

LA DIMENSIÓN DEL SECTOR Y DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ITALIA. ¿UNA PELÍCULA CENTRALIZADORA EN RODAJE? *

ANNA MARGHERITA RUSSO**

SUMARIO:

1. «CLAQUETA Y ACCIÓN»: INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DEL ANÁLISIS
2. ESCENA I - PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y SECTOR PÚBLICO: «SOLLEN», SER Y «DASEIN» DEL PLURALISMO ADMINISTRATIVO-TERRITORIAL
3. ESCENA II - LA SOMBRA DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE EL SECTOR PÚBLICO: LAS «DIMENSIONES FLEXIBLES»
4. ESCENA III - RECENTRALIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: LAS REFORMAS «PEDIDAS» POR LA UE
5. CONCLUSIONES - EL MONTAJE DE LAS ESCENAS Y LA BÚSQUEDA DEL DIRECTOR

* Este artículo es el resultado de una estancia de investigación realizada en la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (S.P.I.S.A.) de Bologna. Quiero dar las gracias al Prof. Luciano Vandelli y al Prof. Franco Mastragostino (director de las S.P.I.S.A) por la preciosa oportunidad de llevar a cabo mi investigación en este Centro y participar en las actividades organizadas en el mismo. En este agradecimiento incluyo, también, al amable equipo de la biblioteca y al eficiente equipo técnico-administrativo para la ayuda «técnica» y bibliográfica. Agradezco, además, a Giuseppe Martinico y Guerino D'Ignazio los comentarios.

Todas las traducciones al español de textos de leyes, sentencias y doctrina han sido realizadas por la autora, salvo indicación distinta.

** Investigadora García Pelayo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

«No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo.

La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países, porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia como el día nace de la noche oscura. Es en la crisis donde nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis se supera a sí mismo sin quedar “superado”» [...]

(A. EINSTEIN)¹

1. CLAQUETA Y ACCIÓN»: INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DE ANÁLISIS

El sector público se identifica generalmente con la administración estatal², que sigue constituyendo la estructura organizativa más relevante, pero sería más oportuno considerar el sector público como una parte del sistema económico dentro del cual la toma y ejecución de las decisiones de asignación de bienes y servicios tiene carácter colectivo. En general, en los sistemas democráticos estas decisiones son tomadas respetando las «reglas de juego», es decir las reglas establecidas por la Constitución, leyes y otros actos normativos. Haciendo referencia a la definición que se utiliza en los documentos de finanzas públicas del Ministerio de Economía y Finanzas de Italia, el sector público se identifica con el «agregado obtenido a partir de

¹ A. EINSTEIN, «El mundo tal como yo lo veo», extraído de ID., *Mis ideas y opiniones*, Antoni Bosch editor, Barcelona, 1981, pp. 7-10.

² G. BROSIO, *Economia pubblica moderna*, Giappichelli, Turín, 2010, p. 3. Véase, también, la introducción del concepto de «sector publico ampliado» («settore pubblico allargato») regulado por el art. 25 de la ley 468/1978 luego modificada por la ley 362/1988, y la ley 208/1999 para «cubrir» realidades que no caben plenamente en la idea de administración, en sentido estricto, estatal (es decir, central). «Questo, originariamente, comprende, oltre alle amministrazioni dello Stato, molti enti pubblici nazionali (alcuni indicati nell'allegato alla legge, altri in decreti successivi), i Comuni, le Province, le aziende comunali, provinciali e consortili, gli enti ospedalieri e gli enti portuali»: G. NAPOLITANO, «Pubblica Amministrazione In Italia», 2009, [http://www.treccani.it/enciclopedia/pubblica-amministrazione-in-italia_\(XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/pubblica-amministrazione-in-italia_(XXI-Secolo)/).

la consolidación de las cuentas del sector estatal, con los registros contables de caja de otros organismos de la Administración Central, de los Entes de la Administración local y de los Entes de seguridad social»³.

El tamaño del sector público varía no solo en comparación con otros países del mismo entorno jurídico, sino dentro del mismo ordenamiento según una escala de evolución (—involución—) que normalmente se construye utilizando parámetros tales como la relación entre gasto público y el producto interno bruto (PIB).

En Italia el sector público tiene una estructura multinivel vertical, horizontal y funcional. La primera dimensión hace referencia a la existencia de distintos niveles de gobierno: el nivel estatal central y las autonomías territoriales —las Regiones y los Entes locales, a su vez estructurados en Provincias y Municipios—. Pero, desde una perspectiva horizontal, cada nivel de gobierno resulta a su vez formado por organizaciones distintas, cuyo tamaño y características difieren caso por caso. La dimensión funcional se refiere a las así llamadas «autonomie funzionali», es decir Universidades, Cámaras de comercio e Institutos de educación.

La Administración Pública (AP), central y local, constituye la parte más relevante del sector público; en este trabajo se prefiere enmarcar la administración pública en una perspectiva dinámica del sector público superando la clásica definición estática que identifica la administración y los entes públicos entre los límites de la acción orientada a la tutela y a la protección de los intereses públicos. El enfoque que aquí se utiliza propende más hacia una concepción de ente público inspirada por el derecho europeo, es decir a una «lógica de las geometrías variables»⁴ según la cual los entes

³ Véase F. BALASSONE, B. MAZZOTTA, D. MONACELLI (coords.), «I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi», Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento di Ragioneria Generale dello Stato, Servizio studi, Roma, 2008: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/I-principali/testo_completo_270608_FINALE_.pdf, p. 12.

⁴ M. CAMMELLI, «Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?», *Diritto Pubblico*, 1999, p. 765 y ss.; ID., *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004, p. 14 y ss.

pueden ser calificados como «públicos» incluso sectorialmente, es decir en relación a determinados ámbitos. Esta perspectiva se centra en el principio del efecto útil⁵, por lo que la solución del caso concreto que resulte más coherente a la finalidad que la norma europea se propone realizar, será la que se tiene que tomar.

Aunque el macro sistema de la AP esté compuesto por los Entes públicos estatales y territoriales, las Agencias públicas y las empresas públicas, el análisis se centrará más en el primer elemento, es decir en el bloque formado por la administración central (Ministerios); la administración regional; la administración local (Provincias, Municipios y Ciudades Metropolitanas). A éstos añadimos, además, la administración estatal descentralizada constituida por estructuras operativas distribuidas en todo el territorio, por lo que a nivel local se realiza una acción simultánea entre intervención y servicios ofrecidos por estructuras pertenecientes a los diferentes niveles de gobierno.

Alrededor de cada gobierno local ha ido desarrollándose una constelación de otras entidades que, en unos casos, ejercen funciones instrumentales, como por ejemplo la producción de servicios específicos, mientras, en otros, la producción de bienes y servicios es proporcionada por la AP territorial a través empresas suyas o en las que participa al capital social (por ejemplo, las participaciones estatales, las empresas especiales). En estos casos, el ente territorial ejerce la coordinación y control de las empresas en relación con los objetivos de intervención en áreas particulares.

Las AA.PP territoriales se caracterizan por el abanico variado de funciones que ejercen, puesto que intervienen en una pluralidad de ámbitos, y por un doble canal decisional, es decir la presencia, al mismo tiempo, de un nivel de toma de decisiones políticas y de uno de toma de decisiones técnicas (papel político y papel de la gerencia pública).

El objetivo principal de este trabajo es analizar cómo ha ido cambiando y qué perfiles tiene, hoy en día, el sector público en el ordenamiento ita-

⁵ Sobre el tema véase, para todos, S. MAYR, «Putting a Leash on the Court of Justice? Preconceptions in National Methodology v *Effet Utile* as a Meta-Rule», *European Journal of Legal Studies*, Volume 5, Issue 2, 2012/13, pp. 8-21.

liano a raíz del proceso general de reformas en acto, que se están sucediendo en la mayoría de los ordenamientos europeos. Los intensos procesos de cambios, realizados por lo menos en las dos últimas décadas, se han ido llevando a cabo con el fin de ajustar el sistema de administración pública a los estándares más avanzados tales como la apertura, la transparencia, la «accountability», la lucha contra las formas de «maladministration», un sustrato cultural más inspirado en la cualidad y competencia, la digitalización y, obviamente, la «spending review» sobre la que nos detendremos más a lo largo del análisis. Todo esto determina la necesidad de dar una nueva configuración al sector público que ya no está más conectado a las meras funciones de autoridad que pertenecen necesariamente al Estado⁶, sino que se presenta como centro de prestación de servicios finales a ciudadanos y empresas⁷.

Dada la complejidad del tema y la limitación de espacio, nuestro análisis abarcará una panorámica de las reformas ocurridas en los últimos años que ponen de manifiesto la reciente tendencia a la valorización del sector público, aún más evidente en esta fase de ajustes económicos-estructurales del sistema estatal. Dedicaremos una particular atención a las dinámicas centro-periferia, especialmente a la luz de las medidas anti-crisis tomadas para dar ejecución a la normativa de la UE. En esta perspectiva cabe incluir las disposiciones relativas a los recortes y contención del gasto público, responsabilidad y fortalecimiento del sistema de controles con respecto a las AA.PP.

Esto nos obligará a «dejar de lado» otros temas muy interesantes como el impacto de estas reformas en el sistema sanitario y en la protección de los derechos de los trabajadores, reenviando a la rica y reciente literatura existente⁸.

⁶ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.

⁷ F. PATRONI GRIFFI, *La riforma del settore pubblico*, <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1038175/la%20riforma%20del%20settore%20pubblico%20vers%20def%20luissespisa.pdf>, 24/11/2012.

⁸ E. BORGHI, «The impact of anti-crisis measures, and the social and employment situation. Italy», 2013, <http://www.ictu.ie/download/pdf/italieen.pdf>.

Con respecto a la estructura, este artículo se divide en tres partes. En la primera vamos a introducir los principios constitucionales que rigen la actividad del sector público y de la administración pública italiana.

La segunda parte se dedica al análisis de las reformas más relevantes que han afectado el sector público a la luz de las diferentes olas de crisis experimentadas por el sistema de AA.PP.

La tercera se centrará más en las reformas que han impactado sobre la dimensión territorial de las AA.PP y, en consecuencia, sobre el resultado de estos cambios en la dinámica centro-periferia.

Nuestro argumento es el siguiente: la reestructuración del sector público a la luz de las medidas anti-crisis adoptadas, en primer lugar a nivel europeo y, de reflejo, a nivel estatal, nos permite matizar la simple ecuación «crisis económica/medidas europeas de austeridad = re-centralización de los sistemas descentralizados de poderes», marcando las líneas de continuidad y la novedades de la reformas. Conscientes de que es un tema «work in progress», nuestro objetivo no es llegar a conclusiones consolidadas acerca de soluciones viables, sino, más bien, destacar los aspectos problemáticos que conllevan las reformas y el proyecto (¡si lo hay!) que las soportan. Intentaremos acercarnos a una pregunta acerca de los ajustes más recientes que afectan el sistema de las AA.PP.: ¿las reformas pertenecen a un «derecho (presupuestario) de emergencia» puesto en marcha para hacer frente a la crisis en el corto plazo o, más bien, corresponden a un diseño orgánico de mejora y modernización del sistema administrativo?

2. ESCENA I. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y SECTOR PÚBLICO: «SOLLEN», SER Y «DASEIN» DEL PLURALISMO ADMINISTRATIVO-TERRITORIAL

Los principios constitucionales que afectan el sector público y la AP italiana, en sentido general, son muchos y abarcan tanto la dimensión de la organización cuanto la del funcionamiento. Respecto a la primera, según lo que surge del marco normativo constitucional, tenemos modelos distintos: la AP como sistema burocrático, distinto del poder político y caracterizado por su imparcialidad y eficiencia (art. 97.1, Const.); la AP como apar-

to del Gobierno según lo que establece la misma Constitución cuando atribuye al Presidente del Consejo de Ministros la responsabilidad de la dirección política y administrativa (art. 95 Const.). Sobre esta base, se pueden distinguir principios sobre la organización de la AP y principios sobre la actividad administrativa y el proceso administrativo. Un elemento que tenemos que destacar es la errónea identificación de las AA.PP con la administración del Estado, puesto que estas constituyen una realidad plural y se remitan a entes y sujetos diferentes, aunque los principios constitucionales que las regulen son comunes a todas las AA.PP.

El panorama de las AA.PP es tan variado que resulta casi imposible llegar a un concepto unitario que las recoja, incluso porque definir la administración como «ejecución» o únicamente mirando a su función de protección de intereses públicos, conduce a la exclusión de las actividades y entes relevantes, como los que atienden a la normación o planificación u adopción de actos administrativos. Sin embargo, subrayar su estrecha conexión con la función de protección de intereses públicos pone de manifiesto la funcionalización de la actividad administrativa, es decir la orientación a la actuación de un fin público, determinado por la normas y por eso calificado como público. Esto para decir que no encontramos una definición unitaria de AP; esta puede ser clasificada según criterios distintos que hacen referencia a fines diferentes o conceptos normativos o jurisprudenciales que pueden cambiar a lo largo del tiempo.

En casi todos los ordenamientos jurídicos actuales las AA.PP tienen un reconocimiento constitucional, eso en razón de la expansión progresiva del perímetro público y de los intereses que pertenecen a su esfera, a los que se da una eficacia reforzada en virtud del carácter constitucional. Además, puesto el carácter cada vez más plural de los ordenamientos, los principios que regulan las AA.PP no tienen solo procedencia constitucional-estatal en sentido estricto, sino que son el resultado de la jurisprudencia consolidada nacional y europea, de leyes nacionales y actos legislativos europeos, así que incluso en este ámbito la relación con el Derecho UE es evidente.

La Constitución italiana regula la AP en diferentes artículos que hacen referencia a distintos principios: a) principio autonómico y descentralización en su art. 5 (al que será dedicada buena parte de este análisis); b) principio de legalidad (art. 97 Const.); c) principio de responsabilidad (art. 95

Const.); d) principio de imparcialidad y buen funcionamiento (art. 97 Const.); e) principio del procedimiento justo (art. 97 Const., desarrollado por la L. 241/1990); f) principio de la tutela judicial (arts. 24 y 113 Const.); g) principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación (art. 118 Const.). A éstos tenemos que añadir principios que proceden del Derecho europeo y a los que el sistema de AA.PP se remite en coherencia con lo que dispone la L. 15/2005 («Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa»)⁹. Se trata de: principio de buena administración (art. 41 Carta de derechos UE); derecho de acceso y principio de transparencia (art. 42 Carta de derechos UE); principio de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5 TUE) y principio de protección de la confianza legítima.

En este lugar se analizarán solo unos principios mientras que trataremos de los demás a lo largo del artículo en los párrafos siguientes.

Aunque el principio de legalidad no esté previsto de forma explícita en la Constitución¹⁰ —se desprende de una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales—, éste constituye un principio general del ordenamiento jurídico con respecto a la relación entre administración y ley por lo cual las AA.PP pueden actuar solo en la formas y en el perímetro definido por las leyes. Esto no significa que la administración esté vinculada totalmente a la ley (existe una «discrecionalidad administrativa») si no garantiza la protección de los ciudadanos y el funcionamiento democrático del sistema parlamentario. Se deriva que en contra a los actos de la AP siempre existe la posibilidad de tutela judicial de los derechos y de los intereses legítimos aunque la misma Ley núm. 241/1990, sobre el procedimien-

⁹ El art. 1.1. de la L. n. 15/2005 hace referencia directa a los principios generales del ordenamiento europeo en cuanto principio general que debe regular la acción administrativa de las AA.PP. (<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/05015l.htm>).

