

LA RECONSTRUCCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO REGIONAL ITALIANO EN LA XIII LEGISLATURA (*)

Por JOSÉ LUIS PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED

SUMARIO

I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO REGIONAL ITALIANO EN LAS DOCE PRIMERAS LEGISLATURAS: 1.1. *Proceso de regionalización del Estado italiano*. 1.2. *La estructura regional a mitad de la década de los noventa*.—2. LA RECONSTRUCCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA XIII LEGISLATURA: 2.1. *La Ley Constitucional núm. 1 de 1997 y la Comisión bicameral D'Alema*. 2.2. *La Ley Constitucional núm. 1 de 1999 concerniente a las Regiones de Estatuto ordinario*. 2.3. *La Ley Constitucional núm. 2 de 2001 de modificación de los Estatutos de autonomía especial*. 2.4. *La Ley Constitucional núm. 3 de 2001 de revisión del Título V de la Parte Segunda de la Constitución*.—3. CONSIDERACIONES COMPARADAS DE SÍNTESIS.

El pasado 7 de octubre de 2001 —este trabajo lo redactamos prácticamente en el transcurso de la *vacatio legis*, o mejor, *constitutionis*— se celebró en Italia, la República de los referendos abrogativos, el primer referéndum constitucional en sus más de cincuenta años de historia republicana. Ese reciente referéndum ha sido calificado como la piedra miliar con la que se culminaba la XIII Legislatura, puesto que en dicha consulta el pueblo sancionó favorablemente la reforma constitucional del llamado federalismo, reforma que, por otro lado, ya había sido considerada como el arquitecno de la Constitución de 1947 (en adelante, CI). Pero es más, esta reforma constitucional es la cuarta de las Leyes Constitucionales (en adelante, LLCC) relativas a las Regiones que se han aprobado en la citada Legislatura (que duró desde el 9 de mayo de 1996 hasta el 29 de mayo de 2001), de lo que se infiere que la reconstrucción constitucional del Estado regional italiano entre 1996 y 2001 es el resultado

(*) Dedico este trabajo *in memoriam* a mi maestro el Profesor Gumersindo Trujillo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna, cuyo lamentable y prematuro fallecimiento ha acontecido recientemente.

más tangible y significativo de ese gran proceso político-constitucional que representan las reformas institucionales italianas (1).

De ahí que realicemos este trabajo con el fin de exponer los rasgos más sobresalientes de la reconstrucción constitucional regional de este último quinquenio, lo cual nos servirá para medir el grado de descentralización que consintió la anterior mayoría de El Olivo o de centro-izquierda, aunque, para apreciar su significado relativo en el contexto italiano, será preciso comenzar describiendo con brevedad cómo fue la construcción del Estado regional republicano a lo largo de las primeras doce legislaturas.

1. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO REGIONAL ITALIANO EN LAS DOCE PRIMERAS LEGISLATURAS

En España la edificación del Estado autonómico, aunque no estuvo exenta de gravísimas discusiones, no requirió más de cinco años; en Italia, por el contrario, la construcción del Estado regional exigió más de veinticinco años y un tormentoso debate político y constitucional, del que pasamos a ocuparnos a continuación.

1.1. *Proceso de regionalización del Estado italiano*

A pesar de que durante el Reino unitario ya existió en Italia un tenue movimiento regionalista, las exigencias descentralizadoras se manifestaron del modo más evidente durante la Resistencia de la segunda guerra mundial, pero, precisamente por eso, al igual que el movimiento resistente estaba desarticulado, estas demandas no fueron homogéneas, y, además, no estuvieron ausentes de estas exigencias descentralizadoras las presiones de los Estados aliados que liberaron a Italia. La consecuencia es que al advenir la República, la Constitución de 1947 optó por establecer dos regímenes de autonomía: el de las cinco Regiones de Estatuto especial y el de las quince restantes Regiones de autonomía ordinaria (arts. 116 y 131 CI) (2). El reconocimiento de la autonomía se produjo relativamente pronto con respecto a las

(1) En cuanto a las reformas institucionales referentes a la forma territorial de Estado anteriores a la aprobación de la Ley Constitucional de 1999 remitimos a F. PIZZETTI: *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Turín, 1996, págs. 106 y ss.; A. PIZZORUSSO: *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Turín, 1996, y F. TERESI: *La strategia delle riforme*, 5.ª ed., Turín, 1996; y para la cuestión relacionada del bicameralismo a F. RESCIGNO: *Disfunzioni e prospettive di riforme del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milán, 1995, y S. LABRIOLA: «Il bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 1998, págs. 83-216. Por nuestra parte, hicimos una crónica sucinta de todo el proceso de reformas institucionales italianas en el artículo anterior «Introducción a las reformas institucionales italianas», *REP*, núm. 107, 2000, págs. 102 y ss.

(2) Inicialmente estas últimas eran catorce, pero por Ley Constitucional (en adelante, LC) núm. 2, de 27 de diciembre de 1963, Molise se separó de los Abruzos, constituyéndose luego en dos Regiones de Estatuto ordinario.

primeras Regiones, pero se demoró en exceso con respecto a las quince Regiones de Estatuto ordinario, de tal modo que durante un tiempo Italia fue un Estado unitario con Regiones de carácter excepcional, y únicamente en 1972 se convirtió en un auténtico Estado Regional, es decir, un Estado en el cual la totalidad del territorio se descentralizaba en Regiones políticamente autónomas.

En España la diferenciación de dos niveles de autonomía es producto de la aplicación de la Constitución y del peso del pasado regional republicano (Disposición Transitoria 2.ª de nuestra Constitución); en Italia, en cambio, la CI estableció la distinción de los dos regímenes de autonomía atendiendo más bien a factores determinantes en el mismo momento Constituyente. Por eso la autonomía especial se reconoció sólo a 5 Regiones (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia y Valle de Aosta), o sea, a las dos grandes Islas italianas y a aquellas Regiones que contaban con minorías étnico-lingüísticas con correspondencia en Estados vecinos con los que Italia había estado en guerra. De tal manera que el proceso de implantación de las cinco Regiones de autonomía especial estuvo condicionado por el fenómeno de la pacificación. Así, en razón del fuerte movimiento separatista de Sicilia, el texto de su Estatuto databa de 1946 —es decir, desde antes de la aprobación de la CI (3)—; no obstante, la concesión definitiva de autonomía a esa Isla, así como a la de Córcega y a las Regiones del Valle de Aosta y del Trentino-Alto Adigio, se efectuó por medio de otras 4 LLCC aprobadas en 1948 por la Asamblea Constituyente (con fecha de 26 de febrero y con los números 1 a 4 de este tipo de Leyes). En cambio, en el Friul-Venecia Julia fue preciso que se alcanzaran los acuerdos fronterizos con Yugoslavia en la Península de Istria para la aprobación de su primer Estatuto (por LC núm. 1, de 31 de enero de 1963). Se debe añadir, con respecto a este tipo de Regiones, que las presiones de Austria en pro de la minoría alemana de la Región del Trentino-Alto Adigio obligaron a dos modificaciones del Estatuto por sendas LLCC de 1962 y de 1971.

Para terminar la descripción de esta primera etapa de regionalización hay que recordar que, a pesar de que estas Regiones tenían reconocidas competencias legislativas exclusivas o primarias, para que su autonomía llegara a ser efectiva se consideró imprescindible que el Estado aprobara previamente unos actos normativos de actuación de los Estatutos con forma de Decretos del Presidente de la República (equivalentes a nuestros Decretos Legislativos), Decretos para cuya emanación era preciso el acuerdo de una Comisión de transferencias de carácter paritario entre el Estado y la Región. La necesidad de estos Decretos de actuación, pese a que la Corte Constitucional avalara su validez, fue muy criticada (4), pero lo

(3) Igualmente, al Valle de Aosta se le confirió un régimen preautonómico. Para más detalles sobre el separatismo y la autonomía provisional siciliana de postguerra *vd.* J. FERRANDO: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962, págs. 195 y ss., y nuestro trabajo con A. YANES: «Los regímenes autonómicos provisionales», en *Federalismo y Regionalismo* (Ed. de GUMERSINDO TRUJILLO), Madrid, 1979, págs. 631-633.

(4) Se manifestaron en contra de la necesidad de los Decretos presidenciales de actuación V.

cierto es que, por un lado, con esta normativa se procedió a homogeneizar o armonizar la autonomía competencial de las cinco Regiones —a pesar de que se entendía en general que el Constituyente quiso privilegiar la autonomía de Sicilia—; y que, por otra parte, estos Decretos de actuación prefiguraban la llamada «*legge-cornice*», no prevista constitucionalmente y de la que luego tendremos que volver a hablar.

Si la primera oleada descentralizadora fue relativamente temprana, la constitución de las 15 Regiones de autonomía ordinaria se hizo esperar casi un cuarto de siglo, pese a que la Disposición Transitoria VIII de la CI mandaba que la elección de los Consejos o asambleas de todas las Regiones, incluyendo a las de autonomía ordinaria, debería efectuarse antes de un año desde la promulgación de la CI (esto es, antes del 31 de diciembre de 1948), y a pesar de que la Disposición Transitoria IX ordenaba la adaptación de la legislación del Estado a la nueva situación descentralizada con anterioridad al 31 de diciembre de 1950. Habitualmente se suele reprochar como causa de este asombroso retraso el que la Democracia Cristiana, que en 1948 logró la mayoría absoluta, a medida que se aseguraba la permanencia en el poder iba perdiendo sus iniciales características descentralizadoras, al tiempo que, paradójicamente, las fuerzas de izquierdas se hacían cada vez más regionalistas (5). No obstante, debemos subrayar desde el observatorio español que esto también demuestra que las demandas populares de regionalización no eran tan generalizadas como lo fueron en España, donde asistimos a un fenómeno de propagación descentralizadora generalizada desde la fase preautonómica.

Antes de dar cuenta de la culminación de la regionalización al comienzo de la década de los setenta conviene detenerse en el tímido y antirregionalista ensayo de la conocida como «Ley Scelba» que se aprobó al final de la I Legislatura. La Ley 62/1953, de 10 de febrero, tenía por objeto la constitución y el funcionamiento de los órganos de las Regiones ordinarias, pero, además de ser muy incompleta, en realidad sirvió para congelar la finalización del proceso de regionalización mediante una especie de «obstruccionismo de la mayoría». El medio técnico de este bloqueo fue el art. 9 de la Ley de 1953, por el que se consagraba la figura de las *leggi-cornice*, que fue una técnica legislativa ampliamente discutida en la doctrina italiana (6).

CRISAFULLI: «Le Regioni davanti alla Corte Costituzionale», en *RTDP*, 1963, pág. 540; L. PALADIN: *Diritto regionale*, 3.ª ed., Padua, 1979, pág. 98, y A. D'ATENA: *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, págs. 112-113. Se pronunciaron a favor C. MORTATI: «Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale», en *Raccolta di scritti*, III, Milán, 1972, pág. 494, y M. MAZZIOTTI: *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milán, 1961, pág. 139.

(5) El comportamiento paradójico de la izquierda fue explicado ya por V. CRISAFULLI: «Vicende della "questione regionale"», reeditado en su *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusione costituzionali*, Milán, 1985, pág. 251 y n. 2, y por G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, Bolonia, 1977, pág. 324.

(6) La *legge-cornice* o *legge-quadro* es un expediente de descentralización normativa semejante a las *lois cadres* de la IV República francesa, a las *Rahmengesetzen* alemanas, o a nuestra legislación básica estatal —tanto de la Constitución de 1931 como de la actual— y a las leyes-marco previstas en el art. 150.2 CE. En cuanto a la crítica de esta técnica italiana se remite a D. GIARDINI: *Politica e amminis-*

La Ley Scelba, partiendo de un presupuesto semejante a lo sucedido en la actuación de las Regiones de Estatuto especial, entendía que para el ejercicio de la autonomía regional no bastaba con el elenco de competencias relacionadas en el art. 117 CI, sino que, para que las Regiones ordinarias pudieran legislar, era precisa la aprobación de una Ley de la República que contuviera, con respecto a cada materia, los principios fundamentales en los que se deberían basar las leyes regionales. De este modo, bastaba con no aprobar esas *leggi-cornice* para bloquear la regionalización total, pues hay que subrayar que, inicialmente, a las Regiones ordinarias italianas únicamente les correspondían competencias compartidas de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado. Este obstáculo no fue salvado hasta la aprobación de la *legge finanziaria* de mayo de 1970, en cuyo art. 17, sin descartar la aprobación de *leggi-cornice*, se establecía que, en ausencia de esas leyes, las Regiones podían desarrollar legislativamente las materias que se les atribuían en los límites de los principios fundamentales según resultaran de la legislación estatal vigente. Se trata, como se ve, de una fórmula de solución que tiene mucho que ver con otra semejante de la construcción estatutaria del Estado autonómico español (7).

Hubo que esperar hasta el final de la IV Legislatura para que empezaran a darse los pasos decisivos en la total regionalización del territorio de la República italiana, si bien la regulación de esta regionalización no culminaría hasta la V Legislatura. Por Ley 108/1968, de 17 de febrero, se aprobó el sistema de elección de los Consejos regionales, la convocatoria que permitió las elecciones se produjo por la Ley financiera 281/1970, de 16 de mayo, y las elecciones tuvieron lugar el 7 y 8 de junio de este último año. Sin embargo, para el efectivo ejercicio de su autonomía por las Regiones de Estatuto ordinario, todavía eran precisas la aprobación de sus Estatutos y la transferencia de funciones y servicios administrativos. Los Estatutos de las quince Regiones ordinarias debían aprobarse antes del plazo de 120 días por medio de Ley ordinaria, y así se hizo en medio de una gran euforia regionalista (8). El art. 17 de la Ley Financiera de 1970 estableció que el ejercicio de la potestad regional se supeditaba a la aprobación de los actos normativos de transferencia de funciones administrativas determinando que tal posibilidad comenzaría a partir del 6 de junio de 1972. La transferencia de funciones y servicios administrativos se produjo por medio de once Decretos Legislativos (o Decretos presidenciales de actuación) que concretaron las materias de competencia regional determinadas en el art. 117 CI, que se aprobaron entre el 14 y 15 de enero de 1972, aunque por medio de Decreto-ley se difirió el ejercicio regional de estas atribuciones hasta el 1 de abril de 1972. En definitiva, el ejercicio efectivo de su autonomía por las quince Regiones de Esta-

trazione nello Stato fondato sul decentramento. Milán, 1981, págs. 34-38, y para su defensa a E. SILVESTRI: «Le leggi-cornice», *RTDP*, 1970, págs. 1002 y ss.

