

LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL ITALIANA

Pedro Pablo VANEGAS GIL

SUMARIO: I. *El Estado regional italiano*. II. *Antecedentes del proyecto de reforma*. III. *Trámite legislativo y resultados del referéndum*. IV. *Contenido de la reforma constitucional. Aspectos relevantes*. V. *Conclusión*.

I. EL ESTADO REGIONAL ITALIANO

Las formas tradicionales de repartición del poder entre el Estado y los entes territoriales que conocemos en el derecho comparado se traducen básicamente en tres modelos: el Estado unitario, que en la mayoría de los casos incorpora elementos de descentralización administrativa; el Estado federal y el Estado regional, que son los más significativos en cuanto a la descentralización política.¹

El Estado regional² se considera por buena parte de la doctrina como una forma de organización territorial intermedia entre el Estado unitario

¹ Véase de Vergottini, Giuseppe, *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, Edizioni Cedam, 1993, pp. 338 y ss; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 632 y ss; Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 99 y ss; AA.VV., *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*. VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

² Juan Ferrando Badía sostiene: “Este tipo de Estado, intermedio entre el *Estado unitario* y el *federal*, es semejante al que los constituyentes de la segunda República denominaron Estado *integral* y los legisladores y teóricos de la Constitución italiana del 47 han denominado Estado “regional”. *Teoría y realidad del Estado autonómico*, Madrid, Rata de Revista de Política Comparada, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, núm. III, invierno de 1980-1981, p. 38. También Biscaretti di Ruffia: “La Constitución, efectivamente (en el título V de la parte segunda) ha establecido un esquema genérico de ordenamiento regional que ha de adoptarse en todo el territorio estatal, con variaciones

y el federal, pero que si bien es cierto que éste se desarrolló en España desde 1931, el más sólido en la actualidad es el sistema italiana,³ adoptado con la Constitución de 1947,⁴ no obstante que las directrices con las cuales se desarrolla son bien distantes a los modelos delineados en la época constituyente o de los previstos a comienzos de los años 70.⁵ La creación de las regiones buscaba dar respuesta a las tendencias federalistas que se presentaron durante el período postunitario, y de cualquier modo era como el momento de transición hacia el pluralismo estatal que se convierte en solución óptima en la nueva organización administrativa.⁶ De esta manera la asamblea Constituyente adoptó una disposición de carácter general, incluida en los principios fundamentales (artículo 5) con el explícito reconocimiento de la autonomía local, y dedicó el Título V de la Parte Segunda a los entes locales, introduciendo a lado de los municipios y las provincias a las regiones como entes autónomos dotados de sus propios poderes y funciones según la Constitución.⁷

eventuales de escasa importancia, que han de insertarse, entonces, en los respectivos estatutos ordinarios de las mismas regiones”, *Derecho constitucional, cit.*, p. 654.

3 Véase Aguado Renedo, César, “Los estatutos de autonomía en Italia”, *Temas de derecho público*, núm. 49, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.

4 *Cfr.*, La Pergola, Antonio, “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 29. “La idea de región —para no complicar la perspectiva me detendré en este nivel de entes autónomos— fue introducida en la Constitución italiana por los legisladores que si bien manejaron varias fuentes, se inspiraron sobre todo en el ordenamiento de la Segunda República española en la que aquella recibió una primera y sugestiva actuación”. También Argoll Murgadas sostiene: “A lo largo de los trabajos de la Asamblea Constituyente se formularon varias tesis: desde la solución federal hasta la desconcentración, pasando por la autonomía política y la descentralización autárquica, puede decirse que se examinaron todas las posibilidades de dar una nueva ordenación a los poderes públicos. El debate para la institución de las regiones polarizó la Asamblea en dos posiciones: crear una entidad con autonomía legislativa, o bien establecer la región como eslabón de descentralización administrativa. Como fruto de la confluencia entre las dos tendencias, se atribuyó a las regiones una competencia legislativa, pero circunscrita por los principios establecidos por las leyes estatales...”. Argullol Murgadas, Enric, *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, pp. 54 y 55.

5 Véase Vandelli, Luciano, “Poteri locali”, *Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 113.

6 Véase Cuocolo, Fausto, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milán, Giuffrè Editore, 1988, p. 520.

7 *Ibidem*, p. 522.

