiana, no son ya capaces de atender a las propias funciones fundamentales -de la construcción de escuelas al mantenimiento de las carreteras, de la gestión del territorio a la protección del medio ambiente- confirmadas por la Ley Delrio.

No por casualidad, también debido a este cambio de escenario, se ha asistido a un cambio de ritmo por parte del propio Tribunal Constitucional italiano, que en más de una ocasión ha vuelto a advertir al Estado que "base su actividad de coordinación de las finanzas públicas [sobre] cánones de razonabilidad e imparcialidad con respecto a los sujetos llamados a contribuir a la dimensión global de la maniobra"[78].

Este marco, al que, sin embargo, ni los decretos leyes n.os 78 de 2015 y 50 y 91 de 2017[79] ni las más recientes leyes de presupuestos (de la Ley n.º 232 de 2016, Ley de Presupuestos 2017, a la Ley n.º 145 de 2018, Ley de Presupuestos 2019)[80] han sido capaces de poner realmente remedio, sufre

78 Así, Tribunal Const., sent. n.º 61/2018. Pero véanse también las posteriores sentencias núms. 71, 74, 78, 87 y 103 de 2018, en que la aplicación del principio de cooperación leal ha conllevado la resolución de ilegalidad de distintas disposiciones de la Ley de Presupuestos para 2017, abriendo la que algunos han empezado a definir como la "cuarta fase" de la cooperación leal entre Estado y regiones en Italia. *Cfr.*, a propósito, Antonini, L. y Bergo, M., "Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale", en *federalismi.it*, 12, 2018.

79 Que habían asignado, respectivamente, una ayuda para gastos corrientes de 180 y 100 millones de euros.

80 En particular, a partir de 2016, las actuaciones en materia de finanzas locales han estado caracterizadas por la superación del llamado pacto de estabilidad interno y por la introducción de la contabilidad armonizada, y por algunas acciones encaminadas a dar mayor flexibilidad a las normas presupuestarias. En este sentido deben leerse las disposiciones de la Ley de Presupuestos 2017, del Decreto-ley n.º 244 de 2016 (convertido por la Ley n.º 19/2017), y también de la posterior Ley de Presupuestos 2018 (Ley n.º 205 de 2017), que, además de disponer la concesión de una aportación total de 428 millones de euros para el año 2018 (317 millones a favor de las provincias y 111 millones a favor de las ciudades metropolitanas) y, siempre a favor de las provincias, una ulterior aportación de 110 millones anuales para cada uno de los años 2019 y 2020, y de 180 millones anuales a partir del año 2021, ha relanzado la capacidad de contratación de estos entes, al menos con referencia al personal especializado a destinar a las actividades en materia de viabilidad y de construcción de escuelas. En cuanto a la más reciente Ley de Presupuestos 2019, baste con recordar aquí que el Parlamento, en ejecución de la sentencia n.º 247/2017 del Tribunal Constitucional italiano, ha reconocido a los entes locales la utilización plena de los excedentes de administración efectivamente disponibles y del fondo plurianual vinculado, y ha dispuesto definitivamente el abandono de las sanciones en caso de incumplimiento del equilibrio presupuestario en 2018. Para un análisis detallado de las recientes reformas financieras en Italia, *vid.* la *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Città metropolitane, province e comuni* del Tribunal de Cuentas, Secc. de las Autonomías, Resoluc. N.º 6/SEZAUT/2019/FRG.

las más intensas críticas del Congreso de Poderes Locales y Regionales, que denuncia el estado crítico ("casi catastrófico") especialmente de las provincias, totalmente carentes de medios económicos y recursos humanos cualificados y suficientes para garantizar el pleno ejercicio de las funciones fundamentales y la prestación de los servicios esenciales en beneficio de los ciudadanos y del territorio, con patente frustración de las garantías consagradas tanto en el art. 6, apdo. 2, como en el art. 9 de la Carta.