(7) *Vid.*, por ejemplo, la Disposición Transitoria 3.^a del Estatuto de Galicia.

(8) Trece de las Regiones vieron aprobar su Estatuto por sendas leyes ordinarias promulgadas el 22 de mayo de 1971, salvo la de Abruzos (que se promulgó el siguiente 22 de julio) y la de Calabria (promulgada el 28 de julio).

tuto ordinario se debe situar entre abril y junio de 1972, es decir al inicio de la VI Legislatura.

La doctrina asoció que las Regiones asumían las competencias legislativas en la misma medida que las administrativas transferidas, pero en la aprobación de los once Decretos Legislativos primó la avidez burocrática y centralista de los Ministerios, por lo que se generalizó la crítica de que estas transferencias suponían un recorte con respecto a las previsiones constitucionales del art. 117 de las competencias de las Regiones ordinarias (9). Para hacer frente a esta contestación se procedió a la aprobación de la Ley de delegación 382/1975, de 22 de julio, y se constituyó la denominada «Comisión Giannini» de expertos iuspublicistas, la cual, para completar la transferencia de competencias administrativas, recomendó la emanación de los tres Decretos del Presidente de la República 616, 617 y 618/1977, de 24 de julio (10). El Decreto 616/1977, que se aprobó en la VII Legislatura, ordenaba las competencias administrativas de las Regiones ordinarias «por sectores orgánicos según criterios objetivos» y, para F. Cuocolo, este Decreto constituye el texto más importante en la distribución de los poderes entre el Estado y las Regiones, así como en la atribución de funciones a las Entidades Locales (11). También parece cierto que en ese Decreto se asentó el carácter preponderantemente administrativo de la descentralización regional italiana.

De las seis Legislaturas restantes en la reconstrucción del Estado regional únicamente mencionamos la implantación —por el I Gobierno Craxi en la IX Legislatura— de la *Conferenza permanente Stato-regioni*, que se hizo primero por Decreto (del 12 de octubre de 1983), después mediante aprobación del art. 12 de la Ley 400/1988, de 23 de agosto, que fue inmediatamente complementada por un Decreto Legislativo 418/1989, de 16 de diciembre, es decir, ya en la X Legislatura. Integran la Conferencia el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros interesados en las cuestiones regionales y los Presidentes de las Juntas regionales y de las Provincias de Trento y de Bolzano, y la preside el Presidente del Consejo de Ministros, salvo delegación en el Ministro para Asuntos Regionales. Sus funciones son de información, consulta y acuerdo acerca de las cuestiones de política estatal susceptibles de concernir a las materias de competencia regional. Y la crítica que se la hecho es

(9) Entre las muchas críticas a estos Decretos Legislativos recordamos las de L. PALADIN: «Problemi e prospettive dell'autonomia regionale», en *Le Regioni: politica o amministrazione*. Milán, 1973, pág. 33; A. BARBERA: *Le istituzioni del pluralismo. Regione e potere locali: autonomie per governare*. Bari, 1977, pág. 22, y de E. CHELI: *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bolonia, 1978, pág. 162.

(10) El Informe de la Comisión Giannini se incluye en *Il completamento dell'ordinamento regionale*. Milán, 1977.

(11) *Istituzioni di diritto pubblico*, 9.ª ed., Milán, 1996, pág. 585. Esta operación de transferencias también fue muy criticada, y así D. GIARDINI denuncia que los retoques hacen a las Regiones más poderosas, pero confinadas prácticamente a un papel administrativo (*Politica*, págs. 70-71); pueden verse también las críticas de S. BARTOLE: *Le Regioni nella giurisprudenza* (ed. con L. VANDELLI), Bolonia, 1980, pág. 14, y de G. LOMBARDI: «Democracia y Constitución en Italia», *REP*, núm. 26, 1982, pág. 124.

la misma que se suele hacer a órganos semejantes de federalismo o regionalismo cooperativo, es decir, que se trata de un órgano burocrático en la medida en que sirve para poner de acuerdo a los Ejecutivos, pero dejando al margen la red parlamentaria formada por la Cámara de Diputados, el Senado y los Consejos Regionales (12).

1.2. *La estructura regional a mitad de la década de los noventa*

El resultado del proceso italiano de regionalización es que su característica más singular es la diferenciación de dos regímenes autonómicos: el de las cinco Regiones de Estatuto especial, que en su mayoría lo aprobaron al final de la década de los cuarenta, y el de las quince Regiones de autonomía ordinaria, cuyo Estatuto se aprobó a comienzo de la década de los setenta. Para describir el panorama de ese Estado regional a mitad de la década de los noventa trataremos conjuntamente de los dos regímenes autonómicos, lo que nos permitirá apreciar las semejanzas y diferencias en cuanto al procedimiento de aprobación de sus respectivos Estatutos, a la organización de los poderes regionales, a las competencias de las Regiones y a su participación en la vida de la República.

1.2.1. Procedimientos de aprobación de las dos clases de Estatutos regionales. Desde una perspectiva normativista, de lo primero que tenemos que ocuparnos es de la descripción de las importantes diferencias en cuanto a los procedimientos de aprobación de los dos tipos de Estatutos regionales. En el caso de las Regiones ordinarias el segundo apartado del art. 123 CI establecía que el Estatuto era aprobado por el Consejo regional por mayoría absoluta y por el Parlamento italiano por medio de una Ley ordinaria; el Parlamento no podía enmendar el Proyecto, sólo reenviarlo para una nueva aprobación por el Consejo. Habitualmente se entendía que, en estos casos, la misión del Parlamento se limita al desempeño de una función de control, y más bien de un control político, de oportunidad o de *merito*, por lo que, aunque como dijo el Profesor G. Trujillo, «dichos Estatutos, aunque formalmente “otorgados”, fueron sustancialmente “pactados” en el marco de la Constitución» (13). Eran

(12) Sobre la Conferencia *vid.* E. CECCHERINI: «La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado», *REP*, núm. 111, 2001, págs. 186-187. La Conferencia recomendó que se modificaran los arts. 116 y ss. de la CI, adoptando los criterios de reparto del Decreto 616/1977, de modo que las Regiones de Estatuto especial equipararan sus competencias administrativas con las de las Regiones ordinarias, pues, como luego se dirá, curiosamente, en ciertos sectores administrativos las últimas han asumido mayores competencias que las primeras. Esta paradoja ya fue observada por L. PALADIN en «L'ordinamento regionale in Spagna in relazione all'esperienza italiana», en *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*. Bologna, 1978, pág. 136, por M. S. GIANNINI: *Las Regiones italianas*, Madrid, 1984, pág. 92; y por E. SPAGNA MUSO: *Diritto regionale*, 3.ª ed., Padua, 1992, pág. 75.

(13) «Presupuestos político-constitucionales y principios estatutarios de un régimen autonómico para Canarias», en *Federalismo y Regionalismo*, *cit.*, pág. 546.

esencialmente redactados por la Región, aunque constituían un acto complejo (de complejidad externa), al igual que los Estatutos de las Comunidades Autónomas españolas (14), si bien los Estatutos italianos de autonomía ordinaria se asemejan mucho más a los de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía de los arts. 143 y 146.

Normalmente esa participación institucionalizada de la Región no se producía ni en la aprobación ni en la reforma de los Estatutos especiales (15), a pesar de que, paradójicamente, estas Regiones contaban con una mayor autonomía. El art. 116 CI determinaba que a las cinco Regiones se atribuyen formas y condiciones particulares de autonomía, conforme a unos Estatutos especiales adoptados con Leyes Constitucionales del Estado. Es decir, para la aprobación de los Estatutos de estas Regiones es de aplicación el art. 138 CI para la adopción de las «leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali», lo cual requiere la aprobación por mayoría absoluta de la Cámara y del Senado por dos veces en un plazo de tres meses; en virtud del segundo apartado del art. 138, las Revisiones y las otras Leyes Constitucionales admiten —si lo solicitan a tiempo un quinto de los miembros de una de las Cámaras, 500.000 electores, o 5 Consejos regionales— un referéndum constitucional facultativo al estilo del art. 167.3 de nuestra Constitución, pero en Italia no será preciso el referéndum si la revisión constitucional y las LLCC eran aprobadas en la segunda votación por la mayoría de dos tercios de cada Cámara. Y, como se ha dicho, hubo que esperar el paso al siglo XXI para que se produjera la primera consulta popular al respecto.

1.2.2. *La organización de los poderes regionales.* Hasta casi el final del siglo XX esta organización era muy semejante en los dos tipos de Regiones y, a su vez, era muy semejante a la organización del poder político de nuestras Comunidades Autónomas, hecha la salvedad de la existencia de una Alta Corte para la Región Siciliana. Este «minitribunal constitucional regional», de composición paritaria entre la República y la Región, tenía encomendado el control de la constitucionalidad y estatutoriedad de las leyes regionales, así como la resolución de los conflictos normativo-competenciales entre el Estado y la Región Siciliana (arts. 24 y 25 del Estatuto). La Alta Corte ha dejado de funcionar en la actualidad, fundamentalmente como consecuencia de la Sentencia de la Corte Constitucional 38/1957, por la que el Tribunal Constitucional de Roma proclamó la unidad de la jurisdicción constitucio-

(14) Así caracterizamos a nuestros Estatutos en «Naturaleza y singularidades de los Estatutos de autonomía», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 12, 1992/1993, pág. 193. Hay que reconocer que en Italia la mayoría doctrinal consideraba la actividad parlamentaria como de mero control; así, p. ej., A. PIZZORUSSO: *Delle fonti del Diritto*, Bologna-Roma, 1977, págs. 428-429, pero no faltaban autores que calificaban a estos Estatutos como actos complejos, como U. DE SIERVO: *Gli Statuti delle Regioni*, Milán, 1974, págs. 151 y ss.

(15) Al tener iniciativa legislativa, las Regiones de Estatuto especial también disponían de cierta facultad de iniciativa para la reforma de su Estatuto mediante las LLCC. Los otros Estatutos se regían por el principio de *contrarius actus*, en cuanto a su reforma, que sería semejante al procedimiento de aprobación.

nal que en el futuro debía monopolizar (16). Pero era necesario un recordatorio de este órgano, porque, aunque preconstitucional, constituye la primera experiencia italiana de un Tribunal Constitucional.

Como se ha dicho, el resto de la organización política regional en los dos tipos de Regiones es muy semejante entre sí y a la de nuestras Comunidades Autónomas, salvo alguna originalidad terminológica (como la denominación en el art. 2 del Estatuto siciliano de «Asamblea» al órgano representativo regional y «Diputados» a sus miembros) y alguna diferencia de matiz que ya se resaltarán en lo que sigue. Por eso, tratamos conjuntamente de la organización de las dos clases de Regiones, tomando como punto de partida el primer apartado del art. 121 CI que establece que son órganos de la Región: el *Consiglio regionale*, la *Giunta regionale* y su *Presidente* (17).

El Consejo regional era elegido por sufragio directo por un sistema de representación proporcional mediante listas. El mandato, como en las dos Cámaras del Parlamento, era de cinco años. Según se determina en el art. 126 CI el Consejo podía ser disuelto anticipadamente por el Presidente de la República —oída la Comisión bicameral del Parlamento para las cuestiones regionales— por las siguientes causas: cuando el Consejo incurra en actos contrarios a la Constitución o en graves violaciones de ley (o cuando no acepte la invitación del Gobierno de sustituir a la Junta o de cesar al Presidente que haya incurrido en semejantes antijuridicidades); por dimisiones o por la imposibilidad de formar una mayoría que sea capaz de gobernar; y por razones de seguridad nacional. El número de miembros oscilaba entre los 90 de la Asamblea siciliana y la gradación establecida por la Ley 108/1968, de 80 miembros para las Regiones con más de 6 millones de habitantes (como Lombardía) hasta los 30 miembros para las de menos de un millón de habitantes (como Umbria). Los parlamentarios regionales gozaban de inviolabilidad pero no de inmunidad. En el segundo apartado del art. 121 CI se establecía que el Consejo ejerce la potestad legislativa regional y —al igual que en alguna Comunidad autónoma española— la reglamentaria, así como otras atribuciones de la Constitución y las Leyes. En suma, el Consejo ejercía la potestad legislativa y controlaba al Ejecutivo, es decir a la Administración Regional, a la Junta y a su Presidente. Como este sistema básicamente parlamentario no contaba con una figura semejante al Jefe del Estado se solía indicar que el sistema regional tenía cierta deriva asamblearia.

En el apartado 3.º del art. 121 CI, la Junta es definida como el órgano ejecutivo de la Región y está formada por el Presidente y unos miembros, en número variable según los Estatutos, que habitualmente se designan *Assessori* y funciona según el principio de colegialidad. Del último apartado del art. 123 CI se deduce que el Consejo elegiría, de entre sus miembros, al Presidente y a sus Asesores; aunque,

(16) También criticó la existencia de este órgano el Profesor G. TRUJILLO: *El Tribunal Constitucional italiano*. La Laguna, 1967, págs. 27-28; para más precisiones al respecto *vid.* T. MARTINES: *Diritto Costituzionale*, 9.ª ed., Milán, 1997, págs. 662-663.

(17) Se puede añadir que en la mayoría de las Regiones existe un «difensore civico», semejante a los equivalentes órganos autonómicos españoles.

como en todo sistema parlamentario, podía destituirlos por los mecanismos habituales de manifestación de la desconfianza parlamentaria. Pese a que habitualmente los Asesores están al frente de unos Departamentos, una particularidad de las Regiones ordinarias era que los actos de los Asesores carecían de relevancia externa, por lo que se asemejaban más a los Secretarios norteamericanos que a los Ministros y Consejeros autonómicos, como se equiparaban en las Regiones de Estatuto especial. Las atribuciones de la Junta eran esencialmente de carácter colegial y pueden concretarse en la ejecución del programa político adoptado por el Consejo. En consecuencia, su actividad será al tiempo de *indirizzo politico* y de alta administración. Las Juntas Regionales no emanan Decretos-leyes ni Decretos legislativos (18) (aunque algunas Regiones idearon un expediente semejante al antiguo *bill of indemnity*). Y, en fin, las Juntas de las Regiones de tipo ordinario —al contrario que las de Estatuto especial— no eran competentes para aprobar reglamentos de eficacia externa.

