

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL ITALIANA

I. EL NACIMIENTO DEL ESTADO ITALIANO

El Estado italiano aparece, desde un punto de vista institucional, con la Ley de 17 de marzo de 1861 que le atribuye a Vittorio Emanuele II el título de Rey de Sardeña y a sus sucesores, el de Rey de Italia. Este es el nacimiento jurídico del Estado italiano. Dada la flexibilidad de este texto, fue posible el paso de una monarquía constitucional pura a una monarquía parlamentaria, con inspiración anglosajona. El primer Parlamento del Estado unitario italiano data de 1861.

Tras los avatares políticos que llevaron a muchos Estados europeos a la Primera Gran Guerra y debido, en parte, a la debilidad ya indicada de este Estatuto Albertino, el Estado italiano se vio desviado hacia un régimen autoritario de la mano del dictador Mussolini, donde las libertades públicas fueron eliminadas, la Cámara de los Diputados abolida y sustituida por la *Camera dei fasci e delle corporazioni*¹. A pesar de todo lo anterior, el Estatuto Albertino nunca fue abolido expresamente.

Adriana Bonezzi es licenciada en Derecho (Universidad San Pablo-CEU)

¹ “*La Camera dei Fasci e delle corporazioni*” fue el órgano consultivo que sustituyó al Congreso de los Diputados desde 1939 a 1943. Instituida por el Gran Consiglio del Fascismo con la autorización de Congreso y Senado, aunque este último quedó bajo la influencia del Rey. Los casi seis-cientos miembros no eran elegidos por el pueblo sino por el Partido Nacional Fascista y por el Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Abolida mediante decreto en el año 1943.

En 1943, Mussolini perdió el poder y el Rey Vittorio Emanuele III nombró a Pietro Badoglio, militar y senador, presidente del *Consiglio dei Ministri*, presidente de un gobierno que devolvió las libertades del Estatuto mediante el denominado “régimen transitorio” de cinco años que terminó con la entrada en vigor de la nueva Constitución. Los partidos antifascistas, que habían vivido en la clandestinidad, reunidos en el Comité de Liberación Nacional, estaban decididos a modificar radicalmente las instituciones hasta lograr fundar un Estado democrático. De este modo, no fue posible seguir aplicando el Estatuto Albertino. Ese mismo año, se convocó una Asamblea Constituyente para la redacción de un nuevo texto constitucional.

Seis años después de la II Guerra Mundial y tras la dictadura, el 2 de junio de 1946, el pueblo italiano elegía como nueva forma de Estado la República y el Rey fue obligado a exiliarse. Se desarrollaron a un tiempo las elecciones a la Asamblea Constituyente y el referéndum institucional con la participación del 89% de los electores obteniéndose una mayoría del 54,30% a favor de la República, frente al 45,70% de la Monarquía².

CUADRO 1

Elecciones a la Asamblea Constituyente (1946)

	Total	%
Inscritos	28.005.449	
Votantes	24.947.187	89,10 (sobre censo total)
Votos válidos	23.437.143	93,95 (sobre votos emitidos)
Votos nulos o blanco	1.509.735	6,05 (sobre votos emitidos)
Abstenciones	3.058.262	10,90 (sobre votos emitidos)
	Votos	%
MONARQUÍA	10.718.502	45,70
REPÚBLICA	12.718.641	54,30
Blancos/nulos	1.509.735	
Total votos válidos	23.437.143	100,00

Con este plebiscito de junio de 1946 se abría una nueva fase en la Historia de Italia: ya no existía el cargo de monarca hereditario, sino el de presidente democráticamente elegido con un mandato determinado. El sueño de

² [http:// www.monarchia.it/referendum](http://www.monarchia.it/referendum).

Mazzini y los hombres del *Risorgimento* se había cumplido: Italia se había convertido en una República con una Constitución democrática, redactada y aprobada por una Asamblea constituyente y elegida por el pueblo soberano.

La Constitución Italiana de 1948 fue aprobada mediante el conocido *compromiso constitucional*, consistente en el conjunto de concesiones políticas y de resultados recíprocos entre todas las fuerzas políticas existentes, lo que permitió el alumbramiento del texto constitucional. Fue aprobada el 22 de diciembre con 453 votos a favor frente a 62 en contra y entró en vigor el 1 de enero de 1948.

Se trata de una Constitución escrita, rígida y larga, en la que se plasma la tendencia de compromiso de sus autores. La Constitución acentúa derechos sociales, económicos y sus garantías y otorga una clara confianza al funcionamiento del sistema parlamentario, dado que el bicameralismo italiano es casi perfecto, y no imperfecto, como es el caso español. En ella no faltan importantes reconocimientos a libertades individuales y sociales, así como el diseño de la nueva planta territorial del Estado.

