

# LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL REGIONAL, ¿O CUASI FEDERAL?, PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

*SUMARIO:* 1. EL PROCESO SEGUIDO PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL.—2. EL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: 2.1. *La naturaleza jurídica del Estatuto regional.* 2.2. *La forma de gobierno regional.* 2.3. *El reparto competencial entre el Estado y las regiones.* 2.4. *Los controles sobre los órganos y la actuación de las regiones.*—3. CONCLUSIONES.

## 1. EL PROCESO SEGUIDO PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

La legislatura del Parlamento italiano que se inició con las elecciones legislativas de 1996 y que ha concluido en el mes de abril de 2001, se ha caracterizado por las profundas reformas institucionales que han tenido su concreción más relevante en la modificación constitucional de la organización territorial del poder. Conviene advertir que la nueva distribución vertical del poder no es todavía una cuestión políticamente cerrada en Italia, toda vez que la última reforma constitucional fue aprobada con la oposición expresa de la coalición política que obtuvo la mayoría en ambas Cámaras del Parlamento de este país en las elecciones legislativas de mayo de 2001 (*Casa delle Libertà*). De hecho, el actual Ministro para las Reformas Institucionales, el líder de la *Lega Nord* Umberto Bossi, ha preparado ya una propuesta de reforma constitucional para alterar alguno de los contenidos de la última modificación constitucional aprobada por la anterior mayoría parlamentaria del *Ulivo*.

Las reformas constitucionales que han conducido a una nueva organización territorial del poder en Italia, despiertan interés para el estudioso del Derecho constitucional desde un doble punto de vista. Por un lado, en cuanto al propio contenido de la reforma y de la forma territorial de Estado recién ins-

taurada. Por otro, en cuanto al procedimiento que ha debido seguirse para modificar la Constitución y las otras vías que se han intentado habilitar con este fin. Comenzaremos nuestra exposición por esta segunda cuestión, haciendo referencia a los aspectos formales y procedimentales de la revisión de la Constitución italiana.

Las vicisitudes que han acompañado a esta reforma constitucional sólo pueden explicarse si nos remontamos, al menos, a los inicios de la pasada legislatura. En concreto, el Parlamento italiano aprobó en 1997 una Ley constitucional que establecía un procedimiento especial para modificar la Parte Segunda (orgánica) de la Constitución de este país. Ese procedimiento especial era claramente divergente con el procedimiento de revisión constitucional disciplinado en el art. 138 de la Constitución italiana (1), al prever un órgano peculiar encargado de elaborar dicha revisión (una Comisión Bicameral para las Reformas Constitucionales), unos requisitos procedimentales específicos para su tramitación en las Cámaras (con mayorías especiales y un límite temporal para su aprobación), una exigencia no prevista en la Constitución como era el referéndum preceptivo para la ratificación de la revisión y, en fin, una limitación de las materias que podían ser objeto de modificación (la parte orgánica de la Constitución) (2).

La adopción a través de una Ley constitucional de este sistema excepcional de modificación de la Constitución, contó en origen con el beneplácito de la mayoría de gobierno y con el de la oposición, coincidentes en la necesidad general de incorporar al entramado institucional italiano alteraciones de calado relativas a la organización del poder legislativo, a la forma de gobierno, a la organización territorial del poder, o a las competencias de la Corte Constitucional (3). De cualquier forma, los trabajos de la Comisión Bicameral no pudieron sustraerse al desencuentro político ordinario entre mayoría y oposición, por lo

---

(1) Hasta el punto de considerarse, en sede doctrinal, que con esta ley constitucional se abría un proceso constituyente que, como tal, era ilegal respecto del ordenamiento constitucional vigente en Italia. Así A. PACE: «Processi costituenti italiani 1996-1997», en *Diritto Pubblico*, núm. 3, 1997, págs. 581 y sigs.

(2) Se dejaba aparte, en consecuencia, la parte dogmática de la Constitución, cuyo contenido principal son los derechos fundamentales. No obstante, la reforma de la parte orgánica podía afectar sin ninguna duda, directa o indirectamente, a los derechos fundamentales. Además, con la posibilidad de elaborar reformas orgánicas de la Constitución, la Comisión Bicameral podía actuar sobre la forma de Estado, la forma de gobierno, el sistema bicameral, o incluso el sistema de garantías constitucionales.

(3) Como quiera que sea, la instauración de una comisión bicameral para reformar la Constitución fue vista de modo crítico por la mayor parte de la doctrina constitucional italiana. Cfr. a este respecto, por todos, A. PACE: «Processi costituenti italiani 1996-1997», *cit.*, págs. 593 y sigs.

que este *órgano* se disolvió en 1998 sin haber alcanzado el éxito en sus trabajos. En ese momento la mayoría de gobierno, a través del entonces Ministro para las Reformas Institucionales (el constitucionalista Giuliano Amato), optó por impulsar determinadas reformas institucionales que ya habían sido debatidas en la Bicameral, siguiendo el procedimiento de revisión previsto en la Constitución (4).

Por lo que respecta a las alteraciones en la forma territorial del Estado, éstas se han concretado a través de dos leyes constitucionales de revisión de la Constitución, la núm. 1 de 1999 y la núm. 3 de 2001. La primera de estas leyes contó con el apoyo parlamentario de los principales partidos del gobierno y de la oposición, por lo que siguió una suerte procedimental diversa a la de la otra ley constitucional, que fue aprobada en sede parlamentaria con el voto contrario de la oposición. El diferente grado de acuerdo logrado por una y otra ley constitucional se debe, fundamentalmente, al momento político en que fueron aprobadas y, en menor medida, al contenido de cada una de ellas.