El Presidente de la Junta regional era elegido y podía ser cesado por el Consejo. Entre las atribuciones de este «Presidente de la Junta» se pueden diferenciar aquellas que le correspondían como Presidente de la Junta y las que ejercía como Presidente de la Región. De las competencias como Presidente de la Junta se pueden distinguir las que le correspondían en exclusiva como, por ejemplo, la convocatoria y establecimiento del orden del día de la Junta, y las que le correspondían con ese carácter para la dirección de las funciones administrativas delegadas por el Estado a las Regiones, en las que debía regirse por las instrucciones del Gobierno central (último apartado del art. 121); y aquellas que debía ejercitar conjuntamente con los demás miembros de la Junta según resultara de la normativa constitucional o estatutaria, entre las cuales pensamos que figuran los cometidos como Jefe de la Administración regional. Las competencias como Presidente de la Región eran, en primer lugar, todas las relativas a su representación, y, además, se pueden señalar las de convocatoria de las elecciones y de los referendos regionales, así como la promulgación de las leyes y la emanación de los reglamentos regionales, con respecto a los cuales el Presidente de la Junta no contaba con la facultad de reenvío de que dispone el Presidente de la República. Hay que puntualizar que en las Regiones de Sicilia y Friul-Venecia Julia el Presidente regional desempeñaba algunas atribuciones relativas a la seguridad pública (aproximándose así a la representación ordinaria del Estado por los Presidentes autonómicos españoles).

E. Spagna Muso matiza que también se debe considerar como elemento de la organización regional al Cuerpo electoral regional, dado que, en virtud del principio democrático, se trata de un órgano o sujeto fundamental y básico, lo que demuestra su protagonismo en las elecciones, en las diversas modalidades de referendos (que

(18) La Sentencia que considera ilegítimos los Decretos-Leyes regionales fue la 50/1959 y la que aprecia ilegitimidad con respecto a los Decretos Legislativos es la 51/1962. Justificó la primera de las decisiones C. LAVAGNA: «Inammissibilità dei Decreti-legge regionali», *Foro Italiano*, 1960, ahora en su monografía *Ricerche sul sistema normativo*, Milán, 1984, págs. 339-356.

en algunas Regiones eran más variadas que las previstas en la República) y, en ciertas Regiones ordinarias, en la participación mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa popular (19). Las Regiones de autonomía especial, menos Cerdeña, aprobaban sus propias leyes electorales, si bien terminaron imitando el sistema electoral de la *Camera* de la República.

Hay que precisar que en la Región del Trentino-Alto Adigio, como consecuencia de la necesidad de proteger a las minorías alemana y ladina, las Provincias de Trento y de Bolzano, pese a su denominación, gozan de autonomía política y cuentan con una organización semejante a la regional, es decir, con un Consejo, una Junta y un Presidente provinciales. Pese a no ser un órgano regional, en este punto se debe recordar que en todas las Regiones existía un *Commissario del Governo (dello Stato*, en Sicilia y con otra denominación en Cerdeña), órgano desconcentrado de la administración directa del Estado, que dirigía el ejercicio de funciones administrativas estatales y las coordinaba con las de la Región (art. 124 CI); si bien, como luego se verá, tenía sobre todo importantes cometidos con respecto al control de la legislación regional. Y, por último, se advierte que, aunque en el art. 125 CI está prevista en cada capital regional la existencia de los *Tribunali Amministrativi Regionali*, éstos, como sucede con nuestros Tribunales Superiores, no son órganos jurisdiccionales regionales, sino órganos desconcentrados de una única jurisdicción administrativa estatal.

1.2.3. *Las competencias regionales.* Estas competencias eran básicamente legislativas, reglamentarias y administrativas, pero, al respecto, había diferencias entre las Regiones de autonomía especial y las Regiones de autonomía ordinaria, especialmente en las potestades legislativas.

A) En lo que atañe a la *potestad legislativa regional*, se podían distinguir tres tipos de legislación: la exclusiva, la compartida y la de integración. Las *leggi esclusive* o *leggi primarie* sólo correspondían a las Regiones de Estatuto especial y, además de respetar los límites comunes que luego se mencionan, estaban sometidas a las leyes estatales de grandes reformas económico-sociales. Las *leggi secondarie* o *leggi concorrenti* —que pensamos que se debe traducir mejor por leyes compartidas (de cooperación desigual)— se atribuían a los dos tipos de Regiones, y consistían en el desarrollo legislativo de los «principios fundamentales de la materia» según se desprendan de las *leggi-cornice*, o, en ausencia de ellas, según se deduzcan de las leyes estatales vigentes al respecto. En el caso de las Regiones de Estatuto común las materias objeto de esta legislación compartida se determinaban en el art. 117 CI. Por último, existían las *leggi attuative-integrative*, o leyes de integración de las leyes estatales, que estaban previstas en el último apartado del art. 117 CI y en los Estatutos especiales menos en el siciliano. Estas leyes, calificadas como leyes con alma de reglamento y fuerza de ley (20), las Regiones de Estatutos especial podían aprobarlas

(19) *Diritto regionale*, págs. 39 y ss.

(20) En contra de su consideración como meros reglamentos I. FASO: *Le minori potestà legislative della Regione*, Milán, 1975, pág. 15.

de modo genérico o en virtud de las previsiones estatutarias, mientras que las Regiones ordinarias debían ser habilitadas *ad hoc* para la integración por cada ley estatal acerca de la materia.

Toda la legislación regional estaba sometida a unos *límites* comunes numerosos que aceptaban pacíficamente el Tribunal Constitucional y la doctrina. En primer lugar, integraban este tipo de límites las normas constitucionales y las de su Estatuto; el respeto a las obligaciones internacionales del art. 10 CI, lo que, al tiempo, supone el respeto de las normas de derecho comunitario y la admisión de facultades regionales de integración o de actuación con respecto a los Reglamentos y a las Directivas eurocomunitarias (21); y también se podían considerar como límite común las reglas constitucionales del art. 120, que (como las del art. 139 de nuestra Constitución) son las tendentes a mantener la igualdad de trato, la unidad y libertad del mercado italiano, así como a preservar el derecho al trabajo en cualquier parte del territorio nacional. También pertenecían a este tipo de límites el territorio, pues las leyes regionales únicamente despliegan su eficacia en el ámbito territorialmente descentralizado de la Región; así como los límites derivados de las materias que se atribuyen a la legislación regional (22), bien sea en los Estatutos aprobados mediante LLCC (y en los correspondientes Decretos legislativos de actuación) para las Regiones de autonomía especial, bien sea en las materias relacionadas en el art. 117 CI (y en los Decretos de actuación como el 616/1977) para las Regiones ordinarias; por ello la atribución de nuevas competencias legislativas regionales requeriría su aprobación mediante la correspondiente revisión de la Constitución o por Ley Constitucional según prevé el art. 138 CI. Igualmente eran límites comunes las leyes estatales de grandes reformas económico-sociales, pues, aunque no estaban previstas para las Regiones ordinarias por la CI, también se aplicaban a ellas, los principios generales del Ordenamiento jurídico del Estado, que eran de carácter generalísimo y de una amplitud mucho mayor que los principios de las *leggi-cornice* (23), y el «interés nacional o los intereses de otras Regiones», un límite de carácter político de conveniencia u oportunidad, que se solía anclar en el primer apartado del art. 117 —que tenía precedentes en la Constitución de Weimar y en nuestra Constitución de 1931—, aunque en Italia su control terminó monopolizándolo el Tribunal Constitu-

(21) Nos hemos ocupado con amplitud de estas cuestiones en «Tendencias de la convergencia constitucional europea en las reformas institucionales italianas», en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 17, 2000, págs. 242 y ss.

(22) En los dos tipos de Regiones las materias de competencia regional eran de atribución o, como apuntaba V. CRISAFULLI, la ley estatal era de competencia potencialmente general, mientras que la ley regional siempre era de competencia especializada (*Lezione di Diritto costituzionale, II, I L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti)*, 2.ª ed., Padua, 1971, pág. 95).

(23) G. ZAGREBELSKY nos recordaba que la jurisprudencia constitucional dedujo como tales principios: el principio de irretroactividad de las leyes —que se podía excepcionar en el caso de las leyes estatales, pero no en el de las regionales—, el de la libre competencia de la actividad laboral, el principio del *giusto procedimento* para la limitación administrativa de los derechos (*Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, Turín, 1987, pág. 230).

cional desde 1956. Por último, hay que destacar que había algunas materias atribuidas en exclusiva a la competencia estatal como la regulación de las elecciones regionales (art. 122, primer apartado) o la facultad de introducir nuevos impuestos (art. 119) (24).

El control de la legislación regional italiana era sofisticadamente centralista; se establecía en el art. 127 CI (desarrollado por su Ley de actuación 87/1953, de 11 de marzo, y otras leyes modificadoras). En una primera fase, el control sobre la legislación regional era ejercido por el Gobierno mediante la posibilidad de reenvío del proyecto de ley regional, ya que ésta debía recibir el visto bueno del Comisario regional en los treinta días siguientes a su aprobación por el Consejo regional, pero antes de su promulgación y publicación. En ese plazo, el Gobierno podía devolver el proyecto de ley regional al Consejo regional cuando considerase que la norma excedía la competencia de la Región o contrastaba con los intereses nacionales o con los de otras Regiones. Pero si el Consejo regional volvía a aprobar el texto legal por mayoría absoluta, entrábamos en una nueva fase de control, que se bifurcaba en dos tipos bien diferenciados: el control de «*merito*», o de fondo u oportunidad, que lo debería ejercitar el Parlamento, y el control de legitimidad. En efecto, si la ley regional era aprobada por segunda vez y por mayoría absoluta del Consejo regional, el Gobierno podía interponer recurso por causa de legitimidad ante la Corte Constitucional, y por causa de fondo ante el Parlamento. El control por causa de legitimidad lo ejercía la Corte Constitucional tras la impugnación directa o en vía principal por parte del Gobierno. Se produciría este recurso cuando la ley regional rebasase los límites de legitimidad, bien fuesen comunes o específicos de cada tipo de legislación. El control por causa de *merito* o de oportunidad lo debería fiscalizar el Parlamento y esta cuestión de fondo se plantearía, según la CI, cuando la ley regional atentara contra los intereses nacionales o los de las otras Regiones; en caso de duda sobre si era de legitimidad o de fondo, lo decidiría el Tribunal Constitucional, de tal modo que este último tenía la competencia sobre la competencia. Lo cierto es que, a mitad de la década de los noventa, la acción combinada del Gobierno y de la Corte Constitucional determinó que prácticamente todo el control sobre la legislación regional —fuera de legitimidad o de *merito*— lo ejercitara exclusivamente el Tribunal Constitucional (25).

En cuanto al carácter del control, tanto por causa de legitimidad como por causa de fondo, era un control de tipo marcadamente preventivo, es decir, tenía que ejercerse antes de que la ley hubiera superado su fase de perfeccionamiento con la promulgación y publicación por el Presidente de la Junta regional, lo que no excluía la posibilidad de un control de carácter sucesivo, con ocasión de un conflicto con otras Regiones, e incluso por medio de la cuestión de inconstitucionalidad (26).

(24) Describió con exhaustividad los límites de la legislación regional E. ARGULLOL: *La via italiana a la autonomia regional*, Madrid, 1977, págs. 164-197.

(25) En corroboración A. BARBERA: *Le istituzioni*, págs. 234-235, y para su justificación E. TUCCARI: *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milán, 1966, págs. 87 y 90.

(26) Para más detalles acerca de la legislación regional italiana puede verse nuestra *Contribución al*

B) A pesar de que la *potestad reglamentaria regional* era mucho menos importante, también son necesarias unas referencias a ella. Las Regiones italianas únicamente tenían atribuciones reglamentarias en las materias de su competencia y no en las materias de competencia estatal. Sin embargo, como ya se ha apuntado, el art. 121 CI atribuyó a los Consejos regionales, además de la legislativa, cierta potestad reglamentaria y, ante la dificultad de su separación nocional, lo cierto es que hasta la mitad de la década de los noventa prácticamente todos los reglamentos normativos y de relevancia externa fueron aprobados por los Consejos regionales por un procedimiento similar al legislativo, hasta el punto de que antes de la LC de 1999 se consideraban inconstitucionales los reglamentos de las Juntas (27). Las Juntas regionales únicamente podían emanar reglamentos para regular su organización interna. También se debe reseñar que en virtud del art. 125 los reglamentos regionales estaban sometidos a un control previo por órganos de la República, en el caso de las Regiones ordinarias por una Comisión estatal situada en la capital regional y en el de las Regiones de Estatuto especial por una Delegación del Tribunal de Cuentas con sede en la Región. Posteriormente los reglamentos eran emanados por el Presidente de la Región y podían ser impugnados ante los Tribunales Administrativos Regionales. Para concluir, transponemos la opinión de F. Cuocolo en el sentido de que en Italia se hacía un uso muy limitado de la potestad reglamentaria regional, hasta el punto de que a mitad de la década de los noventa podía considerarse atrofiada (28).

C) Con respecto a las *funciones administrativas* el dato decisivo es el art. 118 CI, en cuyo primer apartado se establecía que correspondían a las Regiones las funciones administrativas en las materias relacionadas en el artículo precedente (es decir, en las materias de competencias compartidas), salvo aquellas de interés exclusivamente local, que podían ser atribuidas por Leyes de la República a las Provincias, a los Municipios o a otros entes locales. En el segundo apartado se indicaba que el Estado podía delegar a las Regiones por medio de Ley el ejercicio de otras funciones administrativas. Y en el último apartado el Constituyente proponía la «administración indirecta» al determinar que las Regiones deberían ejercitar normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, en los Municipios o en otros entes locales, o valiéndose de sus propios organismos. A partir de este artículo Paladini formuló el principio del «paralelismo entre las funciones legislativas y las funciones administrativas», en el sentido de que a las Regiones corresponderían las funciones administrativas en la misma medida en que se les atribuyen materias de competencia legislativa compartida por el art. 117 CI. Pero este principio rara vez se

examen de la transformación de la categoría de ley en los Estados constitucionales contemporáneos, tomo II, La Laguna, 1990, págs. 958 y ss. y 990 y ss.

(27) Estas afirmaciones de validez general también eran de aplicación a los reglamentos de las Regiones de Estatuto especial, pese a que los Estatutos de Sicilia, Friul-Venecia Julia y Trentino-Alto Adigio previeron en sus Estatutos competencias reglamentarias de las Juntas para la ejecución de las leyes.

