

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO REGIONAL ITALIANO. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LAS ÚLTIMAS REFORMAS CONSTITUCIONALES (I)

SILVIO GAMBINO*

RESUMEN: *El modelo regional italiano, fijado por la Constitución de 1948, ha destacado tradicionalmente como referente en los procesos de descentralización política propios de un Estado unitario. El presente ensayo intenta explicar cómo las recientes leyes de reforma constitucional (Leyes núm. 1/1999, 2/2001 y 3/2001) han transformado dicho modelo de distribución territorial del poder. Luego de explicar las bases fundamentales de la regulación constitucional (y en particular los resguardos en favor de la igualdad), el análisis se centra en la estructura y poderes de los órganos de gobierno, en el reparto modificado de las competencias normativas a nivel estatal, regional y local, como asimismo en el desarrollo de la autonomía financiera de los entes territoriales. Como no puede ser de otro modo, el estudio no desprecia la atención hacia ciertos factores estructurales (políticos y, muy especialmente, socioeconómicos) que condicionan el desarrollo de las competencias reconocidas por la Constitución y los estatutos. De la combinación de estos distintos elementos se concluye que, en términos comparativos, el proceso italiano de reformas se define con una identidad propia que no permite, sin caer en el error, la asimilación con otros modelos de articulación territorial, como son por ejemplo el federalismo, la devolution en el Reino Unido o el autonomismo español.*

Palabras Clave: Regional – Italia – Descentralización – Reparto de competencias – Reforma.

ABSTRACT: *The Italian regional Model, set by the Constitution of 1948, has been traditionally presented as a paradigm of political decentralization among unitary States. This essay intends to explain how the recent Constitutional Reform (Acts 1/1999, 2/2001 y 3/2001) transformed such territorial model. After a broad explanation of the main constitutional regulations, the analysis focuses in the structure and powers of government agencies, in the modified allocation of competences at state, regional and local level, as well as in*

* Profesor Ordinario de Derecho Público Comparado y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Calabria, Italia. Traducción de Manuel A. Núñez Poblete y Vicente A. Sanjurjo Rivo. Artículo recibido el 4 de agosto de 2004. Aceptado por el Comité Editorial el 14 de diciembre de 2004.

financing autonomy. Attention is also payed on certain structural causes (political and, very specially, socio-economic ones) which have been determinant for the development of competences recognized by the Constitution and the statutes. Finally, from a comparative approach, the Italian reform can be defined as a pattern with own identity. It cannot be assimilated with other models of territorial allocation of power, such a federalism, british devolution or Spanish autonomy.

Key words: Regional – Italy – Decentralization – Apportionment of competencies – Reform.

SUMARIO: 1. *Las instituciones regionales (y las autonomías locales): Principios y disciplina constitucional.* 2. *Las regiones en la Constitución de 1948.* 3. *Las regiones y los entes locales entre modelo constitucional y sistema político: una especificidad italiana (aunque no solo).* 4. *La arquitectura institucional y el sistema normativo del nuevo Título V de la Constitución.* 4.1. *Fuentes regionales (Estatuto, leyes, reglamentos regionales).* 4.1.1. *Estatutos y forma de gobierno regional (formas de investidura del Presidente de la Junta regional, relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, debilitamiento del papel del Consejo).* 4.1.2. *El referéndum (de confirmación/oposición) en el procedimiento de aprobación de los Estatutos regionales.* 4.1.3. *La potestad legislativa y reglamentaria de las regiones.* 4.1.4. *Los límites de la potestad legislativa regional (en particular, en materia de contenidos esenciales de los derechos civiles y sociales).* 4.1.5. *Perspectivas (ulteriores y problemáticas) de la reforma: la denominada devolution a la italiana.* 4.2. *Fuentes locales.* 4.3. *La autonomía financiera de las autonomías territoriales. Bibliografía esencial.*

1. LAS INSTITUCIONES REGIONALES (Y LAS AUTONOMÍAS LOCALES): PRINCIPIOS Y DISCIPLINA CONSTITUCIONAL

La Constitución italiana de 1948 llevó a cabo, con relación al Estatuto albertino, una transformación radical en la ordenación fundamental de las instituciones políticas, al disponer una amplia distribución territorial del poder político y superar, de este modo, la forma de Estado unitaria y centralista, de raíz napoleónica, a favor de una forma de Estado basada en la descentralización política (ayuntamientos, provincias y regiones) como expresión del principio del pluralismo institucional.