En el modelo italiano, según el profesor De Vergottini, también hay elementos que pueden acercar el modelo constitucional hacia el modelo federal, entre otros por los siguientes:

- Las atribuciones de la Corte Constitucional para resolver conflictos de competencias entre el Estado y las regiones.
- La participación de las regiones en la formación de los órganos estatales (el Senado electo sobre la base regional).
- Iniciativa legislativa y constitucional de los consejos regionales.
- Nominación de delegados para la elección del presidente de la República.
- Concepto sobre la modificación de las circunscripciones regionales y la variación del número de regiones.
- Solicitudes de referéndum sobre leyes o proyectos de leyes constitucionales.⁸

Este modelo territorial fue objeto de profundas modificaciones, el 7 de octubre del año pasado, con la aprobación y posterior confirmación mediante referéndum de la ley constitucional sobre “el federalismo”.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE REFORMA

El tema del federalismo ha llamado la atención en Italia en los últimos 10 años dentro y fuera de las instituciones. En el transcurso de la última legislatura se presentaron a consideración del Parlamento cerca de veinte proyectos de reforma constitucional sobre el ordenamiento territorial. Muchos de ellos moderados, que preveían la modificación de uno o dos artículos, otros la modificación completa del Título V de la Constitución, y unos, quizás los más radicales, no sólo modificaban el título correspondiente sino también la parte orgánica e incluso los principios fundamentales.⁹ En efecto, algunos proyectos incluían la modificación del artículo 5 que define al Estado italiano en su fisonomía territorial, determinando con esto el reconocimiento de la forma federal del Estado; otros preveían

⁸ *Ibidem*, p. 344.

⁹ En la legislatura 1996-2001 el primer proyecto se presentó el 20 de enero de 1998 y el último el 23 de septiembre de 1999.

la modificación del Parlamento, en especial lo concerniente a la integración y elección de una de las Cámaras legislativas¹⁰ (Senado o Cámara de las regiones), así como la forma de integrar la Corte Constitucional (jueces designados por las regiones).¹¹ No obstante la mayoría de proyectos, incluido el del gobierno, se limitaron a reformar el Título V de la parte Segunda de la Constitución que regula el ordenamiento territorial.

En la elaboración del texto unificado por la Comisión Bicameral y sometido a consideración de las Cámaras se excluyeron en especial aquellas cuestiones relativas a la segunda Cámara, la integración de la Corte, el tema de los principios fundamentales e incluso se suprimió la modificación del epígrafe del mismo título (“Del ordenamiento federal de la República”) que se incluía en casi todos los proyectos. Estos temas resultaron controvertidos y en aras de favorecer la aprobación de la reforma se determinó dejarlos de lado para posteriores debates, con el apoyo mayoritario de las fuerzas políticas.

Por otra parte, esta reforma era necesaria para armonizar definitivamente el texto constitucional con las modificaciones al mismo Título por medio de la Ley Constitucional No. 1 de 1999¹² y las nuevas competencias legislativas que se desprenden de la expedición de la Ley 59 de 1997 que facultaba al gobierno para transferir a las regiones y a los entes locales una serie de funciones y competencias, tal como lo hizo mediante Decreto legislativo 143 de 1997 en materia de agricultura, pesca, caza, desarrollo rural, alimentación, entre otras.

10 El debate institucional para modificar el Senado en Cámara de las regiones o de la autonomía ya había sido planteado por la conferencia de presidentes regionales el 27 de enero de 1989. Véase Vandelli, Luciano, *op. cit.*, p. 121.

11 El más federal de los proyectos (C. 5948) disponía la expedición de una nueva parte orgánica de la Constitución que incluso transformaba a las actuales regiones en Estados federados, Parlamento federal y nuevas relaciones entre la Federación y los estados.

12 Mediante esta reforma constitucional se estableció la elección por sufragio universal y directo de los presidentes de las juntas regionales, quienes eran designados por el consejo regional. De la misma manera se modificó el trámite legislativo para la expedición de los estatutos de las regiones, eliminando la ratificación por ley de la República. Con la Ley Constitucional núm. 2 del 31 de enero de 2001 se dictaron las disposiciones concernientes a la elección directa de los presidentes de las regiones y provincias con estatuto especial.