¹⁰ Entre otros véase: G. MORRI-F. PONTRANDOLFI-S.TENCA, *Compendio di diritto amministrativo*, La Tribuna, Roma - Piacenza, 2011, p. 27: «Il principio di legalità —pur non essendo espressamente formalizzato— si desume implicitamente dall'ordinamento costituzionale e precisamente dalle numerose riserve di legge enunciate nella Costituzione, ove appare chiaramente affermato il primato della legge sull'amministrazione: esso viene comunemente definito principio di legalità».

to administrativo, prevea que «la actividad administrativa persigue las finalidades establecidas por la ley» (art. 1.1)¹¹. La conformidad al modelo legal tiene que ser leído junto a la relevancia que tienen los resultados socio-económicos de la actividad, a la luz de las transformaciones de las AA.PP en el Estado social y aún más en el modelo de Estado intervencionista incluso en la esfera económica, como en la fase actual. El principio general de igualdad se traduce, a nivel administrativo, en el principio de imparcialidad (art. 97.1 Const.) que, como advierte la doctrina y la jurisprudencia¹², representa un parámetro general tanto de la actividad como de la organización administrativa. De acuerdo con este principio, en una acepción «negativa», la administración tiene la obligación de no discriminar a los actores privados involucrados, proporcionando un trato similar en situaciones similares, y diferente en situaciones diferentes. En este sentido, este principio se remite al principio de razonabilidad que se sustenta en el art. 3 Const. En una acepción positiva este principio se traduce en un comportamiento activo, orientado a la ponderación y evaluación de todos los intereses en juego.

En conexión a esto, el principio de buen funcionamiento constituye otro canon jurídico de referencia, aunque este último haya sido considerado durante mucho tiempo como principio «metajurídico»¹³. Generalmente conectado a la «eficiencia pública», que conlleva los criterios de las «tres e» (así,

¹¹ L. n. 241/1990 («*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*») (<http://www.altalex.com/index.php?idnot=550>) actualizada con los cambios introducidos por la L. 6 novembre 2012, n. 190 («*Legge anticorruzione*»), el D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 («*Decreto Sviluppo bis*»), convertido con L. 17 dicembre 2012, n. 221 y, por último, el D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

¹² R. CARANTA, «Art. 97 Cost.», R. BIFULCO - A. CELOTTO- M. OLIVETTI (coord.), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Turín, 2006, p. 1892 y ss.

¹³ M. R. SPASIANO, «El principio de buen funcionamiento: desde el metajurídico a la lógica del resultado en el sentido jurídico», *Report Anual - 2011 - Italia*, www.ius-publicum.com. Para un análisis general sobre los principios constitucionales de las PPAA se reenvía a V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Turín, Giappichelli, 2012.

también, el art. 1 Ley 241/1990), «eficacia, eficiencia y economicidad», el buen funcionamiento se refiere a la relación existente entre resultados alcanzados y cualidad de los recursos utilizados y a la capacidad de alcanzar los objetivos establecidos respondiendo a parámetros de coste razonable o de simplificación de la actividad administrativa. Además, este principio ha constituido el «humus constitucional» para el desarrollo del principio de cooperación leal entre los distintos niveles institucionales que componen el ordenamiento constitucional. Definido por el art. 97 Const., el principio de eficiencia pública tiene su enlace a nivel europeo en el derecho a una buena administración (art. 41 de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE) y en el «principio de buena gestión financiera» (art. 317 TFUE). A través de este apartado conceptual ha ido desarrollándose el principio de buena administración que desde su primera conexión a la eficiencia de la AP se ha vuelto en un principio conectado más con los derechos de los ciudadanos, evolucionando desde «principio» a «derecho»¹⁴.

Además de esto, el principio de buen funcionamiento ha ido enriqueciéndose de nuevos sentidos en el panorama reciente de racionalización del gasto público donde se observa una atención al resultado¹⁵ cada vez mayor, por lo cual a la relación norma-acto ha ido añadiéndose un tercer elemento: el resultado administrativo. Corolario de este principio es la separación entre política y administración según la cual los órganos de gobierno determinan los objetivos y los programas mientras que los órganos burocráticos son titulares de la gestión administrativa, para así evitar injerencias entre las dos esferas. Ya la misma Constitución en el art. 97.2 pone claro la existencia de una separación entre dirección político-administrativa y di-

¹⁴ S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, IV ed., Milán, Giuffrè, 2012, p. 15 y ss.

¹⁵ Ya hace tiempo F.G. SCOCCA, «Attività amministrativa», *Enciclopedia del Diritto*, (VI ed.), Milán, 2002, p. 10, subrayaba cómo la «relevancia atribuida al resultado administrativo» constituía «la innovación más profunda de la manera de entender jurídicamente la actividad administrativa». Como sugiere R. SPASIANO, Ob. ult. cit., 27, «el resultado es la capacidad que las entidades tienen para satisfacer las exigencias para cuya tutela han sido creadas: en conclusión, es una forma de expresión del buen funcionamiento como por el art. 97 de la Const.».

rección de la gestión administrativa. La única forma de «hibridación» es el nombramiento de los gerentes administrativos por parte de los órganos políticos (D. Lgs. 267/2000 y D. Lgs. 65/2001 con referencia al nivel municipal). Es una forma de «spoils system»¹⁶ legitimada, en unos casos, por la Corte Constitucional¹⁷ (de ahora en adelante CC). Sin embargo las últimas tendencias legislativas parecen seguir una orientación «fluctuante» si tomamos en consideración la L. 15/2009¹⁸ y el sucesivo D. Lsg. 150/

¹⁶ Sobre el concepto, en un marco más amplio de relaciones política y administración, véase: G. D'IGNAZIO, *Politica ed amministrazione negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milan, 2004.

¹⁷ En algunas sentencias la Corte constitucional ha reconocido legitimidad a la exigencia de atribuir unos cargos según el criterio «intuitu personae», para reforzar la cohesión entre el órgano político regional y los órganos de cabecera del sistema burocrático. Así, por ej., las SSCC núm. 233/2006 y núm. 103 y 104/2007). Sin embargo, resulta clara la orientación jurisprudencial acerca la ilegitimidad de las normas que extiendan esta modalidad de nombramiento a los cargos no apicales que no resultan atribuidos por órganos políticos. Así las SSCC núm. 124/2011, núm. 2467/2011. Para una recopilación de la jurisprudencia constitucional sobre el tema véase G. MAZZOTTA, «Cronaca di giurisprudenza costituzione in tema di spoils system», *Rivista AIC*, núm. 37/2012. Además, para un análisis más general véase: C. COLAPIETRO, «Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 171-172, 2011; N. DURANTE, «Spoils system e dirigenza pubblica», *federalismi.it.*, núm. 17/2011.

¹⁸ <http://www.camera.it/parlam/leggi/090151.htm>. La primera parte del art. 6.2, h), pone manifiesto la necesidad de que el legislador redefina «los criterios de asignación, cambio o supresión de puestos ejecutivos, ajustando la disciplina en relación con los principios de transparencia y publicidad, y con los principios que pueden derivarse también por la Corte constitucional y los tribunales superiores, excluyendo el reconocimiento del cargo directivo en caso de que no se hayan alcanzado los resultados evaluados sobre la base de los criterios y objetivos establecidos en el momento de atribución del cargo, de acuerdo con los sistemas de evaluación adoptados por la administración, y también redefinir las normas que regulan la disciplina de las asignaciones de los cargos a sujetos fuera de la administración pública y a los directores no pertenecientes a los roles, permitiendo al mismo tiempo la reducción, con arreglo a lo que establecen las leyes, de los porcentajes de dotación orgánica de personal dentro de los cuales es posible la atribución de dichos cargos». Para profundizar el tema véase, L. OLIVIERI, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico*, Rimini, 2012.

2009¹⁹ (así llamada «Riforma Brunetta»), por un lado, y el D.L. núm. 78/2010, convertido en la L. 122/2010²⁰, por el otro. La prima, en particular, muestra una orientación bastante restrictiva de la autonomía con respecto a la dimensión local de la AP puesto que reduce marcadamente las posibilidades que se tomen disciplinas normativas distintas acerca de la relación laboral de los dependientes de la AP local, orientada a una homogenización que parece ir más allá de las simples exigencias de contención del gasto público²¹.

3. ESCENA II - LA SOMBRA DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE EL SECTOR PÚBLICO: LAS «DIMENSIONES FLEXIBLES»

3.1. De los números a las leyes: una mirada a los datos

El «network» periférico de las AA.PP centrales es muy complejo puesto que casi todas las AA.PP centrales son caracterizadas por una estructura territorial muy amplia y distintas clases de estructuras periféricas con reflejos manifiestos a la hora de identificarlas de manera precisa y de definir sus características (funciones, actividades desarrolladas, estructura territorial, dotación del personal, servicios proporcionados, resultados.etc.). Por eso tomamos como referencia la información que se puede deducir del sistema informativo de contabilidad y de análisis económico utilizado por el «Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato» (Ministerio de Economía

¹⁹ Véase el 40 del art. 1-ter D. Lgs. 150/2009 (<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/09150dl.htm>) añadido al art. 19 del D. Lgs. 165/2001.

²⁰ El D.L. núm. 78/2010, introdujo una forma generalizada de «spoils system» en el sentido amplio», conectado a la expiración del cargo gerencial y no el resultado de las elecciones. Véase G. DI COSIMO, «La Corte e lo spoils system all'italiana», <http://www.forumcostituzionale.it>, 18 febrero de 2011.

²¹ Para un análisis más detenida sobre esta reforma véase, entre otros, G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, BUP, 2012.

y Finanzas) para el análisis de los gastos de «centro de coste» de todas las AA.PP centrales²².

Antes de entrar en el detalle de los datos concernientes al contexto italiano, resulta útil considerar la posición que el sistema italiano ocupa en el marco europeo con referencia al «peso» del sector público.

Leyendo los datos proporcionados por Eurostat —que abordan temas como el déficit público (de las AP), la deuda bruta de las AP, sus ingresos y gastos y los impuestos y cotizaciones sociales— Italia sigue siendo uno de los países UE con una relación deuda/PIB más elevada. Durante el segundo trimestre de 2013 la relación deuda/PIB ha alcanzado la cuota 133,30%, contra el 130,30% del segundo trimestre de 2013 y el 127% del último trimestre del 2012²³. Este aumento se ha registrado en 21 países de la UE, dentro de los cuales el incremento trimestral en Italia, superior a la media de la zona euro, es sólo el sexto por detrás de Irlanda, Bélgica, España, Malta, Grecia y Portugal. Sin embargo, Italia es segunda a Grecia (160,5%) con respecto al porcentaje de deuda más elevado del último semestre.

Si tomamos en consideración los datos sobre los gastos públicos en Europa para los años 2000-2011, proporcionados por la «Ragioneria Generale dello Stato», en la parte relativa a los «Principales indicadores de la financiación pública % PIB - años 2010-2011» (gasto público total en relación al PIB), resulta que Italia, con un valor igual al 50,4% en 2010, es el decimosexto país y sólo once países tienen niveles más altos de gasto, mientras en el 2011, esta proporción se reduce a 49,9%, ocupando el lugar dé-

²² Hacemos referencia al sistema de contabilidad económica-analítica introducido en la contabilidad pública con el D.Lgs. 7 de agosto de 1997, n. 279 (Título III) y reforzado por la Ley n. 196 de 31 de diciembre de 2009. Con respecto a cada administración central del Estado, este sistema mide los gastos de las estructuras estatales tomando como parámetros el responsable de la organización, la naturaleza del gasto, el fin o destino del gasto. Los «centros de coste» son unidades organizativas puestas dentro cada centro de responsabilidad administrativa al cual pertenecen. Véase, «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni», p. 348 y ss.

²³ EUROSTAT, «First quarter of 2013 compared with fourth quarter of 2012», 114/2013 - 22 de julio de 2013: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22072013-AP/EN/2-22072013-AP-EN.PDF.

cimo noveno²⁴. Es evidente que estos datos deben ser leídos en conjunto con los niveles del saldo de la cuenta de las AA.PP., representado por el endeudamiento. Además, es interesante ver cómo en todos los países de la UE analizados, la protección social representa la función que, en general, absorbe la mayor parte del gasto primario, seguida por salud y educación²⁵.

Enfocándonos más en el caso italiano y utilizando como base de datos del «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello stato - 2012»²⁶ (informe sobre los gastos de las Administraciones centrales del Estado, año 2012), en el periodo 1980-2011 se registra un aumento significativo en el gasto público. Los gastos de la AP se han casi duplicado durante este largo período de tiempo, pasando de 85 mil millones de euro en 1980 a 800 mil millones en 2011. En términos de PIB, los gastos han crecido más de nueve puntos porcentuales, alcanzando el 50,5 % del PIB en el 2011. Si tomamos en consideración los datos relativos a otros países del entorno jurídico europeo en el 1980 Italia tiene un nivel de gasto primario de las AA.PP., respecto al PIB, más bajo que otros ordenamientos tales como Reino Unido, Francia o Alemania; situación que se invierte treinta años después²⁷. En coherencia al dato ya subrayado arriba, los sectores que encabezan el mayor nivel de gasto público son representados por la seguridad social, la sanidad y la educación.

Utilizando el análisis comparativo, proporcionado en el informe citado, acerca de la evolución y composición del gasto público de las AA.PP., podemos distinguir cuatro períodos.

²⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, «La Spesa Pubblica in Europa»: anni 2000-2011», Roma, abril de 2013: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/La-spesa-pubblica-in-Europa/La_spesa_pubblica_in_Europa2000-2011.pdf, p. 17.

²⁵ *Ibidem*, especialmente las tablas en las pp. 40-41.

²⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello stato - 2012», Roma, 2013: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/2012/RsSdACdS-2012.pdf.

²⁷ Estas reflexiones tienen como base las tablas 1-1 y 1-2 contenidas en el «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni», cit., p. 25 y 26.

En una primera fase, hasta el 1993, el gasto total respecto al PIB se acerca al 56,4 %, valor que refleja también los efectos de la reducción del producto que se produjo en 1993²⁸. Sucesivamente, etapa 1994-2000, el gasto total disminuye en más de diez puntos porcentuales respecto al PIB, alcanzando su punto más bajo (45,9 % del PIB en 2000). Esto se debe al plan de ajuste que conlleva la firma del Tratado de Maastricht y al deseo de formar parte de la Unión Monetaria desde el principio de su creación, disfrutando del dividendo de los intereses relacionados con la participación italiana en este proceso. Esto se refleja, en el plano más estrictamente interno, en un replanteamiento de la organización y del funcionamiento del sector público mediante un proceso de reforma encabezado por la Ley núm. 59/1997 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa». Se trata de las así llamadas «Leggi Bassanini» (llevan el nombre del entonces Ministro que le dio impulso legislativo) que la doctrina considera «acto materialmente (aunque no formalmente) constitucional»²⁹. El objetivo de la «reforma Bassanini» era, entre otros, el fortalecimiento de los gobiernos locales como tercer nivel institucional junto con el Estado y las Regiones y constituye el alma de aquel federalismo administrativo a «Constitución invariada»³⁰ que, transfiriendo «la responsabilidades públicas hacia abajo y los poderes lo más cerca de la comunidades locales», alcanzan «un sistema institucional verdaderamente plural»³¹. Se trata de intervenciones legislativas ordinarias que si por un

²⁸ Como se lee en el «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni», cit., p. 33 y ss., el incremento de los gastos es alimentada tanto por los pagos de intereses que sigue aumentando (de 10 a 12,6 % del PIB) y por el crecimiento del gasto corriente primario (37,7 a 39,6 % del PIB), sólo parcialmente compensado por la reducción de la cuenta de capital (5.2 a 4.1 % del PIB).

²⁹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Milán, 2002, p. 8.

³⁰ Para un análisis mas profundo véase, entre otros, L. TORCHIA, «Regioni e “federalismo amministrativo”», *Le Regioni*, núm. 2, 2001, pp. 257-266.

³¹ G. D'IGNAZIO y G. MOSCHELLA, «Il federalismo amministrativo in Italia tra principi ed attuazione regionale», *Civitas Europa*, núm. 4, 2000, p. 99.

lado innovan el mismo método de reforma, por el otro, contribuyen a dar un rasgo «neo-municipal» a la sucesiva reforma constitucional³².