Sin embargo, para entender la forma de Estado diseñada por los constituyentes resulta indispensable la lectura de las disposiciones contenidas en el Título V de la Constitución, a la luz del principio autonómico sancionado en el artículo 5º de la Constitución, pero también a la luz de los demás principios fundamentales contenidos en el texto constitucional (del artículo 1º al 12). El artículo 5º de la Constitución dispone que “la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías loca-

les; lleva a efecto en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adecua los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización". Otras disposiciones constitucionales disciplinan el ámbito de la autonomía reconocida a los entes territoriales (ayuntamientos, provincias y regiones). Algunas de ellas han sido derogadas (por la Ley constitucional núm. 3/2001), como el artículo 128, según el cual el ámbito de la autonomía de las provincias y de los ayuntamientos era fijado por las leyes generales de la República, que, al mismo tiempo, determinaban sus funciones; mientras la autonomía de las regiones en el ejercicio de sus poderes y funciones quedaba garantizada, en cambio, a tenor del artículo 115 de la Constitución (también derogado por la Ley constitucional núm. 3/2001), según los principios establecidos en la Constitución.

El recurso del constituyente al principio de autonomía territorial¹ permite encuadrar el modelo genérico del pluralismo institucional italiano en el ámbito de las formas de Estado unitarias basadas en la descentralización. Esta, a su vez, será más o menos intensa dependiendo de los distintos ordenamientos estatales y, en cada uno de ellos, del grado de ejecución de la Constitución.

La *ratio* del artículo 5º de la Constitución se encuentra, a su vez, en la determinación de dos principios que se complementan: el de la unidad y la indivisibilidad de la República, por una parte, y el del reconocimiento y promoción de las autonomías locales, por otra. En efecto, mientras el principio de unidad fija un límite rígido a la autonomía de los entes locales y de las instituciones regionales, diferenciando así la organización global de esta forma de Estado respecto a la federal (basada precisamente en la soberanía de los Estados miembros que componen el Estado federal), el principio de la autonomía local adquiere una configuración positiva, mostrándose como modelo de organización territorial de los poderes reconocidos, en caso de que ya existan, o promovidos, cuando aún no se hayan instituido.

No obstante, la autonomía territorial en un Estado unitario de carácter regional y autonómico como el italiano, no se configura como autonomía absoluta –categoría esta que vendría a ser equivalente a la de soberanía– ni se limita a la simple autarquía². Enmarcado en el ámbito de la soberanía originaria y exclusiva del Estado, el concepto de auto-

¹ En general, por el término autonomía se entiende pacíficamente por la doctrina, de una parte, la potestad del sujeto titular de la misma de gestionar los propios intereses mediante el establecimiento de las normas reguladoras de su actividad, y de otra, el reconocimiento a los ayuntamientos y a las provincias, en su condición de entes prototípicos de intereses territoriales locales, de potestades públicas encaminadas a la consecución de los fines e intereses propios de las respectivas colectividades.

² Que corresponde a la mera capacidad de administrar los propios intereses con una tipología de acuerdos sustancialmente privados de contenido normativo.

mía territorial (regional y local) se identifica con la facultad de adoptar los propios estatutos (y reglamentos), así como de ejercer poderes (legislativos y administrativos) y funciones (competencias) dentro del respeto a los principios establecidos por la Constitución.

La Constitución no ofrece dudas en cuanto a la afirmación (arts. 5º y 114 § 2º) del principio de autonomía territorial. Este principio se sitúa en el plano de las relaciones entre los distintos ordenamientos, en el de la recomposición del pluralismo institucional dentro del único ordenamiento republicano en que se constituye "la República". Este era el diseño de los constituyentes de 1948 y lo es todavía de los legisladores de revisión constitucional del Título V, en los años 1999-2001.

De modo que la forma de Estado delineada por la Constitución en el Título V, que hundía primero sus raíces en el artículo 5º de la Constitución y ahora también en su artículo 114, debe considerarse, desde el punto de vista del ordenamiento, como uno solo compuesto de una pluralidad de "ordenamientos territoriales menores", no subordinados entre sí y en consecuencia dotados de la misma dignidad constitucional. Las regiones, las provincias y los ayuntamientos (pero también las ciudades metropolitanas y la propia ciudad de Roma como capital de la República) deben concebirse ya sea como ordenamientos imbricados en el ordenamiento unitario constitucionalmente garantizado (uno e indivisible) del artículo 5º, o como sujetos institucionales autónomos arquetípicos de los respectivos ordenamientos y de las respectivas colectividades territoriales. En este último sentido se refiere a ellos la Constitución con el término de "entes autónomos".