III. TRÁMITE LEGISLATIVO Y RESULTADOS DEL REFERÉNDUM

El proyecto unificado de reforma inició su trámite correspondiente en la Cámara de Diputados donde fue aprobado en primera lectura el 26 de septiembre de 2000, en el Senado el 17 de noviembre del mismo año, y en segunda lectura y sin modificaciones el pasado 28 de febrero en la Cámara, y definitivamente el 8 de marzo en el Senado con 171 votos afirmativos, tres por el no y tres abstenciones.¹³ Un resultado que significaba una mayoría absoluta obtenida por la coalición de gobierno de entonces de centro-izquierda, pero por debajo de las dos terceras partes previstas para la segunda lectura,¹⁴ que implicaba que su entrada en vigor quedaría suspendida por los tres meses siguientes a su publicación, con el objeto de que una quinta parte de los miembros de una Cámara, quinientos mil electores o cinco consejos regionales solicitaran un referéndum popular. Es así como el 13 de marzo se presentan a la Corte de Casación dos solicitudes de convocatoria a referéndum por parte de senadores de centro-izquierda (ahora en la oposición después de haber perdido las elecciones políticas del 13 de mayo) que buscan la aprobación definitiva, y de centro-derecha, triunfadores de las pasadas elecciones, cuyo objetivo era la desaprobación de la misma.¹⁵

Desde entonces y hasta la fecha establecida para el referéndum se desencadenó una verdadera batalla política entre el gobierno y la opo-

¹³ El número de votos requerido para la aprobación era de 162 senadores. En esta votación no tomaron parte los senadores de centro derecha, mientras que la coalición de centro izquierda votó afirmativamente. Los senadores de Rifondazione Comunista se pronunciaron en contra.

¹⁴ Sobre la reforma constitucional, la Constitución italiana dispone lo siguiente: "Artículo 138. Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco consejos regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes".

¹⁵ La Corte Suprema de Casación, mediante providencia de 22 de marzo, declara que las dos solicitudes de referéndum sobre el texto de la Ley Constitucional se ajustan a la Constitución y a la ley. El 3 de agosto de 2001, el presidente de la República convoca al referéndum constitucional para el domingo 7 de octubre del mismo año.

sición, los primeros, en especial con el ministro para la Reforma Institucional, Ugo Bossi, el más contradictor de la reforma, públicamente llamaban a todos sus partidarios a votar negativamente el texto de la ley a o abstenerse, por considerar la reforma como un “falso federalismo” y anunciaban la presentación del proyecto sobre el “verdadero federalismo”, mientras que la oposición, en cabeza de Francesco Rutelli, ex candidato a Premier, hacía un llamado para la confirmación del texto de la ley. En últimas se hizo de la reforma una oportunidad de revanchismo político, acusaciones mutuas, divisiones al interior de la coalición de gobierno, una falta de información política sobre el mismo,¹⁶ un silenciamiento en la mayoría de los medios de comunicación que hacía presagiar un abstencionismo mayor del 80%,¹⁷ en el que también coadyuvaron los atentados terroristas de los Estados Unidos que hicieron que toda la atención girara sobre este hecho y relegará a un segundo plano la reforma federal.

Con este panorama, el pasado 7 de octubre los italianos fueron a las urnas para votar por primera vez en su vida republicana un referéndum constitucional,¹⁸ con el apoyo de la mayoría de los presidentes de las regiones, incluso de centro-derecha, de la asociación de provincias y la de municipios, entre otras. El gobierno, que había anunciado su neutralidad en el proceso electoral, llegó dividido a las elecciones: unos apoyaban el abstencionismo o el voto negativo, mientras otros dejaron la

¹⁶ Para Rutelli, líder del partido “Lulivo” de centro izquierda, una de las formas de sabotear la campaña electoral fue la obstrucción para que se integrara la Comisión Parlamentaria de Vigilancia de la RAI, con el objeto de impedir la campaña por la televisión pública sobre la reforma. Con la parálisis de esta Comisión se impedía que los ciudadanos conocieran la verdad sobre el federalismo, según la oposición, por cuanto ésta debería dictar el reglamento para la campaña electoral en la televisión pública. En cuanto a la televisión privada, la reglamentación la expide la Autoridad para la Garantía en las Comunicaciones, como en efecto lo hizo el 7 de agosto.

¹⁷ El referéndum constitucional previsto en el artículo 138 de la Constitución no establece un mínimo de participación de electores ni tampoco tiene previsto una mayoría aprobatoria, contrario a lo previsto para los referendos derogativos de leyes ordinarias, regulados por la Ley 352 del 25 de mayo de 1970, que establece una participación de mínimo el 50% de los electores.

¹⁸ Desde la entrada en vigor de la Constitución republicana el 1 de enero de 1948, el Parlamento ha expedido treinta y una leyes de revisión constitucional y otras leyes constitucionales. Once de ellas han introducido modificaciones al texto constitucional, cuatro con la sola mayoría absoluta pero en ningún caso había sido presentada solicitud para referéndum, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 138 constitucional.

libertad de voto a sus seguidores.¹⁹ Nuevamente los acontecimientos internacionales opacaron la trascendental fecha, debido a los ataques de Estados Unidos y los aliados a Afganistán, que se iniciaron el mismo día y mantienen la atención mundial.