El paquete de las reformas Bassanini consiste, principalmente, en la Ley del 15 de marzo de 1997, n. 59, también conocida como «Ley madre» de las reformas. A ésta se añade, primero, la Ley de 15 de mayo de 1997, n. 127 («Bassanini Bis») que acompaña la reforma de la descentralización con la de la simplificación administrativa, con el fin de rediseñar la organización y el funcionamiento de la administración pública, con especial referencia al nivel local. Sigue la Ley de 16 de junio de 1998, n. 191 («Bassanini ter»), que lleva algunos cambios e integraciones a las leyes mencionadas anteriormente, así como las normas sobre formación de los empleados y el trabajo a distancia en las AP. El proceso finaliza con la Ley de 8 de marzo de 1999, n. 50 («Bassanini quater») que representó el primer intento de reforma integral de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la estructura del Consejo de Ministros y de la organización de los ministerios, esbozando una nueva estructura de organización ministerial («accorpamento» por misiones homogéneas y diversificación de los modelos de organización) que se alinea con los modelos de los principales Países europeos.

La Ley 59/1997 traza un camino de especial importancia hacia la reforma de la administración pública y la simplificación de los procedimientos administrativos. Esa confiere al Gobierno la ejecución de una serie de delegaciones que afectan a la descentralización administrativa, la reorganización de los Ministerios y de los Entes públicos nacionales, el empleo público, la autonomía en el sistema de educación e investigación científica y el ingreso, en el sistema de las AA.PP., de nuevos conceptos tales como la

³² Como señala D'Ignazio, con el proceso de reforma empezado por las Bassanini estamos en presencia de un cambio en la relación entre ley y Constitución que «modifica el significado de Constitución, por lo cual no son las disposiciones constitucionales a iniciar el proceso de reforma del regionalismo» sino las reformas legislativas. Respecto a éstas, las nuevas normas constitucionales no hacen más que «reconocer y dar rango constitucional a los cambios institucionales que ya se han producido». G. D'IGNAZIO, «L'attuazione del federalismo amministrativo ed il "nuovo" regionalismo», S. GAMBINO (coord.), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti. Confronti europei* (Spagna, Germania, Regno Unito), Milán, Giuffrè, 2003. cit., p. 223.

planificación estratégica, el control de gestión, la evaluación del desempeño, la «customer satisfaction» y las medidas de digitalización de la administración³³. Sin cambiar la Constitución se transfieren a Regiones, Provincias y Municipios muchas funciones estratégicas hasta aquel momento administradas por el Estado, utilizando como principio básico la subsidiariedad que permite estructurar de forma nueva el sistema de distribución de funciones administrativas entre los distintos niveles de gobierno, acercando al nivel local todas aquellas funciones relacionadas con el cuidado y la promoción de los intereses de las comunidades locales (que no requieren una ejecución unitaria a nivel regional). Como resulta del Informe OECD del 2001 sobre la «Regulatory Reform» en Italia³⁴, se realizan avances positivos con respecto a la calidad de la regulación, la simplificación burocrática y la modernización de la AP.

Tras las reformas legislativas de los años noventa se abrió una fase de profunda reforma del ordenamiento regional a través de tres leyes constitucionales que modificaron el perfil general de la constitución territorial y la dimensión autonómica de los entes territoriales. La Ley constitucional (L. const.) núm. 1/1999 (autonomía estatutaria y forma del gobierno de las regiones con autonomía ordinaria); la L. const. núm. 2/2001 (con la que se aplica una disciplina análoga a las cinco regiones especiales) y la L. const. núm. 3/2001 (completa la reforma del título V de la Constitución) marcan la transición a la «República de las autonomías»³⁵. A partir del artículo 114 Const., «documento de identidad» del nuevo ordenamiento constitucional³⁶, se dibuja un sistema, «República», integrado por una pluralidad de entidades territoriales —Municipios, Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones— colocadas sobre el mismo plano junto al Estado. Se reconoce

³³ F. BASSANINI, «Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)», <http://www.astrid-online.it>, 2010, pp. 2-3.

³⁴ OECD (2001), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy 2001*, OECD Publishing.

³⁵ Así, T. GROPPI - M. OLIVETTI (coord.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Turín, Giappichelli, 2003.

³⁶ M. OLIVETTI, «Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1.º comma)», T. GROPPI-M. OLIVETTI (coord.), *op. cit.*, p. 42.

la igual dignidad de las diversas autoridades territoriales autónomas (incluyendo el Estado), sin excluir, evidentemente, las diferencias en las competencias y garantía constitucional, expresadas en los artículos siguientes.

Sin entrar en la descripción puntual de esta reforma constitucional, nos limitamos a decir como mucho de las enmiendas que han sido mera codificación de elementos ya presentes en la Reforma Bassanini. Es el caso de la constitucionalización del ya mencionado principio de subsidiariedad en el art. 118 de la Constitución, que expresa un alma municipalista con referencia a la descentralización de las funciones administrativas: los Municipios son las entidades depositarias de la generalidad de las funciones dentro de un sistema ajustado a la regla de la subsidiariedad con los corolarios de la diferenciación y adecuación.

En el plan de los datos, esta tercera etapa —2001 a 2009— muestra, otra vez, una tendencia a la alza de los gastos totales respecto al PIB (llegando a un 52,5 % del PIB), pero menos intensa que la experimentada en años anteriores³⁷. El incremento que se realiza en el período 2008-2009 refleja, de hecho, los efectos de la crisis económica que ha supuesto una reducción del PIB real del 1,2 % en el 2008 y de un 5,5 % en el año siguiente. En esta fase el proceso de modernización y de producción de «best practices» se paraliza empezando una tendencia negativa exasperada por la crisis económica global. Esto porque, como advierte atenta doctrina, «la fase de implementación es crucial» también porque «ninguna reforma nace perfecta, y sólo en el momento de su aplicación aflora lo que no ha funcionado, lo que debe ser corregido, revisado, completado»³⁸. Lo que ha faltado ha sido «aquella obra de mantenimiento ordinario y extraordinario, lo que permite corregir las piezas del plan de reforma, aunque sólo los detalles, que impiden el funcionamiento correcto y convincente de toda la reforma»³⁹.

³⁷ En esta etapa el gasto de capital tiende a aumentar (aumento de 4.4 %) y la incidencia de los gastos corrientes primarios se eleva en dos puntos porcentuales (desde el 37,1 % en el 2000 a 39,1 % en el 2007, mientras llega a 43,5 % en 2009). Así en «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni», cit., p. 34.

³⁸ F. BASSANINI, «Vent'anni di riforme», cit., p. 7.

³⁹ F. BASSANINI, «Vent'anni di riforme», cit., p. 7

La última etapa analizada, 2010-2011, muestra, sin embargo, una nueva reducción y rápida del gasto sobre el PIB, hasta dos puntos porcentuales (al 50,5 % en el 2011). Este dato debe leerse en función a la disminución del gasto corriente primario de casi un punto porcentual del PIB (42,6 %) y de un punto y medio, aproximadamente, de gasto de capital. Resulta muy interesante el análisis del gasto con referencia a los distintos niveles de las AA.PP (centrales, locales e instituciones de seguridad social). Tomando como referencia el periodo 1990-2011, se observa una reducción importante del gasto de las AA.PP centrales respecto al PIB (de 16,1 % en el 1990 al 11,2 % en el 2011); un aumento significativo en el gasto de las instituciones de seguridad social (de 12,9 % al 19,3 % del PIB) mientras que aumenta de forma modesta el gasto de las AA.PP locales (de 13,9 % a 15,1 %). Esto significa que cambia la composición del gasto primario de las AA.PP.; a una disminución del peso relativo del nivel central se corresponde el aumento, en el gasto, de las instituciones de seguridad social⁴⁰.

Además, no podemos olvidarnos de los efectos financieros producidos por la imponente transferencia de nuevas funciones administrativas a Regiones y a los entes locales de acuerdo a las disposiciones de la llamada «reforma Bassanini» y los decretos legislativos de aplicación adoptados en la segunda mitad de los noventa. Tomando como referencia el periodo 2001-2011, la comparación entre sub-sectores de la AP parece relativamente más homogénea; dentro del sector relativo al nivel local, destaca la disminución del peso de Regiones y Municipios respecto al aumento producido por las autoridades locales de salud. En relación con el consumo intermedio, se reduce el peso relativo del nivel central y de las instituciones de seguridad social, mientras que aumenta el peso de las AA.PP locales⁴¹. Con referen-

⁴⁰ Véanse las tablas 1-6 «Spesa primaria per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL» y 1-10 «Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL e composizione percentuale», en «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni», cit., pp. 43, 44.

⁴¹ Véase la tabla 1-13 «Consumi intermedi per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale

cia a los gastos de capital (neto de las desinversiones), hay una reducción por lo que concierne las AA.PP del nivel local y el consiguiente aumento por parte de las instituciones de seguridad social, y, especialmente, de las AA.PP centrales. Las inversiones en el gobierno local en 2011 son inferiores a los niveles en términos absolutos en 2001. Dentro del sub-sector local, los datos muestran una disminución del gasto de Regiones y Municipios, mientras que hay un incremento del gasto de las autoridades locales de salud que, sin embargo, presentan, como las entidades locales, una fuerte caída en el período 2010-2011⁴².

En el período 2008-2012 los gastos de las estructuras periféricas de la AP superan los 80 mil millones de euros anuales, con una tendencia a bajar al final del período (los datos disponibles para el 2012 se refieren a la estimación inicial)⁴³ y, además, un análisis de los costos económicos muestra que en el período considerado el componente de gastos más importante está representado por el personal.

e crescita nominale cumulata « y la gráfica 1-9 «Consumi intermedi per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata», en «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni», cit., p. 47, 48.

⁴² Véase la tabla 1-14, «Investimenti al netto delle dismissioni per sottosectore e comparto delle Amministrazioni pubbliche» y la gráfica 1-10, «Investimenti al netto delle dismissioni per Stato e Enti di previdenza delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011», en «Rapporto sulla spesa delle amministrazioni», cit., p. 49.

⁴³ Como se lee en AA.VV., «PARTE III», *op. cit.*, p. 351 y ss., casi la mitad de los gastos de la «periferia» (hablamos de más de 40 millones de euros al año) son atribuibles al Ministerio de Educación, Universidades e Investigación (MIUR). Aparte de éste, las administraciones que tienen el nivel más alto de gastos entre las estructuras periféricas son el Ministerio de Defensa, que absorbe más o menos 19 mil millones de euros por año en el período considerado (casi un 47 % de los costos totales de las estructuras periféricas del Estado, con exclusión del Ministerio de Educación); el Ministerio del Interior, con casi 8 mil millones de euros por año (19 % de los costos totales, excluido el Ministerio de Educación); el Ministerio de Justicia, con más de 7 mil millones de euros al año (17 % de los costos totales, excluido el Ministerio de Educación). En fin, el Ministerio de Economía y Finanzas que absorbe más de 4 mil millones de euros al año.

Según las previsiones del «Documento di economia e finanza» (DEF) del 2013⁴⁴ —que incluye los datos tendenciales de la cuenta económica de la AP, el saldo efectivo y la deuda, tanto en el complejo que desglosado por los diferentes subsectores en los que la AP está articulada (central, territoriales y entes de la seguridad social)⁴⁵— el endeudamiento neto de las AA.PP en el 2012 baja al 3% del PIB, en línea con las recomendaciones europeas, logrando así una mejora de 0,8 puntos porcentuales en comparación con el resultado registrado en el 2011 (-3,8 %) ⁴⁶.

El dato concerniente la «Deuda de las Administraciones Públicas por subsector»⁴⁷ en porcentaje del PIB presenta una tendencia creciente no solo con respecto al 2012 (124,3%) sino con referencia al mismo valor estimado para el 2013 (126,9%) en el DEF. De hecho, en la «Nota di Aggiornamento del DEF» de septiembre de 2013, la relación deuda/PIB para el 2013 es igual a 129,3%⁴⁸. Esto se debe principalmente a la revisión en alza de las necesidades financieras del sector público, incluso como resultado de la

⁴⁴ El «Documento di Economia e Finanza» (DEF) representa el eje central del ciclo de programación económica-financiera y de presupuesto, puesto que a través de este instrumento el Gobierno recoge y organiza los resultados del análisis y las instrucciones procedentes por los entes territoriales, estableciendo la maniobra total constituida por el presupuesto y la ley de estabilidad. La presentación del DEF es una obligación impuesta por la Ley 196 de 2009 (modificada con la Ley n. 39 de 2011), que el Gobierno está obligado a adoptar para asegurar el cumplimiento de los plazos del semestre europeo.

⁴⁵ Además de esto, identifica los objetivos de la política de la PA y la articulación de la maniobra necesaria para lograr los objetivos y muestra el contenido del Pacto de convergencia, del pacto de estabilidad interna y de las sanciones para los entes territoriales en caso de incumplimiento de las disposiciones establecidas.

⁴⁶ Documento di Economia e Finanza 2013 - Sezione I - Programma di Stabilità dell'Italia, http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2013/documenti/Def_1.PDF, pp. 18-19.

⁴⁷ Documento di Economia e Finanza 2013, cit., p. 32.

⁴⁸ Ministerio de Economía y Finanzas, «Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, 2013», 20 de septiembre de 2013: http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2013/documenti/NOTA_AGG_DEL_DEF_8-10-2013.pdf, especialmente la tabla IV.5, p. 35.

decisión de desbloqueo del pago de deudas comerciales de las AA.PP hacia sus proveedores (Decreto-Ley [D.L.] núm. 35/2013)⁴⁹. Como muestran los datos sobre a la «Evolución de la relación Deuda/PIB» del DEF⁵⁰ la tendencia es en crecimiento hasta el 2015 a raíz de las necesidades financieras del Sector Público.

3.2. Un «paseo» en la reciente ola de reformas de la Administración Pública: un nombre nuevo («spending review») para un viejo trayecto

En el panorama actual de reformas y recortes del gasto público, muchas y diferentes intervenciones legislativas han hecho hincapié en la necesidad de racionalizar los gastos realizados por el Estado y las estructuras periféricas. El precedente «gobierno Monti» ha puesto en marcha un proceso integralmente dedicado a la «spending review» entendida en la perspectiva de la reducción de los despilfarros que se esconden en el gasto corriente de las AP central y locales. En este contexto cabe colocar el programa extraordinario de análisis y evaluación del gasto público con el fin de superar tanto la lógica de los «recortes lineales» a las dotaciones del presupuesto, como el criterio del «gasto histórico». Este proceso, implantado en el sistema de las decisiones presupuestarias por la nueva ley de finanzas públicas y contabilidad (L. 196/2009), ha ido desarrollándose a través de medidas concretas y operativas introducidas por actos normativos urgentes.

El primer «paquete» de medidas está formado por las contenidas en el D.L. núm. 98/2011, «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», que en su art. 9 establece que se dará «lugar a un ciclo de «spending review» orientada a la definición de las necesidades estándares propios de

⁴⁹ D. L. núm. 35/2013 «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonche' in materia di versamento di tributi degli enti locali»: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2013-04-08;35>.

⁵⁰ «Documento di Economia e Finanza 2013», cit., gráfica III.4, p. 33.

los programas de gasto de la administración central del Estado». Esta acción incluye la identificación de los puntos críticos «en la producción y prestación de servicios públicos, incluso los relativos a la posible duplicación de estructuras y las estrategias viables para la mejora de los resultados alcanzables con los recursos asignados».

A través de estas medidas se han planeado una serie de recortes muy significativos en ámbitos clave. Así, por ejemplo, con respecto al sector de la sanidad, en el debate circulaban propuestas de recortes posibles de 97 mil millones, es decir el 89% del gasto total de la sanidad pública⁵¹; hecho que llevó a comentarios muy duros acerca de un golpe severísimo ocasionado a los fundamentos del modelo de Estado de bienestar italiano⁵². Eso ha abierto la puerta a un largo debate sobre los costes sociales de las reformas de recortes financieros, cuyo impacto se añade a otras medidas legislativas nacionales adoptadas en el sector del trabajo; es el caso de la conocida reforma «Fornero»⁵³.

