

EL DESARROLLO DEL REGIONALISMO ITALIANO

Giancarlo Rolla*

Traducido del italiano por José Antonio Montilla Martos

SUMARIO

- 1.- Premisa.*
- 2.- El debate sobre las Regiones de la unificación de Italia a la caída del fascismo.*
- 3.- Las Regiones de autonomía especial.*
- 4.- La institucionalización y el desarrollo de las Regiones ordinarias.*
- 5.- La reforma constitucional del ordenamiento regional.*

1. PREMISA

Este trabajo pretende subrayar –siquiera brevemente– las principales etapas que han marcado la evolución del regionalismo en Italia: desde las primeras propuestas fragmentarias durante la construcción del Estado unitario a las recientes reformas constitucionales de 1999 y de 2001, pasando por la institucionalización de las Regiones en la Constitución de 1948.

En la historia de las instituciones de nuestro país puede parecer que los elementos de continuidad prevalecen de forma absoluta y la dificultad para reformar de modo sistemático y coherente el sistema constitucional puede inducir a interpretar nuestro ordenamiento en términos de estancamiento, inmovilismo, e incapacidad para modernizar el sistema constitucional. Se trata, a nuestro juicio, de valoraciones parciales, con el límite de no haber valorado adecuadamente las transformaciones que han afectado a la forma

* Profesor Ordinario de Derecho Constitucional de la Universidad de Génova.

de gobierno y de Estado en Italia: éstas –especialmente en lo que concierne a la experiencia de las Regiones– pueden suponer un fecundo “laboratorio” o un interesante “caso de estudio” para un observador extranjero, atento a la experiencia del derecho comparado.

La evolución de las Regiones en Italia puede ser esquemáticamente dividida en cuatro etapas: su institucionalización por la Constitución republicana, el inicio de la experiencia de las Regiones de estatuto especial, la activación y la consolidación de las Regiones de autonomía ordinaria y la reforma constitucional del bienio 1999-2001, con su incierto porvenir.

Trataré de mostrar las principales características de cada una de estas etapas, así como los elementos de novedad o de continuidad respecto a las fases precedentes.

2. EL DEBATE SOBRE LAS REGIONES DE LA UNIFICACIÓN DE ITALIA A LA CAÍDA DEL FASCISMO

La demanda de un sistema de autonomía política fue planteada desde la formación misma del Estado unitario italiano; sin embargo, sólo con la Constitución republicana de 1948 el principio de autonomía se convierte en uno de los ejes fundamentales del sistema constitucional (La República, una e indivisible, reconoce y promueve la autonomía local, art. 5 CI)¹.

En concreto, las primeras disposiciones en las que aparecen las Regiones resultan bastantes distanciadas en el tiempo. Se puede recordar, en primer lugar, el proyecto de ley presentado por el ministro Menghetti en el primer gobierno Cavour en materia de administración municipal, provincial y regional, que preveía la creación de un consorcio interprovincial denominado Región, regida por un “gobernador” con directa dependencia del Gobierno y por una Comisión elegida por los Consejos provinciales interesados. Posteriormente, el real decreto 1319/1921 instituía una comisión consultiva para la reorganización administrativa de las Regiones Trentino Alto Adige y Venecia Giulia, con el fin de la concesión de autonomía regional.

La primera propuesta tenía el objetivo de atenuar la uniformidad de la organización administrativa del Estado, consecuente con la decisión de extender la reorganización institucional del Piamonte a todo el territorio ita-

¹ G. ROLLA, *La commissione per la questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, pp. 8 ss.; G. ROLLA, *Appunti per uno studio sui caratteri della battaglia autonomista in Italia*, Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova, Milano, 1975, pp. 816 ss.

liano, esto es, –por usar las palabras del ministro proponente– de “conciliar la variada regulación de las partes de Italia en la unidad legislativa de toda la Nación”. La segunda, a su vez, se proponía dar solución política al *Tratado de Saint Germain* relativo a la anexión por Italia de los territorios que habían sido parte del Imperio austro-húngaro, justo después del final de la primera guerra mundial.

Ninguna de ambas propuestas alcanzaron resultados concretos, confirmando la incapacidad de los partidarios de la descentralización política para traducir sus proyectos en realidad y para catalizar el consenso necesario en torno a ellos. La historia de nuestras instituciones muestra que la riqueza y la vivacidad del fermento autonomista no impidieron al Estado italiano constituirse según un modelo centralista.

Esta aparente contradicción fue motivada por el difuso convencimiento de que la promoción de formas de autonomía habría sido peligrosa para la consolidación de la unificación política de Italia y habría alimentado el nacimiento de tendencias centrífugas, favorecidas por la ausencia de una conciencia nacional. Tampoco faltaron razones de orden económico pues los gobiernos liberales consideraban en ese momento que la vía más segura para el desarrollo de la economía italiana era el centralismo político y administrativo².

Por otro lado, el mismo Cavour –que era admirador de la experiencia inglesa del *self-government*– apenas llegado a Presidente del Consejo se mostraba preocupado por el peligro de que “las regiones puedan asumir el cariz de inicio del federalismo y llegar a ser un peligroso obstáculo a la consolidación del Reino”³.

Entre las causas del fracaso de las propuestas favorables a la introducción de formas de descentralización administrativa y política sobre la base regional debe incluirse también que el sustento de tales reivindicaciones eran propuestas políticas no sólo diferentes, sino incluso contrarias. A menudo, la demanda de mayor autonomía enmascaraba intenciones de naturaleza corporativa y conservadora, la Región era considerada un instrumento útil para frenar el proceso de reforzamiento del Estado nacional: no por casualidad sus principales centros de irradiación correspondían a las sedes más afectadas por la afirmación de un ordenamiento unitario concentrado.

² R. ROMEO, *Capitalismo e risorgimento*, Bari, 1959.

³ E. PASSARIN D'ENTREVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problema dell'unificazione italiana*, Torino, 1976; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nell'Italia unita*, Bari, 1967.

Mientras, aún resultaban escasos los grupos políticos y sociales que veían en la regionalización del Estado unitario un factor de dinamismo económico, de participación del ciudadano en la vida política y de instrumento de democracia política⁴.

3. LAS REGIONES DE AUTONOMÍA ESPECIAL

Después de la caída del fascismo y el nacimiento del ordenamiento republicano, las primeras regiones instituidas fueron las Regiones de autonomía especial: tres de éstas fueron creadas en atención a las particularidades lingüísticas y étnicas de la población y para dar solución a complejas reivindicaciones territoriales (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adile, Friuli Venecia Giulia); las dos restantes fueron constituidas para bloquear tendencias separatistas alimentadas por fuerzas políticas extranjeras (Sicilia) o bien por las particulares condiciones de aislamiento y retraso económico y social (Cerdeña).

Esto explica tanto la decisión casi unánime de prever para algunas partes del territorio italiano condiciones particulares de autonomía, según los respectivos Estatutos especiales adoptados con leyes constitucionales; como la rapidez con la que tales Regiones se constituyeron y empezaron a funcionar —en el caso de Sicilia— incluso, el Estatuto fue aprobado antes de la Constitución republicana (real decreto legislativo 455/1946). Los Estatutos de Cerdeña y de Valle de Aosta fueron aprobados con las leyes constitucionales 3 y 4/1948; el Estatuto de Trentino Alto Adile, aprobado inicialmente en 1948, fue ampliamente revisado en 1972 a fin de conceder mayores garantías y formas de autonomía a los dos grupos lingüísticos presentes en la Región (los de lengua alemana y los de lengua italiana)⁵.