Así, la primera reforma realizada a través de la ley constitucional 1/1999, se circunscribía a la modificación de la forma de gobierno de las regiones, habilitando a los correspondientes Estatutos para definir, concretar y organizar la misma. Esta reforma variaba también la naturaleza jurídica del Estatuto regional y, por último, modificaba las formas de intervención del Estado sobre las instituciones regionales (5). Por su parte, la reforma contenida en la ley constitucional núm. 3 de 2001 ha sido de mayor calado, en cuanto que ha redefinido el reparto de competencias entre el Estado y las regiones, aumentando el poder político de estas últimas y garantizando, al mismo tiempo, su autonomía fiscal. A su vez, esta reforma ha eliminado el control político y el control preventivo sobre las leyes regionales; y, además, ha abierto la posibilidad de que exista cierta diferenciación entre las regiones en cuanto a su grado de autonomía.

Dejando a un lado la importancia de los contenidos de esta última reforma, la misma ha visto la luz bajo unas circunstancias políticas conflictivas, como consecuencia de su aprobación días antes de que expirase la legislatura y de

---

(4) Las reformas constitucionales más relevantes han afectado a la forma territorial del poder, pero en estos últimos años se han producido en Italia otras alteraciones constitucionales importantes. Así ha acontecido con la ley constitucional núm. 2 de 1999, que ha constitucionalizado principios esenciales vinculados al justo proceso en el ámbito judicial. O con la ley constitucional núm. 1 de 2000, que introduce en la Constitución italiana la institución de una circunscripción específica para los ciudadanos italianos residentes en el extranjero con el fin de hacer efectivo su derecho de voto, cuyo ejercicio ha encontrado tradicionalmente numerosas trabas en el ordenamiento de este país.

(5) Los controles políticos del Estado sobre los entes territoriales dotados de autonomía, característicos de los Estados regionales.

que se celebrasen elecciones legislativas; circunstancias que se plasmaron en la oposición de la coalición *Casa delle Libertà* a dicha reforma (6). Por lo demás, esa conflictividad ha conllevado trabas importantes para la efectiva entrada en vigor de esta segunda revisión, en una doble dirección.

Por un lado, la aprobación de la ley constitucional núm. 3 de 2001 se ha producido sólo con el voto favorable de la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras, lo cual ha permitido diferir su entrada en vigor desde su aprobación parlamentaria (marzo de 2001), hasta su ratificación en referéndum (noviembre de 2001). A este respecto, la Constitución italiana proscribía el sometimiento a referéndum de las leyes de reforma constitucional si se aprueban por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras. Si no se alcanza esta mayoría, la reforma precisa de la mayoría absoluta para su aprobación (7), pero en ese caso puede ser sometida a referéndum si así lo solicitan un quinto de los miembros de una Cámara, 500.000 electores o cinco consejos regionales.

Eso es lo que ocurrió con la ley constitucional a la que nos estamos refiriendo, ya que los parlamentarios de la mayoría, por un lado, y los de la oposición por otro, instaron la celebración del referéndum de ratificación de la reforma. De hecho, ante la falta de consenso las fuerzas políticas habían anunciado ya, durante la tramitación de la revisión constitucional, su intención de diferir la solución final al pronunciamiento referendario de los ciudadanos (8).

---

(6) Hay que decir que la coalición *Casa delle Libertà* se opuso a la reforma sin mantener un planteamiento unitario sobre la cuestión y sin dejar claro cuál era la forma de descentralización política que proponía. A este respecto, en esta coalición conviven partidos políticos escasamente partidarios de una descentralización política intensa (*Alleanza Nazionale*), con otros partidarios de una descentralización política de tipo confederal basada en la *soberanía originaria* de los entes infraestatales (*Lega Nord*). De hecho, exponentes importantes de la coalición, como algunos presidentes regionales, se manifestaron favorables a la ley constitucional.

(7) En rigor, la Constitución italiana exige dos votaciones sucesivas en cada una de las Cámaras acerca de la propuesta de reforma constitucional, y las mayorías referidas para la aprobación de la propuesta han de obtenerse en la segunda de las votaciones.

(8) Esta es la primera vez que se celebra en Italia un referéndum de ratificación de una reforma constitucional y la ocasión no ha estado exenta de polémica. En primer lugar, se ha discutido acerca de la legitimación para solicitar la celebración del referéndum que corresponde a un quinto de los miembros de una Cámara, ya que esta previsión constitucional está inspirada en la garantía de las minorías parlamentarias contrarias a la reforma; en el caso que nos ocupa, sin embargo, los parlamentarios que votaron la revisión han instado también el referéndum. Por otra parte, el referéndum ha debido celebrarse en una coyuntura *sui generis*, organizado por un Gobierno contrario a la reforma, con la intención de modificarla o derogarla para sacar adelante su propuesta constitucional sobre la materia. En este orden de cosas, la posición institucional del Presidente de la República ha sido clave para que el referéndum haya podido celebrarse sin excesivas tensiones entre partidos.

Finalmente, la ley constitucional ha sido ratificada recientemente en referéndum y ha entrado en vigor tras su promulgación (9).

Por otro lado, la efectiva aplicación de esta revisión constitucional podría verse dificultada por la pretensión de la nueva mayoría en el Gobierno de impulsar una nueva reforma constitucional, con la que hacer efectiva su propuesta de organización territorial del poder. Las iniciativas en este sentido del Gobierno de centro-derecha liderado por Berlusconi, vienen impulsadas por el Ministro para las Reformas Institucionales Umberto Bossi, que ha adjetivado de forma retórica su propuesta federalista como *devolution* (10). De hecho, la concreción final de esa propuesta genérica se ha concretado recientemente de forma muy moderada en un proyecto de ley constitucional, proyecto que ha debido plegarse a la realidad normativa derivada de la ratificación y entrada en vigor de la ley constitucional de la que pretendía ser alternativa. Por esta razón, dicho proyecto no supone una derogación radical de la revisión constitucional vigente, sino que modifica aspectos puntuales de la misma sin alterar los contenidos esenciales que la informan (11).

