

“EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DE LAS REGIONES EN ITALIA”

Por Salvatore Raimondi

1. – La apresurada reforma del Título V (Parte II) de la Constitución.

El ordenamiento regional en Italia ha sido objeto en época reciente de profundas reformas, por obra de tres leyes constitucionales: la L. C. nº 1 de 1999, con la que se dictaron disposiciones sobre la elección directa del Presidente de la Junta Regional y sobre la autonomía estatutaria de las Regiones ordinarias; la L. C. nº 2 de 2001, con la que se dictaron análogas disposiciones para las Regiones de autonomía especial; y la L. C. nº 3 de 2001, con la que se modificó la distribución de las competencias legislativas y administrativas entre Estado, Regiones y entes locales.

De todas estas leyes, la más importante es, con mucho, la tercera, conocida en el lenguaje político y jurídico como reforma del Título V (de la Parte II) de la Constitución, que constituye un producto normativo extremadamente deficiente, circunstancia provocada por una aprobación muy precipitada y convulsa. Un modo de legislar ciertamente criticable en relación con cualquier ley, pero todavía más censurable cuando se trata, como en este caso, de una ley constitucional, destinada a sustituir a un conjunto importante de disposiciones contenidas en la Constitución de 1948 que, por el contrario (también gracias a la tensión ideal y a la situación histórico-política del momento), constituyó un producto normativo de un alto nivel de calidad.

No parece oportuno extenderse aquí en las modalidades a través de las cuales se llegó a la aprobación de tal ley constitucional. Es suficiente recordar que fue votada definitivamente muy pocos días antes de la conclusión de la XIII Legislatura, sin ninguna profundización previa por parte de las comisiones parlamentarias, que no examinaron las enmiendas presentadas, y con un margen extremadamente reducido, no en vano fue aprobada en la Cámara de los Diputados

con apenas cuatro votos más que el quórum constitucional.

Ya desde su entrada en vigor, quedó patente que la reforma fue concebida de tal modo que se dejaban márgenes de incertidumbre tan amplios como para pensar que a ciencia cierta iba a ser remodelada por el Tribunal Constitucional. Y esto es en gran medida lo que ha sucedido ya y sigue todavía sucediendo. En este sentido, basta pensar que más del 50 % de los fallos de este Tribunal, a partir del año 2002, hace referencia al contencioso entre Estado y Regiones.

2. – El orden constitucional de las Regiones vigente hasta la reforma.

No parece posible una comprensión idónea del sistema vigente sin una previa descripción, si bien sucinta, de la regulación constitucional en materia de Regiones según el modelo originario, y del modo en que dicha regulación se formó.

Ya antes de la aprobación de la Constitución Republicana que entró en vigor el 1 de enero de 1948, algunas situaciones locales especiales, cuyas raíces eran muy antiguas, pero que surgieron en el periodo transitorio, al término del segundo conflicto mundial, habían provocado fuertes movimientos autonómicos, y en algún caso incluso separatistas, a causa de los cuales se puso en marcha la formación de cuatro Regiones.

En este sentido, la experiencia más significativa fue, con mucho, la de la Región de Sicilia, en la que subsistían las mayores fuerzas separatistas. En marzo de 1944, cuando todavía no había acabado el segundo conflicto mundial, se constituyeron un Alto Comisario y un Consejo Regional, formado también por representantes de las fuerzas locales, a las que se les asignó la tarea de elaborar un Estatuto para convertir a Sicilia en región autónoma. A este respecto, un estudio de Gaspare Ambrosini, que en 1933 había publicado un escrito sobre el estado regional, nos proporciona útiles indicaciones. En dicho escrito, el constitucionalista siciliano, haciendo referencia a la experiencia de la monarquía austríaca (sistema vigente desde 1867 a 1918) y a la de la Constitución Española de 1931, definía un tipo de Estado intermedio entre el unitario y el federal, que denominaba *“Estado caracterizado por las autonomías regionales”*. Señalaba Ambrosini que mientras en el Estado federal las colectividades autónomas logran conservar en el seno de la

colectividad más amplia de la que forman parte la cualidad de Estado (hasta tal punto que reciben el nombre Estados miembros), en el Estado regional las colectividades territoriales, es decir las Regiones, están dotadas de autonomía, de derechos propios que las diferencian de las colectividades menores como las provincias y los municipios, los cuales se hallan dentro del Estado unitario, pero que no llegan a reunir los requisitos necesarios para entrar en la categoría de Estados miembros.