Más lenta fue la institucionalización de la Región Friuli-Venecia —producida solo en el año 1963— retardada por el caso del territorio de Trieste (sometido a un régimen militar hasta la aprobación en 1954 de un *memorando* de acuerdo entre el gobierno italiano y los gobiernos inglés, estadounidense y yugoslavo)⁶.

Las formas particulares de autonomía de las que disfrutaban tales territorios, justificadas por razones de naturaleza étnica, histórica y socioeconómica,

⁴ R. RUFFILLI, *La questione regionale*, Milano, 1971; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967.

⁵ S. BARTOLE, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Commentario della Costituzione, cit. p. 55 ss.

⁶ AAVV, *La regionalizzazione*, Milano, 1983.

se han traducido bajo el perfil constitucional en el reconocimiento de ámbitos de competencia superiores a los de las que permanecen como Regiones ordinarias –reguladas directamente por la Constitución– y en la propia posibilidad de prever la excepción a lo que ha establecido en general la Constitución sobre la organización, el funcionamiento y las competencias de las regiones.

Más en concreto, la especialidad de estas cinco Regiones se manifiesta, esencialmente, como reconocimiento a su favor: a) de capacidad legislativa en sectores materiales vedados a las Regiones ordinarias; b) de específicos poderes políticos, administrativos y jurisdiccionales, para los órganos regionales; c) de procedimientos autónomos y formalmente distintos en las relaciones con el Estado central en cuanto concierne, por ejemplo, a la determinación de las funciones administrativas y de los recursos financieros que deben ser transferidos a cada una de las regiones; d) de particulares formas de participación en la actividad del Estado central.

Las Regionales especiales, aunque gozan formalmente de un *estatus* considerado similar al de los Estados miembros de un ordenamiento federal⁷, han visto atenuada progresivamente la calidad de su autonomía a causa de la confluencia de diversos factores. Por un lado, han disminuido las razones de naturaleza política y económica que habían impulsado su institucionalización; así, el específico *estatus* jurídico no puede sustentarse ya en la existencia de sustanciales condiciones de especificidad; por otro lado, el mayor dinamismo manifestado por algunas Regiones ordinarias ha diluido el papel de las Regiones de autonomía especial: al punto de que lo mismo que las primeras –dotadas de mayor fuerza conflictual, especialmente por su capacidad para hacer “frente común”– han obtenido mayores transferencias; de igual forma, las segundas han pretendido no tanto cualificar los rasgos de su autonomía, sino reivindicar el ejercicio de competencias administrativas y normativas que ya correspondían a las regiones especiales. Paradójicamente la diferenciación de los procedimientos de transferencia de las funciones ha desplazado la especialidad de los elementos sustanciales a elementos eminentemente formales⁸.

Además, otros dos factores han incidido sobre el sistema “despotenciando” la autonomía de las Regiones especiales. En primer lugar, la acción de la

⁷ E. SPAGNA MUSSO, “Natura degli ordinamenti regionali”, *Rassegna Diritto Pubblico*, 1964, pp. 668 ss.

⁸ S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; A. FERRARA-G. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003.

Corte Constitucional que, desde sus primeras sentencias en materia regional, ha pretendido con su jurisprudencia homologar las diversas Regiones especiales y extender sus límites a los previstos formalmente para las Regiones ordinarias: con la finalidad de salvaguardar el carácter unitario del ordenamiento constitucional⁹.

En segundo lugar, el reconocimiento a las Regiones ordinarias de la posibilidad de afirmar su propia especificidad. El art. 116 CI ha previsto, en efecto, más allá de la tradicional distinción entre Regiones ordinarias y especiales también formas de asimetría jurídica: en concreto, la posibilidad de que las Regiones ordinarias (que no plantean sus exigencias sobre la base de un procedimiento directamente disciplinado en la Constitución) ejerciten funciones normativas o administrativas diversas a las de otras Regiones ordinarias.

El proceso de progresiva homologación de los dos tipos de regionalismo ha sido, por último, completado por las más recientes reformas constitucionales. Por un lado, la Ley Constitucional 2/1999 ha extendido a las Regiones especiales rasgos de la forma de Gobierno propios de las Regiones ordinarias (en particular, la elección directa del Presidente de la Junta Regional). Por otro lado, el art. 10 de la Ley Constitucional 3/2001 ha extendido a las Regiones especiales la aplicación de normas relativas a las Regiones ordinarias cuando preveían formas de autonomía más amplia en relación a las ya atribuidas.

En conclusión, se puede afirmar que en Italia el reconocimiento constitucional a algunas Regiones de una autonomía especial no ha impedido la afirmación de una tendencia hacia un regionalismo no sólo generalizable, sino también homogéneo desde el punto de vista de las competencias. Esto ha proyectado un "cono de sombra" sobre el porvenir en Italia de las Regiones de autonomía especial, pues en este momento muchas de las motivaciones que habían sustentado un regionalismo diferenciado se han diluido. Algunas razones de orden político han perdido su urgencia y evidente dramatismo: por ejemplo, las tendencias separatistas que operaban en Sicilia y en Cerdeña. Por otro lado, los graves y perdurables problemas de subdesarrollo no constituyen una singularidad, sino un problema compartido por diversas Regiones, unas especiales y otras ordinarias; la propia relevancia

⁹ S. BARTOLE, L. VANDELLI, *Regioni nella giurisprudenza*, Bologna, 1980; L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1985, pp. 77 ss.; G. ROLLA, "Profili istituzionali della delega di funzioni amministrative dalla regione agli enti locali", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, pp. 1680 ss.

que en determinadas áreas geográficas presenta la cuestión de las minorías étnicas y lingüísticas parece poder encontrar solución –con la excepción de la Región Trentino Alto Adige– aplicando de forma innovadora el art. 6 CI para la tutela de las minorías étnicas.

Por ello, no faltan los planteamientos favorables a repensar tanto las razones como los contenidos de la especialidad regional: dando más valor, por ejemplo, a las competencias que aquellas Regiones tienen en los sectores que permiten expresar mejor su peculiar identidad histórica, cultural, social.

4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS REGIONES ORDINARIAS

4.1. *El debate en la Asamblea constituyente*

La regionalización del Estado representa una de las más significativas novedades en el diseño institucional delineado por la Constitución italiana, que ha optado por un Estado unitario de base regional, según el cual la República “una e indivisible, reconoce y promueve la autonomía”¹⁰.

Según la opinión de muchos comentaristas, las decisiones de la Asamblea constituyente en materia de ordenamiento regional fueron condicionadas por la situación de la vida política: en tal sentido fue interpretada tanto la repentina conversión del partido comunista a planteamientos autonomistas, coincidiendo con la crisis de los gobiernos de coalición popular, con lo que desaparecía la perspectiva de su presencia duradera en la mayoría de gobierno; como el debilitamiento del regionalismo en la democracia cristiana, justo en el momento en que tomaba cuerpo una realidad política basada en su sólido predominio.