---

(9) La reforma fue ratificada en el referéndum del 7 de octubre de 2001 con un alto número de votos favorables (el 64,2 por 100 de los votos emitidos), pero con una escasa participación (el 34 por 100 de los ciudadanos con derecho a voto), y ha entrado en vigor el 8 de noviembre del mismo año. Conviene recordar que, en el ordenamiento italiano, los referendos de derogación de leyes y los de ratificación de las revisiones constitucionales son disciplinados de forma diversa. En lo que nos interesa, la propuesta de derogación de leyes prosperará referendariamente si se cumple el requisito del quórum de participación en el referéndum (al menos la mitad de los ciudadanos con derecho a voto), y si obtiene el voto favorable de la mayoría de los votantes. Para el referéndum constitucional no se exige quórum de participación, por lo que la ley constitucional que reciba el voto favorable de la mayoría de los electores habrá sido ratificada y habrá de ser promulgada.

(10) En realidad, aplicar uno u otro nombre (*devolution*, federalismo, regionalismo) a una propuesta de organización territorial del poder, tiene en la mayor parte de las ocasiones una finalidad política que no se corresponde con una diferenciación en los contenidos de las propuestas. De hecho, el proceso de descentralización política seguido en el Reino Unido y que se adjetivó para ese concreto Estado y sus circunstancias como *devolution*, no supone una descentralización política mayor o igual que la existente en un Estado federal, a diferencia de lo que pretende darse a entender a veces en el debate político. Sobre el proceso de *devolution* (cuya traducción más correcta es descentralización) en el Reino Unido respecto de Escocia, donde se ha realizado la descentralización política más intensa, véase C. M. G. HIMSWORTH y C. R. MUNRO: *The Scotland Act 1998*, Edimburgo, 1999.

(11) El proyecto de ley constitucional aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 13 de diciembre de 2001 incorpora como única novedad, frente a la revisión constitucional vigente, la especificación de cuatro *submaterias* de competencia exclusiva de las regiones sobre las que éstas pueden legislar respetando los derechos y deberes sancionados en la Constitución y en las leyes constitucionales. Esas *submaterias* vendrían a ser especificaciones de materias genéricas

Antes de concluir con este apartado, es interesante hacer mención al procedimiento de revisión de la Constitución que se intentó impulsar durante la pasada legislatura por algunas regiones italianas, paralelamente a la tramitación parlamentaria de las leyes constitucionales a las que nos hemos referido. En concreto, los Consejos regionales (12) del *Veneto*, de *Lombardia* y de *Piemonte* aprobaron la convocatoria de referendos consultivos en su respectivo territorio (13), con el fin de legitimar a través de la consulta a los ciudadanos diversas iniciativas institucionales de descentralización política (14). Todas estas convocatorias de referendos fueron recurridas por el Gobierno italiano ante la *Corte costituzionale*, que se ha pronunciado sobre la cuestión con argumentos

---

exclusivas del Estado o concurrentes según la actual redacción constitucional, y serían las siguientes: La asistencia y la organización sanitaria; la organización escolar, y la gestión de los centros escolares y de formación; la definición de la parte de los programas escolares y formativos de interés específico de la región; y la policía local.

(12) *Consiglio regionale* es la denominación que reciben las asambleas legislativas regionales en Italia, salvo en la región de Sicilia donde recibe el nombre de *Assemblea regionale*.

(13) A este respecto, hay que recordar que en el ordenamiento italiano tienen cabida tres modalidades de referendos regionales. Por una parte, el referéndum de ratificación del Estatuto regional y de sus modificaciones; por otro, el referéndum de derogación de leyes regionales; y, por último, el referéndum consultivo, modalidad que no está prevista en el ámbito nacional. En este ámbito la Constitución sólo prevé el referéndum de ratificación de la Constitución (art. 138) y el referéndum de derogación de leyes (art. 175). Al Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros, le compete también convocar el referéndum de ámbito regional cuyo objeto de decisión sea la fusión de regiones, la creación de nuevas regiones, o la separación de provincias y municipios de una región [art. 132 de la Constitución italiana (Const. it.)]. Acerca de los referendos regionales en el ordenamiento italiano, véase S. BARTOLE y F. MASTRAGOSTINO: *Le Regioni (Le autonomie territoriali/1)*, Bologna, 1997, págs. 75 y sigs.

(14) La forma y el contenido de las convocatorias referendarias variaban de una región a otra. Así, la región *Veneto* aprobó una ley regional para convocar el referéndum, y su contenido era la consulta a los ciudadanos acerca de la oportunidad de que el Consejo regional presentase una propuesta de ley constitucional que atribuyese a la región formas y condiciones particulares de autonomía. Las convocatorias aprobadas por los consejos regionales de *Lombardia* y de *Piemonte* eran más cautelosas, ya que se adoptaron como simples decisiones de los Consejos respectivos y no con ley regional; se referían de modo genérico a iniciativas institucionales sin especificar si habrían de ser propuestas de leyes constitucionales; y, por último, concretaban el objeto de dichas iniciativas en la transferencia a la región de funciones estatales en materia de sanidad, instrucción y policía local. Tales cautelas se explican porque dichos Consejos regionales adoptaron sus respectivas decisiones después de que la *Corte costituzionale* se hubiera pronunciado sobre la ilegitimidad constitucional de la ley de la región *Veneto* (en la Sentencia núm. 496 de 2000). Sobre esta decisión de la Corte constitucional, véase A. SPADARO: «I referendum consultivi regionali: perché illegittimi», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2001, págs. 129 y sigs.

relevantes acerca del papel que pueden desarrollar las regiones y sus correspondientes *pueblos* en la reforma constitucional (15).