Los resultados electorales favorecieron mayoritariamente al “sí”, con una abstención alta, pero en todo caso con una participación mayor a la esperada por el gobierno, que presagiaba una concurrencia no mayor del 20%.

Estos fueron los resultados:²⁰

Número de votantes	34%
Votos por el Sí	64.2%
Votos por el No	35.8%
Blancos y nulos	

La participación fue de 18 millones de italianos, afluencia superior a la registrada en el último referéndum abrogativo realizado el 21 de mayo de 2000, cuya participación fue del 32.5%.

Para las fuerzas que apoyaron la confirmación de la reforma es un buen resultado por las condiciones políticas internacionales y la escasa información sobre el mismo, mientras que el gobierno, si bien es cierto reconoce y respeta los resultados, mantiene su posición de presentar un nuevo proyecto sobre ordenamiento territorial.

IV. CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. ASPECTOS RELEVANTES

1. *Características generales*

El Título V de la Parte Segunda de la Constitución italiana, que regula lo relativo al ordenamiento territorial, está integrado por veinte artículos (114 a 133). La ley de revisión constitucional consta de 11 artículos, me-

¹⁹ A favor de la reforma: Lulivo, 8 presidentes de regiones de centro derecha, LUpi (Unión de Provincias) y el Anci (Asociación de Municipios). Voto en contra: Forza Italia, Liga del Norte, Rifondazione.

²⁰ Información tomada del periódico *La Repubblica* del 8 de octubre, en el sitio de internet <http://repubblica.it>

dante los cuales modificó siete artículos de la Constitución, le introdujo adiciones a dos de ellos y derogó seis del mismo texto constitucional, además dos artículos transitorios. Como se puede observar, se trata de una reforma del 75% de las normas sobre el ordenamiento territorial, que unida a las modificaciones de la Reforma Constitucional de 1999, y que en su oportunidad modificó 4 artículos del mismo Título,²¹ determina que en el periodo 1999-2001 cambió el 90% de las normas que sobre ordenamiento territorial tiene la Constitución (18 artículos de veinte). Constituye, como se puede apreciar, la reforma más radical a la Carta Política desde su entrada en vigencia en enero de 1948. Las dos normas que se mantienen sin ninguna modificación son los artículos 131 que enumera las veinte regiones italianas,²² y el artículo 133 sobre la modificación o establecimiento de nuevas provincias.

2. *Las competencias legislativas*²³

Quizás uno de los aspectos más importantes de la reforma es la reelaboración del artículo 117 constitucional, que regulaba el tema de la potestad legislativa.²⁴ El anterior texto indicaba taxativamente cuáles eran las materias en las que las regiones tenían competencia para dictar normas legislativas²⁵ dentro de los límites de los principios fundamentales

21 Uno de los artículos modificados en aquella oportunidad fue el artículo 123 sobre los estatutos regionales. A este artículo le fue adicionado un inciso, sobre los Consejos de Autonomía Local, con la Reforma Constitucional del 2001.

22 Con la Ley Constitucional núm. 3 de 1963 se modificó el artículo 131, con la Constitución de la región de Molise.

23 Véase Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 773, quien pone de presente la necesidad de establecer con toda claridad el reparto de estas competencias. “La distribución de competencias es el núcleo central de la ordenación jurídica de todo Estado políticamente descentralizado. No hay Estado organizado de esta manera que pueda funcionar sin que esté expresamente previsto un reparto competencial entre el Estado o Federación y las unidades territoriales menores que en él se integren... ya que de lo contrario el conflicto sería permanente y la inseguridad jurídica extrema”.

24 “En los Estados regionales y autonómicos existe un ordenamiento constitucional: un único Poder Constituyente, pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas”. Badía, Juan Ferrando, *Teoría y realidad del Estado autonómico*, op. cit., p. 36.

25 Este sistema de atribución de competencias, según Antonio La Pergola es bastante *sui generis* en el caso italiano. Sostenía: “El criterio con el que se enumeran las competencias en nuestro sistema es el de asignar a la región unas competencias tasadas. Por

de las leyes de la República. Establecía que dichas materias podrían ampliarse por medio de ley constitucional. La cláusula general de competencia radicaba en cabeza del Parlamento.²⁶

El nuevo precepto delinea una diversa articulación de las funciones legislativas,²⁷ innovando desde muchos puntos de vista y elevando al nivel constitucional el traslado de funciones que ya estaba en cabeza de las regiones por vía legislativa, mediante la expedición de la Ley 59 de 1997 arriba mencionada.