Sería errado negar que entre los trabajos de la asamblea constituyente y el desarrollo de la lucha política se han producido interferencias y condicionamientos recíprocos. Por otro lado, la Constitución fue aprobada en un contexto en el que se habían modificado profundamente los puntos de referencia respecto a los existentes cuando se habían iniciado los trabajos

¹⁰ G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale*, Bologna, 1957; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Bologna, 1975; E. ROTELLI, *Dallo Stato accentratore allo Stato delle autonomie. Italia 1945-1975*, Milano, 1975; E. ROTELLI, “L'ordinamento regionale nel dibattito politico in seno all'Assemblea costituente”, en AAVV, *Le Regioni*, Torino, 1961; AAVV, *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, 1975.

de la asamblea constituyente: en el plano internacional, se produjo la ruptura de la unidad anti-nazi y el inicio de la “guerra fría”; a nivel nacional, se advierte la crisis de los gobiernos de unidad popular, la exclusión de los partidos políticos de izquierda en la formación de la nueva mayoría de gobierno y el resquebrajamiento de la unidad entre las organizaciones sindicales.

Sin embargo, también esa lectura del debate institucional de aquellos años sería reduccionista en cuanto las decisiones que dieron vida a la disciplina constitucional de las Regiones fueron el fruto no tanto de tacticismos sino de una evolución progresiva que ha implicado —a través de la discusión— a los diversos componentes políticos de la Asamblea constituyente, llevándolos a encontrar una línea de mediación entre regionalistas “impulsivos” y “tibios”. Los primeros, animados por atisbos de iusnaturalismo, concebían las Regiones en clave *antiestatualista*, en defensa de los cuerpos sociales intermedios; los segundos, a su vez, temían que una excesiva descentralización política pudiesen frenar las reformas sustanciales que el país necesitaba. Prevalece, en fin, una visión intermedia que concebía a las Regiones como el modo de funcionamiento del Estado más adecuado para favorecer la integración social y reducir la distancia entre ciudadanos e instituciones. A tal propósito es emblemática la formulación originaria del art. 114 CI, según el cual “la República se divide en Regiones, Provincias y Municipios”.

Por otro lado, la Constitución italiana es ejemplo típico de “Constitución pactada”, esto es, de Constitución que no quiere ser expresión homogénea de una ideología concreta, que no expresa una concepción de parte, sino un sistema de valores, expresión del sentir común de distintos grupos y diversas culturas.

La principal novedad introducida por la Constitución de 1948 puede ser sintetizada en el reconocimiento de la compatibilidad plena entre la naturaleza unitaria del estado y la descentralización política: este reconocimiento quiebra muchos de los planteamientos culturales y políticos que habían alimentado, en el siglo pasado, el modelo institucional sobre el que se había construido el Estado nacional. En otros términos, los constituyentes estuvieron de acuerdo en destacar que la salvaguarda de la unidad no implica el rechazo de las diferencias.

El temor por los casos del separatismo sardo y siciliano no indujeron a los constituyentes a proponer un orden institucional centralista; más bien maduró en ellos la convicción compartida de que, en los años siguientes al final del segundo conflicto mundial, diversas zonas del país habrían constituido potenciales focos de movimientos antiunitarios si no les atribuían a las comunidades regionales poderes e instrumentos idóneos para facilitar la

participación de los ciudadanos en la vida pública y en las decisiones políticas¹¹.

Desde el punto de vista normativo, el “modelo” de Región que resulta del texto de la Constitución de 1948 presenta, sintéticamente, las siguientes características.

Por lo que concierne a la potestad legislativa se reconoce a las Regiones una competencia legislativa no plena, para ejercerla en el “ámbito de los principios fijados por la ley del Estado”: los constituyentes hallaron con esta formulación un punto medio entre los partidarios de una competencia legislativa exclusiva y los sostenedores de una Región con tareas legislativas de mera aplicación o integración de la legislación estatal. Además, bajo la influencia de la Constitución española de 1931¹², la Región deviene titular de competencias legislativas “enumeradas”, definidas en el elenco del art. 117 CI.

En el plano de las competencias administrativas, la Constitución introduce un paralelismo entre competencia legislativa y potestad administrativa de las Regiones, aunque atenuado con la intención de no restringir el histórico papel administrativo de los municipios y las provincias. Además, a fin de evitar la formación de una excesiva burocracia regional, se introduce –como regla general– el criterio según el cual las Regiones deberían ejercitar normalmente sus competencias propias valiéndose de las oficinas de los entes locales o bien delegando en éstos el ejercicio de las funciones administrativas.

En fin, en el ámbito de los controles, la preocupación por garantizar el carácter unitario del ordenamiento induce a los constituyentes a delinear las relaciones entre Estado y Regiones de modo no muy distinto a como habían sido reguladas las relaciones entre el Estado y los entes locales: de ahí la introducción de un control preventivo del Estado sobre los actos legislativos y administrativos de las regiones (arts. 125 y 127 CI), así como la previsión de un control estatal sobre los órganos, con posibilidad de suspensión del Consejo regional (art. 126 CI).

Dos aspectos definen la particularidad del regionalismo delineado por los constituyentes: por un lado, la ya apuntada atención a las exigencias unitarias del ordenamiento; por otro lado, la afirmación de una visión preeminentemente garantista de la autonomía, esto es, dirigida a separar las respectivas competencias y a prever mecanismos de tutela ante las

¹¹ G. ROLLA, *La Commissione per...*, cit. pp. 17 ss.

¹² A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, p. 5.

posibles ingerencias. En consecuencia, se advierte la completa ausencia de instrumentos de relación entre las Regiones y los órganos políticos del Estado (Parlamento y Gobierno), un aspecto necesario para realizar una efectiva integración de los diversos componentes institucionales de la República.

Tales perfiles parecen reflejar las dos principales “almas” del regionalismo de aquellos años: el alma “jacobina” y el alma “iusnaturalista”.

4.2. *El nacimiento y la consolidación de las Regiones ordinarias*

4.2.1. El retraso en la institucionalización de las Regiones

En el funcionamiento de las instituciones ha desempeñado un papel importante el “factor tiempo”: el retraso en la aplicación de la Constitución no conlleva solamente una omisión de sus funciones por parte del Gobierno o del Parlamento, sino también una “desviación”, una modificación respecto a las decisiones originarias: una Constitución no aplicada por entero es una Constitución diferente.

De esto era plenamente consciente la Asamblea constituyente, que había previsto plazos cortos para la institucionalización de las Regiones: los nuevos Consejos regionales debían ser elegidos en un año desde la entrada en vigor de la Constitución (VIII Disp. Trans. CI), mientras la legislación estatal se habría debido adecuar a las nuevas competencias regionales antes de tres años (IX Disp. Trans. CI). Sin embargo, la reforma regional empezó a desplegarse sólo 22 años después, en los inicios de los años 70, en un contexto social, económico y político profundamente mutado¹³.