5. Otros aspectos críticos no destacados por el Comité de Seguimiento

A estos puntos críticos, de hecho, y en la opinión de quien escribe, se podrían añadir otros que, aun no destacados por el Congreso, representan desde hace ya mucho tiempo un límite a la extensión efectiva de la autonomía local, como en el caso de la falta de mecanismos adecuados de participación y representación de las instancias locales, y, sobre todo, la imposibilidad para los propios entes locales de actuar directamente ante el Tribunal Constitucional italiano para la protección de sus prerrogativas.

5.1. Los mecanismos de consulta y de participación y negociación de los entes locales en la toma de decisiones y elaboración de normas que les afecten

En un sistema administrativo que pivota sobre el principio de diferenciación y de subsidiariedad del art. 18 Const., que postula una distribución flexible y dinámica de las competencias, es esencial lo que se ha denominado "regionalismo cooperativo", cuyo desarrollo ha sido favorecido por la propia jurisprudencia constitucional a través del amplio uso del principio de cooperación leal. Pero precisamente en términos de coordinación entre los distintos niveles de Gobierno, como ha sido observado por muchos, el edificio de la reforma constitucional de 2001 se ha revelado defectuoso, al no haber dado lugar a la transformación de las sedes centrales de decisión, esencial para combinar la plena implementación de las autonomías territoriales con el afianzamiento y fortalecimiento de la unidad nacional. Mientras se ha previsto, a través de la modificación del art. 123 de la Constitución, el Consejo de las entidades locales en las regiones, como órgano de consulta entre estas y los entes locales, a nivel central solo se ha previsto la integración de la Comisión parlamentaria de asuntos regionales con representantes regionales y locales (art. 11 Ley const. n.º 3 de 2001), nunca realizada. En consecuencia, la voz de las entidades locales hoy todavía se confía sobre todo al "Sistema de las conferencias" (Conferencia

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

Estado-Regiones, Conferencia Estado-entidades locales y Conferencia Unificada), que, especialmente en los últimos tiempos, ha ido adquiriendo cada vez más importancia. Precisamente el conocimiento de las lagunas en el sistema estaba en la base de la propuesta, contenida en el proyecto de reforma constitucional de 2016, de transformación del Senado en una cámara representativa de las entidades territoriales, compuesta por representantes de las regiones y los municipios[81]. Sin embargo, la propuesta se ha visto arrollada por el resultado del referéndum mencionado, que ha alejado, al menos por el momento, la posibilidad concreta de reavivar un proceso de reforma de la representación de las autonomías territoriales a nivel parlamentario.

Debe advertirse que la CEAL, en este punto, deja a los Estados plena autonomía para identificar las formas más adecuadas de asegurar (añadiendo, sin embargo, la criticable fórmula "en la medida de lo posible") una participación oportuna de las entidades locales en los procesos de planificación y de decisión que les afecten directamente (art. 4, apdo. 6), y en particular en las decisiones que modifiquen los recursos financieros que se les adjudiquen (art. 9, apdo. 6). No en vano, por lo tanto, la recomendación formulada por el Congreso, como resultado de la visita de control de 2017, pide a Italia garantizar a las asociaciones de las autonomías locales una participación efectiva en las decisiones de orden financiero que les conciernan directamente: porque es evidente que las sedes y los instrumentos de cooperación leal han mostrado, en el período de mayor crisis económica, una particular fragilidad en la garantía del respeto, por el nivel central, de los compromisos financieros contraídos con las autonomías territoriales; las cuales han sido objeto de medidas restrictivas de intensidad inusual, que han puesto en discusión la propia observancia del principio de proporcionalidad entre recursos y competencias enunciado por el propio art. 9 de la CEAL. Por consiguiente, era inevitable que también el Informe de supervisión destacara la inobservancia, por parte de Italia, de este artículo, reclamando al Estado una intervención correctiva en este ámbito.

Por lo tanto, parece evidente que, en la perspectiva de una adaptación plena a los principios de la Carta, el ordenamiento italiano no puede descuidar el tema de las formas de consulta local, a partir de las decisiones de orden financiero, pero no solo este: porque también en las relaciones entre autonomías locales y

81 Para una visión general concisa pero exhaustiva de los supuestos y contenidos de esta propuesta, véase Pajno, S., "Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana", *Questione Giustizia*, 2, 2016 (http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/2/il-senato-delle-autonomie-territoriali_come-poteva_350.php).