En primer lugar establece que la potestad legislativa la ejercen el Estado y las regiones dentro de los límites de la Constitución, el ordenamiento comunitario y las obligaciones internacionales y no supeditada a la ley del Estado, como lo establecía la anterior norma. Se introduce en el artículo la distinción, de tipo alemán,²⁸ entre legislación exclusiva y legislación concurrente, reservando a competencia exclusiva del Estado un listado de materias que se enuncian en el segundo inciso del artículo. En el tercer inciso se establece la legislación concurrente, a la que se le incluye la fórmula tradicional que establece que le corresponde al Estado la determinación de los principios fundamentales, mientras que su desarrollo corresponde a la legislación de las regiones. El cuarto inciso contiene el principio de competencias primarias o residuales, que establece que la potestad legislativa de aquellas materias que no se encuentren enunciadas en la potestad exclusiva del Estado ni aquella concurrente

lo que puedo saber, este mismo criterio no se utiliza en ningún otro sistema...” (La Pergola, Antonio, “La técnica constitucional de la autonomía...”, *cit.*, nota 4, p. 36)

26 Sostiene Badía: “En el Estado autonómico los órganos estatales y los regionales participan en el ejercicio de la potestad legislativa. De ahí que sea necesario un reparto de competencias que agote y comprenda el entero campo de la legislación”, y más adelante señala que existen repartos horizontales y verticales de competencias legislativas, y que de estos últimos se desprenden competencias exclusivas, complementarias e integrativas, *Teoría y realidad del Estado autonómico, cit.*, p. 37.

27 En cuanto a la asignación de competencias normativas generalmente se encuentran dos modelos, según La Pergola: el primero, enumerar taxativamente las competencias del Estado central, como sucede en los estados federales más antiguos (Estados Unidos y Suiza), y el otro más frecuente es el de enumerar las competencias del Estado central, y a renglón seguido las competencias de los entes autónomos. *Cfr.*, La Pergola, Antonio, “La técnica constitucional de la autonomía...”, *cit.*, nota 4, p. 37.

28 La ley fundamental de Bonn, en sus artículos 75 y siguientes, establece la distinción entre competencias exclusivas del Estado y las competencias concurrentes entre el Estado y los *Länder*.

corresponde a las regiones sin más límite que la Constitución, Ordenamiento Comunitario y a las obligaciones internacionales.

Legislación exclusiva

Materias enunciadas taxativamente en el artículo, cuya legislación corresponde de manera exclusiva al Estado así como la potestad reglamentaria, salvo la delegación a las regiones.

- Política exterior y relaciones internacionales del Estado, y del Estado con la Unión Europea.
- Inmigraciones.
- Relaciones entre la República y las confesiones religiosas.
- Defensa y Fuerzas Armadas, seguridad del Estado, armas, municiones y explosivos.
- Moneda, tutela del ahorro, mercados financieros, tutela de la competencia, etcétera.
- Organos del Estado y leyes electorales, referendos estatales, elecciones del Parlamento europeo.
- Ordenamiento y organización administrativa del Estado y de los entes públicos nacionales.
- Orden público y seguridad.
- Nacionalidad, estado civil y registro de las personas.
- Jurisdicción y normas procesales, ordenamiento civil y penal, justicia administrativa.
- Determinación de niveles esenciales para la prestación de servicios
- Normas generales sobre educación.
- Asistencia social.
- Legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas.
- Aduanas, protección de fronteras y prevención de epidemias.
- Pesas, medidas, determinación del tiempo, información estadística, obras del ingenio.
- Tutela del ambiente, ecosistema y de los bienes culturales.

Legislación concurrente

La potestad legislativa corresponde a las regiones salvo para la determinación de los principios fundamentales, que se encuentra reservada a la legislación del Estado.

Relaciones internacionales y con la Unión Europea de las regiones, comercio exterior, tutela y seguridad del trabajo, profesiones, investigación científica y tecnológica, tutela de la salud, alimentación, ordenamiento deportivo, protección civil, gobierno del territorio, puertos y aeropuertos civiles, grandes redes de transporte y navegación, ordenamiento de las comunicaciones, producción, transporte y distribución nacional de energía, valorización de bienes culturales y ambientales y promoción de las actividades culturales, cajas de ahorro, cajas rurales, oficinas de crédito de carácter regional, entidades de crédito inmobiliario y agrario de carácter regional.