Motivaciones diversas, pero confluyentes, explican tal retraso: el predominio en el interior del partido de gobierno de posiciones centralistas y antiparticipativas, la acción de freno de los aparatos administrativos preocupados por una posible pérdida de competencias e importantes cuotas de poder, el temor político a que en algunas Regiones se instalaran mayorías contrarias al Gobierno nacional, la preocupación por un excesivo costo de la reforma regional¹⁴.

El cóágulo de estos elementos hizo que los actos dirigidos a activar las Regiones (la ley 62/1953 dicta normas sobre los órganos y sobre el funcionamiento de las Regiones, la ley 108/1968 disciplina la elección de los Consejos de las Regiones de estatuto ordinario, la ley 281/1970 dicta medi-

¹³ F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; E. ROTELLI, (a cura di), *Dal regionalismo alle regioni*, Bologna, 1973.

¹⁴ E. SANTARELLI, *L'Italia delle Regioni*, Roma, 1966.

das financieras para la actuación de las Regiones) fueran aprobados con lentitud –después de ásperos debates políticos– y se inspiraron en una interpretación restrictiva del texto de la Constitución. Basta considerar, a título de ejemplo, que las primeras propuestas en materia de elecciones regionales preveían no el sufragio popular sino una elección indirecta por los consejeros de las Provincias que formaban el territorio regional; mientras, en el ejercicio de la función legislativa, se pretendía impedir a las Regiones legislar antes de que el Estado hubiese definido los principios sobre la materia, con la consecuencia de que una hipotética inactividad estatal habría podido bloquear el funcionamiento de las Regiones.

4.2.2. La fase constituyente regional

Las primeras elecciones regionales tuvieron lugar en el primavera de 1970, los Consejos regionales (con la excepción de Abruzzo y Calabria a causa de conflictos causados por la concreción de la capital regional) aprobaron sus Estatutos con celeridad, respetando el plazo de 120 días previsto en la ley. El 1 de abril de 1972 las Regiones comenzaron a ejercitar las primeras competencias administrativas sobre la base de un específico decreto de transferencia de las funciones por parte del Estado.

La elección del momento de despliegue de la reforma regional tiene un claro valor político, que permite entender los objetivos que los partidarios del regionalismo intentaban conseguir. Se puede afirmar que las Regiones nacen en los inicios de los años 70 con motivaciones y para finalidades distintas (cuando no antitéticas) de las que habían inspirado los trabajos de la Asamblea constituyente. Como se ha afirmado, “no tiene sentido considerar este hecho (la regionalización) como una mecánica traducción a actos de una opción hecha de una vez por todas en la posguerra”¹⁵.

Y, desde esta perspectiva, parece correcto calificar el proceso institucional de aquellos años como parte de una “fase constituyente regional”: superada la apelación ritual a la necesidad de desarrollo constitucional, la atención se centra en el papel determinante que las Regiones deben asumir en el proceso de renovación institucional¹⁶. Las fuerzas políticas de la mayoría y el

¹⁵ S. BARTOLE, “Le Regioni, le Province, i Comuni”, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1985, p. 17.

¹⁶ F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; D. SERRANI, «Momento costituente e Statuti», *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1972, p. 600 ; G. GUARINO, «Le regioni nell'evoluzione política e costituzionale», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1970, pp. 5 ss.

principal partido de la oposición (el PCI) no expresaron divergencias en los principios de política institucional a perseguir, los puntos de acuerdo prevalecieron sobre los de disenso: las Regiones fueron instituidas para redefinir las relaciones entre sociedad civil y sociedad política y para provocar una reforma profunda del Estado. Conforme al primer aspecto, se debía favorecer el pluralismo y la participación; según el segundo, se debían redefinir los procedimientos de decisión, reduciendo el papel de los aparatos burocráticos y suprimiendo los diversos organismos sectoriales expresivos de intereses sectoriales¹⁷.

Redundando en esta valoración puede mencionarse que las Regiones toman cuerpo coincidiendo con la aprobación parlamentaria de otras significativas leyes que intentan promover la participación y el pluralismo, como la ley 352/1970, sobre referéndum popular, y la ley 300/1970 de tutela de la libertad y de la actividad sindical en los lugares de trabajo. Mientras, el Decreto del Presidente de la República 616/1977, de transferencia de funciones administrativas del Estado a las Regiones, a las Provincias y a los Municipios, prevé la supresión de numerosos entes públicos nacionales y locales que operan en las materias reservadas a la competencia legislativa de las regiones: se trataba de los denominados “entes inútiles”, inútiles no porque las funciones que ejercitaban no tuvieran relevancia, sino porque éstas podían ser más provechosamente desempeñadas por las Regiones, los Municipios y las Provincias¹⁸.

La aprobación del Decreto del Presidente de la República 616/1977 supone el momento culmen (y al mismo tiempo la conclusión) de la “fase constituyente” de las Regiones, por cuanto con tal decreto no sólo se descentralizan numerosas e importantes competencias, sino que se afirma una interpretación amplia y dinámica de las materias de competencia regional, así como la “centralidad” administrativa de los entes electivos en relación a los burocráticos¹⁹.

4.2.3. La estabilización del sistema

A los sucesos constitucionales del periodo 1970-1977 sigue, después, un amplio periodo de estabilidad del sistema, durante el cual no se hacen más transferencias de funciones a favor de las Regiones, mientras se asiste

¹⁷ F. LEVI, “Regioni e pluralismo”, en *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, 1977, pp. 15 ss.

¹⁸ AAVV, *Le Regioni e la riforma dello Stato*, Bologna, 1976; AAVV, *Ordinamento regionale e riforma dello Stato*, Bologna, 1997.

¹⁹ A. BARBERA-F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979.

a una sustancial reducción del contencioso jurisdiccional. Esto no significa, sin embargo, que el regionalismo viva una fase estática: por el contrario, se definen mejor los respectivos papeles del Estado y las Regiones y el ordenamiento es atravesado por un movimiento subterráneo (“cárstico”) de reforma vía legislativa, que anuncia radicales modificaciones de la Constitución.

A la estabilidad contribuyen tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la actividad legislativa del Estado.

La primera, ante lo genérico del texto constitucional, ha desempeñado un papel fundamental para delinear las características del sistema, concretamente al solventar las principales cuestiones ligadas al necesario proceso de relación y coordinación entre los diversos niveles institucionales: basta considerar que algunos institutos han sido antes delineados por el juez constitucional y después regulados por el legislador (por ejemplo, las actividades de indirizzo y coordinación o las actividades de relieve internacional de las Regiones); mientras otros son eminentemente el fruto de la actividad interpretativa del juez constitucional (determinación del concepto legal de materia regional, concreción del principio de leal colaboración como criterio base para exigir las relaciones entre Estado y Regiones, definición de las relaciones entre legislación estatal de principio y legislación regional de tipo concurrente).

Sin embargo, con el paso del tiempo, la jurisprudencia constitucional en materia regional ha retornado gradualmente a su lugar natural, la solución de las cuestiones de constitucionalidad a la luz de los principios elaborados o el ejercicio de una función arbitral en la resolución de conflictos entre el Estado y las Regiones. Los espacios de intervención creativa del juez se han circunscrito frente a un nuevo activismo del legislador estatal, empeñado, sobre todo, en afrontar, de un lado el problema de la nueva redistribución de las competencias entre el Estado y las Regiones y, por otro, la concreción de los instrumentos y los procedimientos para asegurar una mejor relación entre los diversos niveles institucionales de la República (Estado, Regiones, gobierno local).