Dichos entes son identificados al inicio del Título V, cuyo texto renovado prevé que "la República se constituye por los ayuntamientos, las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado", mientras el artículo 114 del anterior texto constitucional establecía: "La República se divide en regiones, provincias y ayuntamientos". Por tanto, las autonomías territoriales indicadas por el artículo 114 de la Constitución (que especifica y desarrolla el artículo 5º de la Constitución), juntamente con el Estado, son calificados por la Constitución como entes y ordenamientos autónomos, que el ordenamiento republicano ("la República") "reconoce y promueve", y respecto a los cuales el artículo 114, párrafos 1º y 2º de la Constitución opera una equiparación, revistiéndolos del mismo rango constitucional.

Si el artículo 114 de la Constitución lleva a cabo una homologación constitucional entre los entes autónomos de la República, no se puede deducir lo mismo del conjunto del articulado del Título V de la Constitución, que denota un elevado grado de "ambigüedad" constitucional. En efecto, del artículo 115 al 133 la mayor parte de las disposiciones constitucionales reformadas se dedican al instituto regional. Así, desde el punto de vista de la disciplina constitucional, las regiones disfrutaban de

una posición más “valorizada” respecto a la de las provincias, ayuntamientos y ciudades metropolitanas. La relevancia constitucional de estos últimos consiste fundamentalmente en ser parte necesaria o indefectible del ordenamiento, no pudiendo suprimirse por el legislador ordinario.

El orden regional y autonómico de la Constitución de 1948 se reconduce a las motivaciones ideales y culturales de algunos componentes de la Asamblea constituyente, y en particular de los componentes católicos. Por su parte, los miembros de inspiración marxista subrayaban la necesidad de conservar la centralidad del Estado respecto al pluralismo institucional y la descentralización territorial, ya que estimaban indispensables las “grandes reformas económicas y sociales” para la superación de la “cuestión meridional”, invocada por el constituyente en el anterior artículo 119 § 3º de la Constitución (“para valorizar el *Mezzogiorno* y las Islas”). En efecto, desde la consecución de la unidad italiana, aquella se presentaba como una “cuestión nacional” sin resolver. Así, mientras para las fuerzas políticas de la izquierda la opción constitucional a favor de la introducción de las regiones en el sistema constitucional italiano habría podido debilitar las luchas nacionales para las reformas económicas y sociales, los miembros católicos, por el contrario, asumían que las regiones podían constituir una concretización de los principios y valores del autonomismo (art. 5º de la Constitución) y del “personalismo comunitario” (art. 2º de la Constitución). La descentralización político-territorial (sobre todo con la previsión de las regiones por primera vez en el ordenamiento constitucional) constituía desde esta perspectiva una defensa frente a cualquier posible retroceso autoritario de la vida democrática e institucional del país.

2. LAS REGIONES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1948

El análisis de las opciones globales de descentralización territorial del poder, acogidas en el ordenamiento regional (y local) actualmente vigente, solo es factible si consideramos la arquitectura institucional-constitucional diseñada en la Constitución de 1948, hoy en gran parte modificada en esta materia por la revisión del Título V de la Constitución en virtud de las leyes de revisión constitucional núms. 1/1999, 2/2001 y 3/2001.

En esta arquitectura institucional se prestaba especial atención a situaciones territoriales particulares desde el punto de vista de las características etno-lingüísticas, históricas y del desarrollo económico. El artículo 116 de la Constitución preveía cinco distintos casos regionales a los que se atribuían “formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales adoptados con leyes constitucionales”. Estos casos eran las cinco regiones de estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio,

Friul-Venecia-Julia y Valle de Aosta). Los estatutos de estas regiones presentan una naturaleza jurídica y características considerablemente distintas de las de las regiones de estatuto ordinario. Mientras los estatutos de las regiones de estatuto especial eran (y son) verdaderas leyes constitucionales aprobadas con los procedimientos de la ley constitucional (tal y como se recoge en el artículo 138 de la Constitución) y por tanto “partes especiales” de la Constitución, los estatutos ordinarios eran fuentes subconstitucionales vinculados por el mandato constitucional en lo relativo al procedimiento (ex art. 123 Const.) e incluso, en buena medida, también al contenido. Por lo tanto, la Constitución se aplicaba íntegramente a las regiones ordinarias, mientras que para las regiones especiales aquella debía (y todavía debe) integrarse por los estatutos que tenían (y tienen) el mismo grado jerárquico y que en parte (no del todo) sustituían (y sustituyen) las disposiciones del Título V.