Legislación residual

Legislación reservada a las regiones no limitada a principios fundamentales de la legislación estatal.

Todas aquellas materias no comprendidas en la legislación exclusiva del Estado ni la concurrente.

De acuerdo con esta nueva interpretación del artículo, las competencias legislativas regionales resultan mucho más extensas respecto al anterior artículo. No obstante la enunciación de las materias de competencia exclusiva parece ser bastante excesiva, sobre todo con referencia a sectores donde el mantenimiento de la competencia estatal resulta incompatible con un moderno concepto autonómico, como por ejemplo las materias sobre el ordenamiento de los entes locales y el de tutela del ambiente y de los bienes culturales.²⁹

En cuanto a la potestad reglamentaria, el mismo artículo previene que ésta corresponde al Estado en las materias de competencia legislativa exclusiva, salvo delegación a las regiones, y que en las demás materias dicha función corresponde a las regiones. También se encuentra previsto que los municipios, provincias y ciudades metropolitanas tengan potestad

²⁹ *Cfr.*, La Pergola, Antonio, “La técnica constitucional de la autonomía...”, *cit.*, nota 4, p. 35: “De todas formas, tanto en nuestro caso como en el Estado federal, la técnica de distribución de competencias es una de las más difíciles y complicadas. El constituyente tuvo que encontrar el punto justo de conciliación y equilibrio entre exigencias opuestas: de un lado, la exigencia de la rigidez sin la cual no hay certeza en las competencias; del otro lado, la exigencia de la flexibilidad, gracias a la cual se abre el camino de evolución del sistema”.

reglamentaria en cuanto a la organización y desarrollo de las atribuciones a ellos conferidas.

3. *Eliminación de institutos con impronta centralista*

Otro de los aspectos importantes de la reforma es la eliminación de aquellas normas constitucionales de sello centralista que se referían a los controles de legitimidad sobre los actos de las regiones y los entes locales, aquellas relativas al comisario de gobierno y a las circunscripciones de descentralización administrativa del Estado en la periferia. En consecuencia se derogaron los artículos 124, 125(1), 129 y 130.

El nuevo texto del artículo 127 suprime el complejo control previo que ejercía el gobierno sobre las leyes regionales y confiere a la Corte Constitucional el papel de garante en el respeto recíproco del Estado y las regiones en cuanto a sus competencias legislativas.³⁰ El artículo tiene previsto que cuando el gobierno considere que una ley regional excede las competencias de las regiones podrá promover cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional, y lo propio cuando la región considere que la ley o un acto con fuerza de ley del Estado o de otra región lesione su esfera de competencia, podrá también promover cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional.

4. *Regionalismo diferenciado*

La modificación del artículo 116 introduce el regionalismo diferenciado, que significa la posibilidad que tienen las regiones para “negociar” con el Estado formas y condiciones particulares de autonomía que inciden sobre todo en el plano administrativo y financiero, pero que también pueden entenderse desde el plano legislativo. En la esfera de las competencias legislativas, una autonomía diferenciada permitirá el traslado de competencias concurrentes a aquellas primarias, por ejemplo, y de la misma manera que las competencias legislativas exclusivas del Estado en materia de la organización de la justicia de paz, educación, tutela del ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales puedan

³⁰ La eliminación del control previo de legalidad ya se encontraba consagrada respecto de los Estatutos de autonomía, con la modificación al artículo 123 de la Constitución, mediante la Ley Constitucional núm. 1 de 1999.

ser atribuidas a las regiones,³¹ La decisión se adopta mediante una ley aprobada por las dos Cámaras con mayoría absoluta de sus miembros, previa iniciativa de la región, y sobre la base del acuerdo entre el Estado y la región interesada. La aplicación de este artículo permitirá que aquellas regiones con una elevada capacidad de gobierno puedan tener el mismo régimen de las regiones con estatuto especial y conducir gradualmente a la superación de la distinción entre estatutos regionales especiales y ordinarios.³²

5. *Las funciones administrativas y el principio de subsidiariedad*

En la nueva redistribución de las competencias administrativas el municipio resulta fortalecido. En efecto, cambia la regla general que establecía que las funciones administrativas se encontraban en cabeza de las regiones en todos los sectores en los que aquéllas gozan de competencia legislativa primaria o compartida.³³ El nuevo artículo 118 prevé que las funciones administrativas son atribuidas a los municipios, como ente más próximo a los ciudadanos y a las personas, y por excepción pueden ser conferidas a las provincias, ciudades metropolitanas, regiones y al Estado, con el objeto de asegurar el ejercicio unitario sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y proporcionalidad, además establece mayores espacios a la sociedad civil en la gestión de los servicios públicos.