Con anterioridad a la Sentencia núm. 496 de 2000, en la que la Corte afirma la ilegitimidad constitucional de la ley de la región *Veneto* de convocatoria del referéndum consultivo regional, el Alto tribunal italiano había admitido el poder de iniciativa de las regiones en materia de revisión constitucional (16), y la potestad de las mismas para convocar referendos consultivos que vayan más allá de los intereses estrictamente regionales (17). No obstante, la Corte constitucional había afirmado también la ilegitimidad constitucional de los referendos de ámbito regional que tienen por objeto la reforma constitucional y que suponen, en la práctica, un agravamiento del procedimiento constitucional de revisión (18).

Este planteamiento jurisprudencial se confirma en la Sentencia mencionada, en la que la Corte italiana afirma que en el sistema jurídico de este país «las decisiones fundamentales de la comunidad nacional, que son inherentes al pacto constitucional, están reservadas a la representación política [el Parlamento italiano], decisiones sobre cuya determinación el pueblo no puede intervenir sino en las formas típicas previstas en el art. 138 de la Constitución [referéndum de ratificación de ámbito nacional]». De esta manera, según la Corte, «... el pueblo, en el ámbito del referéndum, no es definido por la Constitución como el impulsor de la innovación constitucional... la intervención del pueblo no puede seguir un esquema libre, puesto que la expresión de su voluntad debe producirse según formas típicas y en el seno de un procedimiento» (19).

---

(15) Hasta este momento la Corte se ha pronunciado sobre el fondo de la cuestión en relación con la ley de la región *Veneto*, en la Sentencia citada en la nota anterior; y sobre aspectos procedimentales respecto de las decisiones adoptadas por los Consejos regionales de *Lombardia* y de *Piemonte* (en las *Ordinanze* —Autos— núm. 101 y núm. 102 de 2001). Las vías de impugnación de estas decisiones regionales ha sido diversa. La ley regional fue impugnada a través del procedimiento de control de constitucionalidad de las leyes; las decisiones de los Consejos regionales de Lombardía y Piemonte, a través del conflicto de atribuciones entre Estado y regiones.

(16) Iniciativa no expresamente prevista en la Constitución, que la Corte ha reconocido a los Consejos regionales en los mismos términos que las iniciativas legislativas ordinarias que pueden presentar estos órganos ante el Parlamento italiano (por ejemplo, en la Sentencia núm. 829 de 1988).

(17) La convocatoria de los referendos consultivos regionales corresponde en exclusiva a los órganos de la región, sin que hayan de intervenir los órganos centrales del Estado. En este sentido, la disciplina normativa de los referendos contenida en el ordenamiento italiano, difiere en buena medida de la que es propia de nuestro ordenamiento jurídico, en el que es competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1 32.º de la Constitución).

(18) En las Sentencias núm. 256 de 1989 y núm. 470 de 1992.

(19) En el Fundamento jurídico 4 de la Sentencia núm. 496 de 2000.

En definitiva, esa consulta referendaria atribuía a la población regional un papel que está en contradicción con las funciones que corresponden al pueblo italiano en la reforma constitucional, procedimiento en el cual ha de actuar como instancia última de decisión y en su totalidad, como un solo pueblo que da forma a la unidad política de la Nación. En este sentido, la Corte constitucional italiana afirma que un referéndum consultivo regional cuya finalidad sea promover iniciativas de reforma constitucional, no puede ser considerado como expresión de la autonomía política regional, sino como manifestación de un poder de innovación constitucional. Por último, la naturaleza consultiva del referéndum no es razón suficiente para debilitar los anteriores argumentos. En efecto, aunque la decisión popular adoptada en este tipo de referendos no genere un deber jurídico para el Consejo regional a la hora de presentar una iniciativa de reforma constitucional, o para el Parlamento y para el pueblo italiano a la hora de aprobar la reforma, tendrá como consecuencia en cualquier caso un vínculo y una orientación política que ponen en tela de juicio las provisiones constitucionales acerca del procedimiento de revisión constitucional (20).

## 2. EL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

### 2.1. *La naturaleza jurídica del Estatuto regional*

Las leyes constitucionales núm. 1 de 1999 y núm. 3 de 2001 han alterado de modo radical el Título V de la Constitución italiana, que se ocupa de las Regiones, las Provincias y los Municipios. Estas reformas constitucionales han

---

(20) En este orden de cosas, llama la atención la medida cautelar que ha adoptado la Corte constitucional italiana acerca de la decisión del Consejo regional de Lombardía (*Ordinanza* de la Corte constitucional núm. 102 de 2001), inadmitiendo la solicitud de suspensión temporal de dicha decisión planteada por el recurrente (el Presidente del Consejo de Ministros italiano) al presentar el conflicto de atribuciones. En definitiva, el Auto de la Corte dejaba abierta la posibilidad de que el referéndum tuviese lugar antes de que existiese un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, y esta posibilidad no se ha realizado efectivamente por causas políticas que no viene al caso desarrollar (por discrepancias entre la Junta regional y el Gobierno de la República en cuanto a la cobertura de los gastos del referéndum pero, sobre todo, por falta de voluntad política en los propios órganos regionales por llevar a cabo el referéndum, una vez que el Parlamento italiano había aprobado la reforma constitucional cuyo alcance es similar al que se ha pretendido lograr a través de las propuestas referendarias regionales). Sobre este Auto de la Corte, de modo crítico, véase G. MOSCHELLA: «Referendum consultivi regionali: La Corte ci ripensa?», en *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 2, 2001, págs. 644 y sigs.



afectado a la autonomía estatutaria de las regiones y a la naturaleza jurídica de sus Estatutos; han modificado también la forma de gobierno de las regiones; han establecido un nuevo sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones que ha fortalecido la autonomía política de estas últimas; y, en fin, han debilitado profundamente los controles políticos del Estado sobre los órganos regionales.