Las regiones (especiales y ordinarias), además de autonomía estatutaria, gozaban también de otras formas de autonomía y, en particular, de autonomía legislativa (art. 117 Const.), administrativa (art. 118 Const.), financiera (art. 119 § 2º Const.) y patrimonial (art. 119 § 3º Const.).

La atribución de poderes legislativos a las regiones (especiales y ordinarias) constituía uno de los elementos más innovadores introducidos por el ordenamiento republicano, a partir del cual la forma de Estado italiana se calificaba como “Estado regional”. En líneas generales, las regiones tenían funciones legislativas y administrativas en determinadas materias recogidas en el artículo 117 de la Constitución. En particular, las materias atribuidas a las regiones de estatuto ordinario eran aquellas indicadas taxativamente en el artículo 117 de la Constitución, mientras para las regiones de estatuto especial son las asumidas por sus respectivos estatutos (que podían identificar materias de competencia plena o exclusiva).

Los diversos tipos de competencia legislativa reconocidos a las regiones han sido clasificados recurriendo a la tripartición en: *a) competencia plena o exclusiva* (disponible solo para las regiones especiales que podían –y pueden– determinar materias en las que las disposiciones legislativas regionales sustituyen, respetando algunos límites, las disposiciones legislativas estatales discrepantes); *b) competencia concurrente* (extendida a todas las regiones que, sobre la base de los principios contenidos en las leyes-marco nacionales, podían concurrir a disciplinar las materias atribuidas por el art. 117 Const.); *c) competencia ejecutiva* (a su vez articulada en *competencia ejecutiva delegada* por el Estado a las regiones ordinarias e *integrativo-ejecutiva*, reconocida como propia de las regiones de estatuto especial).

Además, en el ejercicio de su autonomía legislativa, las regiones encontraban algunos *límites* que genéricamente se reconducían a cinco

finés distintos: salvaguardia de la unidad del ordenamiento jurídico, garantía de la orientación política [*indirizzo*] nacional, respeto a las obligaciones internacionales, respeto al interés nacional y respeto al interés de otras regiones.

El artículo 119 § 2º de la Constitución se limitaba a establecer que a la Región se le "atribuían tributos propios y cuotas de tributos del erario", a fin de cubrir los "gastos necesarios para llevar a cabo sus funciones ordinarias". Así pues, la Constitución preveía para las regiones una hacienda pública autónoma, en el sentido de autosuficiente, e implícitamente excluía una hacienda derivada, que es la que, por el contrario, se ha llevado a efecto en la práctica (a partir de principios de los setenta), en virtud del desarrollo legislativo al que remitía el artículo 119 § 1º de la Constitución.

El artículo 118 § 1º de la Constitución establecía una regla de significativa importancia, por la cual a las regiones correspondían funciones administrativas sobre las mismas materias en que a ellas se les reconocía poder legislativo (denominado "paralelismo administrativo"). La misma disposición preveía una reserva de ley para la identificación de las materias "de interés exclusivamente local" que podían ser atribuidas a los entes locales, así como el instituto de la delegación y de la utilización de los órganos propios de los entes locales para ejercicio de las funciones administrativas*.

La forma de gobierno regional se regulaba detalladamente en los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución, según un modelo inspirado en la uniformidad más que en la diferenciación. Las disposiciones constitucionales en materia de forma de gobierno regional eran objetivamente limitativas de la autonomía formalmente reconocida a las regiones, a la vista del procedimiento de aprobación de los estatutos (art. 123 Const.), que, de hecho, los subordinaba al control del Parlamento (y en el caso de los estatutos especiales directamente a la soberana voluntad de este). La organización de las regiones preveía: *a*) un Consejo regional, como órgano representativo con potestad legislativa y reglamentaria (art. 121 Const.), elegido a través de la modalidad establecida por las leyes de la República (art. 122 § 2º); *b*) una Junta regional, como órgano ejecutivo, elegida por el Consejo (art. 122 § 5º); *c*) un Presidente de la Región, que representaba a esta, promulgaba las leyes y los reglamentos, dirigía las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región (art. 121 § 4º) y también era elegido por el Consejo de entre sus miembros (art. 122 § 5º). Teóricamente, eran tres las posibles opciones que en materia