³¹ El artículo 116 contiene el reconocimiento de autonomía especial a cinco regiones italianas (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta). Con la reforma constitucional se adiciona un inciso relativo al reconocimiento constitucional de autonomía a las provincias de Trento y de Bolzano, y el último inciso prevé la autonomía diferenciada.

³² Con la expedición de la Constitución se reconoció un trato especial para unas regiones, ya por sus particularidades geográficas, lingüísticas o por su desarrollo económico. La especialidad en su autonomía consiste, entre otros, por la adopción de sus estatutos, que deben ser aprobados por el poder constituyente estatal a través de leyes constitucionales, mayor relevancia y extensión de sus competencias legislativas, participación en los impuestos estatales recaudados en la región. *Cfr.*, Argullol Murgadas, Enric, *La vía italiana a la autonomía regional*, *cit.*, nota 4, pp. 61 y 62.

³³ Véase *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, *cit.*, p. 256.

6. *Mayor autonomía financiera o federalismo fiscal*

El nuevo artículo 119 introduce normas muy significativas que establecen algunos principios nuevos en materia de finanzas territoriales. En efecto, este nuevo precepto introduce el federalismo fiscal al establecer que “los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones tienen autonomía financiera de ingresos y de gastos” sin necesidad de ley estatal como lo establecía la anterior norma. Además el artículo establece el principio de la territorialidad del tributo, que significa que entes locales participan de los ingresos tributarios nacionales generados en su propio territorio, además de la facultad de establecer e imponer tributos propios. Pero en este tema no desaparece por completo el Estado que es llamado, por medio de una ley ordinaria, a constituir un Fondo de Distribución Equitativa para aquellos territorios con menor capacidad fiscal por habitante, con el objeto de financiar integralmente las funciones públicas a ellos atribuidas. Por otra parte, el Estado tiene también la tarea de remover los obstáculos económicos y sociales que impidan el efectivo ejercicio de los derechos, para lo cual destinará recursos especiales a favor de determinados entes locales.

7. *Igualdad constitucional de los distintos entes territoriales*

Con la nueva redacción del artículo 114 todos los entes territoriales menores reciben un reconocimiento en cuanto a su dignidad político-constitucional, es decir, los entes locales vienen definidos directamente por la Constitución y no reenviados a ley ordinaria ni mucho menos a leyes regionales.³⁴ Los entes locales son los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y se encuentran dotados de autonomía, con

³⁴ En cuanto a los entes territoriales menores el profesor Paolo Biscaretti di Ruffia sostiene: “En Italia los dos entes territoriales menores reconocidos por el estatuto Albertino eran los municipios y las provincias... La Constitución italiana —a diferencia de lo que hemos visto que ocurre con las regiones— ha dedicado sólo muy pocos preceptos a las provincias y a los municipios. Efectivamente, en el artículo 114 ha afirmado solamente que: “la República se reparte en regiones, provincias y municipios”, especificando, luego, en el artículo 128, que son “entes autónomos”, “en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la República, que determinan sus funciones”. *Derecho constitucional, cit.*, p. 691. También *cfr.*, Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional, cit.*, nota 1, p. 135.

sus propios estatutos, poderes y funciones, según los principios fijados por la Constitución.³⁵

8. Otros aspectos relevantes de la reforma

- Reconocimiento constitucional de Roma como capital de la República y su ordenamiento será regulado por Ley del Estado,³⁶ tal como sucede con la mayoría de las capitales del mundo, cuyo régimen político y administrativo son regulados por leyes especiales.
- Igualdad de los hombres y las mujeres: imperativo para que las regiones remuevan los obstáculos que impidan la plena igualdad de hombres y mujeres, así como la promoción igualitaria a cargos electivos.
- Consejo de las autonomías locales que será creado en cada región como órgano de consulta entre las regiones y los entes locales.
- Los entes locales en la comisión parlamentaria: una norma transitoria establece que los reglamentos de las Cámaras puedan prever la participación de representantes de las regiones, las provincias autónomas y de los entes locales en la Comisión Parlamentaria para las cuestiones regionales.