La nueva redacción de la Constitución italiana sigue diferenciando entre las regiones con Estatuto especial y las regiones con Estatuto ordinario (21). Las primeras disponen de formas y condiciones particulares de autonomía y su Estatuto se adopta a través de ley constitucional, en los mismos términos que los previstos en la anterior redacción constitucional. Sin embargo, el nuevo texto de la Constitución varía el modo de elaboración de los Estatutos ordinarios (22), que han de ser adoptados y modificados por una ley regional aprobada por la mayoría absoluta del *Consiglio regionale* en dos votaciones sucesivas (23), sin que sea precisa una aprobación posterior del Estatuto por parte del Parlamento italiano a través de una ley de la República, como disponía anteriormente la Constitución (24). De esta forma, el Estatuto ordinario ha pasado

---

(21) Las regiones con Estatuto especial siguen siendo Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adigio y Valle de Aosta. La nueva redacción constitucional incorpora como novedad la denominación en lengua italiana y en la lengua oficial de la región, de aquellas regiones con cooficialidad lingüística (*Trentino-Alto Adige/Sudtirolo* y *Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*).

(22) Acerca de los Estatutos de autonomía en Italia, existe una completa y exhaustiva monografía en el seno de nuestra doctrina. Véase, al respecto, C. AGUADO RENEDE: *Los estatutos de autonomía en Italia*, Bogotá, 1998. Este libro sigue siendo de gran utilidad incluso tras la reforma constitucional a la que se está haciendo referencia, porque las principales y generosas aportaciones doctrinales italianas sobre esta fuente del Derecho que se sintetizan en el texto son de aplicación aún para los Estatutos especiales, que mantienen su naturaleza jurídica tras la reforma (leyes constitucionales); y en cierta medida, como se dirá después, también para los Estatutos ordinarios.

(23) El Estatuto regional puede someterse a referéndum popular de ratificación en la región correspondiente, si así lo solicitan una quincuagésima parte de los electores de la región o un quinto de los componentes del Consejo regional (art. 123. Const. it.).

(24) El art. 123 Const. it. disponía antes de la reforma que «El Estatuto es decidido (*è deliberato*) por el Consejo regional por mayoría absoluta de sus componentes, y es aprobado (*è approvato*) con ley de la República». Este peculiar procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos regionales ordinarios ha traído consigo un intenso debate en la doctrina italiana acerca de la naturaleza jurídica de los mismos, si son leyes regionales (o, mejor, un producto de la voluntad regional), o si son una fuente estatal, aunque atípica (un acto normativo complejo en el que es preceptiva la intervención del Consejo regional junto con la del Parlamento italiano). Esta última posición doctrinal ha sido la más generalizada en este país, sobre todo en atención a cuál ha sido la práctica de la aprobación y modificación de los Estatutos ordinarios. Sobre estas cuestiones, véase C. AGUADO RENEDE: *Op. cit.*, págs. 63 y sigs. Evidentemente, la nueva redacción constitucional cambia radicalmente la naturaleza jurídica de los Estatutos ordinarios.

a convertirse en una ley regional que, además, sólo debe estar en armonía con la Constitución pero no con las leyes de la República, como disponía con anterioridad el texto constitucional. Por otra parte, el Estatuto no está sujeto al control político del Gobierno de la República, como ocurría antes con las leyes regionales (25).

En definitiva, la nueva regulación constitucional ha fortalecido sin duda la autonomía estatutaria de las regiones con Estatuto ordinario, hasta el punto que es posible considerar, en este ámbito, que su autonomía es mayor que la de las regiones con Estatuto especial, norma cuya naturaleza jurídica es la de ley constitucional y, por tanto, norma estatal. Por esta razón, las regiones especiales no pueden intervenir, con capacidad decisoria al menos, en la aprobación y reforma de sus Estatutos, ya que el debate y la aprobación de las leyes constitucionales corresponde en exclusiva al Parlamento italiano (26). De esta manera, el mayor rango jerárquico de los Estatutos especiales supone, paradójicamente, una menor autonomía para las regiones (27); mientras que, por su parte,

---

(25) La reforma contenida en la ley constitucional núm. 1 de 1999, excluía expresamente a la ley regional de aprobación del Estatuto del control político previsto en el art. 127 Const. it., que exigía el *Visto Bueno* del Comisario del gobierno de la República en la región para la promulgación de las leyes regionales. Este *Visto Bueno* era obligado para el Comisario, salvo que el Gobierno de la República pretendiera ejercer el control político que le atribuía ese precepto constitucional, esto es, la posibilidad de reenviar la ley regional al Consejo regional si consideraba que aquella excedía las competencias de la región, o contrastaba con los intereses nacionales o con los de otras regiones. Con la ley constitucional núm. 3 de 2001, se ha eliminado este control político para todas las leyes regionales.