Respecto a este último aspecto, el sistema ha evolucionado hacia formas de regionalismo cooperativo. También en este caso el camino ha sido abierto por la Corte Constitucional que ha concretado en la necesaria colaboración entre el Estado y las Regiones una suerte de compensación por las limitaciones de estas últimas en el plano del reparto de competencias²⁰, pero

²⁰ A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, pp. 220 ss.

en la estela de la jurisprudencia constitucional, el legislador se ha apresurado a disciplinar los instrumentos idóneos para conseguir el citado resultado: concretado, sobre todo, en la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano (ley n. 281/1997). Se trata de un órgano mixto –compuesto por representantes del Gobierno y de las Regiones– que se convierte en la sede privilegiada de diálogo y de negociación política entre el Estado y las Regiones.

En referencia a una posterior etapa del proceso de descentralización de funciones (después de los decretos de transferencia de 1972 y 1977) debe ser recordado el decreto legislativo 112/1998, que posee gran relevancia en el plano de las relaciones entre el Estado y las Regiones, no sólo porque ha favorecido una significativa descentralización de funciones administrativas a favor de las Regiones y de los entes locales territoriales, sino también porque ha introducido algunas novedades en las relaciones entre los niveles institucionales.

En primer lugar, en efecto, la transferencia de funciones administrativas no ha afectado solamente a las materias enumeradas en el art. 117 CI, sino que ha sido más amplia, en cuanto podía referirse a cualquier sector material, con la exclusión de las materias reservadas a la legislación estatal. En segundo lugar, se ha introducido un mecanismo sancionador en caso de inactividad y grave retraso de las Regiones en el ejercicio de las competencias conferidas a ellas: se ha previsto que el Gobierno asigne al ente incumplidor un plazo adecuado para actuar, transcurrido inútilmente el cual el Consejo de Ministros debiera nombrar un Comisario que adopta medidas en vía sustitutiva.

En fin, en correspondencia a las numerosas tareas del Estado a las Regiones y a los entes locales, el Gobierno debía proceder a la reorganización de los Ministerios, así como a la supresión o recalificación de las oficinas periféricas del Estado afectadas por la transferencia de funciones.

Es importante, en este sentido, la ley 59/1997 que –más allá de introducir nuevos criterios de delimitación de las materias de competencia regional– ha concretado en los Municipios los titulares en primera instancia de las funciones administrativas, ha reducido los controles estatales en relación a los actos administrativos y reglamentarios de las Regiones y ha codificado el principio de subsidiariedad. Esto último, en particular, permite superar el criterio de la uniformidad en la distribución de las competencias: en efecto, la subsidiariedad, al imponer que se considere la capacidad concreta de los

distintos entes locales para ejercitar determinadas funciones, permite superar una distribución homogénea de las competencias y favorece el surgimiento de sistemas regionales diferenciados²¹.

Se ha considerado, en efecto, que la evolución del ordenamiento regional ha sido acompañada por un amplio proceso de reforma que, por un lado, ha afectado también a los otros niveles institucionales de los Ministerios (que han sido reorganizados y reducidos por el decreto legislativo 300/1999) al gobierno local (que ha sido revolucionado por la ley 142/1990 y sucesivas modificaciones, al prever la elección directa del Alcalde y del Presidente de la Provincia y atribuir también a los entes locales autonomía estatutaria); por otro lado, ha innovado los principios de organización y de funcionamiento de la Administración pública.

En definitiva, en el decenio 1990-2000 se ha producido una legislación amplia y compleja, que ha asignado nuevas "misiones" al ordenamiento de las autonomías territoriales y ha definido el papel de las Regiones en el interior del Estado sobre bases diferentes tanto en relación a las intenciones originales del constituyente, como a los propósitos de los artífices de la denominada "fase constituyente regional".

La diferencia más relevante, sea por el alejamiento del texto constitucional introducido por la práctica o sobre la base de la legislación ordinaria²², consiste en la modificación del "deber ser" de las regiones. En relación a la opción constitucional se transforma el sistema de relaciones interinstitucionales pasando de un regionalismo de tipo garantista a otro de naturaleza colaborativa. A su vez, la idea de Región que había inspirado la fase de actuación primera de las Regiones de estatuto ordinario basada en las Regiones como ente político y factor de reforma del Estado en sentido pluralista y democrático—resulta poco a poco diluida, también como consecuencia de los sucesos que han caracterizado la vida política italiana en los años 80 y 90: toma cuerpo, por el contrario, una concepción de la descentralización de tipo funcional, como mejor solución para conferir eficacia y eficiencia a las políticas públicas y para simplificar los procesos de decisión política.

Tal evolución fue favorecida por motivaciones económicas y de naturaleza política: entre las primeras, se pueden incluir las críticas a una admi-

²¹ G. ROLLA, "Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali", *Le Regioni*, 2000, pp. 995 ss.; AAVV, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; AAVV, *Le autonomie regionali e locali alla prova della riforma*, Milano, 1988.

²² A. D'ATENA, "La vicenda del regionalismo italiano ed i problema della transizione al federalismo", en *Federalismo e regionalismo in Europa*, cit. pp. 208 ss.

nistración poco eficiente, considerada un freno a las potencialidades de desarrollo de la economía; entre las segundas, en cambio, una función importante fue desempeñada por los procesos contra la corrupción política y las consecuentes crisis de legitimación de los partidos políticos: lo que hizo optar al legislador por formas de “democracia inmediata” (de la que el signo más evidente es la elección directa de los alcaldes y de los Presidentes y el apoyo a los sistemas electorales de tipo mayoritario).

5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO REGIONAL

5.1. Las tentativas infructuosas de modificar la Constitución

El regionalismo ha seguido –como se ha visto– una evolución diferente a la inicialmente diseñada por el constituyente; y esto, a partir de los años 90, ha alimentado la demanda de la modificación de muchas partes de la Constitución. El proceso de revisión constitucional se ha desarrollado, no obstante, de forma lenta, fatigosa y llena de trampas.

Ya en 1983 fue constituida una Comisión parlamentaria para las reformas institucionales (la denominada, “Comisión Bozzi”), que presentó en 1985 algunas propuestas que se mueven en la tendencia de adecuar el texto de la Constitución a la “fase constituyente” del periodo 1970-1977. En 1992 vio la luz una nueva Comisión para las reformas constitucionales (Comisión Iotti-De Mita), que aprobó una serie de principios rectores para la reforma de la segunda parte de la Constitución, pero la disolución anticipada de las Cámaras puso fin a esta tentativa: la innovación más llamativa propuesta afectaba a los criterios de reparto de las competencias legislativas, superando el sistema de la enumeración de las competencias regionales a favor del reconocimiento también de materias reservadas a la competencia exclusiva de las Regiones, junto a las competencias concurrentes²³.