(28) *Diritto Regionale*, pág. 168.

cumplió y, en primer lugar, porque las Regiones debían tener menos atribuciones administrativas que legislativas, dado que las primeras debían repartirse con las Entidades Locales. Se cumplía parcialmente con los Decretos Legislativos de actuación de las Regiones de Estatuto especial, pues, como ya se ha dicho, procedieron a una operación de homogeneización basada en el modelo que proporcionaban las materias relacionadas en el art. 117 CI. No obstante, lo decisivo para las funciones administrativas de las Regiones de autonomía ordinaria fue el Decreto del Presidente de la República 616/1977, que, como se ha dicho, se separó de los arts. 117 y 118 CI al prescindir del reparto por las materias constitucionalmente relacionadas y sustituirlo por un sistema de atribución basado en «sectores orgánicos según criterios objetivos», resultando cuatro grandes núcleos de funciones orgánicas de carácter totalmente administrativo: organización administrativa, servicios sociales, desarrollo económico y ordenación del territorio (29). Como se podrá suponer, al delegar funciones administrativas a las Regiones no previstas constitucionalmente, este Decreto terminó rompiendo la validez del principio del paralelismo de las funciones. Y como quiera que el Decreto no era de aplicación a las Regiones de Estatuto especial, el resultado final fue que en algunas materias las Regiones ordinarias asumieron competencias con las que no contaba el otro tipo de Regiones.

La conclusión de todo ello fue la configuración de unas Regiones que desempeñaban una escasa función de gobierno, concentrándose en el ejercicio de las funciones administrativas que, por una parte, regatearon a los Entes Locales y, por otra, eran funciones en las que el Estado, por medio del Decreto 616/1977, se reservó el *indirizzo* y la coordinación.

1.2.4. *La participación de las Regiones en la actividad de la República.* Seméjante intervención difiere en cuanto a la posibilidad de que el Presidente de la Junta Regional de las Regiones especiales asista, con mera misión consultiva, a los Consejos de Ministros que traten de asuntos atinentes específicamente a su Región —salvo el de Sicilia, pues en virtud del art. 21.3 de su Estatuto lo hacía con rango de Ministro y con derecho a voto—. En lo demás, la participación era igual para todas las Regiones: los Consejos regionales disponen de iniciativa legislativa ante el Parlamento (si bien no asiste una delegación regional para defender la propuesta); agrupándose cinco, pueden solicitar la convocatoria de un referéndum abrogativo de las leyes estatales; participan en la elección del Presidente de la República en los términos del art. 83 CI; están presentes en la Conferencia permanente Estado-Regiones, que viene a ser el máximo exponente de una suerte de «regionalismo cooperativo» que se produce en las relaciones de las Regiones con los órganos estatales administrativamente inferiores. Como se ha podido ver, en cambio, todavía a mediados de la década de los noventa no había nada parecido a nuestros Senadores autonómicos.

(29) Para la concreción con mucho detalle de las funciones administrativas de las Regiones ordinarias remitimos a F. CUOCOLO: *Diritto Regionale italiano*, Turin, 1991, págs. 187-222.

Pues bien, hasta 1995 en Italia se aprobaron 24 Leyes Constitucionales, de las cuales 11 lo fueron para la aprobación o modificación de los Estatutos de autonomía especial y 7 para la revisión o modificación del articulado de la CI (30). Por eso se explica el interés del apartado que sigue, dado que en la XIII Legislatura (de 1996 a 2001) se han aprobado 7 LLCC —casi la cuarta parte de todas las aplicaciones del art. 138 en toda la República más que cincuenta—, de las cuales cuatro están relacionadas con la reconstrucción del Estado regional italiano (31), y una de ellas tuvo que ser aprobada mediante el referéndum constitucional facultativo de ratificación —o, como se denomina en Italia, *confermativo*— de la labor parlamentaria de revisión constitucional, lo que sucedió por primera vez en los más de cincuenta años de República y después de que se utilizara en treinta ocasiones el art. 138 CI.

2. LA RECONSTRUCCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA XIII LEGISLATURA

La XII Legislatura se debe caracterizar, en primer lugar, por la práctica desaparición de los viejos partidos y su sustitución por otras formaciones, entre las cuales Berlusconi consiguió formar Gobierno coaligando su Fuerza Italia con la Liga Norte y la Alianza Nacional; sin embargo, y, en segundo lugar, esta Legislatura se caracterizó por ser la más corta (de abril de 1994 a mayo de 1996) y tormentosa, empezando por la defección de la Liga Norte de Bossi que permitió al centro-izquierda recuperar el Gobierno, pero con las constantes denuncias de Berlusconi de la ilegitimidad del «*ribaltone*», lo que, a la postre, motivó su temprana disolución y, en definitiva, que en su transcurso no se aprobara ninguna LC. En las elecciones generales del 21 de abril de 1996 el centro-izquierda se coaligó en la formación pluripartidista de El Olivo liderada por Prodi, de modo que lograron vencer al centro-derecha y con la connivencia de Refundación Comunista consiguieron formar Gobierno. Esta XIII Legislatura fue de una cierta inestabilidad gubernamental, pero, sin duda alguna, la más fecunda en cuanto a la aprobación de LLCC, pues, como se ha dicho, se aprobaron siete. De estas siete Leyes Constitucionales tres fueron de revisión del

(30) En contra de lo que se suele hacer en Italia, deberían sumarse a estas 7 LLCC las 4 siguientes: la núm. 1 de 1958, que prorrogó el plazo previsto por la Disposición Transitoria XI, admitiendo la creación de nuevas Regiones hasta diciembre de 1963; la núm. 1 de 1961, que asignaba 3 Senadores a la circunscripción de Trieste, en mi opinión en derogación tácita del art. 57 CI; la núm. 1 de 6 de agosto de 1993, relativa a las funciones de la Comisión parlamentaria para las reformas institucionales y regulación del procedimiento de revisión constitucional, y la núm. 1 de 24 de enero de 1997, de institución de una Comisión parlamentaria para las reformas Constitucionales. En terminología de la doctrina italiana, estas dos últimas LLCC no abrogaban ni modificaban el art. 138, sino que procedían a una *derogación parcial del procedimiento de reforma constitucional* durante la XI y XIII Legislaturas, respectivamente.

(31) En nuestra «Introducción», cit., págs. 106 y ss., se puede comprobar que en los cinco abortados proyectos italianos de grandes revisiones constitucionales, empezando por el de la Comisión Bozzi de 1985, era constante el propósito de modificar el modelo regional italiano, aunque sólo en la XIII Legislatura han fraguado esos proyectos en tres LLCC de las que trataremos a continuación.

articulado constitucional ajeno a las Regiones (32). De las otras cuatro LLCC, la primera en el tiempo (1997) entrañaba una derogación temporal del artículo 138, de tal modo que se proponía la reforma de toda la Parte Segunda de la CI y, sin duda alguna, de su Título V dedicado a las Regiones; otras dos LLCC revisaban ese Título V, esto es el régimen jurídico de las 15 Regiones de Estatuto ordinario y, en fin, la LC que falta no revisaba la Constitución, pero sí modificaba los 5 Estatutos de las Regiones de autonomía especial.

En vista de ello, y contando únicamente con las tres últimas LLCC aludidas, es innegable que, al menos formalmente, estamos ante la «reconstrucción constitucional del Estado regional italiano». A continuación se trata de profundizar un poco respecto a esas LLCC para apreciar las dimensiones sustanciales de esa reconstrucción, aunque tenemos que empezar dando cuenta de la LC de 1997 y de su fracaso reformador, pues constituye el punto de partida del resto de las LLCC que nos interesan.

2.1. *La LC núm. 1 de 1997 y la Comisión bicameral D'Alema*

Al iniciarse la XIII Legislatura, con la constitución de las nuevas Cámaras, la opinión común dominante era que resultaba inaplazable una reforma profunda de la Constitución, pues el proceso de las reformas institucionales italianas con todos sus fracasos ya databa de 14 años atrás, desde la VIII Legislatura, si bien se manifestaron importantes diferencias en cuanto al método de modificación constitucional. En los debates del 17 y 18 de julio, celebrados en los mismos días en la Cámara y en el Senado, se enfrentaron los defensores de una modificación del procedimiento constitucional de reforma y las posiciones partidarias de romper con el ordenamiento constitucional vigente. En esta segunda línea se debe colocar a los que proponían la constitución de una Asamblea Constituyente *ad hoc* (los del grupo Forza Italia de Berlusconi) y a los que propugnaban la celebración de diversas clases de referendos que pudieran conducir a la independencia de las Regiones (los de la Liga Norte para la Independencia de la Padania de Bossi). Al final se impuso la primera de las orientaciones, partidaria de la aprobación de una Ley Constitucional que estableciera

(32) Durante la Legislatura se sucedieron 4 Gobiernos distintos, uno de Prodi, dos de D'Alema y el último de Amato. Las LLCC aprobadas que no afectan a las Regiones son: la núm. 2 de 23 de noviembre de 1999 de «Inserimenti dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione», núm. 1 de 17 de enero de 2000 de «Modifica dell'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero», y la núm. 1 de 23 de enero de 2001 de «Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero». Por la primera de las LLCC se constitucionalizaban modificaciones del proceso penal en las que el Tribunal Constitucional había apreciado inconstitucionalidad de la Ley ordinaria que las introducía. Las otras dos representan una importante innovación jurídico-constitucional, aunque las Leyes no se aplicaron a las pasadas elecciones de mayo de 2001 porque faltaba el desarrollo legislativo de las revisiones constitucionales.

para la XIII Legislatura un procedimiento de revisión distinto al previsto en el art. 138 CI. El examen de la proposición de ley —suscrita consensuadamente por los integrantes de El Olivo, Forza Italia y Alianza Nacional— comenzó el 25 de julio de 1996 en la Comisión de asuntos constitucionales del Senado y concluyó con la aprobación en segunda votación por una mayoría superior a los dos tercios en las dos Cámaras el 15 de enero de 1997. Al final del proceso aprobaron la LC todos los Grupos parlamentarios importantes a excepción de la Liga Norte.

La Ley Constitucional núm. 1, de 24 de enero de 1997, de «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionale» derogó parcial, o temporalmente en tanto durara la Legislatura, el art. 138 CI, así como los reglamentos parlamentarios. Conviene subrayar que, como en 1993, con la LC de 1997 se admitía por segunda vez la derogación *una tantum* del procedimiento de reforma constitucional, cabalmente para preservar la Constitución republicana de 1947. Las innovaciones más importantes de la LC de 1997 se referían a la institución de una Comisión Bicameral —que fue la tercera en la historia italiana de las reformas institucionales— y a la previsión de un referéndum preceptivo para la ratificación de la labor parlamentaria de revisión; en este referéndum, a diferencia del previsto en el art. 138, pero al igual que lo previsto para los referendos abrogativos, se exigía una participación de la mayoría absoluta de los electores. La LC encomendaba a la Comisión Bicameral la aprobación de uno o varios proyectos de reforma de la Parte II de la CI («Ordenamiento de la República»), en particular en materia de forma territorial de Estado, forma de gobierno, bicameralismo y sistema de las garantías (art. 1.4) (33).

La Comisión Bicameral, formada por 35 Diputados y 35 senadores, fue presidida por D'Alema, el dirigente de los Demócratas de Izquierda, que era la formación política hegemónica en El Olivo, y comenzó sus trabajos el 4 de febrero de 1997 y el 30 de junio la Comisión aprobó con gran consenso su primer Proyecto de revisión constitucional. Después de la fase de enmiendas, en la que se presentaron hasta 40.044, la Comisión ultimó sus trabajos el 4 de noviembre de 1997 aprobando su Proyecto definitivo de revisión constitucional con la única oposición de Refundación Comunista y de algunos parlamentarios a título individual. El Proyecto de la Comisión D'Alema era una auténtica revisión total de la CI, pues modificaba toda su Parte Segunda —que pasaba a titularse «Ordinamento federale della Repubblica»— con la modificación de 84 artículos de la CI (es decir, más de 3/5 del total de su articulado) y comenzaba la Parte Segunda con un Título dedicado a la organización territorialmente descentralizada de la República. El Proyecto pasó al Pleno de

(33) Acerca de esta LC se remite a A. DI GIOVINE: «Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997», en *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 1997, págs. 381 y ss.; A. PACE: «Los procesos constituyentes italianos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 20/21, 1997, págs. 17 y ss.; F. CUOCOLO: *Istituzioni*, págs. 205-206; así como a nuestros trabajos «La Comisión Bicameral D'Alema y su proyecto de reforma de la Constitución italiana», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 15, 1998, págs. 20-22, «La Comisión», págs. 11-49, e «Introducción», págs. 119-120.

la Cámara de los Diputados, que mantuvo la discusión general sobre el mismo los días 26 al 30 de enero de 1998 y comenzó aprobando el articulado, precisamente casi todo el relativo a la organización federal, pero se detuvo bruscamente por la decisión unilateral de Berlusconi, que dirigió a la mayoría un *ultimatum* inaceptable, y el Proyecto quedó abortado oficialmente el 9 de junio de 1998. Por su importancia referencial para el examen de las LLCC que siguen, aquí se deberían describir los rasgos esenciales del Proyecto (34). Sin embargo no es necesario, ya que si bien se abortó el Proyecto de la Comisión Bicameral, no sucedió así con la reconstrucción constitucional del Estado regional, puesto que el 9 de octubre de ese mismo año D'Alema sucedió a Prodi como Presidente del Consejo de Ministros y el nuevo Gobierno se impuso como tarea fundamental la de fragmentar el Proyecto de reforma de toda la Parte Segunda de la CI y reformar al menos lo relativo a la forma territorial del Estado por medio del procedimiento previsto en el art. 138. El resultado de este propósito son las tres LLCC que nos quedan por examinar.

2.2. La LC núm. 1 de 1999 concerniente a las Regiones de Estatuto ordinario

Si se prescinde de la Ley Constitucional núm. 3 de 1963 para la configuración de la Región de Molise, ésta es la primera de las Leyes Constitucionales republicanas que incide en el Título V de la Parte Segunda de la CI regulando aspectos sustanciales de las Regiones ordinarias al modificar cuatro artículos constitucionales (121 a 123 y 126) y al añadir una Disposición Transitoria.