Con referencias a las administraciones periféricas del Estado «se proponen metodologías específicas para cuantificar sus necesidades, incluso a

⁵¹ CGIL, «Spending review: per riqualificare la spesa o per tagliare ancora sanità e welfare?», 2012, http://www.cgil.it/Archivio/Welfare/Salute%20Mentale/Spending_review_sanita_CGIL.pdf.

⁵² E. BORGHI «The impact of anti-crisis measures» cit., pp. 4-5: «With the amendments brought in by the conversion law of July 2011, the package, which had originally been set at EUR 40 billion, was increased to around EUR 48 billion. This increase was almost entirely due to higher revenue, an imbalance already present in the original version, especially with the increase in excise duties on petrol, and higher medical fees [ticket sanità] and pension solidarity contributions».

⁵³ Art. 24 del D.L. núm. 201/2011, «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» (<http://www.governo.it/backoffice/allegati/65684-7206.pdf>).

Sobre la relación crisis-derechos sociales véanse, entre otros, S. GAMBINO - W. NOCITO, «Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto», www.astrid-online.it, núm. 13/2012 y F. BALAGUER CALLEJÓN, «El final de una época dorada: una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional», AA.VV., *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*. Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 99-121.

efectos de la asignación de recursos en el contexto de su presupuesto general» (art. 9 D.L. 98/2011). Aspecto que viene retomado en consideración por el D.L. núm. 138/2011 «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertido con la Ley 14 de septiembre de 2011 n. 148⁵⁴.

Sigue en esta misma línea, el D. Lgs. de 6 de septiembre de 2011, núm. 149 «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42»⁵⁵, que introduce un control parlamentario sobre el nivel de convergencia entre el gasto estatal y las necesidades estándar de los programas de gasto de las AA.PP central y periféricas (presentado cada año a las Cámaras y al Gobierno). Además, en el Informe «Elementi per una revisione della spesa pubblica» (elementos para una revisión del gasto público) del 2012⁵⁶, se cuantifica el así llamado «gasto atacable», es decir el gasto que puede formar objeto de revisión en el medio y largo plazo. Dentro de esto, la cuota más grande es representada por el gasto de los entes locales de salud (33%), seguido por Regiones, Municipios y Provincias (24,3%), Estado central, entes de la AP central, entes de seguridad social (37,4%) y Universidades y otros entes locales (5,2%). Un nuevo ciclo de *spending review* ha sido llevado a cabo con el D.L. núm. 52/2012 «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica» (convertido con la Ley núm. 94/2012)⁵⁷, que prevé la institución de un Comité interministerial para la revisión del gasto público. Sigue el D. L. núm. 95/2012 «Disposizioni urgenti per la

⁵⁴ Ley 14 de septiembre de 2011, núm. 148 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari»: http://www.sistri.it/Documenti/Allegati/LEGGE_148_DEL_14_SETTEMBRE_2011.pdf.

⁵⁵ <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-09-06;149>.

⁵⁶ http://leg16.camera.it/temiap/temi17/Revisione_spesa_Rapporto%20Giarda%208%20maggio%202012.pdf.

⁵⁷ <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-05-07;52>.

revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario» (convertido con la L. n.135/2012)⁵⁸ orientado a reducir el gasto en bienes y servicios, sobre la base del análisis realizado por el Comisario extraordinario para la revisión de los gastos.

La «avalancha» normativa que se está desarrollando principalmente en el marco de la «spending review» a través de las citadas medidas urgentes, pone de manifiesto un problema que según la perspectiva tomada en nuestro análisis parece central: la AP, sobre todo en su dimensión periférica, es una colección de distintos capítulos de gasto por reducir sin una «pars construens»⁵⁹. El impacto de las medidas financieras sobre el centro y las periferias es ciertamente asimétrico y eso produce un desequilibrio en el sistema descentralizado de administración ya experimentado con la reforma Bassanini. Mientras a nivel central las AA.PP deben establecer medidas correctivas eficaces en relación con los objetivos de ahorro concretamente asignadas a cada Ministerio, con las AA.PP locales se interactúa a través el Pacto interno de estabilidad y la disminución de recursos fiscales que les corresponden, con reflejos claros en la oferta de servicios públicos y en las políticas territoriales de bienestar.

El proyecto de una administración más eficiente e imparcial, más cercana a los ciudadanos y a sus exigencias, más flexible y modernizada, entonces como ahora, constituye el eje central de una hipotética reforma de la AP que, todavía, sigue teniendo un carácter sectorial. Las más recientes disposiciones normativas en tema de racionalización en las AA.PP (D.L. 101/2013)⁶⁰ son una muestra. En este mismo contexto se encaja, también,

⁵⁸ <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012;95>

⁵⁹ Véase G. GARDINI, «Editoriale. Le autonomie ai tempi delle crisi», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 3/2011, pp. 457-58.

⁶⁰ D. L. Núm. 101/2013 «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertido con Ley 30 de octubre de 2013 núm. 125: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/10/30/13A08778/sg>. En la misma línea interpretativa veáanse U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, «Riforma della PA: un ritorno al passato», www.pubblicoimpiego.ilsole24ore.com.

el D.L. núm. 5/2012, conocido como «Semplifica Italia»⁶¹: un paquete de medidas destinadas a disminuir el peso burocrático impuesto a los ciudadanos y a las empresas y a estimular el desarrollo de algunos ámbitos estratégicos para el crecimiento económico. Efectivamente, si miramos a la «performance» del sistema de administración italiano en el contexto europeo, en el 2012 Italia se coloca entre los 15 Estados miembros caracterizados por un rendimiento muy bajo (junto a Grecia, Bulgaria y Rumania)⁶². Sin embargo medidas como el D.L. 5/2012 si, por un lado, constituyen una respuesta a estas evidencias proporcionadas por el «bench marking» europeo, por el otro no se desmarcan del trayecto antiguo. Es decir, la redistribución de poderes y funciones, la simplificación de los procedimientos y la necesaria reducción en términos de recursos financieros y humanos no se acompaña con una racionalización de las estructuras centrales de la AP. Esto produce, evidentemente, una estructura administrativa esquizofrénica que sigue acumulando y contribuyendo a la deuda pública en un marco de intervenciones legislativas que —a diferencia del pasado (Bassanini)— parecen orientadas principalmente al ahorro como objetivo en sí mismo y no necesariamente como medio para alcanzar una mejora de la calidad.

4. ESCENA III. RECENTRALIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: LAS REFORMAS «PEDIDAS» POR LA UE

La crisis global simplemente ha puesto de manifiesto debilidades ya existentes. El plan económico sufre una combinación de factores negativos

⁶¹ D. L. núm. 5/2012 «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo»: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-02-09;5!vig>.

⁶² Véanse los datos y los resultados de la conferencia «The Path to Growth: Achieving Excellence in Business Friendly Public Administration», Bruxelles, 29 de octubre de 2013: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/high-level-conference/index_en.htm.

que se alimentan el uno del otro, es decir un crecimiento moderado acompañado por un alto nivel de deuda pública y una capacidad limitada de préstamo de los bancos. Estos factores se ven agravados por la debilidad de la demanda externa y la persistente crisis de confianza en la Unión Monetaria Europea, de los que deriva una espiral de efectos negativos. La brecha con los países más ricos de la OCDE ha ido aumentando; si en Italia se ha acercado bastante a los niveles más altos en el periodo entre 1970 y 1995, la convergencia ha ido cambiando y las diferencias han crecido en los años sucesivos⁶³. De entre las recomendaciones propuestas por la OCDE, ocupan una posición particular las que afectan el sector público y solicitan una mejora de la eficiencia que podría derivarse, entre otras, de la promoción de un nivel de competencia mayor en la prestación de los servicios públicos; del uso generalizado de los indicadores de «performance» en la AP; del fortalecimiento de los mecanismos de control de las decisiones normativas y de gastos; de la introducción de instrumentos para promover la integridad y combatir la corrupción en las estructuras actuales de las AA.PP.; de la evaluación de los mecanismos de acción reguladora a nivel regional y de la aplicación de las reformas legislativas y la dirección del progreso en el ámbito de la simplificación administrativa.

A un nivel más general, la crisis económica y financiera y la recesión que amenazan desde el 2007 la economía mundial, han llevado a la UE a una amplia revisión de su gobernanza para lograr el fortalecimiento de las herramientas y procedimientos para una política presupuestaria más restrictiva, asegurar la solidez financiera del espacio europeo e incrementar sus perspectivas de desarrollo. El trayecto europeo en la toma de decisiones para solucionar, o por lo menos contener, los efectos de la crisis han estado ca-

⁶³ Resulta muy claramente de la gráfica 1 «Il livello di reddito e la produttività sono scesi al di sotto della media dei Paesi OECD più ricchi», p. 2, Informe OCSE «Italia. Dare slancio alla crescita e alla produttività», septiembre de 2012, <http://www.oecd.org/about/publishing/ItalyBrochureIT.pdf>. En el Informe se subraya la conexión entre esta tendencia negativa y el débil aumento de la productividad del trabajo que se debe a un ambiente no propicio para la innovación y para hacer negocios, además de la falta de acumulación de capital humano.

racterizados por medidas cuya base jurídica tiene naturaleza distinta, adscribiéndose al Derecho europeo, originario o derivado, en sentido estrecho o al método intergubernamental del Derecho internacional. A partir de la adopción del «Semestre europeo» en septiembre de 2010⁶⁴, siguiendo con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)⁶⁵ a través el conocido «Six Pack»⁶⁶, el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gober-

⁶⁴ Con la introducción del «Semestre europeo» la coordinación de las políticas económicas nacionales, tanto las presupuestaria cuanto las estructurales, se convierten, de hecho, en «ex ante». A partir de 2011, el primer semestre de cada año se caracteriza por un ciclo de intensa cooperación política entre las instituciones de la UE y los 27 Estados miembros, que afecta la agenda económica y la supervisión de los presupuestos nacionales. Se proporcionan, por tanto, una serie de procedimientos que deben ser adoptados en los primeros seis meses del año, por lo cual los Estados miembros están obligados a definir y planificar las políticas presupuestarias y económicas nacionales, de conformidad con las decisiones de otoño del Consejo Europeo.

⁶⁵ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, formalmente, está constituido por la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 y dos Reglamentos: el Reglamento 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas («Reglamento de supervisión») y el Reglamento 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo («Reglamento de procedimiento»). Ambos reglamentos fueron reformados en junio de 2005 mediante el Reglamento (CE) núm. 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97, y el Reglamento (CE) núm. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97. Además, caben en este núcleo de la estabilidad la Resolución del Consejo Europeo (97/C 236/01) y otros documentos no propiamente normativos como el Código de Conducta adoptado por el Consejo del ECOFIN el 10 de julio de 2001, sustituido por «Specifications on the implementations of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of the Stability and Convergence Programmes», aprobado por el Consejo ECOFIN el 11 de octubre de 2005.

⁶⁶ El «Six Pack» está compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva: Reglamento (UE) no 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (UE) no 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los

nanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG)⁶⁷, el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)⁶⁸ (y precedentemente la reforma del art. 136 TFUE y la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera [MEEF] y del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera

desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) no 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) no 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) no 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; en fin, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

⁶⁷ Tratado firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 Estados miembros de la UE (todos excepto la República Checa y el Reino Unido). Sobre la naturaleza internacionalista del Tratado y las vinculaciones sobre los Estados miembros véase C. CLOSA MONTERO, «Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro» - ARI 15/2012, Real Instituto Elcano (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI15-2012). Como subraya el autor: «El nuevo Tratado se construye formalmente como un tratado independiente de derecho internacional público. Naturalmente, esto es sólo un artificio técnico, no sólo porque el TECG sólo tiene sentido en relación a la UE sino también porque el Tratado contiene vínculos sustantivos explícitos con la UE, por ejemplo: la exigencia de coherencia con la legislación de la UE y su carácter subsidiario en relación a los tratados de la UE; la participación de las instituciones de la UE en la ejecución de la política en el marco del nuevo tratado; y la referencia explícita a su incorporación a los Tratados de la UE dentro de cinco años a lo sumo después de su entrada en vigor».

⁶⁸ El MEDE ha sido establecido tras la reforma del art. 136 TFUE (según el procedimiento establecido por el art. 48 TUE). Sin embargo, la relación entre art. 136 TFUE y MEDE no queda clara, como demuestra la decisión Pringle del TJUE (Pringle, C-370/12 Pringle, www.curia.europa.eu). Sobre Pringle véase: B. DE WITTE-T. BEUKERS, «The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle», *Common Market Law Review*, n. 3/ 2013, pp. 805-848.

[FEEF])⁶⁹, los Estados miembros reaccionan con reformas internas, normalmente de naturaleza constitucional, que se construyen «como un auténtico “pacto interno de estabilidad presupuestaria”»⁷⁰.

Es notorio que el TCEG pretende garantizar el equilibrio de «la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante», añadiendo que esa finalidad «se considerará respetada si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado»⁷¹. En línea con lo que ya está establecido en el «Pacto Euro Plus», el TCEG «obliga» —además a través de una fuente del derecho internacional, sin embargo, concebido como parte integrante del Derecho europeo— a la constitucionalización de la «regla de oro», es decir fomenta la adopción de una norma interna que imponga la limitación de los déficit públicos y la vuelta al equilibrio presupuestario de las cuentas públicas. Esta norma tendría que ser adoptada con fuentes caracterizadas por una especial resistencia pasiva con el fin de garantizar su efectividad de manera permanente e intangible por las diferentes mayorías en el poder, y aplicable a todos los niveles de gobierno, incluso las autonomías territoriales.

⁶⁹ Para un análisis más profundo de estas medidas véase, G. BIANCO, «The New Financial Stability Mechanisms and Their (Poor) Consistency with EU Law», EUDO working paper, 2012, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23428/RSCAS_2012_44.pdf?sequence=1.

⁷⁰ V. RUIZ ALMENDRAL, «La estabilidad presupuestaria en la Constitución española», ponencia presentada en las V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Brindisi-Lecce (Italia), 14 y 15 de septiembre de 2012, <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/Violeta.pdf>. De la misma autora véase, también, «Estabilidad presupuestaria y Reforma Constitucional», *Civitas. Revista española de derecho europeo*, núm. 41, 2012, pp. 33-110.

En una perspectiva de derecho comparado aborda el tema A. L. Bar Cendón, «La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 59-87.

⁷¹ Art. 3.1 b) TCEG, <http://www.boe.es/boe/dias/2013/02/02/pdfs/BOE-A-2013-1118.pdf>.

La parte más conocida del art. 3 del TCEG es, de hecho, la que establece la incorporación de un precepto de tal forma en el Derecho nacional⁷², como de hecho ha pasado en el caso del ordenamiento italiano objeto de este trabajo. Conviene recordar que el art. 3 del TCEG se aplica también a las administraciones públicas regionales y locales, como se desprende de la referencia hecha por el art. 4 del TCEG al Protocolo 12 a los Tratados europeos dedicado al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Efectivamente, el art. 2 del Protocolo 12 aclara que con «público» se refiere a «lo perteneciente a las administraciones públicas, es decir, a la administración central, a la administración regional o local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el sistema europeo de cuentas económicas integradas».

A un nivel más específico en este párrafo intentaremos contestar a la siguiente pregunta: ¿Cómo se reflejan los cambios/obligaciones europeas en el sector público? ¿Cuál es el impacto sobre el sistema de AP en Italia? ¿Qué dirección siguen las soluciones nacionales tomadas en lo relativo a la organización territorial por lo concierne las relaciones centro-periferias? ¿Se trata de reformas improvisadas y rapsódicas por el hecho de estar dirigidas a los mercados más que al contexto jurídico-político? ¿Las medidas de reajuste (sobre todo de desarrollo legislativo) cambian la cara de las AA.PP territoriales?

