

NOTA

EL SISTEMA REGIONAL ITALIANO: COMENZAR POR EL SENADOpor **Anna Mastromarino**

Professore Associato di Diritto pubblico comparato, Università di Torino

Esta nota no persigue aportar un análisis completo de la historia regional italiana. No es éste el lugar, ni es esa la intención de quien escribe. Más bien, lo que nos proponemos es trabajar sobre algunos datos para comprender mejor el desarrollo del regionalismo italiano en las últimas décadas y sobre todo para entender mejor algunos de sus límites, que profundizan sus raíces en la historia política del país.

No hay duda que la elección de introducir en la Constitución de 1978 un modelo regional de ordenación territorial fue un acto de determinación por parte del constituyente italiano.

Efectivamente, en aquellos tiempos, no solo hablando de Estado regional no había referencias en las que inspirarse en el contexto europeo, sino que además la única experiencia histórica parecía aconsejar no acercarse demasiado al sistema de descentralización regional, siendo el único caso de cotejo posible aquel de la Segunda República española de 1931.

Quizás por eso fue difícil aceptar la idea de una transformación en sentido regional del ordenamiento italiano y aún más complejo encontrar un acuerdo para trazar los rasgos a adoptar por parte de este modelo de Estado tan nebuloso.

No sorprende que el debate, a partir de los trabajos constituyentes, haya puesto en evidencia algunas críticas, en particular en lo que concierne al rol legislativo de las regiones. Sin embargo, hay elementos cuya existencia hay que subrayar cuando se hace un balance del regionalismo italiano en estos primeros setenta años de vida republicana: factores políticos e institucionales que han terminado por influir de manera definitiva en el desarrollo del sistema regional italiano. Sin tener en cuenta estos factores cualquier análisis acaba por ser limitado y muy poco ajustado a la realidad.

Préstese atención, por ejemplo, al retraso con que el ordenamiento dispuso la creación de las regiones.

Después de tantas dificultades para llegar a aceptar la idea de una Italia regional y lograr un acuerdo sobre el modelo territorial constitucional, las regiones no se establecen hasta el año 1970. Y más tiempo todavía será necesario para que empiecen a funcionar desde un punto de vista político y administrativo. La causa de este retraso puede hallarse quizás en el temor a lo nuevo y la incertidumbre acerca de la actuación de un sistema cuyas dinámicas resultaban esencialmente desconocidas.

Pero hay algo más. Hay también razones que atañen al ámbito internacional –mejor dicho a las relaciones internacionales– y que tienen que ver con la tensión política provocada por la presencia, en algunos territorios de la península italiana, de mayorías consolidadas en favor de fuerzas políticas de izquierda, que hubieran podido ganar fácilmente protagonismo institucional en un contexto legislativo local, lo cual, es evidente, habría resultado difícil de aceptar, sobre todo por parte de los aliados estadounidenses.

Evidentemente, la reestructuración del sistema territorial, cuando la entidad “región” se estrena, es lenta y comprometida: en primer lugar, por falta de voluntad del Estado

a retirarse de espacios políticos que no le pertenecen desde un punto de vista constitucional, pero también por necesidad de asegurar cierta continuidad burocrática y administrativa al sistema. Es por eso, probablemente, que, en aquellos años, la Corte constitucional sigue guardando un *habitus* centralista del que, de hecho, no ha vuelto a renegar en toda su actividad jurisdiccional.

Además de lo dicho, no podemos ignorar la falta total de cultura descentralizadora que padece Italia, no solo en los primeros años de aplicación de la Constitución, sino también en las décadas sucesivas y hasta hoy. Una falta que puede predicarse de la ciudadanía, por cierto, pero también y sobre todo de la clase política.

En los años Setenta, cuando se establecen las regiones, escasean hombres y mujeres que se hayan formado a nivel local asumiendo la representación del territorio como mandato y no simplemente como punto de partida de su propia trayectoria política. Las regiones y las instituciones regionales, desafortunadamente, terminan por convertirse, a lo largo de muchos años, en un distrito de poder de la política nacional, una rampa de lanzamiento hacia la política nacional.

La historia del regionalismo italiano, por lo tanto, es, desde el principio, una carrera cuesta arriba. Actos como las leyes Bassanini o la reforma constitucional del Título V de 2001 no representan más que algunos momentos de esta carrera, aunque seguramente los más conocidos, y demuestran como desde su estreno el debate sobre la revisión del regionalismo italiano no se ha rebajado nunca: en este sentido hay que fijarse, últimamente, en la ley de reforma constitucional aprobada por el Parlamento italiano, pero rechazada por los electores en el referéndum de diciembre 2016.