V. CONCLUSIÓN

El profesor La Pergola sostenía que el Estado regional italiano se encontraba entre dos posibles líneas de desarrollo: por un lado, el de un Estado descentralizado con un pasado de centralización burocrática, y por el otro, el Estado federal.³⁷ Hacia esta última línea apunta esta

³⁵ El anterior artículo 114 establecía que la división general del territorio era en regiones, provincias y municipios; el artículo 115 establecía que las regiones estaban constituidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias, y el 128 se refería a las provincias y municipios como entidades autónomas en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República. Con la nueva redacción se integran las tres disposiciones en un solo artículo (114) mientras que los dos restantes son derogados (artículo 9 de la ley constitucional).

³⁶ En la actualidad existen propuestas de darle el carácter de región a Roma, con el fin de que pueda gozar de poderes legislativos, propios de cualquiera de las regiones ordinarias.

³⁷ *Cfr.*, La Pergola, Antonio, “La técnica constitucional de la autonomía...”, *cit.* nota 4, p. 35.

reforma constitucional que se acaba de producir en Italia. Marca el camino de la evolución en sentido federal de la estructura del Estado. Una reforma ampliamente conocida en Italia con el rótulo de “federalista” y que sin embargo en ninguna de sus disposiciones utiliza esta palabra. No obstante, es claro que se asimila a esta forma de Estado, especialmente con la reordenación de las competencias legislativas. Pero tampoco podría pensarse en una adopción, en estricto sentido, de forma de Estado federal, en primer lugar porque faltaría la adecuación de la parte orgánica a esta nueva forma de organización territorial además del reconocimiento expreso que implicaría la modificación del artículo 5 de los principios fundamentales,³⁸ que se constituye en la norma clave para entender el sistema de las autonomías, por cuanto fija dos principios que se integran recíprocamente: el principio de unidad e indivisibilidad de la República y el principio de las autonomías locales que el Estado debe reconocer y promover.³⁹

Se avecinan nuevos vientos de reforma: por un lado, la tan anunciada *devolution* del gobierno Berlusconi, pregonando el verdadero federalismo, que de cualquier manera deberá seguir los mismos principios que orientaron esta reforma, además que necesitará bastante tiempo para una nueva modificación sobre esta materia. Por otro lado, la discusión que se adelantará en el Parlamento sobre las propuestas de reforma de la parte orgánica de la Constitución que se acaban de presentar, en especial lo que tiene que ver con la institución del Senado de las regiones⁴⁰ y la nueva composición de la Corte Constitucional, cuyo objeto será com-

³⁸ El profesor Giuseppe de Vergottini enuncia algunas de las diferencias entre el Estado federal y el regional. Por ejemplo: 1) La autonomía constitucional de los estados miembro, que no se presenta en el Estado regional; 2) los criterios de distribución de competencias; 3) la existencia de una segunda Cámara de representación de los intereses regionales; 4) participación en los procedimientos de revisión constitucional y 5) titulares de funciones jurisdiccionales. Sin embargo, considera el profesor Vergottini, que estos argumentos para establecer una diferencia cualitativa entre modelos de estado regional y federal, pareciera que carecen de fundamento, Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato...*, cit., pp. 338 y 339.

³⁹ Véase Cuocolo, Fausto, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè Editore, 1988, p. 517.

⁴⁰ “...El auténtico federalismo es aquel que consiente que los entes locales penetren de algún modo en la estructura del Estado, estén representados en ciertos órganos de las Cámaras o sean oídos antes de que el Estado lleve a cabo determinadas opciones que, después afectarán a su esfera de competencia, tanto más si la comprimen o si amenazan con vaciarla”, La Pergola, Antonio, *op. cit.*, nota 4, p. 40.

pletar la reforma federal, así como la modificación pertinente de los respectivos estatutos de autonomía de las regiones y la adecuación normativa de la misma reforma, que se espera no permanezca en el papel durante otros veinte años como sucedió con el modelo regional.⁴¹

Quisiera terminar citando nuevamente al profesor Antonio La Pergola, cuyas palabras, si bien es cierto fueron pronunciadas hace un par de años, adquieren una vigencia incontrastable frente a este nuevo panorama constitucional: *El federalismo se halla por doquier en continua evolución. La distancia que le separaba de los sistemas regionales se ha ido acortando.*⁴²

⁴¹ Véase Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 101.

“Transcurrieron desde entonces otros veintidós años para que las quince regiones con estatuto ordinario pudieran iniciar su funcionamiento, dado que las Cámaras habían procedido con extrema lentitud para aprobar las leyes necesarias a tal fin”. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 655.

⁴² *Ibidem*, p. 35.