* Hasta la Ley núm. 3/2001, el art. 118 Const. establecía, en su párrafo final, que "la Región ejercita normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, en los Ayuntamientos o en otros entes locales, o valiéndose de sus órganos" (N. de los T.).

de forma de gobierno regional se desprendían de los artículos 121 y 122 de la Constitución: gobierno parlamentario, gobierno del *premier* y gobierno de directorio. En la actuación del ordenamiento regional, desde el inicio de la experiencia regional, ha prevalecido la primera opción, que, en la práctica, se ha venido a caracterizar por una forma de gobierno parlamentaria de tendencia asamblearia, fruto del clima político (años setenta) en que se ha desarrollado el instituto regional.

Los ordenamientos regionales (y locales) estaban sometidos a un sistema de controles (arts. 125, 127 y 130 Const.) que fiscalizaba la legitimidad y el mérito de los actos legislativos o administrativos dictados al amparo de aquellos ordenamientos, así como también operaba un control sobre los órganos regionales (arts. 126, 128 Const.).

Una última característica de la disciplina constitucional de las autonomías territoriales la constituía el hecho (y todavía lo constituye) de que las regiones (no en cambio los ayuntamientos y provincias), además de intervenir en sus funciones asignadas, son llamadas a participar en la vida del Estado, en el sentido de que en varias disposiciones (arts. 57, 71, 75, 83, 121 y 138 Const.) se les atribuye un papel específico en la composición y el funcionamiento de órganos centrales del Estado.

Esto demuestra la relevancia jurídica que el constituyente de 1948 otorgaba al instituto regional, si bien en un cuadro unitario y con tendencia a la uniformidad administrativa (o al menos con garantías de uniformidad). En tal sentido conviene recordar: *a*) la participación en la elección del Presidente de la República (art. 83 § 2° Const.); *b*) el poder de iniciativa legislativa (art. 71 § 1° y 121 § 2° Const.); *c*) el poder de solicitar el referéndum de abrogación de leyes ordinarias (art. 75 § 1° Const.); *d*) la participación en el proceso de revisión constitucional (art. 138 § 2° Const.); *e*) la participación del Presidente de la Región de estatuto especial en las sesiones del Consejo de Ministros cuando se discuten propuestas y/o deliberaciones que conciernen a la propia Región; *f*) el parecer regional sobre las modificaciones de las circunscripciones regionales y de los entes locales (arts. 132 y 133 Const.).

3. LAS REGIONES Y LOS ENTES LOCALES ENTRE MODELO CONSTITUCIONAL Y SISTEMA POLÍTICO: UNA ESPECIFICIDAD ITALIANA (AUNQUE NO SOLO)

Juntamente con el ordenamiento regional, el Título V de la Constitución reenviaba la regulación del ordenamiento local (ayuntamientos, provincias y otros entes locales) a las "leyes generales de la República" (art. 128 Const.). Tal ordenamiento encontraba su primera regulación en el ordenamiento preconstitucional, con los textos únicos de 1915 y de 1934, inspirados a su vez en el diseño organizativo configurado por la

legislación de 1865, que definía una organización de gobierno local en forma de diarquía, basada, de un lado, sobre el Pleno municipal, órgano del poder deliberativo y, de otro, sobre el Alcalde, en su calidad de vértice del Ejecutivo. Sin embargo, la experiencia político-institucional de las administraciones locales ha dado lugar a un vuelco progresivo del modelo originario, en el sentido de un paulatino vaciamiento de los poderes del Pleno en beneficio del restringido "comité ejecutivo" representado por la Comisión de Gobierno. Dicho proceso se vuelve irreversible con la consolidación del sistema de partidos, que culminará en la Constitución de 1948.

El Parlamento, en ejecución del artículo 128 y de la Disposición Transitoria IX y Final de la Constitución, ha procedido con mucho retraso a la reforma del ordenamiento local emanando la Ley núm. 142/90 y toda una serie de otras leyes de reforma, después coordinadas en el TUEL (Texto refundido de los entes locales), adoptado con Decreto legislativo núm. 267/2000.