(26) Según lo dispuesto en los Estatutos de las regiones con autonomía especial, éstas pueden intervenir en el procedimiento de reforma de sus Estatutos a través de la *iniciativa legislativa* ante el Parlamento italiano. Otros Estatutos disponen, además, formas procedimentales adicionales, como el Estatuto de Cerdeña que habilita al Presidente de la Junta regional para convocar un referéndum consultivo, siempre que el Consejo regional se haya manifestado en contra del texto de ley constitucional de reforma estatutaria que haya sido aprobado en las Cámaras del Parlamento italiano, en la primera de las dos votaciones preceptivas (art. 54 del Estatuto sardo); o el Estatuto de Sicilia, que proscribía el referéndum nacional acerca de las leyes constitucionales de reforma del Estatuto (art. 41-ter del Estatuto de Sicilia). Cfr. sobre esta cuestión C. AGUADO RENDON: *Op. cit.*, págs. 23 y sigs. que recuerda, no obstante, que algunos Estatutos especiales permiten a las regiones elaborar *Estatutos ordinarios* dentro de sus Estatutos especiales, con lo que se repara en cierta medida la escasa autonomía estatutaria de la que disponen. A este respecto, véase también lo indicado *infra* acerca de la reforma de los Estatutos especiales posterior a las reformas constitucionales que estamos refiriendo, y que ha habilitado a algunas regiones especiales para definir su forma de gobierno a través de leyes regionales.

(27) La posición jerárquica de las leyes constitucionales que aprueban los Estatutos especiales es peculiar en el ordenamiento jurídico italiano. Disponen del mayor rango jerárquico, pero no son leyes constitucionales de revisión de la Constitución sino de actuación de la misma, por lo que no pueden ser contrarias a la Constitución y pueden ser objeto del control de constitucionalidad.

los Estatutos ordinarios aprobados por ley regional se aproximan en su naturaleza jurídica a las constituciones de los entes territoriales integrados en una Federación (28).

## 2.2. La forma de gobierno regional

Otra innovación fundamental contenida en la reforma constitucional italiana, es la modificación de la forma de gobierno de las regiones (29). En primer lugar, la actual redacción constitucional habilita a la ley regional y al Estatuto para disponer sobre la forma de designación del Presidente de la Junta regional (30), lo que supone, en definitiva, que la autonomía organizativa e institucional de las regiones se extiende también a la definición de su forma de gobierno (31). Además, y a falta de previsión estatutaria al respecto, la Constitución establece de forma subsidiaria la elección directa por sufragio universal del Presidente regional (32), optando por un sistema de gobierno que no es propiamente presidencial, ya que el Consejo regional puede aprobar por mayoría absoluta una moción de censura contra aquél, que conllevará su dimisión y la

---

dad por la Corte constitucional, como ha ocurrido en la práctica, por ejemplo, con determinados preceptos del Estatuto de la región Sicilia. Sobre estas cuestiones, cfr. C. AGUADO RENEDO: *Op. cit.*, págs. 21 y sigs., y 30 y sigs.

(28) En este sentido, son pocas las diferencias prácticas que se pueden derivar del tenor de lo preceptuado en la actualidad en la Constitución italiana («Cada región tiene un estatuto que [debe estar] en armonía con la Constitución»), con lo previsto, por ejemplo, en el artículo VI de la Constitución americana («Esta Constitución... será(n) la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observar[la], aun cuando se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado alguna disposición que lo contradiga»).

(29) En concreto, estas variaciones constitucionales también han sido introducidas a través de la ley constitucional núm. 1 de 1999.

(30) La *Giunta regionale* es el órgano regional titular del poder ejecutivo. Aunque la Constitución denomina *Presidente della Giunta* al jefe del ejecutivo regional, las recientes modificaciones de los Estatutos especiales (ley constitucional núm. 2 de 2001) sustituyen la denominación de esta magistratura por la de *Presidente della Regione*.

(31) En concreto, el art. 122 Const. it. dispone que «El sistema de elección y los casos de inelegibilidad e incompatibilidad del Presidente y de los otros componentes de la Junta regional, y también de los consejeros regionales son regulados con ley de la Región, dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos con ley de la República, que establece también la duración de los órganos electivos».

(32) Establece el último inciso del art. 122 Const. it. que «El Presidente de la Junta regional, salvo que el Estatuto regional lo establezca de modo diverso, es elegido por sufragio universal y directo [...]».

de su gobierno, y también la disolución del Consejo y la convocatoria de nuevas elecciones (33).

De esta forma, las regiones con Estatuto ordinario podrán definir su forma de gobierno a través de la norma estatutaria (que es ley regional), mientras que las regiones con Estatuto especial podrán hacerlo a través de esta norma (que es ley constitucional) o a través de la ley regional. Precisamente para garantizar a estas regiones una autonomía organizativa e institucional similar a la de las regiones ordinarias, tras esta reforma constitucional se han aprobado sendas modificaciones de los Estatutos especiales (34), en las que se habilita a dichas regiones para definir autónomamente su forma de gobierno a través de leyes regionales que han de ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo regional (35).

Siempre en relación con la forma de gobierno regional, la reforma constitucional ha contribuido también a eliminar los aspectos *asamblearios* o *convencionales* que se contenían en la anterior regulación constitucional (36). En

---

(33) Según lo previsto en los arts. 122 y 126 Const. it. Conviene advertir que la moción de censura tendrá los efectos descritos siempre que el Presidente de la Junta sea elegido por sufragio universal y directo, de manera que si el Estatuto regional disciplinase un modo diverso de elección del Presidente regional (el más lógico, la elección parlamentaria), podría regular también de modo diferente la moción de censura, por ejemplo estableciendo una moción de censura constructiva. Sobre este nuevo sistema de elección directa del Presidente regional se muestra crítico A. BARBERA: «La *elezione diretta* dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1999, págs. 572 y sigs.

(34) A través de la Ley constitucional núm. 2 de 2001, que lleva por título «Disposiciones concernientes a la elección directa de los Presidentes de las Regiones con Estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano», se han modificado los Estatutos de las regiones especiales (Sicilia, Valle de Aosta, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia Julia).