Partiendo desde la presuposición según la cual existe una fuerte interdependencia entre medidas de reforma económica e instrumentos de mejora

⁷² Art. 3.2 TCEG: «Las normas establecidas en el apartado 1 se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales. Las Partes Contratantes establecerán a escala nacional el mecanismo corrector mencionado en el apartado 1, letra e), sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea, relativos en particular a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora que se adopte, igualmente en caso de circunstancias excepcionales, y a la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas establecidas en el apartado 1. Dicho mecanismo corrector respetará plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales».

de la organización territorial, quizás el caso italiano pueda resultar de particular interés puesto que la crisis es un elemento casi «genético» o consustancial del ordenamiento jurídico-económico, aunque nunca se llegó a fijar una dirección tan precisa y contundente de política económico-financiera en el propio texto de la Constitución.

En realidad, el problema del incremento progresivo de la deuda pública se tomó en serio cuando el Banco Central Europeo (BCE) envió una carta al Gobierno italiano, en el que pidió que se adoptaran políticas económicas orientadas a una liberalización amplia del mercado económico, a una flexibilización más evidente en el sector laboral⁷³ y a un replanteamiento del sistema «multinivel» de AA.PP. Desde entonces empieza la larga marcha de medidas anti-crisis de naturaleza no solo urgente y gubernamental sino, también, constitucional. En este trayecto se inserta la problemática Ley constitucional (L.c.) de 20 de abril de 2012, núm. 1 «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»⁷⁴, que reforma los artículos de la Constitución principalmente relacionados a la regulación de la dimensión económico-financiera del ordenamiento jurídico, poniendo manifiesto que el problema del déficit público ya no es un problema de «naturaleza coyuntural» sino un «problema estructural»⁷⁵. De acuerdo con la

⁷³ En la carta enviada de forma confidencial por el BCE al Gobierno italiano el 5 de agosto de 2011 y firmada por el presidente Jean Claude Trichet y Mario Draghi, se da indicación de las medidas urgentes contra la especulación, que deben ser adoptadas por el Gobierno italiano para «fortalecer la reputación de su firma soberana y su compromiso con la sostenibilidad fiscal y las reformas estructurales»; entre estas, la medidas de liberalización, la reforma del mercado laboral, del sistema de pensiones públicas y de las AA.PP.

⁷⁴ Texto disponible en <http://www.astrid-online.it/COSTITUZIO/Atti-parla/Introduzio/Legge-cost.-20-aprile-2012—n1.pdf>.

La reforma constitucional n. 1/2012 parece caracterizada por unos rasgos tales como «la ausencia de decisiones definitivas y el reenvío a decisiones legislativas sucesivas en cuanto a la definición de la reglas y de las excepciones con respecto al equilibrio presupuestario». Así, C. TUCCIARELI, «Pareggio di bilancio e federalismo fiscale», *Quaderni costituzionali*, núm. 4, 2012, p. 799.

⁷⁵ C. TUCCIARELI, *op. cit.*, p. 800.

L.c. núm. 1/ 2012, el legislador nacional ha reformado los arts. 81, 97, 117 y 119 de la Constitución, introduciendo un principio general, según el cual todas las AA.PP deben garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos del presupuesto⁷⁶ y la sostenibilidad de la deuda, mientras que se observan las normas establecidas por la Unión Europea en materia económica y financiera. Además, remite a una «ley marco» reforzada⁷⁷ (adopción por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara) las medidas de detalle y de actuación (art. 1.5, L.c. núm. 1/2012 en el nuevo art. 81.6 Const.).

El art. 81⁷⁸ de la Constitución menciona, ahora, de forma expresa al «principio de equilibrio presupuestario» (la verdad es que éste se podía de-

⁷⁶ Sobre la distinción textual entre las expresiones «cierre en par de los presupuestos», utilizado en el título de la L.c. núm. 1/2012, y «equilibrio entre ingresos y gastos» utilizada a lo largo de la misma ley en sus disposiciones, véase R Dickmann, «Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea», *federalismi.it*, núm 10/2012, según el cual esta evidente diferencia «muestra que, lejos de haber querido constitucionalizar una regla de contabilidad, el legislador constitucional haya intervenido directamente en el contexto de la política económica nacional, vinculando, incluso en cuanto a la legalidad constitucional, las herramientas de finanzas públicas nacionales y regionales a las normas europeas en materia de gobernanza económica» (traducción nuestra).

En esta misma línea, N. D'AMICO-S. SILEONI, «Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio», http://www.astrid-online.it/rassegna/06-02-2013/Damico-e-Sileoni_pareggio-di-bilancio_ASTRID_25-gennaio-2013.pdf, 25 gennaio 2013, que subrayan la mayor flexibilidad del concepto de «equilibrio presupuestario» respecto a la rigidez del «cierre en par» según una «visione dinamica del principio dell'equilibrio, grazie alla quale in caso di gap negativo la regola è rispettata in presenza di un disavanzo, nell'ambito di un saldo strutturale di medio periodo in pareggio» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede consultiva, «Parere in ordine al disegno di legge costituzionale AS 3047», delibera n. 3/2011/CONS, pp. 2-3).

⁷⁷ N. LUPO, «La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti», Ponencia presentada en la Conferencia *Costituzione e pareggio di bilancio*, 18 de mayo de 2012, Universidad Luiss Guido Carli, Roma, ahora en Il Filangieri. Quaderno 2011, Napoli, Jovene, octubre de 2012.

⁷⁸ Véase la versión reformada y antigua del art. 81 Const: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana_agg2012.pdf.

ducir también de la antigua versión de la previsión constitucional) con la consecuencia ineludible de limitar la autonomía y el poder de toma de decisiones del Parlamento en orden a las disposiciones que afectan el presupuesto estatal. El principio del equilibrio presupuestario lo encontramos, también, en las otras disposiciones reformadas, es decir, el art. 97⁷⁹ donde se extiende su ámbito de aplicación a todas las AA.PP y el art. 119, núcleo esencial del así llamado (e inacabado) federalismo fiscal, en el que se establece que «Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones tienen autonomía financiera de ingresos y gastos en el respecto del equilibrio de sus presupuestos respectivos, y participan en garantizar el cumplimiento de las limitaciones económicas y financieras que se derivan de la Unión Europea». Además, el párrafo 6 del mismo art. 119 Const., modificado, no parece permitir a las Regiones la posibilidad de endeudarse en función anticíclica⁸⁰: a diferencia del Estado, al que sólo está permitido endeudarse para rembolsar la deuda en vencimiento. Única hipótesis viable de endeudamiento para Regiones y Entidades Locales es la prevista en caso de financiación de gastos de inversión, sin embargo subordinada a unas condiciones precisas: «la definición simultánea de los planes de amortización, y siempre que el conjunto de las instituciones de cada Región, respete el equilibrio presupuestario». Esta última previsión, que parece suponer un criterio de «solidaridad colectiva», plantea la necesidad de cambios incluso en el sistema de relaciones entre Regiones y Entidades Locales donde las primeras tendrán que asumir un papel de coordinación cada vez más incisivo⁸¹.

La reforma constitucional toca el sistema de distribución de competencias entre Estado y Regiones trasladando la «armonización de los presupuestos públicos» a la categoría de las competencia legislativas exclusivas del

⁷⁹ Art. 97 Const.: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

⁸⁰ Como afirma también G. PITRUZZELLA, «Editoriale. La crisi e l'Europa delle Regioni», *Le Regioni*, 2011, pp. 1125-1129, p. 1128.

⁸¹ C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, p. 809.

Estado (art. 117.2 Const.)⁸², considerado, por la doctrina, como una señal del cambio de rumbo respecto a la trayectoria autonomista encabezada por la reforma constitucional del Título V del 2001⁸³.

En realidad, esta reforma constitucional representa la punta de un iceberg cuya construcción había ya empezado con las medidas anticrisis adoptadas bajo el gobierno Monti. El «chantaje financiero»⁸⁴ al que han sido sometidos los entes territoriales emerge claramente del análisis de los numerosos decretos legislativos adoptados entre el 2009 y el 2013.

La legislación de emergencia está integrada por medidas que, por un lado, se reflejan directamente sobre la estructura institucional de los entes territoriales y, por el otro, prevén recortes a las cuotas de financiación estatal transferidas a Regiones y entes locales, en muchos casos infringiendo

⁸² Modificando la letra e) del segundo párrafo y el tercero párrafo.

⁸³ La armonización de los sistemas de contabilidad y de los esquemas de presupuesto de las AA.PP. están mencionados entre los principios y las directrices establecidos por la Ley de 5 de mayo de 2009, núm. 42 «Delega al el Gobierno en materia de federalismo fiscal, en aplicación del art. 119 de la Constitución». Sobre esta base, el D. Lgs. De 23 de junio 2011, n. 118 «Disposiciones sobre la armonización de los sistemas contables y de los esquemas de presupuesto de las regiones, de las autoridades locales y sus organizaciones, de conformidad con los arts. 1 y 2 de la Ley de 5 de mayo 2009 n. 42» y el D. Lgs. de 31 de mayo 2011, n. 91 «Disposiciones sobre la actuación de lo establecido por el art. 2 de la Ley de 31 de diciembre de 2009, n. 196, relativa a la adaptación y armonización de los sistemas de contabilidad» con referencias a las demás AA.PP., regulan la materia según un régimen que estará vigente a partir de 2014 (en mientras, de acuerdo al art. 36 del D. Lgs. núm. 118/2011, se prevé —dos Decretos del Presidente del Consejo de los Ministros, del 28 de diciembre de 2011— la puesta en marcha del régimen de forma experimental). Como señala Collevicchio, esta disciplina deja muchos problemas sin solución a partir de la problemática convivencia entre exigencia de armonización, por un lado, y la existencia de disciplinas distintas de los sistemas de contabilidad, puesta la diversidad de las instituciones a las que se refieren. M. COLLEVICCHIO, «L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale», *La Finanza Locale*, núm. 3/2012, p. 60.

⁸⁴ G. MAZZOLA, «Le regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo», 2012, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/06/Mazzola_Regioni_riforme-Cost_crisi_federalismo.pdf.

el principio constitucional de la autonomía (art. 5 Const.)⁸⁵. Es el caso, por ej., del Decreto ley 138/2011, luego convertido con la Ley 148/2011, cuyo art. 14⁸⁶ impone a las Regiones la reducción del número de miembros de los consejos regionales (a pesar de que la organización interna es competencia exclusiva de las Regiones), estableciendo, además, medidas favorables para las Regiones que consiguen ajustarse a lo previsto en el mismo decreto⁸⁷. Aunque disposiciones como ésta reduzcan la esfera de autonomía de la que gozan las Regiones con respecto a su propia «forma» de Región, la CC las declara constitucionalmente viables porque se consideran «consecución de los objetivos fijados en el ámbito de la coordinación de las finanzas públicas» (SCC 198/2012)⁸⁸. Este régimen afecta a las Regiones ordinarias, mientras que —como declara el mismo TC en la sentencia citada— con respecto a la Regiones Especiales, la disciplina de los órganos y de sus miembros será establecida por sus Estatutos, aprobados por ley constitucional, que garantizan las condiciones especiales de sus autonomías (de

⁸⁵ S. MANGIAMELI, «La nuova parabola del regionalismo italiano: tra ciris istituzionale e necessità di riforme», en: <http://www.issirfa.cnr.it/6738,908.html#2.2>), 2012.

⁸⁶ El art. 14 del D.L. 138/2011, determina el número máximo de miembros de las Asambleas regionales (con la excepción del Presidente de la Junta regional), en relación a la población de la Región, así como el número máximo de miembros de la Junta regional (equivalente a una quinta parte del número de miembros de la Asamblea regional). Además, la norma prevé otras medidas para reducir el coste de la estructura política regional, tales como la reducción de todas las retribuciones percibidas por los consejeros y asesores, la indemnización proporcional a la participación efectiva en las reuniones, la transición a un sistema de seguridad social de tipo contributivo y establece una mejora en el control de los gastos de la misma (así la creación de un «Collegio dei revisori dei conti» (Junta de Auditores).

⁸⁷ El cambio relativo al número de miembros de la Asamblea Regional se hará mediante la modificación de los Estatutos regionales puesto que son éstos las fuentes habilitadas para regular la forma de gobierno y los principios fundamentales de la organización y el funcionamiento de la Región. Para un cuadro actualizado de la adecuación normativa de las Regiones véase http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php.

⁸⁸ <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=198>.

conformidad con el art. 116 Const.). En estos casos una norma de fuente ordinaria, como el art. 14 citado, no produce efectos sobre los Estatutos. De hecho, las últimas reformas estatutarias de las Regiones Especiales (Friuli-Venezia-Giulia, Sicilia y Cerdeña)⁸⁹ se han encaminado en este sentido.

Actúa en un sentido parecido el sucesivo D.L. núm. 174/2012⁹⁰, convertido con la Ley núm. 213/2012, que en su art. 2 prevé medidas favorables, es decir la atribución del 80% casi de las transferencias de ingresos (excepto las transferencias que afectan la financiación del servicio nacional de salud y del transporte público) a las Regiones que se adecuan a las obligaciones ya previstas por el art. 14 del D.L. 138/2011 y a las que se prevén en esta disposición. La falta de adaptación en los plazos indicados determina que la administración regional sea comisariada («commissariamento della Regione»).

Además, la misma noción de «emergencia-urgencia», bajo la cual se justifican muchas medidas tomadas por el Gobierno central, pone no pocas dudas sobre su uso: ¿es el cauce capaz de legitimar cada tipo de acción?⁹¹ ¿Estamos ante a una «normalización de la emergencia»⁹²?

En este sentido parecen ir el D.L. núm. 2/2010 (convertido en Ley núm. 42/2010), sobre «Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni»⁹³ o el

⁸⁹ Respectivamente, Ley const. núm. 1/2013, Ley const. Núm. 2/2013 y Ley const. 3/2013.

⁹⁰ D.L. 10 de octubre de 2012, núm. 174 «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-10-10&atto.codiceRedazionale=012G0196.

⁹¹ En este sentido, G. FALCON, «La crisi e l'ordinamento costituzionale», *Le Regioni*, núm. 1-2, 2012, p. 11 y G. MARTINICO - A.M. RUSSO, «La influencia de la UE en la distribución del poder entre Estados y Regiones. Reflexiones preliminares a la luz de la crisis», L. I. GORDILLO PÉREZ, (coord.), *El poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

⁹² Expresión utilizada por CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Giappichelli, Turín, 2011.

⁹³ <http://www.camera.it/parlam/leggi/100421.htm#decreto>.

D.L. núm. 78/2010 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), convertido con Ley 122/2010 u, aún, algunas medidas del D.L. núm 139/2011 (convertido en Ley núm. 149/2011) y del D. L. núm. 201/2011 (convertido en Ley núm. 214/2011). Efectivamente, el TC tuvo ocasión para poner manifiesto que el Estado no tiene facultad para establecer excepciones a la distribución de competencias establecida en la Constitución, ni siquiera en situaciones excepcionales: «el principio de la «salus rei publicae suprema lex» no puede ser invocado para suspender las garantías constitucionales establecidas por la Constitución con respecto a la autonomía de los entes territoriales»⁹⁴. Esto no ha limitado la «legislación de emergencia» que ha ido ampliándose en el 2012, incluso a través la cobertura representada por la «coordinación de la financia pública». Si tomamos en cuenta el D.L. núm. 95/2012 (así llamado «spending review») que introduce nuevos y más incisivos recortes de los recursos financieros de los entes territoriales y de los fondos de compensación, emerge de forma clara un asunto: las autonomías territoriales constituyen el «verdadero» problema de la política fiscal. Según esta interpretación miope o de corto plazo, el sistema de las autonomías territoriales es la causa principal de la enfermedad por lo que la terapia más eficaz sería su racionalización (¡hasta la desaparición, en unos casos!).