El Estado regional italiano³ nace como una innovación del texto constitucional de 1947. Encuentra sus raíces en la Historia del país desde la Unificación en 1861 y su impulso histórico fue el movimiento teórico del *Risorgimento*, donde se presentó una propuesta de Estado regional de la mano de Mazzini⁴, Cavour⁵ y Minghetti. La tendencia descentralizadora y regional en Italia viene acentuada por la clara conciencia del desequilibrio existente entre las regiones del Norte y del Sur. El problema del atraso secular en lo económico y en lo social de la parte meridional del país, conocida como *mezzogiorno*, hizo que algunos políticos, como Cattaneo⁶, considerasen que la solución pudiese venir de la mano del establecimiento progresivo del federalismo.

³ La idea del “*Regionalismo*” fue propuesta, por primera vez, por Minghetti (1818-1886), tras la unificación nacional de Italia. Minghetti fue ministro dei *Lavori Pubblici* en 1848.

⁴ Revolucionario y patriota italiano, famoso por la creación de la “*Giovane Italia*” (Joven Italia) para luchar contra el dominio austriaco y promover la unidad de Italia.

⁵ Nacionalista italiano defensor de la unidad de Italia bajo la Monarquía liberal.

⁶ Federalista italiano nacido en Milán (1801-1869) defensor del federalismo como una tendencia natural del país y que en 1850 escribió: “*Italia es física e históricamente federal*”.

De una manera un tanto superficial, el Estado regional se considera como un modelo de Estado intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal. Tal vez más cercano a nuestro Estado autonómico, el Estado regional es una forma intermedia de descentralización del poder, aunque no son comparables las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en España con las de las Regiones italianas. Por ello, es necesario esclarecer qué finalidad tienen estos procesos de descentralización descritos, si buscan transferir el poder del Estado a entes descentralizados manteniendo normas y mecanismos que hagan el Estado viable o, si en el fondo, los procesos citados están abocados a crear, en un periodo más o menos largo de transición, como resultado de los mismos, un Estado federal o, incluso, una Confederación de Estados.

La Constitución Italiana ha configurado una fórmula de compromiso entre autonomía administrativa y autonomía política. Italia está subdividida en veinte Regiones, agrupadas en cinco grandes zonas geográficas: Occidental (*Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d' Aosta*), Oriental (*Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto*), Central (*Abruzzo, Lazio, Marche, Molise, Toscana, Umbria*), Meridional (*Basilicata, Calabria, Campania, Puglia*) e Insular (*Sardegna, Sicilia*).

Las Regiones italianas son entes públicos territoriales dotados de autonomía legislativa, existiendo, a primera vista, dos tipos de regiones o de autonomía regional: “especiales” o de estatuto especial (establecidas en el artículo 116 del texto constitucional italiano: *Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Valle d' Aosta*) y “ordinarias” o de estatuto ordinario (todas las demás Regiones). Además de esta división binaria, la doctrina considera una tercera forma de autonomía regional, como abordaremos con posterioridad.

II. PRINCIPALES HITOS DEL MODELO REGIONAL ITALIANO

Durante la pasada legislatura –la décimotercera– presidida por Massimo D'Alema y Giuliano Amato, en el periodo que va de 1999 y 2001, y bajo un gobierno de centro izquierda protagonizado por la coalición política

L'Ulivo (El Olivo), el Parlamento italiano aprobó, con el apoyo del centro derecha, entonces en la oposición⁷, tres importantes leyes constitucionales que modificaron profundamente el régimen constitucional de las Regiones: la Ley constitucional 1/1999 de 22 de noviembre, la Ley Constitucional 2/2001 de 31 de enero y la Ley Constitucional 3/2001 de 18 de octubre de modificación del título V de la parte segunda de la Constitución, que amplió la autonomía estatutaria de las Regiones y fijó nuevos principios referentes a la forma de gobierno regional, extendió a las Regiones con Estatuto especial las novedades de la ley 1/1999 y, finalmente, revisó todo el título V de la segunda parte de la Constitución.

Las Regiones de Estatuto ordinario, por su parte, han abordado un profundo proceso de reforma que ha llegado a calificarse por algunos profesores como Tania Groppi incluso de *fase constituyente regional*, lo que entre 2003 y 2005 ha contribuido a la redacción de nuevos Estatutos (*Umbria, Emilia-Romagna*) no exentos de conflictos constitucionales⁸. Esta reforma, basada en el que hoy se denomina *federalismo de ejecución*, gustó hasta tal punto a la izquierda más federalista, deseosa de superar el tradicional centralismo italiano y la posición de los antifederalistas, que dio un voto de confianza a la misma en pro de su aplicación efectiva.