(35) En concreto, así se ha dispuesto para las regiones Valle de Aosta, Cerdeña y Friuli Venecia Julia, en las que corresponde a la ley regional definir la forma de gobierno de la región, el modo de elección del Consejo regional y del Presidente de la Región, las relaciones entre ambas instituciones, los efectos jurídicos de la moción de censura, así como las formas de participación directa de los ciudadanos a través de la iniciativa legislativa y de los referendos. En la región Sicilia se ha establecido directamente en el Estatuto la forma de gobierno, reproduciendo el modelo subsidiario regulado en la Constitución (elección del Presidente por sufragio universal y directo y posible remoción por el Consejo regional). En la región Trentino-Alto Adigio no se ha atribuido a la ley regional la definición de la forma de gobierno, ni se ha modificado el Estatuto en este sentido, por lo que se mantiene la designación del Presidente y de los miembros de la Junta por el Consejo regional; aunque sí se ha habilitado a la ley provincial para la definición de la forma de gobierno de las provincias autónomas de Trento y Bolzano.

(36) Quizá la forma de gobierno *asamblearia* o *convencional* (de parlamentarismo no mayoritario) no se ha concretado nunca históricamente de modo puro, porque la Constitución jacobina no llegó a entrar en vigor y la práctica política durante la Convención y en la Confederación

efecto, con anterioridad a esta modificación constitucional la norma fundamental italiana atribuía al Consejo regional la designación tanto del Presidente de la Junta, como la del resto de miembros de la misma; y, además, la designación había de hacerse entre los componentes del Consejo regional. En la actualidad el Presidente puede ser elegido también por sufragio universal, como ya hemos dicho, y a él le compete, en ese caso, nombrar y revocar a los componentes del gobierno regional (37). Por otra parte, la regulación constitucional ya derogada atribuía al Consejo regional el ejercicio de las potestades legislativas y reglamentarias de la región, y correspondía al Presidente de la Junta promulgar las leyes y los reglamentos regionales y dirigir las funciones administrativas delegadas por el Estado. En el nuevo texto constitucional se atribuye la potestad reglamentaria al Presidente regional, al que le corresponde también la función de dirección política de la Junta (38).

### 2.3. *El reparto competencial entre el Estado y las regiones*

Pero la reforma de la Constitución italiana ha supuesto también una profunda transformación en la distribución territorial del poder, a través de la modificación del reparto de competencias entre el Estado y las regiones. Como es sabido, en la redacción originaria de esta Constitución se seguía el sistema de atribución de competencias característico de los Estados regionales, con el establecimiento en el texto constitucional de un solo listado de competencias con las materias descentralizadas desde el Estado en las regiones, correspondiendo a aquél el resto de materias no expresamente atribuidas a la competencia legislativa regional (39). Tras la reforma constitucional contenida en la Ley consti-

---

suiza no siguió los presupuestos teóricos de dicho sistema. Sobre la cuestión, véase M. VOLPI: «Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1997, págs. 247 y sigs.

(37) El nuevo texto constitucional sólo atribuye necesariamente tal nombramiento al Presidente en el caso de que éste sea designado por sufragio universal y directo, pero no en los demás casos. De ahí, por ejemplo, la regulación contenida en el Estatuto de la región *Trentino-Alto Adige* referida anteriormente a pie de página.

(38) En definitiva, el Presidente no es un mero ejecutor de las decisiones del órgano legislativo (Consejo regional), sino que dispone de iniciativa política, como es propio de las formas de gobierno de las democracias contemporáneas.

(39) Así se establecía en el art. 117 Const. it., en el que se regulaba, además, una cláusula abierta que habilitaba a la ley constitucional para indicar otras materias de competencia regional. Esta apertura era la que permitía a las regiones con Estatuto especial asumir las formas y condiciones particulares de autonomía que de modo genérico les atribuía la propia Constitución.

tucional núm. 3 de 2001, el reparto competencial en Italia se asemeja al que es característico de las constituciones de los Estados federales.

En efecto, en la actualidad la Constitución italiana contiene un doble listado de materias, uno con aquéllas en las que el Estado tiene legislación exclusiva, y otro con aquéllas que son de legislación concurrente entre el Estado y las regiones. La cláusula residual, por su parte, actúa en beneficio de las regiones, a las que corresponde la potestad legislativa en aquellas materias no reservadas expresamente a la legislación del Estado en la Constitución. El propio texto constitucional explicita cuáles son las competencias que corresponden a las regiones y al Estado en las materias de legislación concurrente, concerniendo a las primeras la potestad legislativa, salvo en lo que respecta a la determinación de los principios fundamentales, que compete a la legislación del Estado. Además, en estas materias las regiones son titulares de la potestad reglamentaria, que es titularidad del Estado en las materias de su competencia exclusiva, aunque puede delegar en este caso tal potestad en las regiones (40). De esta forma, el cuadro general del nuevo reparto competencial en Italia parte de la equiparación y de la igualdad jurídica entre regiones.

No obstante, la actual redacción de la Constitución permite también la diferenciación competencial entre las mismas, al margen de las formas y condiciones particulares de autonomía de las que siguen disponiendo las regiones con Estatuto especial en el nuevo diseño regional italiano (41). A este respecto, el resto de regiones podrán disponer, a su vez, de formas y condiciones particulares de autonomía en el marco de una ley del Estado, a través de la que se podrán atribuir a las regiones competencias sobre las materias concurrentes y sobre algunas de las materias exclusivas del Estado previstas en la Constitución (42). Además, la Constitución prevé la intervención necesaria de las regiones para la asunción de este tipo de competencias. Así, la iniciativa legisla-

---

(40) Los preceptos constitucionales claves en este nuevo reparto de competencias se contienen en el nuevo art. 117 Const. it.

(41) En cualquier caso, es muy probable que la autonomía competencial atribuida a las regiones con la ley constitucional núm. 3 de 2001, sea más amplia que la autonomía de la que disponían las regiones especiales en sus Estatutos. Por esta razón, dicha ley constitucional dispone de forma subsidiaria la aplicación de sus preceptos a estas regiones, hasta que adapten sus Estatutos a la nueva disciplina constitucional y siempre que esta nueva regulación constitucional les garantice condiciones más amplias de autonomía.