En este Consejo Regional, que funcionó en Palermo entre octubre y diciembre de 1945, la Región se concibió como un ente dotado de sus propios poderes, garantizados y determinados por el Estatuto. A la Región se le atribuía potestad legislativa, es decir el poder de promulgar actos normativos no inferiores a las leyes del Estado, sino de igual fuerza y valor, si bien restringido al ámbito de competencias enumeradas. Para algunas materias se preveía una competencia llamada "*exclusiva*", sujeta sólo al límite de las grandes reformas económico-sociales aprobadas a nivel estatal. Y para otras, una competencia legislativa "*concurrente*", sujeta a los límites de los principios e intereses generales en los que se informa la legislación del Estado.

El Estatuto siciliano fue realizado por el propio Estado a través del Regio Decreto Legislativo nº 455 del 15 de mayo de 1946. El siciliano es el primer Estatuto regional aparecido en la historia de Italia. Este Estatuto, que en gran medida se quedó sin aplicar primero a causa de los movimientos centralistas y del propio Tribunal Constitucional, y posteriormente por verse superado por el desarrollo de las Regiones de derecho común, constituye un texto en verdad admirable, máxime si se tiene en cuenta la ausencia, en la época en que fue concebido, de modelos idóneos de referencia. Caracterizado por soluciones en aquel entonces muy innovadoras, como la introducción, por primera vez en Italia, de un Tribunal Constitucional, denominado Alto Tribunal de la Región Siciliana (que después sería suprimido por una sentencia del propio Tribunal Constitucional, cuando empezó a funcionar en 1958), al que se le atribuía el control de la constitucionalidad de las leyes de la Región y de las del Estado relacionadas con el Estatuto.

Diversas razones condujeron, también en estos casos antes de la aprobación de la Constitución de 1948, a la Constitución de las regiones de Cerdeña, Trentino-Alto Adigio con sus dos provincias autónomas de Trento y Bolzano y Valle de Aosta. Por lo que respecta a Cerdeña, su conformación en Región vino marcada por las particulares condiciones de atraso en las que se encontraba, debidas a la situación morfológica y sobre todo a la situación económico-social. En el Valle de Aosta existía una fuerte componente de lengua francesa. En el Trentino-Alto Adigio existía un importante grupo lingüístico alemán, cuya protección estaba garantizada por un tratado internacional entre Italia y Austria estipulado en 1946.

La Asamblea constituyente, elegida en junio de 1946, se enfrentó a la realidad constituida por la presencia de cuatro regiones, y por un Estatuto, el siciliano, aprobado pocas semanas antes (mayo de 1946), que proponía un modelo de Región. A pesar de no pocas incertidumbres, la aversión por el Estado centralizado, que en las dos últimas décadas aparecía como restrictivo de la autonomías locales y de la libertad individual, inducía a la mayoría a mostrarse favorable a la generalización de las Regiones. El más acérrimo defensor del "Estado regional " fue precisamente Gaspare Ambrosini. Entre las distintas fuerzas políticas se alcanzó un acuerdo que preveía la institución de las Regiones como personas jurídicas de carácter territorial, dotadas de autonomía y sobre todo de poder legislativo en el ámbito de competencias delimitadas y respetando el ordenamiento jurídico del Estado.

Tema principal del debate fue el de la competencia legislativa, para la que se descartó la hipótesis de la enumeración de las competencias estatales y de la atribución de las competencias residuales a las Regiones, adoptándose el diseño opuesto, el de la enumeración de las competencias regionales.

De manera distinta a la de las cinco Regiones de estatuto especial, cuya regulación de nivel constitucional (comenzando por la lista de las materias atribuidas a la competencia legislativa de cada una) se halla en los respectivos estatutos (los cuales contienen diferencias entre sí en este sentido), por lo que respecta a las quince Regiones de derecho común, dicha reglamentación quedaba

establecida en la Constitución, mientras que a los estatutos, aprobados mediante leyes ordinarias, se les pedía sólo que reglamentasen la organización interna de la Región.