2.2.1. Sobre el *procedimiento de aprobación de la LC* destaca que la iniciativa fuera una proposición de Ley encabezada por el Diputado Veltroni (Secretario de los Demócratas de Izquierda) presentada antes de un mes desde la formación del primer Gobierno D'Alema. Inicialmente, la proposición pretendía únicamente admitir la posibilidad de la elección directa del Presidente de la Junta Regional, pero terminó afectando a la forma de gobierno de las Regiones, al sistema de aprobación de los Estatutos y a otros aspectos que en seguida veremos (35). El proyecto de LC fue modificado

(34) Esos rasgos pueden verse en *La Commissione parlamentare per le riforme Costituzionali della XIII Legislatura* (Ed. de V. Atripaldi y R. Bifulco), Turin, 1998, págs. 1-153, *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionale della XIII Legislatura* (Ed. de S. Gambino), Roma, 1998, págs. 9-24, *I costituzionalisti e le riforme*, Milán, 1998, *Progetto di legge costituzionale di Revisione della Seconda Parte della Costituzione*, Camera y Senato, Roma, 1997, pág. 11 y ss., A. BALDASARRE: *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*. Turin, 1998, págs. 27-44; y nuestras descripciones en «La Comisión», págs. 42-45 y 47, y en «La Constitución española y las reformas institucionales italianas: consideraciones comparadas», *Vigésimo aniversario de la Constitución española*, número extraordinario de los *Anales de la Facultad de Derecho*. 1999, págs. 360-362.

(35) Por eso, la LC núm. 1 de 1999 se denominó de «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni» y fue promulgada el 22 de noviembre y publicada en la *GU*, núm. 299, del 22 de diciembre de 1999.

en dos ocasiones en el Senado: en la primera destaca la pretensión de establecer una doble vuelta, o *ballottage*, entre las Disposiciones Transitorias para la primera de las elecciones regionales, que no fue admitida por la Comisión de la Cámara; y la segunda consistió en una mera modificación de estilo. El proyecto fue aprobado en primera votación por la Cámara y el Senado el 28 y 29 de julio de 1999 y en segunda el 10 y 12 de noviembre, respectivamente (36). Como fue aprobada con acuerdo de la mayoría de centro-izquierda y de la oposición de centro-derecha, fue innecesario el referéndum facultativo de ratificación de la reforma Constitucional.

2.2.2. Con la LC de 1999 se produce la *modificación el procedimiento de aprobación y reforma de los Estatutos ordinarios* introduciendo dos apartados en el art. 123 CI. En el segundo apartado se prescinde de la aprobación del Parlamento italiano y de la fiscalización previa del Comisario y del Gobierno, de tal modo que los Estatutos de las Regiones ordinarias en el futuro se aprobarán y reformarán únicamente por Ley regional reforzada, puesto que debe ser aprobada por los Consejos por mayoría absoluta y en dos deliberaciones entre las que medien dos meses (37). Esta Ley regional estatutaria únicamente estará sometida al control de tipo sucesivo y el Gobierno de la República solamente podrá plantear el recurso de inconstitucionalidad en los treinta días siguientes a su publicación. El tercer apartado permite una agravación del reforzamiento de la Ley estatutaria al prever un referéndum regional de ratificación del Estatuto, de carácter facultativo (si lo solicita la cincuentésima parte de los electores o la quinta de los miembros del Consejo) y para cuya aprobación bastará con la mayoría de los votos válidamente emitidos.

2.2.3. *Nueva normativa constitucional sobre la forma de gobierno regional y acerca del sistema electoral de las Regiones ordinarias*. En el art. 123 CI, apartado 1.º, se establece, con una fórmula dispositiva potencialmente revolucionaria en el regionalismo y en el federalismo, que en cada Región el Estatuto, en armonía con la Constitución, «determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». La Constitución abre posibilidades presidenciales al tiempo que fija principios cuasi parlamentarios. En el apartado 4.º del art. 122 se establece que el Presidente de la Junta será elegido por sufragio universal directo, salvo que los Estatutos dispongan otra cosa, esto es, la fórmula parlamentaria de la elección por el Consejo. El precepto constitucional *in fine* determina que el Presidente nombra y revoca a los Asesores. No obstante, la revisión impone algunos rasgos típicos del parlamentarismo. El primer apartado del art. 126 posibilita, por me-

(36) Para seguir la tramitación parlamentaria *vd. Atto Camera* 5.389 y *Atto Senato* 3.859. También son informativas las dos Relaciones del Diputado Soda (*AACC* 5.389-A y -C).

(37) Acierta M. VOLPI al señalar que desde este momento los Estatutos ordinarios dejan de ser actos complejos («Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999», *Politica del Diritto*, núm. 2, 2000, pág. 208); acerca de las dificultades de aplicación que suscita la nueva regulación de la aprobación de estos Estatutos, E. LAMARQUE: «Il problematico procedimento di formazione degli Statuti regionali», *QC*, núm. 3, 2000, págs. 638-641. Desde ahora la numeración de artículos y apartados (*comma*) de los preceptos constitucionales será la resultante de la refundición de las LLCC 1 de 1999 y 3 de 2001.

dio de Decreto motivado del Presidente de la República, la disolución del Consejo, añadiendo la remoción del Presidente de la Junta, que incurra en las inobservancias reflejadas por los antiguos apartados 1.º y 3.º del mismo artículo, si bien ahora se exige el parecer de una Comisión Mixta de la Cámara para los asuntos regionales, constituida por Ley. El art. 126, en sus apartados 2.º y 3.º, permite al Consejo la aprobación de una moción de censura (no constructiva) contra el Presidente de la Junta por mayoría absoluta, pero, en tal caso, procede la dimisión de la Junta y la disolución automática del Consejo, lo que sucederá también en los supuestos de remoción, dimisión, muerte o incapacidad permanente del Presidente, así como de dimisión de la mayoría absoluta de los Consejeros. Como señala A. Barbera, esta drástica disolución, según el principio *aut simul stabunt, aut simul cadent* —de signo parlamentario, pero no acorde con las reglas parlamentarias tradicionales— es la respuesta italiana frente al «*ribaltone*» (o transfuguismo, como decimos nosotros) después de haberlo intentado mediante Ley ordinaria y descartado la solución de la moción de censura constructiva (38). Si las Regiones optan por la elección directa del Presidente de la Junta estaríamos ante una nueva modalidad parlamentaria o presidencial, que de momento nos atrevemos de calificar como un «semiparlamentarismo», en razón de la necesidad de la confianza del Consejo. Esta caracterización se apoya también en que con el régimen de incompatibilidades —pese a que se extiende a la pertenencia al Parlamento Europeo o a otra Junta regional— no se impide que los Consejeros sean al tiempo Asesores (art. 122, apartado 2.º CI). Añadimos que la doctrina italiana prefiere calificarla como «neoparlamentaria» (39).

En lo relativo al sistema electoral del Presidente y del Consejo de las Regiones ordinarias el primero de los apartados del art. 122 establece una competencia compartida (o *concorrente*) en la que a cada Región corresponde el desarrollo legislativo de los principios de una legislación básica del Estado, que también determinará la duración del mandato de los Consejos regionales (40).

La LC, además, robustece la figura del Presidente de la Junta al añadir en el apartado 4.º que el Presidente «dirige la política de la Junta de la que es responsable» y al establecer con precisión técnica que «emana» —que no promulga, como se decía antes— los reglamentos regionales. Si se tiene en cuenta, además, que en el segundo apartado del mismo art. se suprimen las funciones reglamentarias del Con-

(38) «La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?», *QC*, núm. 3, 1999, pág. 574.

(39) Así M. VOLPI: «Considerazioni», págs. 215 y ss., donde expone atinadas críticas; en contra P. CIARLO: «Il presidenzialismo regionale *style*», *QC*, núm. 1, 2001, págs. 131-133. La nueva forma de gobierno regional también se ha denominado «*parladienziale*» o «*neopresidenziale*».

(40) La década de los noventa en Italia se caracteriza por los ensayos electorales a nivel subestatal, pues por Ley 81/1993 se estableció la elección directa de los Alcaldes y Presidentes provinciales, y por Ley 43/1995 se aprobó una nueva regulación de la elección de los Consejos regionales ordinarios. Sobre esta legislación véase G. D'IGNAZIO: «Reformas electorales de las Regiones y de los gobiernos locales», *Formas de gobierno y sistemas electorales* (Ed. de G. Ruiz-Rico y S. Gambino), Valencia, 1997, págs. 4311-454.

sejo, eso entraña, en nuestra opinión, conferir al Presidente la potestad reglamentaria regional (41).

2.2.4. Se pretendía que en las elecciones de 2000 de las Regiones ordinarias pudiera elegirse directamente al Presidente regional, lo cual no era posible, pues todavía se precisaba de la aprobación de la *legge-cornice* estatal, de los nuevos Estatutos y de la legislación regional de desarrollo; y, en consecuencia, se introdujo una Disposición Transitoria. El *sistema electoral transitorio* que se implantó fue el que ya se utilizaba en los Municipios italianos (que nosotros utilizamos para los Cabildos y se utiliza de modo supletorio en alguna de nuestras Comunidades Autónomas) designando como Presidente de la Junta al candidato que encabezara la lista más votada.

Las elecciones, efectivamente, permitieron ese tipo de sufragio directo presidencial el 16 de abril de 2000. Sus resultados representaron un triunfo de la renovada alianza del Polo y la Liga, pues el centro-derecha conservó las cuatro Regiones en que gobernaba (Piamonte, Lombardia, Véneto y Apulia) ganando en otras cuatro (Liguria, Lazio, Calabria y los Abruzos), el resto de las siete Regiones fueron para El Olivo. El resultado de estas elecciones, que anticipaba lo que sucedería en las elecciones generales del 2001, tuvo una consecuencia política inmediata con la crisis del II Gobierno D'Alama, que sería sucedido por el Gobierno Amato, y una consecuencia diferida que dejamos anotada ya (42).

2.3. *La LC núm. 2 de 2001 de modificación de los Estatutos de autonomía especial*

Esta nueva Ley Constitucional no revisa el articulado de la Constitución, pero sí modifica los Estatutos de las cinco Regiones de autonomía especial, de tal modo que éste es el primer pilar que nos permite mantener que la reconstrucción constitucional de la XIII Legislatura afecta a todo el Estado regional italiano. La reforma de cada uno de los Estatutos se sistematiza en un artículo de la LC y, con cierta dificultad, podremos describir primero el cuadro general relativo a los cinco Estatutos reservando un apartado para las especialidades del Estatuto del Trentino-Alto Adigio.

2.3.1. *La aprobación de la LC núm. 2 de 2001.* El origen parlamentario de esta Ley data desde el mismo inicio de la Legislatura, en concreto del 5 de mayo de 1996 —anterior por lo tanto a la LC de 1997 y a la constitución de la Comisión

(41) R. Tosi cuestiona la efectiva traslación de la potestad reglamentaria al Ejecutivo regional («La competenzaa regolamentare dei Consigli regionali», *QC*, núm. 1, 2001, págs. 123-125).

(42) Resulta que la implantación de la elección directa de los Alcaldes de las grandes Ciudades los proyectó a la política nacional, al tiempo que se hicieron defensores de la descentralización, y como demostración basta Rutelli, que pasó de Alcalde de Roma a candidato de todo El Olivo en las elecciones generales del 2001. Pues bien, las elecciones regionales del 2000 tuvieron un efecto semejante en el centro-derecha, pues los Presidentes Regionales elegidos se convirtieron en poderosos «gobernadores», como se llaman en Italia, que fueron decisivos para el resultado del referéndum del 7 de octubre de 2001.

D'Alema— y se atribuye a una proposición firmada en primer lugar por el Diputado Boato relativa únicamente a la modificación del Estatuto de la Región del Trentino-Alto Adigio (43). Posteriormente, después de la formación del Gobierno D'Alema a finales de 1998, se retomaron las primeras iniciativas —y entre ellas las de la Asamblea de Sicilia y del Consejo de Córcega— y la Comisión de la Cámara procedió a redactar en un texto unificado (*accorpore*) un proyecto de LC relativo a la modificación de los cinco Estatutos especiales, y el Comité restringido de ella (o ponencia) oyó de modo informal los pareceres de los representantes de todas las Regiones y Provincias. Más tarde, el texto se sometió a dos modificaciones: la primera en el Senado, que se refería exclusivamente al Estatuto del Trentino-Alto Adigio e introducía las normas para las elecciones regionales convocadas antes de la entrada en vigor de la LC; la segunda en la Cámara, que atañía fundamentalmente al Estatuto de Friul-Venecia Julia e incorporaba las importantes Disposiciones Finales. El texto se aprobó definitivamente en primera votación del Senado el 22 de junio de 2000 y de la Cámara el 19 de julio, y en segunda votación del Senado el 5 de octubre (en la cual sólo obtuvo mayoría absoluta) y de la Cámara el 25 de octubre de 2000, respectivamente, y tampoco se sancionó popularmente mediante referéndum de ratificación (44).

2.3.2. *Modificación del procedimiento de aprobación del Estatuto.* Esta LC también modifica el procedimiento de aprobación y reforma de los Estatutos especiales porque, en derogación del art. 138 CI, crea unas Leyes Constitucionales especiales *ad hoc*, esto es, una nueva modalidad de LLCC, o de actos-fuente atípicos. En el futuro, para la aprobación y reforma de los Estatutos bastará con unas LLCC, para las cuales también tendrá iniciativa la Asamblea o los Consejos regionales y en las que no cabe el referéndum nacional; como requisito de reforzamiento o agravamiento, los proyectos de estas LLCC especiales deberán ser trasladados por el Gobierno a la Asamblea regional para que manifieste su parecer, lo que representa una limitada participación regional en el proceso de aprobación de su Estatuto.

2.3.3. *La nueva forma de gobierno regional y de su sistema electoral.* El contenido principal de la LC es trasladar a los Estatutos la nueva normativa constitucional de la forma de gobierno regional y la elección del Presidente regional y de la Asamblea o de los Consejos. En cuanto a la forma de Gobierno, al igual que sucedió con las Regiones ordinarias, la LC abre posibilidades presidenciales al tiempo que fija unos principios cuasi parlamentarios contra el *ribaltone*, es decir, si las Regio-

(43) Para el seguimiento de la laboriosa aprobación parlamentaria habría que ver *AACC* 168 y proyectos concurrentes y *AS* 4.368; también se puede consultar la Relación del Diputado Di Biscegli (*AC* 168-A).