ISBN: 978-84-120267-4-0

regiones, la presencia de los Consejos de las entidades locales no siempre ha asegurado una participación efectiva de los entes locales en las decisiones que les afectan directamente, como se ha evidenciado claramente durante el proceso de adopción de las leyes regionales de implementación de la Ley 56/2014[82].

5.2. La protección legal de la autonomía local

A pesar de las solicitudes expresadas por la doctrina, así como por las asociaciones de los entes locales, el ordenamiento italiano no ha acogido el planteamiento orientado a reconocer también a las entidades locales el acceso directo a la justicia constitucional. En el marco normativo actual, sin embargo, el Gobierno puede plantear la cuestión de constitucionalidad contra una ley regional "también a propuesta de la Conferencia Estado-ciudades y entidades locales", y, simétricamente, la Junta regional puede plantear la cuestión contra leyes estatales "también a propuesta del Consejo de las entidades locales" (art. 9, párrafos 1 y 2, que reemplazan a los arts. 31 y 32, párrafo 2, de la Ley n.º 87 de 1953): por lo tanto, existe una protección, aunque indirecta, de la autonomía local a nivel constitucional, garantizada por el recurso directo del Gobierno y de las regiones contra las leyes regionales y estatales, respectivamente, según un modelo que el Tribunal Constitucional italiano ha considerado coherente con la CEAL[83]. Además, precisamente del Tribunal Constitucional ha derivado una orientación favorable a una lectura en términos amplios de la legitimidad procesal de las regiones para la protección de las autonomías locales, a partir de la sentencia de referencia n.º 196/2004, que ha estimado admisible una cuestión de legitimidad constitucional planteada principalmente por una región para "hacer valer competencias no solo propias, sino también de los entes locales", con la justificación de la "estrecha conexión entre las competencias regionales y las de las autonomías locales", que permitía considerar que la lesión de las competencias locales fuese potencialmente idónea para determinar una vulneración de las competencias regionales.

Además, debe considerarse la tendencia de los jueces administrativos a interpretar la legitimidad procesal de los entes locales en defensa de sus

82 Para una evaluación general de su funcionamiento, Di Carpegna Brivio, E., "Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti", *federalismi.it*, 5, 2018.

83 Veáse el documento elaborado por el Tribunal Constitucional italiano: "L'applicazione in Italia della Carta europea dell'autonomia locale in Italia", en respuesta a las preguntas planteadas por la delegación del CPLR para la reunión con el Tribunal Constitucional antes mencionada, de 3 de noviembre de 2011.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

propios intereses y/o de su propia comunidad de referencia en un sentido particularmente amplio en los procesos ordinarios[84]; tendencia a la que se acompaña la apertura a la constitución en juicio, *ad adiuvandum*, de las asociaciones de las autonomías locales, así que no puede decirse que el ordenamiento italiano no haya tomado en consideración lo exigido por el artículo 11 de la CEAL, como se ha señalado correctamente en el informe de seguimiento de 2017.

Sin embargo, parece igualmente evidente por la frecuencia e intensidad de las cuestiones de legitimidad constitucional planteadas incidentalmente por las entidades locales en el curso de los juicios de que forman parte, y por la remisión igualmente frecuente, por parte del juez *a quo*, de las mismas cuestiones al Tribunal Constitucional italiano, que las recientes reformas adoptadas tanto a nivel estatal como regional a menudo han generado dudas de compatibilidad con las garantías constitucionales de la autonomía local, que han llevado cada vez con más frecuencia a las entidades locales a recurrir directamente a la justicia; con un mecanismo, el del planteamiento de la cuestión de legitimidad en el curso del juicio civil o administrativo, que deja al juez la decisión sobre la pertinencia y admisibilidad de la propia cuestión. En efecto, algunos de los pronunciamientos más importantes del juez constitucional en materia local de los últimos años se han originado a partir de recursos incidentales planteados en juicios administrativos. Es natural, por lo tanto, que en este contexto las propuestas para reconocer un derecho de acceso directo a la justicia constitucional por parte de las autonomías recuperen vigor.