La concentración de la atención sobre las características y los límites del poder legislativo de las Regiones influyó en la escasa atención prestada a la determinación de las materias.

La Constitución italiana, aprobada en diciembre de 1947 y que entró en vigor el 1 de enero de 1948, introdujo el Estado regional en todo el territorio nacional, exceptuando las autonomías especiales de las cuatro regiones anteriormente citadas, a las que se añadiría posteriormente, en 1963, el Friuli-Venecia Julia.

Mientras las cuatro Regiones de estatuto especial fueron “constitucionalizadas” mediante las leyes constitucionales nº 2, 3, 4 y 5 de 1948, las Regiones de derecho común durante muchos años no fueron instituidas porque la mayoría política de la época quería evitar la aparición de Regiones en las zonas del territorio nacional en las que el electorado era en su mayoría de izquierdas. No se instituirían hasta 1970, pero las cuestiones relativas a la transferencia de competencias fueron largas y laboriosas. Tras una primera transferencia insatisfactoria de competencias administrativas en 1972, hasta 1977 no se produciría una transferencia mucho más amplia.

3. – Los intentos de reforma de la Constitución en los años 90.

En los años 90 se efectuaron diferentes intentos de reforma de la Constitución, en base a proyectos que contemplaban una fuerte acentuación del Estado regional, pero ninguno de ellos obtuvo resultado alguno, remontándose el último a la L. C. nº 1 de 1997 con la que se instituyó una Comisión bicameral para la reforma constitucional. Posteriormente se llevaron a cabo algunos intentos de reforma en el sentido regional a través de leyes ordinarias (nº 59 y nº 127 de 1997, llamadas leyes Bassanini, por el nombre del Ministro proponente). Se habló entonces de *“federalismo administrativo de Constitución fija”*. Estas leyes han hecho más apremiante la exigencia de una reforma del Título V de la Constitución para constitucionalizar a posteriori las transferencias de competencias realizadas

mediante leyes ordinarias.

4. – Rasgos fundamentales de la reforma del Título V.

Dicho todo lo anterior, nos podemos detener ahora en los rasgos fundamentales del actual ordenamiento regional, tal como establecen los arts. 114-133 de la Constitución.

A) La presunta equiparación de los entes.

El nuevo Título V se abre con una disposición que es objeto de justas críticas por una parte importante de la doctrina jurídica. El art. 114 establece: *“La República se compone de los Municipios, las Provincias, las Urbes Metropolitanas, las Regiones y el Estado”* (el art. 114 originario rezaba así: *“La República se divide en Regiones, Provincias y Municipios”*).

Parece evidente que sólo razones de demagogia indujeron al legislador constituyente a dictar dicha disposición, la cual, contrariamente a lo que sostienen los más acérrimos partidarios de las autonomías locales y de las Regiones, no se presta en absoluto a ser interpretada como equiparación entre Regiones por una parte y Provincias, Urbes Metropolitanas (estas últimas por lo demás todavía sin instituir) y Municipios, por otra. Y todavía se presta menos a ser entendida como equiparación del Estado con los citados entes de menores dimensiones. De hecho, por lo que respecta al primer perfil, basta con tener presente que las Regiones encuentran en la Constitución la garantía no sólo de su existencia, sino también de sus competencias, mientras que los demás entes sólo encuentran la garantía de su existencia. Además, sólo las Regiones tienen potestad legislativa, que por el contrario no se atribuye a los entes menores.

B) Regiones de estatuto especial, de derecho común y de derecho común diferenciadas.

El nuevo Título V conserva las cinco Regiones de autonomía especial, expresamente citadas en el art. 116,1º, garantizando a las mismas *“formas y condiciones particulares de autonomía, según los respectivos estatutos especiales*

aprobados por ley constitucional”.

Este mismo artículo prevé también, en el párrafo 3º, la posibilidad de que las Regiones de derecho común obtengan *“posteriores formas y condiciones particulares de autonomía”*. De este modo se configuran tres tipos de Regiones: las Regiones de autonomía especial (las cinco ya existentes), las Regiones de derecho común, u ordinarias, y las Regiones ordinarias diferenciadas. Estas últimas son una nueva categoría de Regiones que se forman a iniciativa de las mismas, previo acuerdo entre el Estado y la Región, y oídos los entes locales, a través de una ley ordinaria reforzada al estar aprobada por la mayoría absoluta de los componentes.