(44) Se trata de la LC de 31 de enero de 2001, núm. 2 de «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», publicada en la *GU* núm. 26, del 1 de febrero de 2001. Al ser aprobada únicamente por mayoría absoluta la promulgación se retrasó más de los tres meses para hacer posible la solicitud del referéndum prevista en el art. 138 CI, cosa que no se produjo.

nes especiales optan por la elección directa del Presidente, sería una forma que nosotros hemos calificado de semiparlamentaria y otros de neoparlamentaria, respetando siempre la autonomía normativa regional al respecto. Por excepción, además de lo que se verá con respecto al Estatuto del Trentino-Alto Adigio, en el caso de Sicilia, como la legislación regional ya había optado por la elección directa del Presidente de la Región, no se establece esto como una posibilidad, sino que se impone. Respecto al sistema electoral del Presidente y de la Asamblea y Consejos, podríamos decir que se trata de una competencia exclusiva de estas Regiones de Estatuto especial, porque la LC fija muchos menos principios (que, por lo general, se reducen a establecer el número de parlamentarios) de los que previsiblemente establecerá con respecto al sistema electoral de las Regiones ordinarias la correspondiente *legge-cornice*.

2.3.4. *Otras reformas comunes a los Estatutos especiales.* Porque estará entre las primeras constitucionalizaciones del derecho comparado, comenzamos destacando que los cinco Estatutos reconocen el principio de paridad de géneros con relación a las elecciones regionales —p. ej., en el art. 1.1. b) *in fine*, se modifica el Estatuto siciliano estableciendo: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge [regional, de su sistema electoral] promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazione elettorali»—. En todos los Estatutos de este tipo se fijan los principios mínimos para la regulación regional de la iniciativa legislativa regional popular, así como la previsión de la normativa regional sobre los referendos regionales del tipo «abrogativo, propositivo e consultivo», previendo la posibilidad de un referéndum abrogativo frente a la Ley de la forma de gobierno y del sistema electoral. También señalamos alguna revisión terminológica como la sustitución de la denominación «Presidente regional» de Sicilia y «Presidente de la Junta» en las demás, por la de «Presidente de la Región». Igualmente, para todas las Regiones especiales la LC prevé el sistema electoral transitorio previsto para las Regiones ordinarias, estableciendo además normas para las elecciones regionales convocadas antes de la entrada en vigor de la LC (art. 7.º), así como unas Disposiciones Finales en las que se confiere al Gobierno de la República un plazo de un año a partir de la entrada en vigor para compilar todas las normas relativas a los 5 Estatutos especiales, excluyendo cualquier facultad de introducir modificaciones o variaciones (art. 6.º).

2.3.5. *Especificidades de la modificación del Estatuto del Trentino-Alto Adigio.* Esta Región se caracteriza por la presencia de varias minorías étnico-lingüísticas y, en respeto de ello, se implantó desde el comienzo una fórmula de federalismo basado en las dos Provincias de Trento y de Bolzano que se autogobernaban y contaban con autonomía política hasta el punto de disponer de potestad legislativa (de modo semejante al País Vasco). Pues bien, las singularidades se han reforzado con la LC de 2001, puesto que, en razón de la pluralidad de minorías, no se permite optar por fórmulas mayoritarias —y queremos subrayar este aspecto—, sino que se mantiene el sistema de representación proporcional, corregido con cuotas a las minorías; por la misma razón, no se permite la elección directa del Presidente de la Región,

mantiéndose su elección parlamentaria. Por idéntico motivo, se prevé la presencia de las minorías en la Junta Regional y se mantiene que la minoría de lengua italiana elija para la primera mitad de la Legislatura al Presidente del Consejo regional, y que en la segunda mitad lo elijan los consejeros de lengua alemana, dejándose una posibilidad para la elección de un Presidente de la minoría lingüística ladina; los Vicepresidentes del Consejo deben ser de grupos lingüísticos distintos al del Presidente. Estas reglas se reproducen, *mutatis mutandi*, en lo referente a la doble organización político-provincial de esta Región.

2.4. *La LC núm. 3 de 2001 de revisión del Título V de la Parte Segunda de la Constitución*

Esta Ley Constitucional, que el centro-izquierda se empeñó en denominar del «federalismo», en realidad es, para nosotros, el segundo pilar de la reconstrucción del Estado regional italiano, pues, como se verá en seguida, este acto normativo constitucional afecta a los dos tipos de autonomía especial y ordinaria. Si la LC de 1999 había revisado 4 de los arts. del Título V de la Parte II de la CI (arts. 114 a 133), la LC de modificación de dicho título lo revisa de arriba abajo, puesto que modifica sustancialmente ocho de sus artículos, deroga expresamente otros cinco y el primer apartado de uno, y deroga tácitamente otros dos apartados de otro artículo distinto.

2.4.1. *La aprobación de la LC núm 3 de 2001.* Con independencia de que había otras iniciativas anteriores, el impulso decisivo de esta reforma se produjo con la iniciativa gubernamental del I Gobierno D'Alma que, cumpliendo con sus promesas de fragmentar el proyecto de la Comisión Bicameral de 1997 de revisión de la Parte II de la CI utilizando el art. 138 CI, comenzó la parcelación presentando ante la Cámara el 18 de marzo de 1999 un proyecto de LC que se proponía la modificación del Título V, empezando por denominarlo de «Ordinamento federale della Repubblica», es decir, con el mismo título que tenía el Proyecto de la Comisión de 1997 de revisión de la II Parte. La Comisión de la Cámara aprobó el texto que sería prácticamente el definitivo el 11 de noviembre de 1999; no obstante, la oposición de centro-derecha únicamente logró que se modificara la denominación del título de la LC que, de ordenamiento federal pasó a llamarse, más modestamente, de modificación del Título V, por lo que este Título V sigue siendo el de «Le Regioni, le Provincie, i Comuni» (45). El proyecto fue aprobado por una apretadísima mayoría absolu-

(45) El proyecto gubernamental es el AC 5.830, pero para el seguimiento del *iter* parlamentario se podrían ver los AACCC 4.462 y AASS 4.809. También son de interés la Relación de los Diputados Soda y Cerulli de la mayoría de la Comisión (AC 4.462-A), la Relación de la minoría presentada por la Liga (AC 4.462-A-bis) y la segunda Relación de los Diputados Soda y Cerulli de la mayoría (AC 4.462-C). En la primera votación de la Cámara votaron en contra Refundación Comunista y los de la Casa de la Libertad (FI, AN y Liga) abandonaron el Pleno. En el Senado la Casa presentó más de mil enmiendas y en las posteriores votaciones se mantuvo la oposición de Refundación y la Casa de la Libertad se negó a participar en ellas.

ta, en primera deliberación por la Cámara (el 26 de septiembre de 2000) y el Senado (el 17 de noviembre) y, en plena y dura precampaña electoral, fue aprobado por segunda vez por la Cámara (el 28 de febrero de 2001) y por el Senado (el 8 de marzo); e inmediatamente el Presidente de la República procedió a la disolución de la XIII Legislatura. No obstante, la aprobación se efectuó en una atmósfera de radical bipolarización, de ahí que tanto los parlamentarios de centro-derecha que requiere el art. 138 —que se apresuraron a solicitar un referéndum abrogativo para impedir la reforma—, así como los de centro-izquierda —que solicitaron la convocatoria de un referéndum confirmativo o de ratificación de la revisión parlamentaria— condujeron a la convocatoria del referéndum del reciente 7 de octubre de 2001 que, en la primera aplicación del segundo apartado del art. 138 CI, resultó favorable a la revisión (46). Esto sucedió en medio de unas elecciones generales de las que resultó una alternancia de la mayoría, con diversos avatares de los que daremos cuenta en el siguiente punto 2.4.4.

2.4.2. *El ámbito normativo de innovación constitucional de la LC.* Si se retiene que la LC núm. 2 de 2001 facultaba al Gobierno a una labor compiladora de refundición de Estatutos especiales, si se tiene presente la generalización autonomista del art. 10 de la LC núm. 3 de 2001, y si se toman en consideración las derogaciones de preceptos constitucionales que se producen por esta LC, así como las innovaciones constitucionales que introduce, personalmente interpretamos que la última de las Revisiones constitucionales afecta decisivamente a los dos regímenes de autonomía, pues podría modificar profundamente los dos tipos de autonomía.

Efectivamente, en las Disposiciones Finales del art. 6.º de la LC 2/2001 se habilita para que en el plazo de doce meses, es decir, hasta marzo de 2002, el Gobierno proceda a una compilación de refundición de los cinco Estatutos especiales, excluyendo cualquier facultad de introducir modificaciones o variaciones. La mayoría que acordó la delegación fue la de centro-izquierda y el Gobierno que debe practicarla será de mayoría de centro-derecha, pero, a pesar de la interdicción de introducir modificaciones, parece claro que también se deben incorporar los cambios debidos a la última Revisión constitucional de la LC 3/2001. A mayor abundamiento, esta última LC, sin revisión explícita, o instrumental, de la CI, establece un art. 10 de enorme alcance normativo con respecto a los Estatutos especiales («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»). Además, la LC 3/2001 abroga o deroga absolutamente el art. 115 (que consagraba la singularidad autonómica de las Regiones con respecto a las demás entidades descentralizadas), el art. 124 (que confería relevancia constitucional al Comisario del Gobierno, con importantes cometidos de fiscalización de

(46) La LC n. 3 se denomina de «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», se promulgó el 18 de octubre de 2001 y se publicó en la *GU*, núm. 248, del pasado 24 de octubre, entrando en vigor a mediados de noviembre.

la legislación regional y de dirección de la actividad administrativa estatal en la Región), el primer apartado del art. 125 (con lo que se suprime el control preventivo de legitimidad y de *merito* de la actividad administrativa de la organización desconcentrada del Estado, quedando sólo la impugnación ante los Tribunales administrativos Regionales), se suprimen dos apartados del art. 127 (de modo que desaparece el control preventivo de *merito* y de legitimidad sobre la legislación regional) y, en fin, también se derogan los arts. 128-130 relativos a las Provincias y Municipios, pues con la reforma constitucional recibirán un nuevo trato que las potencia. Si a todo lo que precede se añaden las importantes revisiones constitucionales que se verán, interpretamos que es riguroso el enunciado del siguiente apartado.

2.4.3. *Las últimas revisiones constitucionales de los dos regímenes de autonomía.* Consideramos que en esta XIV Legislatura se debe producir una redacción *ex novo* de los dos tipos de Estatutos, de los 20 Estatutos regionales, y en esta redacción, además de incorporar las modificaciones de las LLCC 1/1999 y 2/2001, deberán respetarse las siguientes reglas constitucionales que pasan a definir los dos regímenes nuevos de autonomía y que, como se podrá comprobar, representan una reconstrucción a fondo del Estado regional italiano.

2.4.3.1. En el primero de los arts. del Título V, el 114, en su primer apartado se proclama la República italiana como una entidad compuesta de cuatro miembros: los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas y el Estado; esto es, se añaden a la redacción anterior el Estado y las Ciudades Metropolitanas. Se adiciona un segundo apartado por el que se reconoce la autonomía de los Entes territorialmente descentralizados, que estarán dotados de sus propios estatutos, poderes y funciones, de acuerdo con los principios fijados por la CI. Y también se incorpora un último apartado que reconoce a Roma como capital de la República, previendo una Ley especial del Estado para su ordenación como tal capital.

2.4.3.2. En lo relativo a la *organización de los poderes autonómicos* lo principal se hizo con las dos LLCC precedentes, ya que la LC núm. 3 de 2001 se limita a la previsión en un nuevo apartado del art. 123 *in fine* por el que se establece para cada una de las Regiones la configuración de un Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta de todas las Entidades regionales descentralizadas. Sin embargo, es significativo que no se aproveche esta revisión general para la constitucionalización de la Comisión permanente Estado-Regiones.

2.4.3.3. Las *competencias regionales* para los dos tipos de Regiones se rigen por el principio de incardinación en la Unión Europea al preverse en el apartado 5 del artículo 117 su participación tanto en la fase ascendente como descendente («nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»). Este poder sustitutivo estatal con respecto a todos los Entes descentralizados, en el que se prescinde de todas las delimitaciones territoriales descentralizadas, en el apartado 2.º del art. 120 se extiende no

sólo al incumplimiento de la normativa comunitaria europea, sino también de las obligaciones internacionales de Italia, y a los casos en que peligre la integridad y la seguridad pública, o cuando lo exija la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y particularmente en los casos de protección de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales. La Ley de la República garantizará que el poder sustitutivo se ejerza con respeto a los principios de subsidiariedad y de leal colaboración. Es decir, esa nueva Ley parece a medio camino entre la «*Bundestruë*» y el previsto proyecto español de ley de cooperación autonómica (47).

La última revisión constitucional generaliza en las Regiones de Estatuto ordinario la exigencia de que sus Leyes respeten el principio de paridad de géneros, pero, en este caso, tanto con relación a todas las vertientes de la vida social como con relación a los mandatos electivos (Art. 117.7: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»). No creemos que la aplicación de este principio sea diferente en las Regiones de Estatuto especial.

A) Con respecto a la *potestad legislativa regional*, lo primero que destaca es que la CI enumera las materias de competencias de legislación exclusiva del Estado (art. 117.2) y, al modo federal clásico, como si las competencias estatales de legislación fueran de atribución, se establece una cláusula residual (*residuary clause*) en favor de la competencia general de las Regiones en el apartado 4 del art. 117: («Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»). Se debe subrayar que este método federal de distribución permite, al tiempo, el redimensionamiento de la potestad legislativa de las Regiones de Estatuto especial. A partir de la nueva regulación constitucional todas las Regiones podrán disponer de potestad legislativa exclusiva, o primaria, y compartida, o secundaria, de tal modo que la distribución de la potestad legislativa queda como se precisa a continuación. Al Estado le corresponde la competencia legislativa exclusiva en las materias que se relacionan en el apartado segundo del art 117 (48). También se le atribuye al Estado la legislación de los prin-

(47) Para los fundamentos de este proyecto de ley, *vid.* el interesante trabajo de J. TAJADURA: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, 2000 (2.º ed.).

(48) «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle pres-

cipios o bases de las materias compartidas (o «concorrenti»), en las cuales las Regiones podrán desplegar el desarrollo legislativo (49). A determinadas Regiones, de común acuerdo con el Estado y a petición de ellas, se podrán transferir mediante Leyes aprobadas por la mayoría absoluta de las Cámaras —a semejanza de nuestras leyes orgánicas del art. 150.2 CE— competencias legislativas exclusivas con respecto a la justicia de paz, las normas generales de la educación y la tutela del ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales (art. 116.3). Y, en fin, desaparece la cláusula genérica de admisión de una legislación regional de integración o actuación. Es, igualmente, de una importancia decisiva para la autonomía de todas las Regiones el que, en lo referente al control de la legislación regional, se suprima toda variante de control preventivo. De modo que, análogamente con el sistema autonómico español, el art. 127 únicamente prevé el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno en el plazo de sesenta días de su publicación (apartado 1.º) y que la Región suscite el conflicto de competencia frente a las Leyes del Estado o de otras Regiones, o ante sus actos con valor de ley (apartado 2.º). A primera vista, desaparece el complejo sistema anterior de límites a la legislación regional, pues a tenor del primer apartado del art. 117: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Decimos a primera vista, pues no sería de extrañar que la doctrina y la jurisprudencia constitucionales terminen enunciando otros límites relacionados con el poder sustitutivo estatal del segundo apartado del art. 120, o de su nuevo primer apartado.