Paralelamente a la citada reforma, en el escalón no constitucional se presentó una importante modificación de legislación ordinaria sobre diversos aspectos de la forma del Estado regional italiano, tales como la distribución de competencias administrativas, el ordenamiento de entes locales, la simplificación de la organización de los ministerios, la regulación de los funcionarios públicos, y el sistema de las relaciones intergubernamentales. Como se ha dicho, en el 2001 las regiones italianas vieron incrementar notablemente sus competencias legislativas establecidas en el artículo 117 del texto constitucional: las materias que no recogía este artículo eran de competencia es-

⁷ Situación política conocida en Italia como "*bipartisan*", en la que derecha e izquierda se ponen de acuerdo en los procesos legislativos más importantes dejando de lado concepciones políticas encontradas y haciendo primar el "deber de Estado".

⁸ T. Groppi, "*I nuovi statuti delle Regioni, verso il Federalismo, normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*", il Mulino, Bologna, 2004.

Sentencia del Tribunal Constitucional Italiano núm. 204 de 2002.

tatal exclusiva que, tras la reforma, han pasado a ser de competencia exclusiva regional. Este artículo citado recoge, como en la Constitución Española, una lista de competencias sometidas a potestad legislativa estatal, otra de competencias concurrentes, así como las competencias no exclusivas del Estado o no sometidas a legislación concurrente que pasan a ser de potestad exclusiva regional.

III. LA *DEVOLUTION*

La iniciativa más importante de revisión constitucional producida en Italia y sometida hace escasos meses a referéndum, es la conocida como *Devolution*, encaminada esencialmente a redefinir las competencias del Estado y las Regiones. Este término anglosajón es usado en Italia para indicar la atribución de competencias de algunas materias del Estado a las Regiones, término que se ha tomado prestado de los procesos autonómicos de Escocia y Gales.

Dicha reforma habría supuesto, si hubiera sido aprobada, la modificación de al menos 50 artículos de la Constitución Italiana a favor de una República federal con un poder ejecutivo mucho más fuerte. En aplicación del principio de subsidiariedad, pretendía la atribución de derechos y deberes relacionados con la gestión de materias objeto de dicho proceso a órganos del Estado más cercanos a los ciudadanos que se beneficiarían de los mismos. Las modificaciones fundamentales planteadas por la propuesta de reforma de la *Devolution*, sometidas a referéndum y posteriormente rechazadas, fueron:

- Transformación del Senado actual en un Senado *federal* de la República, representante de los intereses territoriales.
- Notable reducción del número de los parlamentarios.
- Fortalecimiento de la primacía de la Cámara Baja en el ejercicio de la potestad legislativa frente al Senado.
- Protagonismo más específico de la oposición en el Congreso y de las minorías en el Senado.

- Introducción de un bicameralismo imperfecto.
- Mayor número de competencias exclusivas a las Regiones, dejando al Estado sólo algunas tareas concretas descritas en la Constitución.
- Modificación de las modalidades de elección y funciones del Presidente de la República.
- Sustitución del presidente del Consejo de Ministros con un *Primo Ministro* con poderes reforzados, como *Capo del Governo*, elegido directamente por los electores.
- Modificación de la composición de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional) y democratización de las reformas constitucionales mediante el uso de referéndum.
- Inclusión de una “cláusula de interés nacional”, en caso de conflicto entre intereses regionales y nacionales, así como una “cláusula de supremacía” del Estado Italiano en caso de falta de emanación de leyes por parte de las regiones.
- *Status especial de autonomía de Roma*, como capital de la República.

La frustrada reforma preveía la concesión de atribuciones competenciales exclusivas a las Regiones en materia de asistencia y organización sanitaria, de organización y gestión educativa, en la definición de partes específicas de los programas educativos, en policía administrativa regional y local, así como en cualquier otra materia que no estuviera expresamente reservada a la legislación estatal.

Este proyecto de reforma, polémico y discutido en Italia, fue aprobado por el Senado el 16 de noviembre de 2005, y con la luz verde del Parlamento para la reforma constitucional, fue sometido a Referéndum confirmatorio celebrado los días 25 y 26 de junio de 2006, siendo rechazado de manera amplia y concluyente. (Ver cuadros siguientes).

El referéndum sobre estos cambios fue la tercera cita de los italianos con las urnas en un año, 2006, después de las elecciones generales celebradas el 8 y 9 de abril y las municipales del 28 y 29 de mayo.