En lo relativo a las Regiones de estatuto especial, la reforma de los estatutos –los cuales tienen naturaleza de ley constitucional- podrá realizarse mediante una ley constitucional. Dado que estas Regiones se encuentran en muchos aspectos en una posición desfavorable respecto a la de las Regiones ordinarias, la L. C. nº 3 de 2001 de reforma del Título V, ha introducido, en su art. 10, una disposición transitoria que les permite, a la espera de la adecuación de los respectivos estatutos, gozar de la aplicación de las disposiciones de la misma ley *“para las partes en las que se prevén formas de autonomía más amplias respecto a las ya atribuidas”*.

Tal disposición, en concreto, introduce un ajuste de carácter provisional dejando, respecto a las Regiones de estatuto especial, una situación de incertidumbre, que sólo podrá desaparecer con la adecuación de los respectivos estatutos.

La *“ley La Loggia”* (que toma su nombre por el Ministro para las Regiones que la propuso), nº 131 de 2003, con la que se introdujeron normas dirigidas a facilitar la aplicación de la reforma del Título V (aunque se trata de un instrumento de cuya adecuación es lícito dudar, dado que es una ley ordinaria), con el fin de favorecer la aplicación del citado art. 10 ha ampliado la función de las comisiones paritarias (llamadas así por su composición mixta: Estado y Región) previstas por los estatutos especiales (para la aplicación de los mismos), con vistas a la aprobación de posteriores normas de aplicación para la transferencia de los recursos necesarios para el ejercicio de las nuevas competencias que se derivan

de la aplicación de la cláusula del citado art. 10 de la L. C. nº 3 de 2001.

Por lo que respecta al regionalismo ordinario diferenciado, las disposiciones que lo prevén se han quedado, hasta la fecha, en letra muerta, probablemente porque se está a la espera de la reforma a la cual haremos referencia en breve.

C) La repartición de las potestades legislativas y reglamentarias entre Estado y Regiones.

La repartición de las competencias legislativas, reglamentarias y administrativas estipulada por los arts. 117 y 118 constituye sin duda alguna el aspecto central de la reforma del Título V.

Por lo que respecta a la potestad legislativa, la novedad más importante viene dada por la inversión del criterio de enumeración de las competencias. Mientras que en la Constitución de 1948 eran las Regiones las que tenían competencias legislativas enumeradas (este sistema se sigue conservando para las Regiones de estatuto especial), ahora, por el contrario, lo son las Regiones titulares de la competencia residual (art. 117,4º), mientras el Estado tiene una competencia legislativa exclusiva para materias enumeradas (art. 117,2º).

Subsiste además una legislación concurrente, en cuyas materias la potestad legislativa corresponde a las Regiones, salvo para la determinación de los "*principios fundamentales*" reservada a la legislación del Estado (art. 117,3º).

Así pues, tenemos: materias reservadas a la legislación exclusiva del Estado (política exterior y relaciones internacionales, inmigración, relaciones con las confesiones religiosas, defensa y fuerzas armadas, orden público y seguridad con excepción de la policía administrativa local, jurisdicción, ordenamiento civil y penal, etc.), materias de legislación concurrente (relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones, comercio exterior, protección y seguridad en el trabajo, protección de la salud, protección civil, gobierno del territorio, etc.) y una competencia general y residual de las Regiones para todas las materias que no están comprendidas en el primero o segundo grupo.

Tanto para la competencia legislativa del Estado, como para la de las Regiones, está previsto el límite de los vínculos derivados del ordenamiento

comunitario y de las obligaciones internacionales (art. 117,1º).

Por lo que respecta a la potestad reglamentaria, corresponde al Estado únicamente en las materias de legislación exclusiva, salvo que la delegue a las Regiones, mientras que corresponde a las Regiones en cualquier otra materia.