B) Acerca de la *potestad reglamentaria regional*, ya se ha visto que a mitad de la década de los noventa era prácticamente inexistente, que la LC 1/1999 se la retira al Consejo para atribuírsela al Jefe del Ejecutivo regional, y la LC núm. 3 de 2001 prevé que el Estado se reserve (salvo delegación a las Regiones) la potestad reglamentaria en las materias de su competencia legislativa exclusiva, mientras que en el resto de las materias la potestad reglamentaria, en principio, corresponderá a todas las Regiones

tazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.»

(49) «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.»

(art. 117.6). Decimos en principio, porque el mismo precepto prevé ciertas atribuciones reglamentarias de Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas.

C) Con respecto a las *funciones o actividades administrativas*, la última revisión constitucional determina para todas las Regiones el imperio del principio de *sussidiarietà verticale o istituzionale* (puesto que el primer apartado del art. 118 atribuye a los Municipios todas las funciones administrativas, salvo que, para asegurar el ejercicio unitario, se confieran a las Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones o Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación) (50), así como la vigencia del principio de *sussidiarietà orizzontale* —o *sociale*—, dado que en el cuarto y último apartado del mismo artículo proclama que Estado, Regiones, Ciudades Metropolitanas, Provincias y Municipios deben favorecer la iniciativa ciudadana individual o asociada sobre la base del principio de subsidiariedad. En caso de estas funciones administrativas estaríamos ante dos cláusulas residuales generales de actividad en favor de los Municipios y de la Sociedad.

2.4.3.4. Las novedades en la *partecipación de las Regiones en la actividad estatal*, en cambio, no son muy relevantes ya que, al igual que sucedió al proyecto de la Comisión D'Alena de 1997, no se prevé la intervención de las Regiones en el proceso de revisión constitucional y tampoco se constituye un Senado de las Regiones (51), sino que, de modo semejante a la Comisión General de las Comunidades Autónomas introducidas en nuestro Senado, se prevé la participación de representantes de las Regiones y demás Entes descentralizados en la ya existente Comisión bicameral para Asuntos Regionales (art. 11.1 de la LC). Esta última medida parece una disposición de carácter transitorio, en tanto no se aprueben el resto de las reformas de la Parte Segunda, que se supone que regionalizarán el Senado. La LC únicamente atribuye a la Comisión de Asuntos Regionales la posibilidad de que su parecer contrario a los proyectos de leyes estatales de bases en materias compartidas con

(50) La subsidiariedad institucional ya se había llevado a cabo en el nivel legal por las denominadas «leggi Bassanini», que fueron cuatro (59/1997, 127/1997, 191/1998 y 50/1999), a las que se debe sumar la Ley 265/1999; esta reforma, llamada también del «federalismo administrativo», tendente a la simplificación y descentralización administrativa, empezó por la definición legal de las que luego serían materias de competencia exclusiva del Estado, así como con la consolidación de las nuevas Conferencia Estado, Regiones, Provincias y Municipios y Conferencia Regiones, Provincias y Municipios. Para más detalles *vid.* G. ROLLA: «Crónica sobre la reforma institucional italiana», *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 1, 1998, págs. 229-234, P. CIARLO: «“Federalismo amministrativo” e Regioni speciali», *QC*, núm. 1, 2000, págs. 129-131, C. ORTEGA: «Teoría y realidad constitucional en Italia. Un año de reformas institucionales», *TRC*, núm. 5, 2000, págs. 260-261, y E. CECCHERINI: «La participación» págs. 173 y ss. y 181 y ss. Y sobre la positivación en Italia del principio de subsidiariedad A. D'ATENA: «Costituzione e principio di sussidiarietà», *QC*, núm. 1, 2001, págs. 24-33.

(51) Reprochó la ausencia del rasgo federalista de la participación de las Regiones en la revisión constitucional T. GROPI: «Riforma federale e revisione costituzionale», *QC*, núm. 1, 2001, págs. 121-123; y acerca de la significación federal de este rasgo *vid.* A. REPOSO: «Estado federal», en *Nuevo derecho constitucional comparado* (Dir. de D. LÓPEZ GARRIDO, M. F. MASSÓ y L. PERGORARO), Valencia, 2000, pág. 527 y ss. Una mayoría de autores reclamó también un Senado de las Regiones o de las Autonomías; *vid.* por todos B. CARAVITA DI TORITTO: «Perché il Senato delle Regioni», *QC*, núm. 3, 2000, págs. 636-638.

las Regiones y de las leyes de la República sobre la autonomía financiera regional obligue a la aprobación de la Ley por la mayoría absoluta de la Asamblea en sesión conjunta de las dos Cámaras. Se pueden incluir en este capítulo las previsiones constitucionales para todas las Regiones de acuerdos entre ellas, incluso con la constitución de órganos comunes (art. 117.8), así como que, en materias de su competencia, las Regiones puedan concluir acuerdos con Estados, o con Entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y en las formas regulados por las Leyes del Estado (art. 117.9).

2.4.3.5. *La autonomía financiera regional* es la consecuencia del incremento de competencias y se proclama también para las Entidades subregionales descentralizadas. A tenor del art. 119, el denominado «federalismo fiscal italiano» se rige por las siguientes reglas. Se proclama la autonomía de ingresos y gastos. Para sus ingresos, las Regiones dispondrán de recursos propios, así como de tributos propios (en armonía con la CI y según los principios de coordinación de la Hacienda Pública y del sistema fiscal), participarán de los recursos del erario estatal gravados en su territorio, de un «fondo perequativo» destinado a los territorios con menor capacidad fiscal por habitante y se sustituye la antigua Ayuda al Mezzogiorno e Islas por recursos estatales adicionales en casos determinados (apartados 1-4 y 6). Aunque no se impone un déficit cero, se determina que todos estos recursos deben permitir la financiación íntegra de las funciones que se les hayan atribuido, que las Entidades dispondrán de un patrimonio propio y únicamente se admite el endeudamiento para *financiar gastos de inversión, pero, en ningún caso esa deuda contará con la garantía del Estado* (art. 119.5 y 7). Finalmente se mantienen las reglas de la igualdad de trato, de la unidad y libertad del mercado italiano, así como el derecho al trabajo en cualquier parte del territorio nacional (refundiéndose en un nuevo primer apartado del art. 120 los tres anteriores del mismo art.).

2.4.3.6. Entre *otras revisiones constitucionales* que afectan a los dos regímenes de autonomía queda por aludir la exigencia de la aprobación por la mayoría de las Provincias o Municipios que se propongan segregarse de una Región a otra (art. 132.2). Y una matización constitucional terminológica es que las Regiones con minorías pasan a denominarse Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta y Trentino-Alto Adige/Südtirol, al tiempo que se constitucionaliza, instrumentalmente, la autonomía de las Provincias de Trento y Bolzano que constituyen la última de las Regiones citadas (art. 116.1 y 2).

Teniendo en cuenta que será preciso re-escribir todos los Estatutos en lo relativo a las competencias regionales en atención a la enumeración de las competencias exclusivas del Estado, y recordando que el art. 10 de la LC prevé la aplicación de la LC transitoriamente, hasta la aprobación definitiva de los Estatutos especiales, en tanto se atribuyan elementos autonómicos superiores a los ya atribuidos, estimamos que no hay ningún obstáculo constitucional para la equiparación competencial de las Regiones, de suerte que podría desaparecer el doble régimen de autonomía en lo que se refiere a las competencias regionales. Sin embargo, parece que no sucederá así, como se verá a continuación.

2.4.4. *El referéndum de reforma constitucional o federalismo vs. «devolution» y perspectiva de nuevas LLCC.* Como se ha visto, el I Gobierno D'Alema se propuso como uno de sus puntos programáticos principales sacar adelante la parte de descentralización territorial del Proyecto de la Comisión Bicameral, por la vía del art. 138 CI, contando sólo con la mayoría de centro-izquierda que apoyaba su Gobierno y desoyendo las críticas por la falta de consenso de la oposición (que de Polo de las Libertades pasó a denominarse la Casa de la Libertad —agrupando de nuevo a FI, AN y Liga, los vencedores en las elecciones de 1994—). Este propósito se concretó en las tres LLCC que se acaban de considerar y, en general, el contenido de la reforma viene a coincidir con el proyecto de la Comisión Bicameral de 1997; así, p. ej., mantuvo la misma timidez en la regionalización del Senado; el proyecto de 1997 era más innovador, pues también encomendaba la potestad reglamentaria a los Entes Locales y en cuanto al federalismo fiscal el proyecto era más rotundo pues Regiones, Municipios y Provincias deberían participar en una cuota no inferior a la mitad de los ingresos tributarios del Estado; pero, en fin, en el proyecto no estaba previsto extender las reformas estatutarias a las Regiones de Estatuto especial, como sí hicieron la LC núm. 2 de 2001 y el art. 10 y Disposiciones finales de la LC núm. 3 de 2001.

El Consejo de Ministros del 9 de marzo de 1999 aprobó el proyecto de LC que sería la última del año 2001 y de la XIII Legislatura con el título de «Ordenamiento federal de la República» y se presentó firmándola al tiempo D'Alema y Amato, a la sazón Ministro para las Reformas Institucionales, que más tarde sustituiría a D'Alema como Presidente del Consejo de Ministros. Refundación Comunista y la Casa de las Libertades se opusieron en todo el *iter* parlamentario y la Casa, o sus formaciones, con desplantes como retiradas de la Comisión y del Pleno de la Cámara, no participando en las votaciones de las segundas deliberaciones y denunciando, además de la ausencia de consenso, que ése no era el auténtico federalismo, pues sólo ellos lo conseguirían implantar cuando ganasen las inminentes elecciones. Rutelli, que se había convertido en el candidato para las elecciones de 2001 del centro-izquierda y del Olivo, en febrero de 2001, en vísperas de la segunda aprobación por la Cámara, inició su ofensiva electoral apoyando la aprobación por mayoría absoluta del proyecto de LC y comprometiéndose a ratificarlo mediante el ejercicio de la iniciativa para solicitar un referéndum popular confirmativo, aunque reconocía que, si bien ese no era el auténtico federalismo, representaba la apertura hacia un «federalismo solidario» (52), pues todavía faltaba la reforma del Senado en sentido federal y otras revisiones que prometía efectuar si ganaba las elecciones en la siguiente Legislatura.

(52) A la concreción de esta noción en Italia ha contribuido la doctrina española, así, desde reflexiones teóricas, L. M. DIEZ-PICAZO: «Diritti sociali e federalismo», *PD*, núm. 1, 1999, págs. 17-24, y con aportaciones de derecho comparado, especialmente del autonómico español, M. A. GARCÍA HERRERA y G. MAESTRO BUELGA: «Regioni, territorio e protezione sociale nella crisi dello Stato sociale», *PD*, núm. 1, 2001, págs. 431-454.

Se ha dicho igualmente que, nada más aprobar el proyecto por mayoría absoluta el Senado por segunda vez, el Presidente de la República procedió a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de elecciones para el 13 de mayo. No obstante, antes de la extinción de su mandato, los parlamentarios de centro-derecha fueron los primeros en solicitar un referéndum abrogativo y los de centro-izquierda también se dieron prisa en instar el confirmativo, debiendo añadir que la Corte Constitucionalidad no encontró tacha alguna en ambas iniciativas. El Gobierno Amato, que en la primera quincena de abril pensó en la posibilidad de celebrar el referéndum en la misma fecha de las elecciones, al final no lo hizo, entre otros motivos porque Formigoni, Presidente de la Región de Lombardía, amenazaba con responder convocando otro referéndum regional en la misma fecha, pero en este supuesto de carácter consultivo en pro de la «*devolution*». La *devolution* a la escocesa era una nebulosa que había izado como bandera Bossi y su Liga después de renunciar al separatismo de la Padania para poder coaligarse con Berlusconi en las elecciones regionales de 2000.

En la campaña electoral, el federalismo del centro-izquierda y la *devolution* de la Liga se contrapusieron, mientras que Berlusconi llegó a anunciar que él haría lo mismo que el centro-izquierda, esto es, aprobar una gran reforma constitucional, sin consenso, con la simple mayoría absoluta, reforma que incluiría, además del auténtico federalismo, la implantación en Italia de una forma de gobierno presidencial. Se celebraron las elecciones con el triunfo de la Casa de las Libertades, que obtuvo con facilidad la mayoría absoluta de las dos Cámaras. El nuevo Gobierno —que juró en el Quirinal el 15 de junio— está presidido por Berlusconi (FI), cuenta como Vicepresidente con Fini (AN) y con Bossi como Ministro para las Reformas Institucionales y la Devolución, por lo que el propagandista de la *devolution* pasaba a ser el Ministro que debía decidir acerca de la fecha y las condiciones del referéndum. Antes de fijar la fecha el Ministro barajó la posibilidad de cancelar la convocatoria, pero después propuso como alternativa su *devolution*: no obstante, el Gobierno (que estudió el proyecto de *devolution* por primera vez el 5 de julio) retrasó la aprobación en la que se plasmara esa nebulosa, y finalmente se tuvo que convocar el referéndum para el 7 de octubre de 2001, pues llegó a intervenir Ciampi, Presidente de la República, para exigirlo y hay que recordar que había sido solicitado tanto por los parlamentarios de centro-derecha (para rechazar la reforma) como de centro-izquierda (para confirmar o ratificar la revisión constitucional).

En la víspera del Consejo de Ministros que debía estudiar la cuestión y que al final aplazó *sine die* su aprobación, el Ministro Bossi desveló a los parlamentarios de la Liga que la *devolution* sería una revolución que cambiaría la naturaleza del Estado, que se haría por medio de una nueva Ley Constitucional (para lo que revisaría la revisión constitucional en curso) que implantaría un federalismo en el que todas las Regiones (de Estatuto especial u ordinario) podrían asumir facultades, según su voluntad y conveniencia (53).