CUADRO 2

Resultados del Referéndum

	Total	%	
Inscritos en listas	47.160.264	-	
Votantes		52,30 (sobre nº Electores)	
Votos válidos	25.753.641	- (sobre nº Votantes)	
Votos nulos o en blanco	-	- (sobre nº Votantes)	
Abstenciones	-	47,70 (sobre nº Inscritos)	
TOTALES		Votos	%
SÍ	SÍ	9.962.348	38,68
NO	NO	15.791.293	61,32
Blancos/ nulos		-	-
Total votos válidos		25.753.641	100

TOTALES Y DETALLE	SÍ	NO
Italia + Extranjero	38,7 %	61,3 %
Italia	38,3 %	61,7 %
Italia septentrional	47,4 %	52,6 %
Piemonte	43,4%	56,6%
Valle d'Aosta	35,7%	64,3%
Lombardia	54,6%	45,4%
Trentino-Alto Adige	35,3%	64,7%
Provincia autónoma de Bolzano	23,6%	76,4%
Provincia autónoma de Trento	42,6%	57,4%
Veneto	55,3%	44,7%
Friuli-Venezia Giulia	49,2%	50,8%
Liguria	37,0%	63,0%
Emilia-Romagna	33,5%	66,5%
Italia central	32,3 %	67,7 %
Toscana	29,0%	71,0%
Umbria	31,3%	68,7%
Marche	33,9%	66,1%
Lazio	34,5%	65,5%
Italia meridional	25,2 %	74,8 %
Abruzzo	33,3%	66,7%
Molise	28,3%	71,7%
Campania	24,6%	75,4%
Puglia	26,6%	73,4%
Basilicata	23,1%	76,9%
Calabria	17,5%	82,5%
Italia insular	29,4 %	70,6 %
Sicilia	30,1%	69,9%
Sardegna	27,7%	72,3%
Extranjero	52,1 %	47,9 %
Europa	45,3 %	54,7 %
América meridional	62,9 %	37,1 %
América septentrional y central	52,8 %	47,2 %
Asia, África, Oceanía, Antártida	53,4 %	46,6 %

Fuente: Ministero dell' Interno. <http://www.interno.it/>

Este proyecto federalista de reforma de la Constitución Italiana fue promovido sobre todo por la *Lega Nord*, liderado por Umberto Bossi, y pretendía cerrar la reforma del año 2001 planteándose como la “hora de la verdad” de lo regulado con anterioridad. Los que apoyaron la reforma del 2001, aun sin estar a favor de la misma, mostraron ahora su rechazo frontal como ocurrió con parte del centro izquierda y el partido *Rifondazione Comunista*, así como el partido *la Casa delle Libertá*, de Pierferdinando Casini. Creían que esta *Devolution* nunca se plantearía.

De este modo, la izquierda italiana rechazó la reforma por ir más allá de su deseo de federalismo de ejecución basado en el principio de subsidiariedad. La opción que respaldó el gobierno de Romano Prodi en el referéndum fue el “NO”. El actual primer ministro pedía el voto negativo a los italianos porque consideraba que la *Devolution* era “una chapuza”, asegurando que tras el eventual rechazo al cambio constitucional se abriría una verdadera época de reformas.

Silvio Berlusconi, por su parte, representando al centro-derecha con *Forza Italia*, acogió la reforma del 2001 en el acuerdo con el centro-izquierda. Su apuesta por el “SÍ” en el referéndum a favor de la *Devolution* la justificó como “indispensable” para “cerrar” la reforma administrativa de corte federal aprobada en 2001, para poner orden entre las competencias estatales y regionales y confirmar el poder de los ciudadanos “*en la elección de un líder, un programa y una coalición de partido que les gobierne*”.

En términos generales, según los defensores del “SÍ”, la ley habría llevado a una mayor responsabilidad de las autonomías regionales atribuyéndoles una verdadera autonomía política y mayores potestades financieras. Los defensores del “NO”, sin embargo, consideraban que tal atribución de competencias habría supuesto un gasto superior a las posibilidades de transferencia por parte del Estado, y crearía ulteriores diferencias entre el Norte y el Sur de Italia, por lo que rechazaban frontalmente una mayor autonomía política de las Regiones ante la posibilidad de “rom-

⁹ <http://www.forza-italia.it/speciali/istituzioni.htm>,

http://www.forza-italia.it/speciali/istituzioni_cambiamenti.htm

*per el país*¹⁰. En estas posturas, subyace la diferente consideración de las Regiones por parte de los partidos políticos de izquierda y de derecha, diferencia ya presente en los años 70, cuando se empezó a dar contenido al sistema de autonomía regional.