Se han atribuido amplias potestades reglamentarias a los entes locales menores (municipios, provincias y urbes metropolitanas) referentes no sólo, como es comprensible, a la regulación de su organización, sino también al *"desempeño de las funciones a ellos atribuidas"* (art. 117,6º). Con respecto a dicha competencia, la Ley nº 131 de 2003 ("La Loggia") parece haber ahuyentado, al menos de momento, la esperanza de algunos y el temor de otros de que la potestad reglamentaria de municipios, provincias y urbes metropolitanas se pudiese entender en sentido excesivamente amplio, porque ha dispuesto que los reglamentos deben mantenerse *"en el ámbito de la legislación del Estado o de la Región, que asegura los requisitos mínimos de uniformidad, según las respectivas competencias"* (art. 4).

Hay que añadir que, en las materias de su competencia, la Región puede celebrar acuerdos con Estados y pactos con entes territoriales pertenecientes a otro Estado, si bien en los casos y las formas estipuladas por las leyes del Estado (art. 117, 5º).

D) La repartición de las funciones administrativas.

La inspiración demagógica anteriormente denunciada a propósito del art. 114, se revela de modo aún más evidente en el art. 118, referente a la repartición de las funciones administrativas.

El criterio básico es el de la subsidiariedad (concepto del que se ha abusado en Italia a partir de los años 90), que encontró reconocimiento en el Tratado de Maastricht. Según éste, las funciones administrativas son atribuidas al nivel considerado más cercano a la colectividad, es decir a los Municipios, salvo que, *"para asegurar su ejercicio unitario, sean asignadas a Provincias, Urbes Metropolitanas, Regiones y Estado"*, en base a, además del reclamado principio de subsidiariedad, los principios de *"diferenciación y adecuación"* (párrafo 1º), cuya aplicación permite tener en cuenta las diferencias que se constatan entre los

diferentes entes, en particular entre los Municipios (muy diferentes entre sí por dimensiones y, por consiguiente, por estructuras y servicios). Se prevé también que a los entes locales menores se les pueda atribuir funciones administrativas mediante ley estatal o regional (párrafo 2°).

De este modo, en primer lugar, la atribución de las funciones administrativas se "*desconstitucionaliza*", en tanto en cuanto la Constitución se limita a indicar criterios, dejando que sea la ley estatal o regional la que asigne las funciones administrativas a los distintos entes.

En segundo lugar, desaparece el criterio del "*paralelismo*" que caracterizaba al orden regional original, criterio en base al cual las competencias administrativas seguían a las legislativas, de modo que las Regiones ejercían competencias administrativas en las materias en las que tenían potestad legislativa. El criterio ahora adoptado es, por el contrario, el de la asimetría entre función legislativa y función administrativa

De especial importancia es la previsión de la llamada "*subsidiariedad horizontal*": "*El Estado, las Regiones, las Urbes Metropolitanas, las Provincias y Municipios fomentarán la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general, conforme al principio de subsidiariedad*" (último párrafo). Va dirigida a privilegiar las realidades asociativas, que son expresión del pluralismo.

E) La repartición de las competencias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La distinción entre los distintos tipos de competencia legislativa resultó ser desde el primer momento extremadamente ardua, circunstancia esta que provocó una cantidad enorme de recursos al Tribunal Constitucional. Las sentencias emitidas por éste en materia de contencioso entre Estado y Región a partir del año 2002 han sido muy numerosas. De su examen se pueden sacar las siguientes conclusiones.

E.1) Las competencias transversales.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que existen materias de competencia exclusiva estatal de tipo “*transversal*” (en particular: protección del medio ambiente, protección de la competencia, determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales). Se consideran materias transversales las que, en vez de identificarse con un determinado sector de la legislación, se caracterizan por una finalidad. Son transversales precisamente porque expresan valores que afectan a objetos diferentes entre sí y a distintos intereses, incidiendo también sobre materias de competencia regional, tanto concurrente como residual.