De acuerdo a las nuevas previsiones constitucionales, el pasado diciembre ha sido aprobada la Ley «reforzada» núm. 243/2012 «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione»⁹⁵, que establece límites al déficit excesivo, a la deuda y a los gastos por parte de las AA.PP. Dos son los ejes básicos del sistema fiscal-presupuestario de las AA.PP., la relevancia del control a posteriori acerca del concreto logro de los objetivos establecidos y la trascendencia que asume el criterio del déficit público en el marco normativo fiscal. Por lo que nos interesa, la L. 243/2012 contiene un apartado es-

⁹⁴ SCC núm. 151/2012 fundamento jurídico (considerato in diritto) 4, sobre el D. L. núm. 78/2010, <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

⁹⁵ http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Strumenti/Riferimenti/L24-12-2012.pdf.

pecífico que concierne al equilibrio presupuestario de las Regiones y Entidades Locales y de las AA.PP no territoriales, que se corresponde al objetivo presupuestario de medio plazo (MTO), utilizado por la UE como punto de referencia para evaluar la situación fiscal de cada Estado miembro⁹⁶. En el caso de Italia, de acuerdo con el Programa de Estabilidad, el MTO se equipara con una situación presupuestaria en equilibrio estructural dentro de 2014 (un presupuesto equilibrado en términos estructurales es un saldo de la cuenta consolidada de las AA.PP., ajustado por el ciclo, entre el -0,5 % del PIB y el equilibrio). La L. 243/2012 no interviene de forma significativa en las medidas para controlar la deuda pública (no hay cambios en el límite máximo consentido de deuda); solo prevé, en su art. 4, que en el caso de que la deuda pública alcance peligrosamente cifras por encima de la proporción indicada por la UE, las AA.PP deberán garantizar una reducción del superávit igual a la reducción de la deuda de un 1/20 por año, graduado, para cada país en relación con diferentes parámetros, incluidos los pasivos relacionados con el envejecimiento de la población y el nivel de la deuda privada. Puesto que la relación deuda/PIB supera el 120%, dentro del 2013 será necesario introducir un apartado sobre la reducción de la deuda en la definición del MTO que se estipule en los documentos de programación económica y financiera para el 2014.

⁹⁶ Los objetivos de programación presupuestaria deben ser planeados de tal manera que se permita por lo menos alcanzar el del valor del MTO, o, en cualquier caso, cumplir con la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario. Durante la evaluación ex-post, el equilibrio se considera logrado si el saldo estructural de la cuenta consolidada de las AA.PP. resulta por lo menos igual al MTO o coherente la trayectoria programada para alcanzarlo. Como establecido por el Reglamento (UE) no 1175/2011 del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas «Cada Estado miembro tendrá un objetivo a medio plazo para su situación presupuestaria diferenciado. Estos objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país podrán diferir del requisito de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit, ofreciendo a la vez un margen de seguridad con respecto a la proporción de déficit público del 3 % del PIB».

A diferencia de la regla general, el endeudamiento de los Entes territoriales sólo está permitido para financiar gastos de inversión y simultáneamente con la adopción de planes de pago, que no superen la vida útil de la inversión misma. En cualquier caso, la «autorización» al endeudamiento requiere acuerdos especiales celebrados con la Región afectada que garanticen, para el año de referencia, el saldo de la gestión de tesorería de todos los entes que conforman la Región, incluyendo el aparato administrativo de la propia Región. Como medida correctiva, en garantía del principio de igualdad, se prevé una contribución del Estado a la financiación de los servicios básicos y prestaciones fundamentales inherentes a los derechos civiles y sociales cuando el ciclo económico sea desfavorable y en respuesta a acontecimientos excepcionales, teniendo en cuenta la proporción de los ingresos propios influidos por el ciclo económico, de las Regiones, los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano.

La dirección «neo-centralista» en la que se enmarcan las medidas normativas hasta ahora tomadas por el Gobierno abarca el sistema de las autonomías territoriales en su conjunto y, de forma perentoria, sobre todo los entes «menores», es decir Provincias y Municipios. Una vez más, la idea básica es que los gobiernos locales representan un despilfarro de recursos financieros, que deberían ser eliminados, sin tener en cuenta los efectos que esto genera sobre los ciudadanos y los territorios⁹⁷. En este sentido, por ejemplo, el art. 16 de la citada Ley 148/2011, con referencia a los Municipios, prevé medidas vinculantes en orden a la asociación de los Municipios que tengan menos de mil habitantes con el fin de lograr los objetivos fiscales, la coordinación óptima de las finanzas públicas, la contención del gasto de los gobiernos locales y un desempeño mejor de las funciones administrativas y servicios públicos⁹⁸.

⁹⁷ S. MANGIAMELI, «Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC»: www.rivistaaic.it, núm. 4/2014, p. 28.

⁹⁸ El art. 16 afirma que «...i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti

Resultan incluso más invasivas las medidas encaminadas hacia el «adelgazamiento» de la estructura institucional multinivel que caracteriza la «Repubblica delle Autonomie» a partir de la reforma constitucional del Título V (art. 114.1 Const.). Efectivamente, la reforma del sistema provincial —«hot issue» del debate y de la actividad parlamentaria⁹⁹— muestra cómo se sigue metiendo mano (con mano únicamente central) a una reorganización de la «geografía» y «morfología» del sistema territorial¹⁰⁰. Ha sido el TC quien ha puesto un fin a las medidas de «spending review» concernientes a la racionalización del mapa provincial.

Con la SCC 220/2013¹⁰¹ se declara la inconstitucionalidad de muchas disposiciones contenidas en el D.L. núm. 201/2011¹⁰² (así llamado decreto «Salva Italia») y en el D.L. núm. 95/2012, dos medidas que daban fundamento a la «reforma de las Provincias», proporcionada por el Gobierno Monti. La sentencia afecta a los tres ejes de la reforma, es decir, la redefi-

i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di Comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché al comune di Campione d'Italia». Antes la voluntad de crear uniones de municipios se remitía a los Consejos municipales, reduciéndose, de tal manera, el ámbito de sus funciones políticas de programación.

⁹⁹ Para un análisis completo acerca de las medidas tomadas con respecto al nivel administrativo provincial es muy útil el *Dossier sul riordino delle province*, federalismi.it, núm. 18/2012: y el Dossier «Il riordino delle province e delle città metropolitane», n. 380, 25 de septiembre de 2012, Camera dei deputati, XVI legislatura, <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ac0872.htm#dossierList>.

¹⁰⁰ L. Trucco, «Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale», ConsultaOnline, <http://www.giurcost.org/studi/trucco8.pdf>, (13/03/2013).

¹⁰¹ <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

¹⁰² D.L. 6 diciembre de 2011, núm. 201 «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertido por la L. L. 22 de diciembre de 2011, núm. 214, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011;201>.

nición de las funciones (cabén solo funciones políticas y de coordinación de los Municipios), del sistema de gobierno provincial (supresión de la Junta Municipal, reducción del número de los consejeros provinciales y del sistema de elección indirecto) y la restructuración territorial (reducción del número de las provincias existentes)¹⁰³. Sin embargo, llama la atención que el TC no excluya la posibilidad de suprimir uno de los entes que integran la República, previstos por el art. 114 Const., si se utilizan los instrumentos jurídicos adecuados¹⁰⁴.

De hecho, el Gobierno, después de haber aprendido la lección, ya ha sacado de la chistera su «conejo blanco», es decir el Proyecto de Ley «disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», conocido como «Svuota Province» (d.d.l. AC 1542/2013)¹⁰⁵, que regula, dentro de otros aspectos, la gestión de la «fase transitoria» de «vaciamiento» de las funciones de las Provincias, en paralelo al Proyecto

¹⁰³ La reorganización de las Provincias debe realizarse de acuerdo al procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del art. 17, D. L. 201/2011 que, básicamente, dispone un «tándem» Gobierno (establece los criterios y dispone la propuesta) - Consejo de las Autonomías Locales (o del órgano regional de cooperación entre regiones y Entes Locales) en la toma de decisión. Los «requisitos mínimos», establecidos con decisión del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012, se refieren a: 1) la dimensión territorial de no menos de 2.500 kilómetros cuadrados; 2) la población residente no menor de trescientos cincuenta mil habitantes.

¹⁰⁴ Véase L. VANDELLI, «La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta», *Revista catalana de dret públic*, núm. 46, 2013, pp. 90-103.

¹⁰⁵ El proyecto de ley ordinario AC núm. 1542 (http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009111.pdf), presentado el 20 de agosto de 2013 por el Consejo de Ministros, actualmente en fase de debate en la I Comisión Asuntos constitucionales de la Cámara de los Diputados: <http://www.camera.it/leg17/I26?idDocumento=1542> junto con el d.d.l. núm. 1408/2013 «Disposizioni concernenti la composizione dei consigli provinciali e disciplina dell'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale» y el d.d.l. núm. 1737/2013 «Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni concernenti i comuni di minore dimensione demografica, l'esercizio associato delle loro funzioni, nonché le unioni di comuni e la fusione dei medesimi».

de ley constitucional sobre la «Abolición de las Provincias» (d.d.l. AC 1543/2013) ¹⁰⁶ que prevé, de forma rotunda, la desaparición por completo del nivel de gobierno provincial, justificada por la necesidad de «reducir el gasto público de la administración territorial» ¹⁰⁷. El planteamiento que subyace a la configuración de la Provincia como «ente di governo di area vasta» (ente de gobierno de área amplia) supone, en primer lugar, un modelo democrático de gobierno local integrado por dos niveles (municipal y regional) y, en segundo lugar, que las Regiones son un «dato inmodificable desde una perspectiva (de funcionamiento, pero sobre todo) dimensional», con un evidente efecto de «sobrecarga» ¹⁰⁸ de funciones atribuidas a los municipios.

Sin embargo, como ha subrayado recientemente el Tribunal de Cuentas, el d.d.l. AC 1542/2013 no centra «el objetivo de la reorganización de la intervención pública en el territorio y de la simplificación de la intermediación pública de conformidad con los principios de subsidiariedad, eficacia y eficiencia» ¹⁰⁹. Esto significa que queda aún insatisfecha la necesidad de un nuevo planteamiento de las funciones y de las estructuras de los entes públicos territoriales con el fin de alcanzar la contención del gasto público. Además, en los últimos años, la hacienda provincial ha sido sometida a recortes evidentes, relacionados con los «cambios de tamaño» de sus funciones. Este contexto ha llevado a las provincias a empezar una revisión profunda de los gastos; de hecho, los datos sobre la variación del gasto en

¹⁰⁶ El proyecto de ley constitucional AC núm. 1543 el 20 de agosto de 2013, presentado el 20 de agosto de 2013 por el Consejo de Ministros, actualmente es en «fase referente» en la I Comisión Asuntos constitucionales de la Cámara de los Diputados: <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=1543>.

¹⁰⁷ Véase la «Relazione - Disegno di legge costituzionale Abolizione delle Province»: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8797.pdf>

¹⁰⁸ Cfr. P. PORTALURI, «Transizioni incessanti. (Appunti sul d.d.l. AC n. 1542 «Svuotaprovince»)», *federalismi.it*, n. 23/2013, p. 5.

¹⁰⁹ Véase la «Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni a.c. 1542», Corte dei Conti- Sezione delle Autonomie, 6 de noviembre de 2013: http://www.lagazzettadeglientilocali.it/quotidiano/2013/081113/corteconti_audizione_6novembre2013_ddl_delrio.pdf, p. 1.

el periodo 2010-2012 ponen manifiesto una disminución del gasto funcional del 11,73% ¹¹⁰.

Esta sintética reseña normativa da cuenta del hecho de que principios tales como el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad del déficit se han convertido en reglas vinculantes para todo el complejo de las AA.PP., incluso las autonomías territoriales, por lo cual ya hacen muestra de la legitimidad necesaria para ser enumerados entre los principios constitucionales que rigen el sistema de las AA.PP en cuanto parámetros esenciales de una gestión financiera «sana» y «prudente» ¹¹¹. Los cambios institucionales alcanzados (o por alcanzar) nos dan muestra que las políticas de consolidación fiscal tienen que asumir necesariamente el «habitus» jurídico de reformas capaces de asegurar tanto la sostenibilidad como la calidad del gasto público. Dentro de este «simple esquema», que lee el pluralismo autonómico a través de la lente del gasto público, las autonomías territoriales representan las principales «deseconomías» por eliminar o, por lo menos, reducir ¹¹². Esto nos explica la proliferación de una legislación con actitud cada vez más «economicista» —no es casual que las reformas sean acompañadas por una cuantificación económica de los resultados alcanzados ¹¹³— y centralizadora, orientada a regular aspectos específicos de naturaleza financiera (así las leyes financieras) con los instrumentos típicos de necesidad y urgencia (así los numerosos decretos leyes).

El papel de la Corte Constitucional ante la crisis: ¿austeridad vs. autonomía?

Para medir, efectivamente, como y cuanto la configuración del sistema de las AA.PP., sobretudo en su dimensión territorial, ha experimentado (y

¹¹⁰ Ibidem, p. 5.

¹¹¹ D. MORGANTE, «La costituzionalizzazione del pareggio di Bilancio», *federalismi.it*, núm. 14/2012.

¹¹² S. STAIANO, «Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema», *federalismi.it*, núm. 17/2012, p. 1.

¹¹³ L. VANDELLI, «L'autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione», *federalismi.it*, núm. 5/2013, p. 5.

sigue experimentado) cambios con el fin de lograr el objetivo de matriz europea del equilibrio presupuestario, es necesario abordar las recientes directrices de la Corte constitucional sobre el tema.

La Corte Constitucional se convierte en el sujeto clave en la ponderación entre el respeto de las obligaciones financieras y el principio de la autonomía territorial. Es evidente que en esta función de mediación entre exigencias aparentemente contrarias, los límites que proceden del derecho de la UE juegan un papel relevante puesto que se traducen en vínculos indirectos a la autonomía de los distintos niveles de la AP. A este respecto se plantea el problema de la naturaleza de principios tales como el equilibrio presupuestario y el papel que ocupa en el sistema de los valores constitucionales, es decir «si es un elemento de alguna manera infiltrado desde el exterior en nuestro ordenamiento potencialmente conflictivo con el espíritu personalista y plural de nuestra Carta fundamental o es, en cambio, un valor constitucional pleno iure»¹¹⁴.

Una reinterpretación bastante novedosa del vínculo de cobertura de los gastos, previsto por el art. 81.4 Const., parece surgir de la aplicación de la disposición constitucional citada como parámetro del juicio de constitucionalidad acerca de las leyes regionales que no cumplen con la obligación financiera requerida. No es novedoso el uso del art. 81.4 Cont. como criterio de constitucionalidad aplicado a las leyes regionales, pero sí es llamativa la preferencia de este parámetro con respecto a los tradicionalmente utilizados por el TC —normalmente el art. 117.3 Const.: «coordinación de las finanzas públicas»—. En este trayecto se inserta la SCC núm. 70/2012 que constituye el primer paso del TC en la construcción de una línea jurisprudencial sobre la contención del gasto público con respecto a los entes territoriales aunque esta sentencia sea dictada antes de la entrada en vigor de la L.c. núm. 1/2012. De forma directa y clara, el TC declara la inconstitucionalidad de la ley presupuestaria del 2011 de la Región Campania

¹¹⁴ A. LONGO, «Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della corte costituzionale», *Consulta online*, 12 de diciembre de 2011: <http://www.giurcost.org/studi/longo2.htm>.

usando como base jurídica dos principios que se derivan del art. 81.4 (versión antigua): cobertura adecuada de las obligaciones y el equilibrio presupuestario, ambos vigentes incluso para los presupuestos de las Regiones. Si esta interpretación resulta «extensiva» con respecto a la versión originaria del art. 81.4 Const.¹¹⁵ —que preveía la obligación (para las «otras leyes, distintas de las presupuestaria») de especificar los recursos para hacer frente a gastos nuevos y más amplios—, a la luz de la reforma constitucional reciente se encaja perfectamente con el nuevo art. 119 Const. que aplica la ratio de la cobertura concerniente a las demás leyes de gastos respecto a los presupuestos regionales. Estas medidas responden a la «filosofía» de legislador de reforma, orientada a preservar las cuentas públicas en relación con las tendencias expansivas del gasto por parte de los niveles de gobierno local cristalizando en el texto constitucional una tendencia restrictiva ya presente tanto a nivel normativo como jurisprudencial¹¹⁶. De hecho no extraña esta perspectiva centralizadora si tomamos en cuenta toda la jurisprudencia y la praxis normativa que tiene su base en la coordinación de la hacienda pública (art. 117.3 CI), quizás más exasperada por la situación económica actual.