La ley de modificación de la Constitución bien conocía la situación de estancamiento en la que se encontraban las regiones, así como la escasa legitimidad de la que gozaban; por eso proponía cambiar el *status quo* a través de una transformación global del sistema, con el fin de recolocar las regiones en un contexto regenerado no solo desde el punto de vista de la ordenación territorial, sino, más bien, de la organización política del Estado.

En lo atinente al tipo de Estado, el punto de partida del legislador constitucional parece haber sido el artículo 5 de la Constitución, inmodificable porque forma parte de aquel “codo vedado” de principios que fundan la esencia misma de la República. Se trataba de hecho de otorgar actuación más allá de lo que, hasta el momento, se había hecho tímidamente: el camino emprendido tenía que pasar por la superación de la fórmula de bicameralismo paritario, que representa el *leitmotiv* del sistema italiano por lo menos a partir de 1963, cuando se reforma por completo el Senado, por lo que concierne a sus funciones y su composición; el objetivo tenía que ser la búsqueda de un nuevo equilibrio institucional entre centro y periferia.

En particular, y entre muchas otras cosas, la reforma planteaba la renovación del Senado, en relación a sus funciones y composición, a través de una fórmula de representación indirecta y proporcional al número de habitantes de cada región; la reestructuración del sistema de reparto de competencias legislativas entre Estado y regiones; un cambio en las reglas de selección de los jueces constitucionales, previendo una elección repartida entre *Camera dei Deputati* (3 miembros) y *Senato* (2 miembros); la introducción de una cláusula de supremacía como instrumento de clausura del sistema y como medio para garantizar la igualdad de los ciudadanos frente a la titularidad de los derechos, incluso aquellos sociales.

El fracaso de la reforma arrastra consigo el gobierno Renzi y hace que el debate sobre el posible rol institucional de las regiones caiga otra vez en un lodazal sin salida. De hecho, es evidente que el éxito del referéndum ha terminado por inhibir cualquier

sucesiva tentativa de reforma orgánica del sistema regional: el clima de alta tensión en el que se ha desarrollado la campaña que ha anticipado el referéndum efectivamente, hizo imposible, por el momento, poder encontrar puntos de acuerdo, más allá del duro enfrentamiento que ha enredado a las fuerzas políticas a lo largo de los últimos años.

No sorprende, por lo tanto, que sea dentro de este contexto de falta de decisión que hayan ido apareciendo nuevamente proyectos de diferenciación regional, en aplicación de lo previsto en el artículo 116, III de la Constitución, nunca utilizado. Así como no sorprende que al moverse en tal sentido hayan sido dos de las regiones más económicamente desarrolladas de la península, corroborando el carácter anti-solidario que va tomando la descentralización en Italia en los últimos años.

Aprovechando la posibilidad de obtener «*forme e condizioni particolari di autonomia*», el pasado 22 de octubre, la Región Veneto y la Región Lombardia han convocado y realizado un referéndum, denominado por la prensa “de autonomía”, pidiendo a la población que exprese su opinión acerca de la posibilidad de que a las dos regiones se le otorguen más competencias entre aquellas que dispone el art. 116, III C.I.¹

Hay quien ha querido ver en esta iniciativa la tentativa de reactivar el rol institucional de las regiones, después de un largo letargo, y de oponerse a la desafección de la población hacia las instituciones regionales.

Pero no es oro todo lo que reluce y, a pesar de la legitimidad constitucional de las dos consultas populares, dado que las regiones tienen facultad de convocar referéndums consultivos, estoy convencida de que sobra margen para formular algunas consideraciones que me llevan a dudar que estos proyectos puedan representar verdaderamente una buena ocasión para abrir de nuevo el debate sobre la regeneración del sistema regional italiano, evidentemente en cuestión mientras busca un equilibrio entre centro y periferia.

Efectivamente, el hecho de que fueran legítimas desde el punto de vista jurídico, no quita interés a interrogarse sobre la oportunidad y las razones políticas de estas consultas. Habida cuenta de que no resulta obligatorio para las regiones consultar a los electores con la finalidad de poner en marcha el procedimiento ex art. 116, III, interrogar a la población hubiera podido tener sentido en el caso de que su participación hubiese sido útil para definir, entre los varios previstos en la Constitución, los ámbitos de autonomía que se iban a ampliar o las condiciones de autonomía que se querían adquirir.

Pero no ha sido así.

El texto de las preguntas de los referéndum, en Veneto como en Lombardia², resultaba tan genérico que difícilmente se podría presuponer, a partir de la consulta, la voluntad

1. Art. 116, III: «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.*»

2. En el caso de la Region Veneto: «*Vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*»

En el caso de la Region Lombardia: «*Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?*»

de una verdadera participación de la población al procedimiento constitucional de diferenciación autonómica.