La extrapolación de los principios consagrados en la Carta Europea de Autonomía Local en la materia lleva a concluir que, en este como en otros casos, la Carta no prescribe métodos específicos de protección judicial, sino que solo insta a los Estados a construir un sistema de protección efectiva de las prerrogativas legislativas y constitucionales de los entes locales: de ahí la particular cautela mostrada por los *rapporteurs*, incluso en el más reciente control, al sugerir a Italia el posible fortalecimiento del modelo actual de protección a través de la introducción del recurso directo al Tribunal Constitucional italiano.

El legislador parece ignorar totalmente la cuestión, que tampoco ha sido objeto de recientes propuestas de reforma; una clara señal de la desconfianza del ordenamiento italiano hacia la introducción de innovaciones, que podrían

84 Como señala Vandelli, L., "Sovranità e federalismo interno", cit., pág. 885.

llevar a un ulterior aumento del fuerte contencioso constitucional que ha caracterizado todo el período posterior a la entrada en vigor de la reforma del Título V de la Constitución, y que aún es bastante intenso.

6. Las actuales perspectivas de reforma: ¿hacia una mayor aplicación de la CEAL?

En este marco, en el que se han esfumado definitivamente las perspectivas de reforma del Título V de la Parte II de la Constitución italiana, parece aun así deseable una intervención del legislador ordinario que permita desarrollar nuevamente las posibilidades del ordenamiento local italiano, evaluando atentamente sus necesidades de completamiento y de adecuación, prestando especial atención a las carencias y a las dificultades reveladas por la experiencia[85].

En este sentido, cabe señalar que el Gobierno actual ha instituido una Mesa técnico-política en la Conferencia Estado-ciudades y autonomías locales[86], para la redacción de apropiadas directrices destinadas a la incoación de una vía de revisión orgánica de las reglas en materia de ordenamiento local que resulte finalmente en la adopción de la "Carta de Autonomía Local".

Al mismo tiempo, proceden las negociaciones entre el Estado y algunas regiones italianas (y, en particular, Emilia-Romaña, Lombardía y Véneto) para la implementación del llamado regionalismo diferenciado *ex* art. 116, párrafo 3, Const., negociaciones que, cuando sean necesarias, sin duda producirán un impacto significativo también en el sistema de los entes locales[87].

En este contexto, y partiendo entonces del presupuesto de que los principios afirmados por la CEAL son ya parte del patrimonio constitucional común europeo, yendo, por tanto, más allá de la fuerza formal de la Carta

85 Para una evaluación general del estado actual de la autonomía local en Italia, De Donno, M., "La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo", en *federalismi.it*, n.º 7, 2019.

86 Art. 1, apdo. 2-*ter* del Decreto-ley n.º 91/2018, convertido por la Ley n.º 108/2018.

87 Sobre lo que está permitido referirse a Tubertini, C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, en *federalismi.it*, 18, 2018, y De Donno, M. y Messina, P., *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2018, págs. 471 y ss.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

como tratado[88], la intervención del legislador italiano no solo ya no se puede postergar, sino que resulta indispensable para poner remedio a los muchos aspectos críticos, como ha señalado también el propio *Monitoring Committee* en su Informe de 2017.

Queriendo elaborar una lista de tales intervenciones en orden de prioridad, son sin duda las reglas sobre la financiación de las funciones locales las que requieren la intervención más urgente, sin la cual parecería carente de verdadero alcance y efectividad incluso la tan esperada reestructuración de las competencias administrativas hacia una dirección más marcadamente subsidiaria. La disponibilidad efectiva de recursos adecuados no solo financieros, sino también humanos e instrumentales, es, en otras palabras, la condición previa para un ejercicio efectivo de la autonomía local, verdadero objetivo de la Carta.

Como se desprende del propio Informe, se necesitaría, pues, una nueva clarificación de las funciones administrativas, en particular a nivel de área vasta, y una reducción de la competición territorial, especialmente entre ciudades metropolitanas y regiones. Por lo tanto, sería muy oportuno que tanto el legislador estatal como el regional tomaran nuevamente en consideración el reparto de las competencias entre los distintos niveles, asegurando a las ciudades metropolitanas y a las provincias las condiciones necesarias para poder expresar plenamente su vocación: de fuerza motriz para el desarrollo estratégico de los territorios metropolitanos, las primeras, y de coordinación, asistencia y apoyo de los municipios, las segundas.