El debate sobre la revisión de la Constitución se retoma con el inicio de la siguiente legislatura, en 1996. Tal objetivo representaba, ciertamente, un rasgo específico de los programas elaborados por las dos coaliciones políticas que se contrapusieron en la campaña electoral de la primavera de 1996. Además, esa cuestión fue considerada por el Gobierno uno de los problemas principales en la nueva etapa política: en la declaración programática

²³ A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, p. 18; C. DELL'ACQUA, *La Costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla bicamerale*, Torino, 1993.

de 17 de mayo de 1996, el presidente del Consejo afirmó expresamente que “verdaderamente ha llegado la hora de iniciar un periodo de reformas institucionales y constitucionales con la directriz del diálogo y no de los monólogos. Lo que el Gobierno intenta subrayar es la convicción de que se deben producir en poco tiempo profundas modificaciones de nuestra Constitución tendentes a configurar un efectivo federalismo cooperativo y hacia una forma de gobierno que respete el delicado equilibrio que debe existir entre Gobierno y Parlamento, entre mayoría y oposición”.

Por ello, se instituye una nueva Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales con la tarea de elaborar y de aprobar una revisión orgánica de la organización constitucional. Tal Comisión fue inmediatamente constituida y, bajo la presidencia de D'Alema, trabajó a intenso ritmo. Sin embargo, las profundas divisiones entre las fuerzas políticas en aspectos relevantes (inherentes, en particular, a la forma de gobierno y a la organización constitucional del poder judicial) determinaron una situación de *impasse*, que indujo a las Cámaras a interrumpir la discusión parlamentaria²⁴.

Ante la verificada imposibilidad de conseguir una *macroconstitutional reform* (esto es, una reforma total de la organización constitucional del Estado), el Parlamento se ha orientado de forma realista hacia un más modesto *piecemeal constitutional change* (esto es, una reforma sectorial). El Gobierno y el Parlamento, soslayando las hipótesis –reveladas veleidosas– de asambleas constituyentes y de comisiones bilaterales, optaron por retornar al procedimiento constitucional ordinario. Y con cierta celeridad fueron aprobadas dos leyes: la ley constitucional 1/1999, que ha modificado los artículos de la Constitución relativos a la forma de gobierno, a la autonomía estatutaria, al sistema electoral y a la disolución de los Consejos regionales; y la ley constitucional 3/2001, que ha reformado la parte restante del Título V, con particular referencia a la potestad legislativa, reglamentaria y administrativa, a los controles y a la autonomía financiera.

Dos aspectos del procedimiento que llevó a la aprobación de estas leyes constitucionales merecen ser subrayados en cuanto muestra un límite para su actuación. La primera (la ley constitucional 1/1999) fue aprobada con urgencia ante la inminencia de elecciones regionales y, además, fue condicionada en su formulación por la presión política a favor de introducir en la forma gobierno regional el instituto de la elección directa del Presidente de la Junta, como se había previsto en 1993 para los municipios y las

²⁴ P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, 1998; AAVV, *La Commissione bicamerale per la riforma costituzionale*, Padova, 1998.

provincias. La segunda (la ley constitucional 3/2001), aprobada gracias a una mayoría parlamentaria bastante reducida y en el contexto de profundas divisiones políticas, es el primer caso en el que un aspecto relativo a la caracterización del ordenamiento regional no fue consensuado por las fuerzas políticas.

5.2. *Las novedades principales introducidas por la reforma constitucional*

La reforma constitucional del bienio 1999-2001 destaca esencialmente por la novedad de la ampliación a las Regiones de la potestad de disponer de los Estatutos, la modificación de su forma de gobierno y la delimitación de nuevos criterios para distribuir las competencias legislativas y administrativas²⁵.

a) Los Estatutos constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones. Si la potestad legislativa permite a estos entes manifestar, en los sectores materiales de su competencia, su propio *indirizzo* político, la potestad estatutaria les permite determinar los principios de organización y funcionamiento. La solución originariamente prevista en la Constitución resulta insatisfactoria tanto desde el punto de vista sustancial cuanto desde la perspectiva procedimental²⁶.

En lo que afecta al objeto de la potestad estatutaria, el art. 123 CI reducía los márgenes de autonomía a la organización interna de las Regiones; además, sus contenidos deben estar en armonía no sólo con la Constitución sino también con las leyes de la República.

Tales limitaciones han sido superadas en la ley constitucional n. 1/99, que atribuye a las Regiones la competencia, por un lado, para determinar la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento; por otro lado, para definir la ley electoral, aun respetando los principios indicados por la legislación estatal. Se codifica de ese modo la regla de que la autonomía constitucional de los entes implica una diferenciación de las formas de organización política²⁷.

²⁵ A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

²⁶ L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit. pp. 37 ss.; F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, cit. pp. 77 ss.; AAVV, *Problema degli Studi regionali*, Firenze, 1970; U. DE SIERVO, *Gli Statuti regionali*, Milano, 1974; A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, cit. pp. 73 ss.

²⁷ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002.

Una segunda novedad afecta al procedimiento previsto para la aprobación de los Estatutos regionales, a propósito del cual, retomando una expresión habitualmente utilizada para describir la recuperada independencia de algunos *Dominions* del Reino Unido, se puede afirmar que las Regiones han conseguido finalmente la *patriation* de su potestad estatutaria. Mientras antes los Estatutos deliberados en los Consejos Regionales eran aprobados por el Parlamento, actualmente, la nueva formulación del art. 123 CI atribuye al nivel regional toda la competencia procedimental.

Al hacer esto delinea un procedimiento que en sus perfiles fundamentales parece acercarse al previsto para la aprobación de las leyes constitucionales y, en cuanto tal, puede considerarse prueba de la voluntad del legislador de considerar el Estatuto una suerte de “Constitución regional”²⁸.

b) Es notorio que uno de los principales problemas de la forma de gobierno italiana –nacional, regional o local– consiste en la exigencia de asegurar estabilidad y uniformidad en la acción de gobierno. Numerosas propuestas de revisión constitucional tenían la finalidad explícita de lograr tal objetivo, siguiendo dos cauces distintos: por un lado, introduciendo correctivos en la forma parlamentaria; por otro lado, modificando el sistema electoral en sentido mayoritario, para conseguir la formación de una mayoría política homogénea y sólida.

En el ámbito regional –sobre la base de los resultados positivos en general que ofrece la experiencia de municipios y provincias– se concretaron dos correcciones fundamentales –codificadas en la ley constitucional 3/2001–: la elección directa del Presidente de la Junta regional y la disolución automática de los Consejos regionales (con nuevas elecciones) en caso de pérdida de confianza o dimisión del Presidente electo²⁹.

El principio general de la elección por sufragio universal y directo del Presidente plantea algunas consecuencias significativas de orden constitucional: tiene el poder de nombrar y revocar a los componentes de la Junta, además, en sus relaciones con el Consejo regional se supera la relación de confianza, característica en la historia del parlamentarismo italiano: la aprobación de una moción de desconfianza no determina solamente la crisis del ejecutivo, sino que provoca la inmediata renovación de todos los órganos electivos. En otros términos, a los representantes electos se les quita el poder de elegir el nuevo Presidente para otorgárselo a la voluntaria determinación del cuerpo electoral.

²⁸ G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, pp. 81 ss.

²⁹ C. FUSARO, “La forma di governo regionale”, *T. GROPPi, M. OLIVETTI* (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, pp. 77 ss.