Existe una preocupación regeneradora común por parte de ambas tendencias políticas que abandera las corrientes federalistas italianas como respuesta frente a la necesidad de cohesión interna entre las Regiones. En la Historia italiana hay un problema de cohesión territorial y de división entre el Norte y el Sur que el modelo de la Constitución de 1948 no ha conseguido resolver y que conlleva una brecha importante en materia de integración autonómica.

Para ilustrar las diferentes visiones plasmadas en el Referéndum, nada mejor que las cifras que muestran la realidad italiana: las únicas Regiones en la que ha triunfado el resultado positivo están en el Norte, *Lombardia*, en la que se encuentra Milán, con un 54,6%, y *Veneto*, con el 55,3%. En cambio, el 'NO' fue abrumadoramente mayoritario en el Sur, con un 82,5% en *Calabria*.

El problema generado por el rechazo al Referéndum de la *Devolution* ha causado consecuencias políticas importantes afloradas con la llegada al poder de un gobierno de centro-izquierda. Romano Prodi, convertido en Primer Ministro, salió claramente reforzado de la consulta. Declaró que *"los cambios constitucionales necesitan el apoyo más amplio posible y no sólo el de los que, en su momento, aprobaron la reforma"* y afirmó que emprendería inmediatamente los contactos con las fuerzas políticas para una nueva reforma. De hecho, las líneas fundamentales de su nuevo gobierno reconocen la importancia del Estado regional y las autonomías, la necesidad de potenciar la eficacia y la eficiencia de las diferentes administraciones en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Silvio Berlusconi, en cambio, sufrió un doble revés –derrota en las Elecciones y en el Referéndum– que le ha llevado a ser jefe de la oposición e

¹⁰ **Ruben Colussi:** *"Devolution, un disegno che punta a spaccare l'Italia"*.

intentar defender sólo ciertos aspectos de las propuestas planteadas en su momento y tan claramente rechazadas¹¹.

Uno de los partidos de la coalición de centro-derecha, la *Lega Nord*, que encabezó la iniciativa, insinuó que si perdía el 'SÍ' abandonaría la causa. Su líder, Umberto Bossi, prometió continuar con su lucha de 20 años para el estatus diferenciado de la *Padania*. *"Las zonas más avanzadas del país han votado 'SÍ', han votado por el 'NO' las que creen en el asistencialismo, pero seguiremos adelante"* –afirmó Bossi–, *"escoceses, galeses y catalanes lo han intentado varias veces"* –añadió–. Sin embargo, últimamente, parece ser que la pretensión de Bossi ha muerto bajo el cambio político de gobierno y la derrota del federalismo en el Referéndum. Un escaño en 1987, el 8% del voto popular italiano en las elecciones de 1992 y más del 10% en las de 1996, les hizo pensar que su proyecto era posible¹².

IV. EL MODELO REGIONAL ITALIANO HOY

Las Regiones son entes representativos de las comunidades locales para el cuidado de sus intereses generales, y la autonomía constitucional reconocida es la autonomía de la comunidad territorial, aun antes que la del ente jurídico. La referencia a la relación entre autonomía y comunidades territoriales la encontramos, por ejemplo, en el artículo 2 de la Constitución Española, que configura la autonomía como un derecho garantizado de las nacionalidades, o la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985.

Los principios de unidad y autonomía resultan ser dos polos contrapuestos, pero al mismo tiempo inseparables, porque el Estado, las Regiones y los Entes locales territoriales dan vida a ordenamientos distintos (constitucionalmente autónomos), pero que componen un mismo sistema de valores identificado por la Constitución. Por tanto, las relaciones deben producirse en base a reglas de comportamiento inspiradas en el principio de lealtad constitucional. Tal principio impone a cada sujeto institucional

¹¹ http://www.forza-italia.it/speciali/istituzioni_cambiamenti.htm

¹² www.leganord.org

el deber de ejercitar sus propias competencias teniendo en cuenta los efectos que determinadas decisiones podrían ocasionar en relación con los otros niveles institucionales. Las diversas partes que componen el todo –aun en el ejercicio de sus competencias específicas– deben colaborar para el mantenimiento del ordenamiento general y su fortalecimiento.

¿Cuáles son las claves de esta intensa política que la reforma territorial ha suscitado en Italia?