Pero estos objetivos requieren también un renovado compromiso del legislador para asegurar a las clases políticas locales un *status* jurídico, también en términos financieros, adecuado a sus funciones y responsabilidades; por lo tanto, es necesario superar el criterio de la gratuidad de los cargos de los órganos del nivel intermedio.

A una adecuada autonomía en términos financieros debe asimismo corresponder una efectiva autonomía organizativa, que deberá asegurarse también mediante un fortalecimiento de la capacidad real del sistema local

88 *Vid.* Boggero, G., *Constitutional principles*, cit., con quien también compartimos la sugerencia de que el mecanismo de *monitoring* podría fortalecerse superando la práctica de los controles país por país y realizando más controles transversales de la aplicación de los distintos principios de la Carta, para favorecer el surgimiento de un consenso sobre su aplicación y, por tanto, la armonización de las distintas legislaciones.

ISBN: 978-84-120267-4-0

para incidir sobre las decisiones del legislador, estatal y regional, a través de una modificación de las sedes y los instrumentos de la concertación interinstitucional.

Permanece en el centro del debate, naturalmente, también el tema de la compatibilidad con los principios de la CEAL del actual modelo de elección de los órganos de las provincias y ciudades metropolitanas, del que ya se ha hablado: compatibilidad negada, de hecho, por el *Monitoring Committee*, a pesar de la opinión contraria del Tribunal Constitucional italiano. El tema ha sido expresamente abordado por la Mesa técnico-política, que en el primer borrador de las citadas directrices ha propuesto restaurar la elección directa para el presidente provincial y el consejo provincial[89]. La propuesta ya ha generado un encendido debate y producido un fuerte desencuentro entre las dos fuerzas políticas mayoritarias, una favorable y la otra claramente contraria a la recuperación de un papel destacado para el nivel provincial, del cual propone, por el contrario, la definitiva supresión, en nombre de la simplificación del sistema.

En el documento elaborado por la Mesa –es bueno subrayarlo- no se hace referencia alguna a la Carta Europea de Autonomía Local: ulterior confirmación de la limitada eficacia formal que el ordenamiento italiano atribuye a la misma. El modelo de elección indirecta parecería permanecer para las ciudades metropolitanas, cuyos órganos, por otra parte reducidos a dos -alcalde del municipio capital y asamblea de los alcaldes-, verían una fuerte valorización de los ejecutivos a expensas de los órganos deliberativos municipales.

Si, por lo tanto, se puede encontrar un influjo, aunque sea indirecto, de la CEAL en estas propuestas recientes, es sin duda debido a la fuerte influencia que las asociaciones de las autonomías locales han tenido en su redacción; pero es evidente que ni siquiera el peso de las asociaciones puede cambiar el hecho del limitado valor vinculante atribuido en el sistema italiano a la Carta. Este problema requiere necesariamente una reflexión por parte de las

89 No habían faltado ya en el debate doctrinal anterior algunas propuestas para el regreso de la elección directa (*cfr.*, por todos, incluso para algunas tomas de posición específicas en relación con la CEAL, Merloni, F., "Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali", en De Martin, G. y Merloni, F. (dirs.), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, págs. 21 y ss.), eventualmente también a través de una limitación del electorado pasivo a los alcaldes y concejales, a fin de asegurar el objetivo de la integración territorial contemplado por la propia Ley Delrio (*cfr.* Vandelli, L., "Completare il percorso delle riforme", *www.astrid-online.it*, pág. 2).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

instituciones que actualmente están a cargo del seguimiento y de la garantía del cumplimiento de la Carta.

En cualquier caso, queda por ver hasta qué punto la reforma que se anuncia será capaz de responder y atender realmente a los valores y principios de la CEAL, o si, más bien, se perfilará como una mera "contrarreforma" que, en el impulso de la "política del cambio", sería probable que desatendiera las reales y concretas necesidades de la autonomía.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0