Este resultado se alcanza merced a la inclusión de un nuevo supuesto de hecho en el elenco de los casos que legitiman el recurso a la disolución de los Consejos regionales.

El instituto de la disolución del Consejo regional (art. 126 CI) no suscitó particulares problemas durante mucho tiempo, incluso parecía letra muerta pues no había sido activado jamás; sin embargo, ha empezado a ser objeto de atención en estos últimos años desde el momento en que se imbricó con otra problemática, sintetizada en la advertida exigencia de buscar mecanismos aptos para asegurar la estabilidad de los ejecutivos evitando, en particular, que en el curso de la misma legislatura se formen gobiernos sostenidos por una mayoría política distinta de la emergida del voto.

Tal eventualidad –ínsita en cualquier sistema parlamentario– ha sido vista como una anomalía, considerando que, por un lado, la modificación de los sistemas electorales en sentido preferentemente mayoritario parecía haber abierto el camino para la introducción también en Italia de formas de “democracia inmediata”; mientras que, por otro lado, los procesos políticos, tanto nacionales como regionales, han favorecido la formación en el transcurso de la misma legislatura de mayorías de gobierno diversas a la expresada por el voto y el paso de grupos políticos –o de consejeros individuales– de una coalición a otra.

Por ello, la búsqueda de mecanismos de racionalización del sistema han permitido la confluencia de la vida del Gobierno y la duración de la legislatura. A tal fin, la nueva formulación del art. 126 CI, introducido por la ley constitucional 1/1999, prevé que la disolución del Consejo regional se produce automáticamente en el caso de aprobación de una moción de desconfianza frente al Presidente de la Junta, o bien ante su impedimento permanente, muerte o dimisión voluntaria.

c) Otra novedad –introducida por la ley constitucional 3/2003– se refiere a la delimitación de la potestad legislativa de las Regiones.

La elección entre los posibles criterios de reparto de las atribuciones no es baladí a fin de calificar la forma de Estado. Es claro, por ejemplo, que el sistema de enumerar solamente las competencias centrales es más propio de los ordenamientos federales, mientras que la definición puntual de las materias en que las Regiones pueden legislar expresa un autonomismo limitado.

El texto original del art. 117 CI había optado por la enumeración de las materias de competencia regional; además había reconocido a las regiones una competencia legislativa tanto de tipo concurrente como de tipo integrador.

El nuevo sistema de distribución de las competencias legislativa entre el Estado y las Regiones previsto por la ley constitucional 3/2001 se basa, por el contrario, en criterios opuestos: son enumeradas las materias de competencia estatal y las de competencia concurrente, mientras las restantes quedan reservadas de forma residual a la competencia legislativa de las Regiones ordinarias.

Si la atribución a las Regiones de una competencia legislativa de tipo concurrente –esto es, para ejercitar en el marco de los principios sobre la materia concretados por las leyes estatales– no supone una innovación, representa, sin embargo, una novedad la extensión a todas las Regiones ordinarias de una potestad legislativa de tipo exclusivo, en paralelo a las que tienen el Estado y las Regiones de autonomía especial.

Con tal decisión, la Constitución ha provocado una equiparación plena entre leyes del Estado y de las Regiones, no sólo desde el punto de vista de la fuerza jurídica, sino también en sus limitaciones. La potestad legislativa exclusiva de las Regiones y la del Estado encuentran los mismos límites: respeto a la Constitución, a los vínculos derivados del ordenamiento europeo y a las obligaciones internacionales.

La primera impresión superficial que se retiene tras la lectura de la nueva formulación del art. 117 CI es la de la ampliación cualitativa y cuantitativa de la competencia legislativa de las Regiones. Tal impresión debe, sin embargo, ser corregida cuando se pasa a un examen más sustancial del sistema, por al menos tres razones.

En primer lugar, procede considerar la técnica que el legislador ha utilizado para definir el listado de materias reservadas al Estado. Sólo en pocos casos se hace referencia a materias verdaderas y propias, generalmente son codificadas “materias de tipo transversal”, que hacen referencia a una multitud de sectores y son susceptibles de influir en la regulación de las materias regionales (por ejemplo, equilibrio de los recursos financieros, tutela de la concurrencia, ordenamiento civil y penal, normas procesales, determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos sociales y civiles que deben ser garantizados en todo el territorio nacional). Además, en diversos supuestos, una materia es dividida en más submaterias de competencia tanto del Estado como de las Regiones (por ejemplo, tutela del medio ambiente y medio ambiente, normas generales sobre la educación y educación, tutela de los bienes culturales y puesta en valor de los bienes culturales).

En segundo lugar, procede considerar que, sobre la base de una orientación consolidada en la jurisprudencia constitucional, las materias conteni-

das en los listados del art. 117 CI “no pueden ser entendidos como ámbitos fijos e intangibles”³⁰. Los confines que definen las respectivas competencias y que, en cuanto tales, contribuyen a determinar la sustancia de la autonomía de las Regiones son representados por una “frontera móvil” a causa de las innovaciones normativas producidas por el ordenamiento jurídico: con la consecuencia de que el Estado, siendo el *dominus* de la propia competencia está en condiciones de ampliar el significado de las materias que la Constitución le reserva, restringiendo, por el contrario, la autonomía legislativa de las Regiones³¹.

Se considera, además, que el contenido de las materias puede ser definido utilizando una multitud de criterios interpretativos, lo que también permite modificar con el tiempo los contenidos de la materia. Se piensa, por ejemplo, en el criterio histórico-objetivo, basado en la consideración de la naturaleza de la actividad regulada por la ley, que resulta en particular de la evolución normativa que ha distinguido ese determinado sector; en el criterio instrumental, que permite legislar no sólo sobre los objetos estrictamente incluidos en la definición legal de un materia sino también sobre las funciones subsidiarias, accesorias o conexas a ésta; o bien el criterio teleológico, que exige considerar también los fines que la normativa intenta perseguir a través de la regulación de la materia determinada³².

Por último, se puede afirmar que los límites a la competencia legislativa exclusiva de las Regiones, indicados en el art. 117.1 CI (Constitución, obligaciones internacionales, vínculos derivados del ordenamiento comunitario) no son seguramente los únicos que las Regiones encuentran en el ejercicio de su discrecionalidad política. Efectivamente, muchos de los límites que, anteriormente, habían sido previstos para la legislación exclusiva de las Regiones de estatuto especial (límite territorial, reformas económico-sociales, principios del ordenamiento jurídico, interés nacional o interés de las otras Regiones), se extienden también a la legislación exclusiva de las Regiones ordinarias.

Basta considerar que el límite de las reformas económico-sociales deriva directamente, no de la legislación del Estado sino del reforzamiento de

³⁰ A. D'ATENA, “La vicenda del regionalismo italiano...”, cit. pp. 208 ss.

³¹ S. MANGIAMELI, *Le materia di competenza regionale*, Milano, 1992; S. BARTOLE, “Commento dell'art. 117”, en *Comentario della Costituzione*, Bologna, 1985, pp. 209 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit. pp. 111 ss.