(53) Al final, la devolución a la escocesa pareció más bien el parto de los montes, pues de lo tras-

La campaña referendaria se desarrolló con el centro-izquierda defendiendo con entusiasmo su apertura al federalismo, mientras el Gobierno mantenía la neutralidad, o la más absoluta indiferencia ante el evento, y desplegaba una pobre campaña institucional. Es cierto que el Ministro Bossi se pronunciaba resueltamente, ora por el no, ora por la abstención, pero la verdad es que el Gobierno en su conjunto no se opuso resueltamente, porque en sus filas estaban los barones regionales más importantes que sí eran partidarios de la revisión constitucional. Este referéndum, al contrario que los abrogativos, no necesitaba quórum de la mayoría absoluta de votantes, por eso se produjo una alta abstención, pues votó cerca del 40 por 100 del electorado, manifestándose a favor de la reforma el 64,2 por 100, y en contra el 35,8 por 100 (54). No deja de ser muy relevante el hecho de que el pueblo italiano, que había dado la mayoría absoluta al centro-derecha, en menos de seis meses dio la razón al centro-izquierda. Ésta es la sucinta historia del primer referéndum constitucional de la Italia republicana, que si no nos atrevemos a calificar como gloriosa, sí resultó histórica y hasta curiosa. Por lo demás, el Gobierno Berlusconi, pese a que había anunciado la convocatoria de una Asamblea constituyente para la consecución de las más atrevidas reformas institucionales, por el momento no ha anunciado ninguna reforma institucional más que la prevista *devolution*, y cuando esto se escribe —a mediados de noviembre de 2001— el Consejo de Ministros sigue sin aprobar el proyecto de la nueva legislación constitucional (55).

cendido en la prensa el proyecto de LC modificaría cuatro artículos de la CI. El art. 117, para permitir la atribución a Regiones determinadas de capacidad legislativa plena (exclusiva) en sanidad, en enseñanza primaria y secundaria y en policía local —materias que ya están transferidas parcialmente, como nos recuerda A. SPADARO: «Il referendum consultivi regionali: perché illegittimi», *QC*. núm. 1, 2001, pág. 130—. El art. 122, para modificar el sistema electoral de los Consejos regionales, suponemos que para implantar el sistema mayoritario. El art. 135 para modificar la composición de la Corte Constitucional —y después se supo que el Ministro, una vez aprobada la LC se proponía disolver el Tribunal Constitucional por su centralismo, lo que ocasionó una contestación generalizada—. Y el art. 68, para reforzar la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios, lo que se liga con una vieja aspiración de Bossi de despenalizar los delitos de calumnias e injurias en el ámbito político (*La Repubblica*, del 5 de julio de 2001, pág. 11; se puede leer también la crítica de A. MANZELLA: «Le Regioni divise nell'Italia di Bossi», *loc. cit.* del 31 de julio de 2001, pág. 1).

(54) Decimos que la abstención fue alta, lo que es cierto si se compara con otros referendos italianos; sin embargo el referéndum del 2001 superó en participación a los referendos abrogativos celebrados en el año 2000, así como el 30 por 100 de participación en el referéndum constitucional en Francia del 24 de septiembre de 2000, en el que se decidía la reducción del mandato presidencial a un quinquenio.

(55) Según últimas noticias, en una entrevista periodística el Ministro Bossi planteó un *ultimatum*, pues si a mediados de febrero de 2002 el Gobierno no ha aprobado y el Parlamento no ha empezado la discusión de sus propuestas acerca de la *devolution*, amenaza con retirarse del Gobierno. En cuanto a la *devolution*, ha precisado que consistirá en la aprobación de dos LLCC, una dedicada a la devolución propiamente dicha y otra a la reforma del Tribunal Constitucional, cuya composición sería de dos Magistrados designados por el Presidente de la República, tres por la magistratura del Supremo en lo civil, penal y administrativo, cinco por el Parlamento y otros cinco elegidos por las Regiones (*Corriere della Sera*, del 16 de noviembre de 2001). Por fin, el 13 de diciembre el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de

3. CONSIDERACIONES COMPARADAS DE SÍNTESIS

En otra ocasión ya pormenorizamos cómo, al igual que el Estado integral de nuestra Constitución de 1931 inspiró al Constituyente italiano de 1947, el Título V de la Parte Segunda de la Constitución de 1947 sirvió de inspiración al Constituyente español de 1978 (56). Y sirvió de inspiración porque, si bien en nuestro proceso Constituyente se atendió a la construcción republicana española de las Regiones, también se tuvo presente que Italia llegó a ser el primer Estado regional y no meramente regionalizable, como lo fue el nuestro del pasado y, si hicieran falta más pruebas, basta con retener la pretensión inicial de delimitar dos regímenes autonómicos competenciales según el modelo constitucional italiano. Es verdad que el sistema italiano de regionalización de la segunda postguerra era un modelo más cauto y tímido que el nuestro, pues no se puede perder de vista que Italia emprendió su regionalización a los tres cuartos de siglo de su unificación. Prudencia que se extremó por los Gobiernos democristianos a la hora de implantar las quince Regiones de autonomía común, y con la ayuda del Tribunal Constitucional (57), con el resultado de configurar un regionalismo meramente administrativo (58). Por estos factores se explica cierto desinterés de la doctrina española por la experiencia regional italiana que se compensa por la admiración hacia el federalismo cooperativo alemán. No obstante, estimamos que después de lo acaecido en la XIII Legislatura italiana, debemos volver la mirada y la atención a la reconstrucción italiana de su Estado Regional.

El repaso precedente creemos que confirma que estamos, no ante una aparente reparación, sino ante una auténtica reconstrucción sustancial del Estado regional, reconstrucción en la que ha influido evidentemente la experiencia española, por lo que, en correspondencia, es merecedora de una mayor atención. Ya hemos destaca-

LC para modificar únicamente el art. 117, que ha sido sometido al parecer de la Conferencia Estado/Regiones (*La Stampa*, 14 de diciembre de 2001).

(56) En «La Constitución», págs. 334 y ss.

(57) En Italia se reconoce que la Corte Constitucional procedió a una expropiación de competencias regionales, por lo que se produjo la «fuga de las Regiones», esto es, que prefirieran dirimir los conflictos competenciales con el Gobierno a pesar de su burocratismo centralista. La literatura que denunció el centralismo del Tribunal Constitucional es abundantísima, por eso, entre los no citados, recordamos a S. BARTOLE: «Commentario al art. 116, núm. 9» y «Commentario al art. 117, núm. 33», en *Commentario della Costituzione*, (Ed. de G. BRANCA): *Le Regioni, le Province, i Comuni (artt. 114-120)*. Bologna-Roma, 1985, págs. 91-98 y 219; F. BASSANINI: *L'attuazione delle Regioni*. 2.ª ed., Florencia, 1972, págs. 163 y ss.; y L. ELIA: «Giustizia costituzionale e poteri legislativi decentrati», en *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. IV, Milán, 1977, pág. 378.

(58) Con todo, el regionalismo italiano, siendo hasta la fecha de carácter más administrativo, mantiene en términos estadísticos relativos una mayor efervescencia legislativa que la de nuestras Comunidades Autónomas, dado que en Italia los actos legislativos regionales han llegado a los 20.000. Ciertamente que la mayor parte de esa legislación consiste en leyes-medida de gasto, pero también es verdad que eso demuestra un mejor funcionamiento del parlamentarismo regional italiano, puesto que nuestro parlamentarismo autonómico procede más por Decretos de sus Ejecutivos.

do en otras ocasiones que Italia, con sus proyectos de grandes reformas institucionales, es el gran laboratorio constitucional de Europa en estos momentos, y, por fin, los primeros resultados reseñables se han verificado en la sección experimental de la forma territorial del Estado. Estamos de acuerdo con A. Barbera cuando observa que en la atormentada transición italiana el nudo gordiano no es la regionalización, sino, como él indica, la opción entre la representación proporcional y las fórmulas mayoritarias (59) y, como nosotros añadimos, la posibilidad de un abandono italiano del parlamentarismo europeo por el sistema presidencial a lo estadounidense. No obstante, también hemos dicho ya que barruntamos que el ámbito regional y local es el campo de observación y experimentación, antes de dar el salto definitivo al respecto en la organización del Estado. Ésta es una razón más para seguir atentamente las innovaciones constitucionales italianas.

Efectivamente, de la celebración y los resultados del referéndum sobre la LC núm. 3 de 2001, se desprende como primera lección que el referéndum constitucional rompe con una línea de interpretación doctrinal italiana que veía en el referéndum facultativo del art. 138 prácticamente un adorno constitucional (60). Paradójicamente, el fracaso de la ofensiva popular mediante referendos abrogativos se ha visto compensada por el reconocimiento del poder político y de la doctrina de que, a partir de ahora, las grandes reformas constitucionales no se pueden efectuar dejando al margen al pueblo (61). Pasando a la dimensión sustancial de las reformas constitucionales de la XIII Legislatura, en Italia hay una coincidencia generalizada de que se ha optado por el «modelo español» autonómico, al que se considera como un federalismo de geometría variable, asimétrico, o con hechos diferenciales (62). Y

(59) «La "elezione"», pág. 573.

(60) En un primer momento doctrinal se pensó que no cabía el referéndum constitucional abrogativo de la reforma parlamentaria (así P. BISCARETTI: *Diritto Costituzionale*. 12.ª ed., Nápoles, 1980, pág. 242 y ss., y C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 9.ª ed., tomo II, Padua, 1976, págs. 840 y ss. y 1229 y ss.). Sin embargo, posteriormente se entendía que sólo cabía el referéndum abrogativo u «oppositivo» (A. BALDASARRE: «Il "referendum" costituzionale», en *QC*, núm. 2, 1994, pág. 252). Con las solicitudes de referendos abrogativa y confirmativa de marzo de 2001 se vino a corroborar la opinión autorizada y abierta al respecto de G. CONTINI: *La revisione costituzionale in Italia*, Milán, reedición de 1984, págs. 186-193.

(61) Estas ideas ya estaban en Thomas Paine, y su rescate se puede comprobar en P. DE VEGA: «Constitución y Democracia», en *La Constitución de la monarquía parlamentaria* (Ed. de A. LÓPEZ PÍNA): Madrid, 1983, págs. 45 y 47-48, quien las agudiza en «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *REP*, núm. 100, págs. 46 y 49-50, y en A. PACE: «La instauración de una nueva Constitución», *REP*, núm. 97, 1997, pág. 29. Por nuestra parte, ya habíamos anticipado que en Italia sería necesaria la consulta al pueblo para esta reforma en «Introducción», págs. 130-132.

(62) Acerca del federalismo asimétrico español véase del Profesor G. TRUJILLO: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico», *Documentación Administrativa*, 232-233 [1992-1993], págs. 101-120, y «Homogeneidad asimétrica y plurinacionalidad confederal en el Estado autonómico de fin de siglo», en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1999, págs. 69-85, así como las precisiones de J. J. SOLOZÁBAL: «El Estado autonómico: bases y perspectivas», en *La experiencia constitu-*

demuestran que han optado por nuestro modelo la simplificación entre competencias exclusivas y compartidas, la admisión del principio dispositivo a imagen y semejanza de nuestro art. 150.2 CE, la supresión de cualquier tipo de fiscalización política y preventiva de la legislación regional, o la posposición de una reforma definitiva de un Senado de las Autonomías o de las Regiones. Pero eso, de un lado, no implica la total equiparación, puesto que en Italia no se ha logrado un sistema de garantismo autonómico como el que representan nuestros Estatutos de autonomía, aunque, de otro, la reforma constitucional ha superado al Estado autonómico español en algunos rasgos de marcado federalismo como el aparente reforzamiento de la facultad «autoconstituyente» de las Regiones ordinarias para la aprobación de sus Estatutos, o la autodisposición acerca de su forma de gobierno y de su sistema electoral, la *residuary clause* en lo concerniente a la potestad legislativa con la enumeración de las competencias exclusivas estatales, o, en fin, la desconstitucionalización y, quizás, la desaparición del Comisario del Gobierno. Por cierto, cuando encarecemos la atención al modelo italiano no estamos propugnando su imitación y no lo hacemos, entre otras razones, por lo que nos queda por decir.

Todavía no hemos respondido la pregunta considerada crucial de si las reformas constitucionales de la XIII Legislatura representan la implantación de un auténtico federalismo, y no lo hemos hecho, en primer lugar, porque somos viejos practicantes de un cierto nihilismo o escepticismo onomástico al respecto (63) y, en segundo lugar, porque no podemos olvidar que si una mayoría de centro-izquierda protagonizó las reformas constitucionales, su implementación, empezando por la aprobación de los nuevos Estatutos, corresponderá a una nueva mayoría de centro-derecha, que tiene como lemas el Estado mínimo y la subsidiariedad institucional y social, pero que muy bien puede caer en la tentación en la que ya incurrió la democracia cristiana a partir de 1948 al lograr la mayoría absoluta. Dicho en otros términos, y ahora pasamos del derecho constitucional a previsiones jurídico-políticas o ideológico-políticas, en estos momentos parece que en Italia se oponen dos modos de entender el federalismo: el minoritario de centro-izquierda, que se puede caracterizar como un «federalismo solidario», y el de la mayoría de centro-derecha, que es el que expone Bossi como Ministro para las Reformas Institucionales y que, según parece, consistiría en un «federalismo a dos velocidades» que, rompiendo con la tradicional distinción dualista de regímenes autonómicos, permitiría que se hicieran cargo de nuevas competencias o de nuevas transferencias las Regiones ricas del Norte (que pueden asumir los costes de las nuevas atri-

cional (1978-2000) (Dir. de G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZALEZ-TREVUJANO), Madrid, 2000, págs. 544 y ss. Sobre el federalismo con hechos diferenciales E. AJA: *El Estado autonómico*, Madrid, 1999, *passim*.

(63) Queriendo enlazar con una línea tradicional que arranca con H. KELSEN: *Teoría general del Estado*, 15.ª ed., México, 1979, pág. 256, que llegó a nosotros con M. MOUSKHELY: *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, 1931, pág. 319, y a la que se sumó M. GARCIA-PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, reimpresión de la 7.ª ed., Madrid, 1984, págs. 229-230.

buciones descentralizadoras), mientras que las Regiones desfavorecidas del Sur permanecerían más o menos como están en cuanto a ámbitos materiales competenciales (porque no pueden asumir esos costes).

En fin, estas incógnitas se despejarán en la XIV Legislatura y presentimos que las más importantes se producirán más bien hacia el final de ella.