Una explicación la aporta Mario Mauro, Vicepresidente del Parlamento europeo y miembro de *Forza Italia*, en una esclarecedora intervención en el Campus Faes 2006¹³. Para Mauro, *“la izquierda carece de filosofía constitucional y no busca solucionar los conflictos sino sólo elevar el nivel de los mismos y conseguir así mantenerse en el poder”*. *“La democracia –añade Mauro– es concebida como la conquista del poder”*. Mario Mauro cree que la aparente primacía de la izquierda italiana en la defensa de la unidad nacional italiana es sólo un instrumento para la estrategia de confrontación como la desplegada frente al centro-derecha. En esta misma línea, Mauro llegó a la conclusión de que la izquierda española e italiana, desde posiciones de partida que en apariencia son diametralmente opuestas, comparten una estrategia común generadora de crisis. Pese a lo cual, insistió en la necesidad de reorganizar el Estado, favoreciendo la descentralización y la regionalización responsable.

Hasta el momento, el sistema de autonomía regional italiano se configura como un ordenamiento constituido por una pluralidad de niveles institucionales. Estos últimos se encuentran representados por la administración central, las Regiones, por las provincias (102) y los Entes locales (8.103). El texto constitucional atribuye una autonomía propia a cada uno de los niveles de descentralización y, en consecuencia, las relaciones entre los diversos Entes de gobierno se basan en una red de interrelaciones caracterizada por el respeto a la autonomía de los demás.

Parece posible indicar que las transformaciones constitucionales en Italia han ido sufriendo una “transición constitucional” encaminada a modi-

¹³ <http://www.fundacionfaes.org/documentos/MESAREDONDASABADOALEMANIAITALIA.pdf>

ficar la forma de Estado, cuyo recorrido aparece hoy inconcluso. Aún así, existen numerosos factores que refuerzan la autonomía política e institucional de las Regiones. El nuevo sistema de relaciones entre los diversos niveles institucionales que componen el ordenamiento republicano modula los principios de homogeneidad y de uniformidad, con el reconocimiento de que cada Región posee una individualidad específica.

En el nuevo ordenamiento de las Regiones se incorpora el principio de diferenciación que permite la singularización de la organización política de los entes, su organización interna, administrativa y funcional y, en definitiva, la singularización de la forma en que la región se configura dentro de un modelo constitucional que admite como resultado una cierta diversidad frente al estatus general de ciudadanía como consecuencia de ese poder de configuración política de diversos ámbitos territoriales.

En Italia, la Ley Constitucional 3/2001 de 18 de octubre de modificación del título V de la parte segunda de la Constitución, a la que se ha hecho referencia con anterioridad, ha introducido dos correctivos importantes: se reserva a la ley estatal la competencia para determinar los *“niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional”*; y se consagra el poder sustitutivo del Gobierno respecto de las Regiones y los entes locales, cuando así lo requiera la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles sociales, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales. Comparable con nuestros artículos 138 y 139 de la Constitución que velan por evitar las diversidades y procurar equilibrios justos así como por la igualdad de derecho y obligaciones de todos los españoles a lo largo de todo el territorio nacional.

El reconocimiento del principio de diferenciación italiano introduce una ulterior novedad, cuyo desarrollo podría ser premisa de un significativo cambio institucional: la posibilidad prevista por el nuevo texto constitucional, de introducir dentro de la tradicional e histórica distinción entre regionalismo ordinario y regionalismo especial, formas de “regionalismo asimétrico”, que va más allá de una diferenciación entre Regiones especiales y se traduce en la posibilidad de ejercitar mayores funciones normati-

vas o administrativas. La nueva redacción del texto constitucional italiano, tras la reforma del 2001, prevé que el Parlamento nacional, a iniciativa de la Región interesada y una vez escuchados los entes locales, atribuya a Regiones individuales la potestad legislativa en materias normalmente pertenecientes a la competencia concurrente y exclusiva del Estado.

La Constitución Italiana ha optado por formas de asimetría jurídica, en el sentido de que se deja a la libertad decisoria de las Regiones individuales el optar por el ejercicio de formas particulares de autonomía. Por ello, a la luz de la nueva normativa constitucional de 2001, en el ordenamiento italiano conviven tres formas de regionalismo:

- a) “Especial o diferenciado”, para las Regiones del artículo 116 de la Constitución, posibilita a las Regiones “negociar” con el Estado formas y condiciones de autonomía, sobre todo en el plano financiero y administrativo, aunque no excluye el legislativo. (Conviene citar aquí que con la reforma constitucional se ha adicionado un inciso relativo al reconocimiento constitucional de la autonomía de las provincias de Trento y Bolzano).
- b) “Ordinario”, para las otras Regiones.
- c) “Asimétrico”, para las Regiones ordinarias que lo soliciten y que vean atribuida tal condición por el Parlamento.