Más bien, la voluntad de las instituciones regionales de convocar consultas populares en este caso parece obedecer a un fin de propaganda partidista, que poco o nada tiene que ver con un proyecto de desarrollo del regionalismo italiano, y subraya una situación de ambigüedad que caracteriza el debate sobre el modelo territorial en Italia, donde durante mucho tiempo se ha hablado de descentralización como posible remedio a la creciente crisis de la representación política del Estado y como vía para implementar los procesos de participación ciudadana, mientras que hoy parece que el centralismo se ha convertido en la única actitud sensata.

El panorama, entonces, no ofrece buenas esperanzas: es evidente que el regionalismo italiano, entre un pasito para adelante y un pasito atrás, nunca ha llegado a su plena madurez constitucional; mejor dicho se encuentra hoy en día en uno de sus peores momentos, porque a las dificultades estructurales de desarrollo armónico del sistema se suma una imponente decepción hacia los posibles beneficios que la descentralización en si misma puede llevar consigo.

Sin embargo, aunque bien consciente de lo dicho, no estoy totalmente convencida de que haya llegado el momento de entonar un *requiem*... Y que descanse en paz la región.

Creo, al contrario, que un futuro para el regionalismo en Italia es posible y que, hoy como ayer, la descentralización es la fórmula más adecuada para ordenar, desde un punto de vista político y territorial, el País: siempre que haya voluntad para reformar las bases del sistema y para generar esas condiciones que permitan un armónico desarrollo del ordenamiento en su conjunto; ese armónico desarrollo que hasta hoy ha faltado.

En este sentido tengo la opinión de que la regeneración del regionalismo italiano tiene que pasar necesariamente por la transformación de la Cámara alta italiana: de duplicado de la *Camera dei Deputati*, a órgano de garantía de descentralización.

Lo que nos obliga a añadir algunas especificaciones.

No nos referimos, efectivamente, a la necesidad de que el Senado se convierta meramente en un órgano de representación de cada región. Esta solución, propia de muchos ordenamientos sobre todo federales, parece realmente inadecuada en Italia, donde podría suscitar, así tomada sin correctivos, un crecimiento aun mayor de la diferencia económica entre las entidades sub-estatales, exasperando brechas que no tienen fundamento en ningún factor identitario.

La referencia es más bien a la asignación al Senado de funciones de amparo de la descentralización en si misma, como principio general del ordenamiento italiano; de defensa de la autonomía; de valoración de las entidades territoriales dentro de los procesos de decisión a nivel central; de colaboración entre las regiones y entre éstas y el Estado.

Un cambio que supone modificaciones profundas del ordenamiento, sin las cuales las posibles revisiones terminan por ser provisionales y forzadas.

Así por ejemplo en lo que concierne a la organización del Parlamento, habida cuenta de que el sistema del bicameralismo legislativo perfecto, típico del sistema italiano, tendría que ser superado en favor de un general principio de bicameralismo de carácter solo eventual (que encuentra excepciones en algunos ámbitos específicos como el proceso de reforma constitucional), que se activa, dentro de los límites temporales predefinidos por la Constitución, solo si el Senado considera oportuno intervenir, modificando el texto

aprobado por la Cámara baja cuando estime que el mismo pueda determinar lesiones, prevaricaciones y/o restricciones de las prerrogativas autonómicas.

A partir de lo dicho, habría evidentemente que reconstruir todo el sistema y sus procesos con el objetivo de desarrollar una dinámica política entre centro y periferia que no apunte a valorar el protagonismo de cada región, que sin embargo puede encontrar su espacio político en los circuitos intergubernamentales, si no más bien a avivar un proceso de integración política de todas las componentes de la República.

Claro es que la reforma del Senado en sí misma no representa la panacea ni para el sistema en su conjunto, ni para el sistema regional, pero sí constituye la *condicio sine qua non* para emprender un proceso de renovación: el punto de partida de una reforma que tiene que involucrar a todo el sistema político del país y su cultura. No cabe duda, de hecho, que cualquier reactivación del rol de las regiones supone que los representantes locales tomen en serio su vínculo con el territorio, aceptando que su mandato se funda sobre preposiciones diferentes de aquellas que caracterizan el mandato de los representantes a nivel estatal y asumiendo que su acción política tiene que modelarse a partir de esas diferentes presuposiciones.

No hay que hacerse ilusiones: si este es el panorama, no cabe duda que el camino hacia un regionalismo maduro en Italia es demasiado largo todavía. No por falta de ideas o de soluciones, sino porque para realizar esas ideas y esas soluciones se necesita una voluntad política y un cambio de cultura difícil de obtener en este contexto de desaliento institucional en el que vivimos.

Pero estamos convencidos de que todo esto no quita sentido a la reflexión, sino que tiene que animarla, sobre el futuro del regionalismo italiano, herencia de nuestros padres constituyentes. ■