Toda la jurisprudencia del 2012 confirma esta orientación restrictiva que se extiende incluso a leyes regionales distintas de la ley presupuestaria regional (SSCC 115/2012 y 192/2012) como demuestra también la jurisprudencia en materia de planes de reintegro del déficit sanitario regional (SCC 51/2013). Con el objetivo de reducir el coste de los aparatos políticos y administrativos, finalidad buscada tanto por la L. const. 1/2012 como por los

¹¹⁵ Sobre el tema de la interpretación extensiva del art. 81.4 CI, véase G. RIVOSACCHI, «Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione», *Rivista AIC*, 3/2012. Será, sin duda, interesante ver el parámetro que utilizará el TC a partir del 2014, con la entrada en vigencia de la L. const. núm. 1/2012, quizás respondiendo a la antigua controversia doctrinal sobre la naturaleza del vínculo previsto por el art. 81.4 CI.

¹¹⁶ M. NARDINI, «La «tutela degli equilibri di bilancio» delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione - (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)», *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 14 noviembre 2012, p. 2.

D. L. núm. 78/2010 (convertido con Ley núm. 122/2010), D. L. núm. 201/2011 (convertido con Ley núm. 214/2011), D. L. núm. 95/2012 (convertido con Ley núm.135/2012), en realidad, se afecta cada «pieza» del puzle institucional-territorial. Es suficiente mencionar las SSCC 151¹¹⁷ y 198¹¹⁸ del 2012 para entender en qué modo la exigencia de disminución del déficit público y las obligaciones impuestas por la política anticrisis europea afectan no solo a la naturaleza autonómica de la organización territorial del ordenamiento, sino a las bases mismas de la democracia representativa en las entidades territoriales (interviniendo en la relación electores/elegidos).

Otra serie de decisiones importantes son aquellas en las cuales la Corte Constitucional ha considerado inconstitucional, por la violación de la autonomía en materia de ingresos, el requisito de la búsqueda de los recursos financieros para el ejercicio de las funciones administrativas estatales impuesto a las Regiones (SCC 22/2012), previendo que puedan ser obtenidos por extrapolación de las leyes estatales principios respetuosos de un espacio abierto al ejercicio de la autonomía regional¹¹⁹.

Con la reciente sentencia sobre la reforma y la reestructuración de las provincias (SCC 220/2013) se pone otra vez sobre la mesa la relación cri-

¹¹⁷ El recurso, presentado por las Regiones Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Emilia Romagna y Puglia, tiene como objeto el art. 5.1,4,5,7, última frase del D.L. núm. 78/2010. Dicho Decreto-Ley en la adopción de medidas para estabilizar las finanzas públicas y para fomentar el desarrollo de la competitividad económica, dedica su Capítulo II a «la reducción de los costes de los aparatos político y administrativo», y pone, en su art. 5, una disciplina relacionada con el ahorro de gastos «en los órganos constitucionales, en el aparato gubernamental y en los aparatos políticos». Según las demandantes, estas disposiciones infringen sus competencias legislativas y administrativas y su autonomía financiera.

¹¹⁸ Con la Sentencia 198/2012, el TC ha examinado la cuestión de constitucionalidad del art. 14, apartados 1 y 2 del D.L. núm. n. 138/2011 y del art. 30.5 de la L. núm. 183/2011 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012», con referencia al número de concejales y consejeros (regionales), la remuneración y las pensiones de los mismos, así como la disposición que establece un colegio de auditores como control interno.

¹¹⁹ Otras sentencias relevantes en este ámbito son las siguientes: SSCC 182/2011, 139/2012 y SCC 193/2012.

sis-emergencia y la compatibilidad de la «metodología de las soluciones» (uso indiscriminado de los decretos leyes) ¹²⁰ con los ejes básicos del ordenamiento constitucional. Aunque se necesitan respuestas urgentes y eficaces, el TC, en continuidad con la línea jurisprudencial sobre la «spendig review» (SSCC 22/2012, 148/2012, 151/2012, 198/2012, 199/2012), pone de manifiesto cómo el principio constitucional del pluralismo territorial no puede ser objeto de una «negociación a la baja» en nombre de la emergencia.

5. CONCLUSIONES - EL MONTAJE DE LAS ESCENAS Y LA BÚSQUEDA DEL «DIRECTOR»

En este trabajo se proporciona un análisis de la dimensión del sector público en Italia con especial referencia al sistema de AP, concretamente a su nivel territorial, puesto que es la dimensión más afectada por las medidas anti-crisis tomadas por el legislador estatal bajo «sugerencia» de la UE. Partiendo de los clichés existentes en el debate italiano sobre la política de recorte financiero, dentro de la cual se sitúan las principales reformas de la AP llevadas a cabo en estos últimos años, hemos intentado montar las distintas «escenas» para dar una idea cuanto más clara de la película; una película, además, a la que le falta un director único y un guión coherente.

Para hacerlo, primero, hemos tratado de resumir las características principales del sector público en Italia y, dentro de este, del sistema de AP, a la luz del marco constitucional ilustrado en la primera parte.

En un segundo momento se ha ofrecido una panorámica de las principales reformas anti-crisis introducidas en los últimos años, directamente o indirectamente conectadas a la crisis de la deuda soberana. En esta segunda escena hemos puesto los reflectores también en la acción que está llevando a cabo el TC en su delicada labor de ponderación entre intereses y obligaciones cada vez más opuestos. En esta parte, el análisis se ha enfocado especialmente en el impacto de las recientes reformas sobre el siste-

¹²⁰ G. RIVOSECCHI, «Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria», *www.rivistaaic.it*, núm. 3/2012.

ma multinivel de las AA.PP., con atención específica a la relación entre centro (Estado) y la periferia (Regiones, Autoridades Locales).

Ahora se intentará llevar las reflexiones finales a un marco (diacrónico y sincrónico) más amplio.

La reducción del gasto público y la contención de los costes de la política parecen ser las únicas dos directrices del proceso de reforma que ha afectado a todo el sector público, «condenado» a una reducción importante —incluso necesaria con referencia a muchos elementos de debilidad— casi por el mero hecho de ser «público». Del análisis efectuado destacan de forma evidente algunos elementos sobre los que se quiere reflexionar para sacar unas primeras conclusiones.

Resulta muy clara la perspectiva meramente económico-empresarial de los efectos y de las soluciones que todos los ordenamientos tuvieron que adoptar frente al «auténtico tsunami económico financiero»¹²¹. En este sentido, la ecuación crisis-recortes-razionalización de las AA.PP ha sido el emblema bajo el cual se está combatiendo al «monstruo», cuyo «pedigree» se atribuye a Europa y a las debilidades endémicas de su sistema económico-financiero.

Si las respuestas tomadas hasta ahora parecen ser inadecuadas, tanto en el ámbito europeo como en los estatales¹²², el aspecto que más llama la atención es la naturaleza del «discurso económico» implantado en Europa, que «pretende establecer determinadas opciones como las únicas posibles, cerrando así el cauce del pluralismo constitucional y desnaturalizando el

¹²¹ R. JIMÉNEZ ASENSIO, Las Instituciones locales en tiempo de crisis (Una nueva estructura institucional ajustada a las necesidades en tiempo de crisis): http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/Jimenez_Asensio_instituciones_locales_tiempos_crisis.pdf, p. 2.

Para una panorámica de derecho comparado véase F. FABBRINI, «The Fiscal Compact, the “Golden Rule” and the Paradox of European Federalism», *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.*, vol. 36, is. 1, 2013, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol36/iss1/>.

¹²² F. BALAGUER CALLEJÓN, «Crisis económica y crisis constitucional en Europa», texto presentado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el 9 de enero 2013.

entero sistema constitucional»¹²³. En este marco, es sobre todo el pluralismo territorial el que es concebido como «víctima propiciatoria» en el altar de la reducción de la deuda soberana. Relacionado al objeto de nuestro análisis esto significa que el sector público en su dimensión territorial es el ámbito que más cambios sufre y, en la mayoría de los casos, sin la existencia de un proyecto orgánico por detrás a través del cual ponderar las distintas exigencias e intereses en juego¹²⁴.

Esto se refleja en la circunstancia de que las medidas anticrisis hasta ahora adoptadas por el Gobierno («Monti», primero, «Letta», después) y orientadas a una drástica reducción de algunas dimensiones del sector público, no parecen alcanzar los resultados esperados. Las recomendaciones europeas son un claro ejemplo de la falta de un proyecto orgánico capaz de alcanzar una reforma estructural del ordenamiento italiano¹²⁵.

Si la historia nos enseña que cuanto más fuerte es la crisis económica más evidente será la centralización de los poderes hacia el Estado (véase el «New Deal») —y aunque la introducción de un límite constitucional a la capacidad de endeudamiento no sea algo novedoso¹²⁶— a diferencia de

¹²³ F. BALAGUER CALLEJÓN «Crisis económica» cit.: Las discrepancias entre los economistas nos indican claramente que no hay solamente un camino posible y que la política decidida en Europa, a instancias de los llamados «mercados», es sólo una de entre las muchas posibles. Sin embargo, esta política se presenta como la única viable por sus patrocinadores, pretendiendo amparar en la ciencia económica la reducción de las alternativas inherentes a los sistemas democráticos.

¹²⁴ G. GARDINI, «Editoriale», cit., p. 458 y ss.

¹²⁵ Así la «Raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017», Bruxelles, 29.5.2013, COM(2013) 362 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_italy_it.pdf y el reciente «Parere della commissione del 15.11.2013 sul documento programmatico di bilancio dell'Italia», Bruxelles, 15.11.2013, C(2013) 8005 final: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/it_2013-11-15_co_it.pdf.

¹²⁶ Como subrayan Gordillo y Canedo, la idea de insertar el equilibrio presupuestario en la Constitución para limitar el endeudamiento de los sujetos públicos no es una invención de los últimos tiempos, solo «ha adquirido un nuevo protagonismo en el actual contexto de crisis en el que se busca inspiración en las recetas alemanas».

otros momentos de crisis, el actual incorpora y agrava distintas crisis ya existentes en los ordenamientos, incluso una crisis concerniente a la relación entre las lógicas institucionales y la economía. En el caso italiano esto se refleja en la difusión «no sólo de una ideología política, sino también de una concepción cultural generalizada según la cual las instituciones, las normas, los procedimientos administrativos podrían dañar el desarrollo de la ley del mercado»¹²⁷, por lo cual la receta más coherente para el funcionamiento de la economía parece ser la progresiva reducción del «tamaño» del sector público y la rapidez de respuesta a la emergencia. De hecho, si se interpreta según un enfoque diacrónico, la estrategia centralizadora y reductora del perímetro de los sistemas administrativos territoriales no es la consecuencia directa de las medidas anti-crisis europeas o, antes de eso, de la crisis económica. Ésta no hace más que poner de manifiesto las «fallas tectónicas»¹²⁸ de los procesos de globalización, que tienen efectos no solo en el ámbito económico, sino también institucional y político¹²⁹; en este sentido afloran problemas estructurales relacionados a las políticas fiscales de los Estados y a su deuda soberana que llevan a poner en tela de juicio ejes básicos de sus estructuras. Si la necesidad de consolidación fiscal no impone necesariamente reformas institucionales, es verdad que ajustes meramente económicos y presupuestarios tendrían el efecto de adelgazar el Estado sin que éste cambie su hábitos nutritivos. En este sentido reformar la gobernanza fiscal significa, al mismo tiempo, reformar la gestión pública, es decir, actuar tanto a nivel macro como a nivel micro: alcanzar un cierto grado de compatibilidad entre la política presupuestaria y la estabilidad

L.I. GORDILLO PÉREZ, J.R. CANEDO ARRILLAGA, «La Constitución económica de la Unión Europea. Bases de un modelo en constante evolución», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 1/2013, p. 174.

¹²⁷ L. VANDELLI, *L'autonomia locale*, cit., p. 3.

¹²⁸ R.G. RAJAN, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, Princeton, 2010.

¹²⁹ Sobre la historia del pensamiento jurídico mediante las «tres globalizaciones» de las que tenemos conocimiento véase D. KENNEDY, «Two Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-1968», *Suffolk University Law Review*, núm. 36/2003, p. 631 y ss.

macroeconómica y mejorar la calidad del gasto dentro el cuadro de las reglas fiscales tomadas.

¿Qué pasa en concreto con el caso italiano? ¿Ha matado la crisis al federalismo?¹³⁰.

«Italia es un país muy extraño, donde al “quisque de popolo” —pero incluso a los juristas y hasta al legislador— le encanta debatir sobre el federalismo, pero descuida los comportamientos (...) que ponen en tela de juicio los principios más básicos, el “abc” del regionalismo más sencillo: la idea de autonomía política tal y como siempre ha sido enseñada en nuestras universidades»¹³¹.

En realidad, el lema centrípeto se remonta a tiempos y circunstancias que anteceden la crisis económica; sin tener que ir muy atrás, es suficiente pensar en la paradójica aplicación, todavía inacabada, del federalismo fiscal¹³² o, aún más, en la línea jurisprudencial neo-centralista llevada a cabo por el TC el día después de la reforma del Título V bajo la exigencia de aclarar el sistema de distribución competencial o de garantizar el principio

¹³⁰ Esta pregunta retórica se alinea con la declaración contundente del Presidente de la Conferencia Estado-Regiones, V. Errani, según la cual «En Italia el federalismo falleció», añadiendo que «Italia es el País donde más se habla de federalismo y de federalismo fiscal [...] En comparación, delante el porcentaje de federalismo existente en el lenguaje, canadienses y australianos palidecen». Este comentario tiene origen en la rebaja del rating de once entidades territoriales italianas por la Agencia Standard and Poors; aunque pueda parecer «fuerte», estamos de acuerdo con Gardini en que este comentario nos ofrece una idea clara, mejor que muchos análisis técnicos, sobre los efectos de las medidas económicas tomadas por el Gobierno italiano en los últimos años. G. GARDINI, «Editoriale», cit., p. 458.

¹³¹ A. SPADARO, «La pericolosa anomalia, della «contrattazione» Stato-Regioni; una storia senza fine...», *federalismi.it*, núm. 17/2013, p. 11.

¹³² La «película» del federalismo fiscal en Italia necesitaría de otro trabajo para ser explicada y entendida, por eso reenviamos, dentro la amplísima literatura, a unos análisis atentos y profundos sobre el tema: G. CAMPANELLI (coord.), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, Giappichelli, Turín, 2012.

de unidad utilizando el parámetro de los «intereses»¹³³ (así llamada «*attrazione*» o «*chiamata in sussidiarietà*»¹³⁴, «*competenze trasversali*»¹³⁵ o, aún, el uso de la coordinación de las finanzas públicas)¹³⁶.

Desde una perspectiva sincrónica, tomando en consideración los datos que nos proporciona el derecho comparado, la tendencia presente en el caso italiano no resulta aislada¹³⁷ pero podemos destacar algunas peculiaridades

¹³³ Véanse, en partícula las SSCC núm. 231, 270, 242 del 2005, núm. 215, 233, 235, 246, 267, 328 del 2006 y núm. 88/2007.

¹³⁴ A partir de la SCC 303/2003 la Corte «reescribe» el Título V de la Const. con una sentencia, no por casualidad, definida «ortopédica» en la que el principio de subsidiariedad es interpretado como instrumento flexible, aplicándolo, de hecho, a las competencias legislativas. D'ATENA, «L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale», *Giur.cost.*, 2003, p. 2776 ss. En este mismo sentido, entre otros, A. MORRONE, «La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?», *forumdiquadernocostituzionali.it*, 8 de octubre de 2003; S. MANGIAMELI, «Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004», *Le Regioni*, núm. 4-5/2008, p. 825 y ss.; V. ONIDA, «Applicazione flessibile e interpretazione correctiva del reparto di competenze in due sentenze "storiche"», *Le Regioni*, núm. 4-5/2008, p. 773 y ss.