³² G. ROLLA, *Diritto regionale...*, cit. pp. 74 ss.; G. ROLLA, “La determinazione delle materia di competenza regionale nella giurisprudenza della corte costituzionale”, *Le Región*, 1982, pp. 100 ss.

la Unión Europea y de la reciente aprobación de una “Constitución europea”; que el límite del interés de las otras Regiones puede ser considerado parte del principio de leal colaboración entre los diversos sujetos constitucionales; mientras el límite del interés nacional y de los principios del ordenamiento jurídico continúa encontrando fundamento en el principio unitario del art. 5 CI. Finalmente, el límite territorial puede considerarse inmanente a la noción de autonomía como capacidad de representación de un determinado territorio.

d) En lo que concierne, en fin, a la actividad administrativa se ha precisado que la reforma constitucional de 2001 ha introducido un criterio general: las funciones administrativas son atribuidas a los Municipios, salvo que, para asegurar el ejercicio unitario, sean conferidas a Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación, trasladando a continuación al legislador el encargo de proceder analíticamente a la distribución de competencias entre los diversos niveles institucionales.

La discrecionalidad atribuida por la Constitución al legislador (estatal o regional) es bastante amplia, aunque no sería correcto sostener que el constituyente le ha entregado una página en blanco para rellenar a su gusto. Existen diversas disposiciones constitucionales que circunscriben tal discrecionalidad: el art. 114 CI, según el cual las Regiones, Municipios y las Provincias tienen funciones propias de acuerdo a los principios fijados en la Constitución; el art.118.1 CI, según el cual el ente titular de la potestad administrativa en general es el Municipio; o el art. 118.2 CE, que permite a los Municipios y a las Provincias llegar a ser titulares no sólo de las funciones administrativas propias, sino también de las posteriormente conferidas por el Estado y las Regiones.

La Constitución precisa, además, que el legislador, al distribuir las funciones administrativas, debe tener presente los criterios de subsidiariedad, diferenciación y de adecuación³³.

³³ G. ROLLA, “Relazioni tra ordenamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001”, *Le Regioni*, 2002, pp. 334 ss.; G. PASTORI, “Le trasformazioni dell’amministrazione e il principio di sussidiarietà”, *Quaderni regionali*, 2002, pp. 59 ss.; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà verticale*, Milano, 2002; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra “sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale”*, Milano, 2001; L. COEN, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienza a confronto*, Padova, 1999; A. FERRARA, “Il principio di sussidiarietà come criterio guida della riforma del regionalismo e del Welfare State”, en *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, pp. 87 ss.

Los principios introducidos por el art. 118 son decididamente innovadores y su plena realización provocaría una ruptura con la historia de la administración en el Estado unitario italiano. Sin embargo, diversos indicios parecen indicar que la aplicación de esta disposición constitucional se hará a partir de una interpretación restrictiva y gradual del texto constitucional. Basta considerar que, a tres años de la entrada en vigor de la ley constitucional 3/2001, no se han producido aún transferencias de funciones administrativas a los Municipios –deben ser cumplidas aún las previstas en el decreto 112/1998–; mientras la ley de aplicación de la reforma constitucional (ley 131/2003) prevé un mecanismo de transferencia farragoso y, sobre todo, incierto en el *cuando*³⁴. También debe tenerse en cuenta que las dificultades de las finanzas públicas hacen por el momento improbables nuevas transferencias, que requerirían un aumento de los recursos destinados a los Municipios y a las Provincias.

Por último se considera que la opción acogida por el art. 118 CI, de concretar en los Municipios los principales titulares de las funciones administrativas es compatible desde el punto de vista teórico, pero plantea, en el plano práctico, problemas de gestión difícilmente superables, a causa de las estructuras organizativas limitadas de muchos Municipios italianos, en gran parte de pequeña o mediana dimensión.

5.3. *Los primeros pasos del proceso de aplicación de la reforma constitucional*

Las reformas constitucionales en materia regional han introducido numerosas y significativas novedades: por el momento no es posible establecer si estamos ante una nueva fase del regionalismo, que continúa a las precedentes, o bien ante una ruptura de la tradición en aras a consagrar una nueva forma de Estado.

La dificultad para formular un juicio deriva tanto del contenido normativo de la revisión constitucional como de lo contradictorio de su proceso de aplicación.

En el primer sentido, se ha destacado que de la lectura sistemática del nuevo texto constitucional no resulta una idea unívoca acerca del futuro papel de las regiones. La experiencia de Derecho comparado y el debate doctrinal sobre el regionalismo y el federalismo evidencian posibilidades

³⁴ G. FALCON, *Stato, Regioni ed enti locali nelle legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.

distintas, diversos modelos de distribución del poder sobre base territorial³⁵: no obstante, el legislador italiano no parece tener la intención de escoger y, ciertamente, en la Constitución se descubren disposiciones reconducibles a visiones contrapuestas.

Por ejemplo, las reformas constitucionales no optan entre una visión funcionalista, según la cual la satisfacción de exigencias de proximidad, subsidiariedad y participación mejora la eficacia y la eficiencia de políticas públicas, o comunitaria, que considera a las Regiones no tanto el modo de organizarse un ente en el interior de una organización estatal, cuanto el modo de organizarse en el territorio de una determinada comunidad, de una porción del pueblo, poseedora de identidad propia, del principio de autonomía. Así, en el texto de la Constitución se incluyen apoyos tanto a favor de un regionalismo homogéneo como diferenciado.

Además, el debate político que ha precedido a la aprobación de la ley constitucional 131/03 ha evidenciado una fuerte contraposición entre posiciones políticas e institucionales bastante diferenciadas: entre quienes eran favorables a un proceso de federalización y los que pretenden, por el contrario, una mera descentralización; entre partidarios de un regionalismo conflictual y partidarios de un regionalismo de integración. Tales divergencias no se han atenuado en la etapa de primeras aplicaciones de la reforma constitucional. Entre los diversos actores implicados en la aplicación de la reforma constitucional (Parlamento, Gobierno, Regiones, Corte Constitucional) se advierte la inexistencia de un sentimiento común sobre el destino final del proceso reformador.

Si, por un lado, la aprobación de la ley 131/2003 (Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la ley constitucional de 18 de octubre de 2001, número 3) parece indicar la voluntad de concluir el proceso abierto por el legislador constitucional; por otro lado, la presentación y discusión en el Parlamento de nuevas propuestas de revisión constitucional —alternativas a la experiencia del regionalismo aún consolidándose— convierten en incierto y confuso el escenario de referencia. Estamos ante una situación contradictoria que trae a la mente personajes míticos como Penélope o mitológicos como Sísifo.

³⁵ Cfr. A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003; R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione Europea ed autonomie regionali. Prospettive per una costituzione europea*, Torino, 2003; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2001; A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; C. AMIRANTE (a cura di), *Federalismo, sistemi regionali e governo locale in alcune esperienze europee*, Cosenza, 1986.

Aplicar la ley constitucional 3/2001 mientras la mayoría de gobierno parece determinada a afirmar una visión del regionalismo distinta y contrapuesta puede constituir una verdadera y propia fatiga de Sísifo. Por otro lado, la acción cotidiana de gobierno y las orientaciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional (para armonizar la novedad de la ley constitucional 3/2001 con el proceso de regionalización consolidado en el periodo 1970-2000) recuerdan al mito de la tela de Penélope.