Los Estatutos constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones. Si la potestad legislativa de estos entes les permite manifestar, en los ámbitos materiales de competencia, su propia dirección política, la potestad estatutaria permite no sólo establecer la propia organización, sino definir el carácter de cada comunidad regional y los principios de organización de la forma de gobierno delineada por la Constitución. Resulta pues importante la decisión de la Ley Constitucional 1/1999, ya citada, de ampliar la autonomía estatutaria de las Regiones. Dicha Ley ha innovado la potestad estatutaria de las Regiones en el procedimiento de aprobación, en el contenido y los límites.

Desde el procedimiento, las disposiciones constitucionales ahora abrogadas no consideraban los Estatutos como una fuente enteramente regio-

nal y articulaban el camino de la aprobación en dos fases: la deliberación y la aprobación. La primera fase se perfeccionaba con la deliberación del Consejo Regional, la segunda era ejercitada por el Parlamento y significaba la condición de eficacia del Estatuto. Como ha reconocido la Doctrina, el Parlamento, aprobando el texto del Estatuto deliberado por la Región, ejercitaba un control que intervenía en la fase de integración de la eficacia de la fuente regional.

La nueva formulación de la Ley 1/1999 atribuye al nivel regional toda la competencia procedimental. En la práctica, ello dibuja un procedimiento que en sus perfiles fundamentales parece recordar el procedimiento previsto para la revisión constitucional. Se trata de un procedimiento que retoma en esencia el contenido del artículo 138 del texto constitucional y, en cuanto tal, puede considerarse testimonio de la voluntad del legislador de hacer del Estatuto una especie de *Constitución Regional*¹⁴.

La citada Ley reconoce poderes de autoorganización más amplios y coherentes con el principio de autonomía. Por ello, cada Región tendrá la posibilidad de definir las características de su propia organización política, del modo que considere más oportuno conforme a su especificidad. Se deberá esperar ahora la aprobación, por parte de las Regiones individuales, de sus nuevos Estatutos, para verificar si han entendido la autonomía como diferenciación política e institucional. En la actualidad, la Región de Sardenia tiene sobre la mesa la propuesta de un nuevo Estatuto que le brinde mayor autonomía especial y que respete su identidad regional propia.

Los Estatutos regionales deben estar en armonía con la Constitución y las Leyes de la República Italiana. Dicha exigencia fue interpretada en el sentido de que los contenidos de los estatutos no podían oponerse a las disposiciones presentes en las leyes en materia regional, a las que remite directamente a la carta constitucional, ni podían contradecir a los principios establecidos en el ordenamiento jurídico nacional en materia de organización de la administración pública. Con la nueva regulación constitucional, la armonía con la Constitución exige *a las Regiones la adopción de los mode-*

¹⁴ G. Rolla, "La descentralización en Italia: un difícil equilibrio entre autonomía y unidad".

los organizativos que sean coherentes con los principios generales y sobre todo con el “espíritu” de la Constitución. Como ha afirmado la Corte Constitucional Italiana “el límite de la armonía con la Constitución, lejos de consentir derogaciones a la letra de los preceptos constitucionales, vincula a las Regiones a respetar también el espíritu”¹⁵.

V. CONCLUSIÓN

En Italia se considera que la Constitución permite a las Regiones la adopción de las soluciones organizativas que puedan alejarse de las que regulan las relaciones que median entre los órganos del gobierno del Estado central, siempre que sean coherentes con los principios que inspiran el sistema.

Aun así, la vida institucional de las Regiones ha resultado bastante complicada: instituidas con grave retraso respecto a las previsiones constitucionales, están luchando por ocupar un lugar más claro dentro de la organización constitucional de la República, pero se considera que su proceso de consolidación se ha desarrollado lentamente, procediendo por etapas. Retrospectivamente, se pueden identificar al menos cuatro fases principales¹⁶:

- a) Una fase de reorganización parcial, contradicha por la activación únicamente de las Regiones de autonomía especial. La Corte Constitucional elabora una jurisprudencia dirigida sobre todo a asegurar el carácter unitario del ordenamiento. Resultan de particular relevancia las decisiones encaminadas a decidir los criterios para individualizar las materias de competencia legislativa regional, las relaciones entre la legislación nacional y regional, los límites a la potestad legislativa exclusiva y la naturaleza del carácter unitario del Estado.
- b) Una fase de arranque de las regiones de autonomía ordinaria y la aprobación de los Estatutos regionales y por el intento de los

¹⁵ Sentencias de la Corte Costituzionale italiana n. 304/2002 y 306/2002

¹⁶ G. Rolla, “La descentralización en Italia: un difícil equilibrio entre autonomía y unidad”.