¹³⁵ A partir de la SCC 282/2002 el TC identifica las así llamadas «materias no materias», es decir no definibles como «materias en sentido estricto», sino como «competencia del legislador estatal idónea para cubrir todas las materias». Caben en esta etiqueta la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones públicas relativas a los derechos civiles y sociales; tutela del medioambiente; tutela de la competencia; tutela de los bienes culturales; coordinación informática e informativo-estadística de los datos de la AP estatal, regionales y local.

¹³⁶ Véase SCC 229/2011 donde el TC resume su jurisprudencia acerca de los principios fundamentales de coordinación de la financiación pública declarando que la competencia estatal no se acaba con el ejercicio del poder legislativo, sino que implica también el ejercicio de poderes de tipo administrativo de regulación técnica y de relevación de datos y de control».

¹³⁷ Véase, por ej. el caso de España donde la «ola centralizadora» tiene su origen en factores que van más allá de la crisis actual. En otras palabras, como subraya Ruiz Almendral: «A consequence of the new rules is that they facilitate a re-centralization of the Communities» powers, which is coherent with the ongoing centralization that the Fiscal Compact implies, and generally, the European Union's Economic Constitution, that already implied a centralization of powers and the transformation

que afloran con más evidencia en el marco italiano del «derecho de emergencia» de la crisis.

Si normalmente las crisis económicas se reflejan sobre el sistema constitucional en su conjunto y, más bien, en su estructura territorial, es curioso destacar el nexo tan fuerte entre crisis y reformas territoriales existente en Italia, que ha contribuido al planteamiento de la que se podría definir «estrategia de la contra-reforma» (constitucional) o «reforma de la reforma». Se responde a una situación de crisis (incluso institucional) — generada o hecha más evidente por la falta de implementación de partes relevantes de reformas precedentes ya en vigor— con la presentación de otros proyectos que reforman ámbitos y sectores donde, todavía, no se han experimentado efectos, o debilidad. A partir de las reformas de los años '90 que afectan el sistema de las AA.PP., globalmente considerado, se produce un proceso permanente de reforma puntualmente frustrado. Así la reforma del «federalismo administrativo» (reforma Bassanini) proporciona el terreno a la sucesiva reforma constitucional del Título V (L.c. 3/2001) sin haber expresado su potencial y esta última, a su vez, aunque siga sin realizarse en muchas partes relevantes, prepara el camino a otras propuestas de reformas constitucionales que, bajo el «viento» de la crisis y de la emergencia/urgencia afectan, incluso, al «proceso ordinario» para la revisión constitucional.

Sin embargo, resulta muy paradójico el tipo de respuestas tomadas por el legislador para enfrentarse a la nueva crisis económica del 2007. El pri-

of the Member States' economic Constitutions. Also, it has been suggested that the Spanish State of Autonomies was already in a changing course of re-centralization, so this may only accelerate the process». V. RUIZ ALMENDRAL, «Curbing the Deficit in Spain and its Autonomous Communities: a Constitutional Conundrum», paper presentado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el 23 de octubre de 2012. Sobre España, de forma general, véase el *Anuario del Gobierno local 2011, Gobierno local: ¿crisis o renovación?*, Barcelona, 2012 y la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98/2013 que dedica la sección «Estudios» a la crisis económica.

Con enfoque comparado también, A.M. MORENO (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid, INAP, 2012; G. NAPOLITANO, «La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”», *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2010.

mer paso ha ido en la dirección de acabar el modelo territorial esbozado en el 2001 a través el «federalismo fiscal» poniendo en marcha un proceso legislativo de urgencia encabezado por la Ley núm. 42/2009¹³⁸. Sucesivamente, cuando ya los efectos de la crisis se hacían cada vez más fuertes y llevan incluso un conflicto político bastante duro, se dio un paso atrás invirtiendo totalmente la «trayectoria reformadora» hasta entonces seguida. A partir de este momento la estrategia utilizada para responder a los puntos críticos surgidos, o más bien, hechos más evidentes por la crisis, ha sido, un incremento de la presión fiscal, primero, y el control del gasto público de todo el sistema institucional multinivel, sucesivamente. Por lo cual se queda a la espera no ya de las cuotas de recursos que repartir sino de la cuota menor o mayor de reducción de los mismos con un evidente reflejo en la arquitectura misma de los elementos institucionales que según la Constitución conforman la Republica¹³⁹.

Esta tendencia conlleva, además, un cambio cada vez más amplio con respecto a la reglas «informales» del juego, es decir la «metodología de la reformas»; excepciones que se justifican bajo la necesidad de la «emergencia» y de la cobertura constitucional de decisiones básicamente tomadas a través instrumentos normativos de carácter provisional y especifi-

¹³⁸ Se empieza a dar aplicación a la Ley 42/2009 con: Decreto legislativo (D. Lgs.) núm. 85/2010, sobre el así llamado «federalismo demanial»; D. Lgs. núm. 156/2010 sobre el ordenamiento de Roma Capital; D. Lgs. Núm. 216/2010, sobre el establecimiento de los costes y de las necesidades estándar («fabbisogni standard) de Municipios, Ciudades metropolitanas y Provincias; D. Lgs. núm. 23/2011, sobre el «federalismo fiscal Municipal»; D. Lgs. núm. 68/2011, sobre la autonomía de entrada de las Regiones ordinarias y de las Provincias, así como el establecimiento de los costes y necesidades estándar en la sanidad; D. Lgs. núm. 88/2011, sobre los recursos adicionales y las intervenciones especiales para la eliminación de los desequilibrios económicos y sociales; D. Lgs. núm. 149/2011, sobre los mecanismos de sanciones e incentivos para Regiones, Provincias y Municipios; D. Lgs. núm. 118/2011, sobre la armonización de los sistemas de contabilidad y de los proyectos de presupuesto de las Regiones, los entes locales y sus organismos; finalmente, D. Lgs. núm. 61/2012, en tema de ordenamiento de Roma Capital.

https://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/web/guest/ap_home.

¹³⁹ G. FALCON, «Editoriale», cit, pp. 10-11.

co ¹⁴⁰, como los decretos leyes, sometidos a una «especie de mutación genética» que los convierte en «un instrumento para establecer políticas de mediano y largo plazo, incluso en relación con la situación económica y financiera» ¹⁴¹.

Otra prueba, más contundente de esta tendencia orientada a la «excepcionalidad», es proporcionada por el proceso de adecuación del marco constitucional al nuevo contexto material, empezado con el nombramiento de un «Collegio dei saggi» ¹⁴², por parte del Presidente de la República, y la reciente presentación del d.d.l. constitucional «Institución del Comité parlamentario para las reformas constitucionales y electorales y regulación del procedimiento de reforma constitucional», por parte del Gobierno Letta ¹⁴³ (ya aprobado por la segunda vez en el Senado el 23 de octubre del 2013). A este Comité se le encomienda el debate previo y el examen de los D.D.L. const. sobre los Títulos I, II, III y V de la parte II de la Constitución —que se refieren a la forma de Estado (relaciones entre «centro» y «periferias»), a la forma de Gobierno y al bicameralismo— y los proyectos de ley ordinaria para reformar el sistema electoral. Además, prevé el derecho a soli-

¹⁴⁰ Sobre la utilización indiscriminada de los decretos leyes para tomar las medidas antri-crisis véase G. DI COSIMO, «Il governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura», *Osservatoriosullefonti.it*, núm. 1/2013.

¹⁴¹ Véase el *Rapporto 2012 sulla legislazione*, vol. II, tomo II Cap. IV «Dati e tendenze della legislazione statale», p. 387: <http://leg16.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/2012/capitoloIV.pdf>.

¹⁴² Se trata de una comisión creada para desarrollar las propuestas de dos «grupos de trabajo» (uno para reformas institucionales y otro para reformas económicas) nombrados por el Presidente de la Republica Giorgio Napolitano durante las últimas semanas de su primer mandato. Los Informes finales están disponible en: http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf y http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_agenda_possibile.pdf.

Sobre los aspectos más problemáticos véase: T. E. Frosini, «Sulla saggezza dei saggi per le riforme istituzionali», *www.rivistaaic.it*, núm. 2/2013 y los interesante comentarios de A. RUGGERI, «Crisi economica e crisi Della Costituzione», *ConsultaOnline*, 21/09/2012, p. 8 y ss.

¹⁴³ <http://www.governo.it/backoffice/allegati/71499-8731.pdf>.

citar el referéndum constitucional sobre la ley o las leyes de revisión constitucional aprobadas por el Parlamento, a pesar de la mayoría alcanzada en la adopción parlamentaria («excepción» respecto al art. 138 Const.). Además, junto al trámite formal, el Presidente del Consejo de Ministros, mediante decreto, ha nombrado una Comisión para las Reformas Constitucionales y un Comité para la redacción del informe final presentado el 17 de septiembre del 2013 ¹⁴⁴. Las soluciones propuestas, con referencia al tema de la estructura territorial, van en la dirección de reconfigurar la arquitectura constitucional-territorial. No es difícil imaginar el amplio debate provocado por el Informe; el documento «Appello alle Commissioni Affari costituzionali e ai Gruppi parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Per una Riforma razionale del sistema delle autonomie locali» ¹⁴⁵ (11 de octubre de 2013) es una prueba emblemática del contexto, incluso, académico, existente en este momento en Italia.

Es evidente que cambia no solo la forma sino, también, la sustancia; es decir, las directrices que mueven el proceso de reforma; los principios de autonomía, pluralismo, subsidiariedad se sustituyen por otras palabras clave: racionalización, eficiencia, reducción del tamaño del sistema de AP ¹⁴⁶. El efecto más directo es una re-centralización de las políticas públicas con una recuperación de funciones por el centro que no se acompaña con un replanteamiento de la estructura administrativa central. El riesgo es una centralización del sistema que sigue teniendo «un centro débil y con las antiguas disfunciones» ¹⁴⁷. Otro elemento que destaca es la progresiva emersión de un concepto de autonomía territorial que parece cualificarse en términos

¹⁴⁴ <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>.

¹⁴⁵ Documento disponible en: www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=23434&dpath=document&dfile=22102013171447.pdf&content=Appello+alle+Commissioni+Affari+costituzionali+e+ai+Gruppi+parlamentari+della+Camera+dei+deputati+e+del+Senato+della+Repubblica+-+Per+una+Riforma+razionale+del+sistema+delle+autonomie+locali.+--+stato+--+dottrina+-+.

¹⁴⁶ G. PIPERATA, «Processi di trasformazione dei poteri locali in Europa: cause, dinamiche, conseguenze», *federalismi.it*, núm. 5/2013.

¹⁴⁷ G. PIPERATA, «Processi di trasformazione, cit., p. 6.

de sostenibilidad, es decir «el nivel de gobierno puede tener autonomía, pero debe ganársela, demostrando que ésta sea sostenible en términos de eficiencia, economicidad y eficacia»¹⁴⁸.

Si las medidas europeas no hacen más que acelerar un proceso ya en acción; quien se aprovecha de esta centralización son los Estados que atraen funciones para cumplir las obligaciones supranacionales, según un modelo «sui generis» de federalismo cooperativo¹⁴⁹. Esto confirma que el Estado sigue teniendo su papel de «gatekeeper»¹⁵⁰. A raíz de esto, no extraña el Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE»¹⁵¹ en el cual se ponen manifiesto las ventajas de la descentralización «tanto en términos de costes como de calidad de los servicios y proximidad al ciudadano»¹⁵². El Comité hace hincapié en los riesgos de reformas de austeridad utilizadas «como pretexto para centralizar más competencias, para llevar a cabo una descentralización sin financiación adecuada o para simplificar, reducir o incluso eliminar estructuras subnacionales, lo que en definitiva conduce a una merma de la

¹⁴⁸ G. PIPERATA, «Processi di trasformazione, cit., p. 6.

¹⁴⁹ Sobre la UE como federalismo cooperativo véase SCHÜTZE, R., *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

¹⁵⁰ Sobre el incremento de los poderes de control y de sanción del Estado a la luz de las recientes medidas legislativas «anticrisis» adoptadas en España véase E. ALBERTÍ ROVIRA, «El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español», *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 98/2013, pp. 63-89. Véase también G. MARTINICO-A.M. RUSSO, «La influencia de la UE en la distribución del poder entre Estados y regiones en tiempo de crisis», L. I. GORDILLO PÉREZ, (coord.), *El poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2013 en proceso de publicación.

¹⁵¹ Dictamen del Comité de las Regiones - La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE, (2013/C 139/08): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:ES:PDF>.

¹⁵² Dictamen del Comité de las Regiones - La descentralización, cit., recomendación política núm. 3.

democracia regional y local, una tendencia basada en la errónea suposición de que los servicios públicos resultan menos onerosos si se trasladan al nivel central de gobierno»¹⁵³.

Estos «input» solicitan, más que reflexiones, preguntas de fondo: ¿El sistema administrativo multinivel resulta económicamente insostenible?¹⁵⁴. ¿La racionalización del gasto público y la reducción de la deuda soberana tienen que pasar por un recorte general de los entes o, más bien, por un replanteamiento de las funciones atribuidas a los distintos entes? En esta última opción la crisis, siguiendo su sentido etimológico originario¹⁵⁵, podría representar una verdadera ocasión para reflexionar y tomar en serio las potencialidades aún latentes del principio del pluralismo autonómico sentado entre los principios fundamentales de la Constitución (art. 5 Const.), aunque las últimas tendencias de reforma parecen ir hacia otra trayectoria:

«¿No es siempre Italia la patria del «gatopardismo», tendencia según la cual ha de cambiar todo para que nada cambie?»¹⁵⁶.

Resumen:

En este trabajo se aborda el tema de racionalización del sector público italiano en el marco de la crisis económica y financiera europea. El análisis se centra, principalmente, en el impacto que las medidas anticrisis tomadas para alcanzar el «objetivo europeo» de spending review, generan sobre el sistema de las Administraciones públicas y, especialmente, territoriales.

En la primera parte se esboza el perfil y los principios que rigen el sistema de AA.PP para analizar luego los principales cambios normativos interpuestos durante el desarrollo del regionalismo. En la segunda parte se analizan, por un lado, los «datos» concernientes las AA.PP y, especialmente, los resultados registrados en el marco

¹⁵³ Dictamen del Comité de las Regiones - La descentralización, cit., recomendación política núm. 22.

¹⁵⁴ C. TUBERTINI, «La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?», *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3/2012, p. 723 y ss.

¹⁵⁵ En griego *krino* quiere decir separar pero también evaluar, juzgar. En este sentido la crisis es también un momento de reflexión. Sobre la función positiva de la crisis en la literatura véase, entre otros, R. CASTALDI, «Europe Needs Initiative and Leadership to Overcome the Crisis», *Perspectives on Federalism*, 2010, I-XXIV.

¹⁵⁶ A. SPADARO, «La pericolosa anomalia», cit., p. 11.

temporal de la crisis económica, y, por el otro, las medidas legislativas y constitucionales tomadas para alcanzar estrictos objetivos de finanza pública. Las conclusiones se dedican a los rasgos del sistema de AP italiano y a la curiosa tendencia del legislador de «cambiar todo para que nada cambie».

Palabras Clave: Sector público, administraciones públicas, crisis económica, autonomía territorial, re-centralización, Derecho UE.

Abstract:

This work deals with the rationalization of the Italian public sector within the frame of the European economic and financial crisis. The analysis focuses on the impact of the anti-crisis measures- taken to achieve the «European goal» of the spending review- on the system of public administrations, especially territorial administrations. The first part of the article explores the structure and the principles governing the public administrations in order to analyse the main changes occurred during the development of the Italian regionalism. In the second part I shall analyse the «data» concerning Public Administrations, especially, the results detected with the economic crisis, on the one hand, and the legislative and constitutional measures adopted to achieve the pressing objectives of public finance, on the other. The final remarks are devoted to the features of the Public Administration system in Italy and to the curious tendency to «change everything so that nothing changes».

Keywords: Public sector, Public Administrations, economic crisis, territorial autonomy, re-centralization, EU law.