La Ley núm. 142/90 se caracteriza por una importante serie de innovaciones institucionales que consisten principalmente: *a*) en la redistribución funcional de las competencias administrativas entre los órganos de los entes locales, *b*) en la atribución de poderes normativos de rango estatutario y reglamentario a cargo de los mismos entes, *c*) en la introducción de principios de separación entre orientación político-administrativa y gestión, con la conexas valorización de las funciones de dirección, *d*) en la introducción de nuevas formas de gestión de los servicios públicos locales, *e*) en la introducción de institutos de participación y control de los ciudadanos, en definitiva, *f*) en la previsión de un "eficiente sistema de la autonomía local al servicio del desarrollo económico, social y civil".

La forma de gobierno local, y sobre todo la relación Comisión de Gobierno-Pleno municipal, se caracteriza por la neta separación entre los dos órganos, con el reconocimiento del Pleno como órgano de orientación y de control y de la Comisión de Gobierno como órgano ejecutivo de las directrices generales con función de propuesta e impulso. Ello ha comportado una inversión de tendencia reduciendo algunas de las atribuciones ejercidas de hecho, antes de la reforma, por la Comisión de Gobierno, pues todas las funciones atribuidas directamente al Pleno por la ley que representen "actos fundamentales", no podrán ser nunca desempeñadas por la Comisión de Gobierno por motivos de urgencia, a excepción de las variaciones presupuestarias.

Por lo que respecta, en cambio, al modelo de repartición de las funciones entre el Alcalde y la Comisión de Gobierno en el seno del órgano ejecutivo, la Ley núm. 142/90 (y ahora el TUEL) atribuye al Alcalde (y al Presidente de la provincia) la representación del ente, así como la superintendencia del funcionamiento de los servicios, de las

dependencias municipales y de la ejecución de los acuerdos. La ley de reforma no establece una relación detallada de las atribuciones del Alcalde (y del Presidente), remitiendo a las leyes, al estatuto y a los reglamentos del ente local la determinación de las funciones del Alcalde y de la Comisión de Gobierno.

El legislador de reforma de la Ley núm. 142/90, y después el legislador de la Ley núm. 81/93 (ley de reforma del sistema electoral local) han optado por una forma de gobierno limitativa de los espacios de autonomía estatutaria.

La experiencia práctica de los estatutos locales (1990/97) se ha caracterizado por las siguientes notas: *a*) reforzamiento de las funciones del Alcalde como expresión de una mayoría del Pleno y sobre todo de un mandato electoral directo, *b*) consiguiente racionalización de las relaciones entre Alcalde, Comisión de Gobierno y altos órganos burocráticos (secretario del ayuntamiento y altos cargos), *c*) previsión de formas ulteriores de organización interna de los órganos.

Reformada la organización del gobierno local, el legislador de reforma ha procedido a redistribuir las funciones administrativas entre el Estado y las autonomías territoriales, persiguiendo y reforzando las soluciones institucionales puestas en marcha con la Ley núm. 142/90, que había “descongelado” las potencialidades autonómicas del ordenamiento territorial italiano.

En esa dirección, la Ley núm. 59/97 (llamada reforma Bassanini I) ha procedido también a una completa reordenación de la organización administrativa del Estado, de las regiones y de los entes locales sin modificar la Constitución. En ese sentido esta ley opera una inversión del criterio de reparto de competencia y gestión de las funciones administrativas entre el Estado y las autonomías territoriales, superando de ese modo definitivamente el “paralelismo” previsto por el artículo 118 de la Constitución.

En esta ley se implanta, por primera vez, en el ordenamiento italiano, el principio de subsidiariedad, entendido como criterio de redistribución de las funciones en el ámbito local, imputando las responsabilidades públicas a las autoridades territorialmente y funcionalmente más vecinas a los ciudadanos interesados. Este principio asume una función de directriz para la atribución de la generalidad de los deberes y de las funciones administrativas a los ayuntamientos, provincias y comunidades montanas*, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas.

* De acuerdo a la Ley núm. 1102/1971 (Gazz. Uff. de 23 de diciembre de 1971), que da cumplimiento a lo dispuesto en la parte final del art. 44 Const., las comunidades montanas (*comunità montane*) son entes de derecho público que reúnen a los ayuntamientos que pertenecen a zonas homogéneas de montaña, según sean definidas por las leyes regionales (N. de los T.).