Precisamente porque tienen semejante capacidad de expansión, las materias estatales transversales no deben “aplastar” en sentido vertical a las materias regionales, sino que, muy al contrario, deben respetar límites, de tal modo que las Regiones puedan conservar espacios de actuación garantizados por la Constitución. Así pues, por poner el ejemplo seguramente más significativo, la potestad estatal de dictar normas sobre la protección del medio ambiente, no excluye el concurso de la potestad legislativa regional que puede ser ejercida con la misma finalidad, y autónomamente, sobre objetos como la actividad venatoria (T. C. nº 536 de 2002), o la localización de aparatos de emisión electromagnética (nº 307 de 2003), o la tenencia y el comercio de animales exóticos (nº 222 de 2003).

La identificación de las materias transversales demuestra la dificultad de definir la línea de demarcación entre ley estatal y ley regional, problema que no sólo afecta a las materias de legislación concurrente, sino también a la relación entre leyes de competencia exclusiva estatal y otras materias demandadas a las Regiones.

Esto conlleva que la línea de limitación entre materias estatales y materias regionales no esté fijada de modo estable, sino que está sujeta a continuas variaciones. Es inútil decir que la inestabilidad provoca continuas dudas de interpretación a causa de las cuales aumentan los casos ante el Tribunal Constitucional.

E.2) Los principios fundamentales en la competencia concurrente.

Con referencia a la legislación concurrente se ha planteado el problema de la determinación de los "*principios fundamentales*" reservados a la legislación del Estado (art. 117,3º). En particular, el problema de si se pueden considerar principios fundamentales sólo los especialmente estipulados, o bien si, a falta de especiales disposiciones, estos principios se pueden deducir de la legislación estatal vigente.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha adoptado la segunda solución, evitando así que la legislación concurrente quedase mientras tanto bloqueada en espera de que fuesen aprobadas las leyes estatales de determinación de los principios fundamentales (el Tribunal entiende que, entre otros, los principios fundamentales se pueden deducir de las propias normas de la Constitución nº 282 de 2002).

Con la citada ley La Loggia (nº 131 de 2003) se ha conferido poder al Gobierno para la identificación, mediante decretos legislativos meramente reconocedores (por tanto con exclusión de principios innovadores), de los principios fundamentales que se pueden deducir de las leyes vigentes (art. 1,4º).

El Tribunal ha tenido ocasión, además, de pronunciarse sobre la configuración y el alcance de los principios fundamentales. A este respecto, se han considerado tales, en las distintas materias, por ejemplo, las normas relativas a la denuncia de inicio de actividades previstas, a efectos de simplificación, en lugar de procedimientos explícitos, por la llamada "*ley objetivo*" nº 443 de 2001, promulgada con el fin de permitir la realización de grandes obras de infraestructura (T. C. nº 303 de 2003), las normas que modifican el texto único de la construcción respecto a la medida básica de las sanciones pecuniarias establecidas por las Regiones por la demora o la falta de pago de la contribución de construcción (nº 362 del 2003), etc.

E.3) La repartición de las funciones administrativas.

También el art. 118 ha resultado ser de difícil aplicación. El Tribunal Constitucional, a este respecto, ha tenido ocasión de dictar sentencias significativas.

La más importante es la nº 303 de 2003, a la que ya hemos hecho referencia, relativa a la Ley nº 443 de 2001 (y al Decreto Legislativo de aplicación nº 190 de 2002), sobre las grandes obras de infraestructura (por ejemplo, los corredores viales o ferroviarios, el puente sobre el estrecho de Messina, el proyecto Moisés para salvar Venecia, etc.). En dicha sentencia, el Tribunal ha afirmado que, si bien las obras públicas (o trabajos públicos) no están contempladas entre las materias de legislación concurrente, en base al criterio residual, la potestad legislativa debería pertenecer a las Regiones, respondiendo la regulación de las grandes obras a una exigencia de orden general y a instancias unitarias, las cuales justifican una derogación de las normales reparticiones de competencias.

Por razones de aplicación unitaria, las correspondientes funciones administrativas deben estar reservadas al Estado, de conformidad con el principio de subsidiariedad vertical recogido en el art. 118. Añade el Tribunal que, cuando determinadas funciones administrativas sólo puedan corresponder al Estado, es la ley estatal la que debe estipularlas, ya que el principio de subsidiariedad, en concreto, prevalece sobre la aparente taxatividad de la enumeración de las materias de legislación concurrente (art. 117,2º).