Consejos Regionales de interpretar, en forma extensiva, las materias de competencia legislativa. Asumen relevancia las primeras transferencias de funciones administrativas del Estado a las Regiones.

- c) La tercera fase se caracteriza por la estabilización del sistema regional. No se producen ulteriores transferencias de funciones en favor de las Regiones y encontramos una substancial reducción del contencioso jurisdiccional.
- d) La cuarta fase, que ha precedido inmediatamente a la reforma constitucional de 2001, se caracteriza por el intento de revitalizar el sistema regional, incidiendo en la eficacia del proceso decisorio así como en una decidida descentralización de la actividad administrativa.

A pesar de todo lo anterior, es necesario indicar que el principio de unidad de la República y el de autonomía de las comunidades territoriales que la componen determinan la forma de Estado en virtud de la cual deben interpretarse todos los preceptos constitucionales; se debe considerar que la identificación de los instrumentos para la salvaguarda del principio unitario, y de los principios que se dirigen a atemperar las exigencias de la autonomía con la unidad, deben ser operados por la Constitución; y por tanto, las instituciones jurídicas idóneas para asegurar la unidad del sistema en su totalidad deben tener un fundamento constitucional y no pueden haber sido creados ni por el legislador ordinario, ni por la jurisprudencia constitucional.

La Constitución Italiana de 1948 afirma que las Regiones son entes autónomos según los principios fijados por la propia norma constitucional, ofreciendo al principio de autonomía una base constitucional explícita e impone que no existen límites mas allá de los dados por el legislador constitucional.

Los ordenamientos estructurados con base federal o regional contienen cláusulas generales que legitiman la intervención jurídica del Estado para la salvaguarda de las exigencias unitarias. Las fórmulas usadas son múltiples: desde el Estado Federal Alemán a nuestro artículo 138 de la Constitución Española que da al Estado la tarea de asegurar la realización

efectiva del principio de solidaridad y de velar por que se asegure un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio.

En el sistema constitucional italiano se encuentran en los inderogables deberes de solidaridad política, económica y social que señala el artículo 2 de la Constitución, o bien en la naturaleza indisolublemente unitaria de la República. La expresión del artículo 5 constitucional no se refiere sólo al elemento político y territorial, que supone la exclusión de la secesión, sino también a los intereses y valores fundamentales sobre los cuales fundar la decisión de los asociados de darse unidos a la República.

Parece que el Estado regional como el Estado autonómico sufre un proceso de transición constitucional que les hace ser, hoy por hoy, un modelo de Estado no cerrado, si bien en el caso italiano no puede dejar de subrayarse la presencia de “cláusulas de intangibilidad” en la Constitución, ausentes, como se sabe, de nuestra Constitución.

Cada uno de los niveles institucionales en los que se articula la unidad de la República Italiana expresa intereses diversamente localizados. Así los entes locales y las Provincias resultan entes de las comunidades locales y las Regiones resultan entes de las comunidades regionales y, finalmente, el Estado es expresión de los intereses globales de la comunidad nacional. Por ello, los vínculos identitarios capaces de representar una determinada comunidad se constituyen no sólo por las especificidades y las diferencias territoriales –en España, los conocidos como *hechos diferenciales*– sino también por los valores y vínculos unificadores.

El último cambio de Gobierno que se ha producido en Italia ha modificado los deseos de muchas fuerzas políticas y aumentado la esperanza de otras. Desde las elecciones a la Asamblea Constituyente en 1946, se han sucedido 16 legislaturas con numerosas alternancias del centro-derecha con la izquierda y el aspecto político italiano ha cambiado profundamente en el transcurso de los años noventa.

En Italia, la vida política se caracteriza por los numerosos partidos existentes y por la necesaria unión de los mismos en coaliciones de compo-

ción variable. Por un lado, la *Democrazia Cristiana* y el *Partito Comunista italiano*, partidos históricos, dejaron de existir dando vida a nuevas formaciones. De la primera, nació el *Partito Popolare Italiano* y el *Centro Cristiano Democrático*; del segundo, el *Partito Democratico della Sinistra* y *Rifondazione Comunista*. Se crearon con posterioridad nuevas fuerzas como *Lega Nord*, *Forza Italia* y *Alleanza Nazionale*.

Esta dinámica tan complicada tendrá que dar paso a un compromiso político y constitucional que concluya esta evolución hacia la estabilidad de un modelo territorial que tiene problemas pendientes de resolver, como reconoció el propio Romano Prodi, a pesar de que prevaleciera su oposición a las reformas promovidas por su antecesor. Pero también es verdad que su compromiso no parece fácil en un contexto de pérdida de conexión interna del país que dificulta y, a la vez hace necesario, concluir un modelo regional.