En cambio la ley estatal debe respetar el criterio de proporcionalidad respecto a la concreta dimensión de los intereses en juego, no debe resultar irracional, y debe prever que las funciones administrativas sean ejercidas por el Estado pero previo acuerdo con la Región.

De tal modo el Tribunal ha puesto remedio a lo que puede ser considerado como una exasperación contenida en el art. 117., utilizando la subsidiariedad para afirmar que cuando una actividad administrativa por su relieve unitario y general sólo pueda ser desempeñada por el Estado, corresponde al Estado elaborar las leyes para regularla y organizarla.

Hay que destacar que de este modo se cumple, con papeles invertidos, ese principio del paralelismo entre competencia legislativa y competencia administrativa, que caracterizaba al originario Título V de la Constitución de 1948.

Mientras que antes era la actividad administrativa la que seguía a la legislativa, ahora, por el contrario, en ciertos casos es desde la atribución de la

actividad administrativa al Estado desde la que se hace descender la competencia legislativa del mismo.

De este modo, considero que he trazado, si bien de modo sumario, un cuadro de la actual organización del Estado regional en Italia. Se trata de una situación caracterizada, como se ha visto, por notables inestabilidades. Las valiosas interpretaciones proporcionadas por el Tribunal Supremo sólo en parte pueden servir para ordenar las competencias legislativas y administrativas del Estado, de las Regiones y de los entes menores, con la consecuencia de que el ya muy amplio contencioso constitucional no parece destinado a disminuir.

5. - Las reformas que se avecinan.

Como si ya de por sí la reforma del Título V no bastase para complicar enormemente la vida de las instituciones y de los ciudadanos, se anuncia una nueva ley constitucional, aprobada en primera lectura por el Senado el 25 de marzo de 2004, con la que a las Regiones se les asignan competencias legislativas "exclusivas" (sin perjuicio del criterio residual en favor de las mismas) en materia de asistencia y organización sanitaria, de organización académica y de policía local.

Con el mismo proyecto de ley se prevé una profunda reforma de la estructura y de las competencias del Parlamento nacional. Pasaríamos del "*bicameralismo perfecto*" (en el sentido de que las dos cámaras desempeñan las mismas funciones: las leyes deben ser aprobadas por ambas cámaras), previsto por la Constitución de 1948, a dos Cámaras con competencias netamente diferenciadas. La Cámara de los Diputados examinaría los proyectos de ley relativos a materias de competencia exclusiva estatal, mientras que el Senado, denominado "*Senado federal de la República*" –en el debate político y jurídico se habla de "*Cámara de las Regiones*"– aprobaría los proyectos de ley referentes a la determinación de los principios fundamentales en las materias de legislación concurrente.

En los proyectos de ley aprobados por la Cámara, el Senado puede proponer modificaciones sobre las que la Cámara decidirá de manera definitiva. Sobre los proyectos de ley aprobados por el Senado federal, la Cámara puede proponer modificaciones sobre las que el Senado decidirá también de manera definitiva.

La función legislativa del Estado es ejercida colectivamente por ambas Cámaras para el examen de los proyectos de ley referentes a la equiparación de los recursos financieros, las materias del art. 119, es decir la autonomía financiera en materias de ingresos y gastos, que incluye la materia de los tributos, los Municipios, las Provincias, las Urbes Metropolitanas y las Regiones, los proyectos de ley referentes a la protección de la competencia, las funciones fundamentales de los entes menores, el sistema de elección de la Cámara y del Senado federal, etc.

No parece posible por razones de tiempo, y tampoco oportuno, tratándose de un proyecto de ley todavía en ciernes, detenerse en los contenidos del mismo.

No obstante, no puedo dejar de expresar mi más viva preocupación. A este respecto, yo formo parte de aquellos que sostienen que –en defensa de las exigencias unitarias y teniendo en cuenta que para las funciones más delicadas la distancia del centro decisonal respecto a los administrativos garantiza una mayor imparcialidad- lo poco que ha quedado de las competencias estatales, debería ser conservado.

Desde esta perspectiva, en este momento no dudo en definirme centralista, aun sabiendo de que voy a contracorriente, pero con la certeza de que los centralistas somos muchos, si bien pocos tienen el valor de confesarlo.