(42) En concreto, el art. 116 Const. it. permite la atribución a las regiones de las competencias del Estado sobre cualquiera de las materias concurrentes, y sobre las siguientes materias exclusivas del Estado: Jurisdicción y normas procesales, exclusivamente en lo que respecta a la organización de la justicia de paz; normas generales sobre la educación (*istruzione*); y tutela del ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales.

tiva corresponde a la propia región, previa consulta no vinculante a los entes locales (43); mientras que la ley ha de ser aprobada por la mayoría absoluta de las Cámaras del Parlamento italiano, sobre la base del acuerdo previo alcanzado entre el Estado y la región interesada (44).

En cuanto al tipo de materias que son competencia exclusiva del Estado y aquellas materias concurrentes, la reforma constitucional italiana muestra una clara influencia de nuestro texto constitucional y, en concreto, de las previsiones contenidas en el art. 149 CE en cuanto a las materias exclusivas del Estado, y en cuanto a las materias compartidas en las que corresponde al Estado el establecimiento de las bases o la emanación de la legislación básica. Lógicamente, la Constitución italiana no reproduce miméticamente las previsiones de nuestra norma fundamental; y tampoco es posible equiparar totalmente la confluencia competencial propia de nuestro ordenamiento en el ámbito de las materias compartidas, y la confluencia que es característica de las materias concurrentes según la revisión constitucional italiana.

De cualquier forma, ambos textos constitucionales atribuyen a la competencia exclusiva del Estado materias esenciales para la preservación de una identidad unitaria en el seno del mismo (45). Y también en ambos ordena-

---

(43) Consulta que se realizará a través del Consejo de las autonomías locales que habrá de existir en las regiones como órgano de consulta entre las regiones y los entes locales (art. 123 Const. it.). En este sentido, es preciso señalar que las reformas constitucionales que se están refiriendo han profundizado también en la autonomía constitucionalmente garantizada a los entes locales (municipios, provincias y ciudades metropolitanas). Así, junto a la previsión constitucional que se acaba de referir, la Constitución establece que dichos entes, además de las regiones, son entes autónomos con estatutos, poderes y funciones propios, según los principios fijados por la Constitución (art. 116 Const. it.). La Constitución atribuye también a los entes locales la potestad reglamentaria para la regulación de la organización y del desarrollo de las funciones que tengan atribuidas (art. 117 Const. it.); a la vez que introduce los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación, para el ejercicio de las funciones administrativas por los diferentes entes territoriales (municipios, provincias, ciudades metropolitanas, regiones y Estado) (art. 118 Const. it.). Por último los entes locales, al igual que las regiones, tienen reconocida constitucionalmente la autonomía financiera (art. 119 Const. it.). Todo ello sin olvidar la posición constitucionalmente garantizada a las provincias autónomas de Trento y Bolzano (art. 116 Const. it.), las cuales disponen de potestades y competencias similares a las regiones (por ejemplo, potestad legislativa), en el seno de la región Trentino-Alto Adigio.

(44) Sobre este método de asunción de nuevas competencias por las regiones, véase L. PEGORARO: «El debate sobre el federalismo en Italia y la revisión constitucional de 2001», en *Revista Peruana de Derecho Público*, núm. 3, 2001, que afirma la inspiración de la reforma constitucional italiana en el modelo español de «regionalismo a diferentes velocidades» y de acuerdos entre el Estado y las CCAA para la asunción de competencias.

(45) La garantía de esa identidad unitaria pasa, en primer lugar, por preservar la igualdad de derechos de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional, y por eso la Constitu-

mientos la función de la jurisdicción constitucional se revela esencial para determinar, en los casos de confluencia competencial, cuál pueda ser el alcance de la legislación básica del Estado en las materias compartidas (España), o el de la legislación estatal de los principios fundamentales en las materias concurrentes (Italia) (46).

No obstante, la Constitución italiana incorpora una novedad importante en cuanto a las competencias regionales en el ámbito de las relaciones internacionales. Así, la reforma constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva en política exterior, y en las relaciones internacionales y con la Unión Europea del Estado; pero, al mismo tiempo, configura como una materia competencial concurrente las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las regiones, y habilita a las mismas para concluir acuerdos con Estados y entes territoriales subestatales en las materias de su competencia, en el marco de las previsiones establecidas en una ley del Estado (47).

En este sentido, estas competencias atribuidas a las regiones italianas en el ámbito internacional las aproxima a los entes territoriales integrados en una Federación, los cuales pueden proyectar sus competencias en el exterior y suelen disponer de *treaty making power*, aunque limitado (48). Por lo demás, estas previsiones constitucionales facilitarán, en el ámbito de la Unión Europea, que

---

ción italiana (art. 117) atribuye a la competencia exclusiva del Estado la «determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deban garantizarse en todo el territorio nacional» (precepto de similitudes evidentes con el del art. 149.1 1.º de nuestra Constitución). Sin intención de exhaustividad, otras materias de competencia exclusiva del Estado según la Const. it. son : La política exterior y las relaciones internacionales del Estado; la inmigración, el derecho de asilo y la nacionalidad; la defensa y las fuerzas armadas; el orden público y la seguridad; las normas generales sobre la educación; la legislación electoral en relación con los entes locales y con los órganos representativos estatales; la seguridad social; la jurisdicción y las normas procesales; el ordenamiento civil y el penal; la justicia administrativa; las fronteras y su protección; los pesos y medidas y la determinación del tiempo; la tutela del ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales; o los referendos nacionales (pero no, recuérdese, otros referendos como los regionales). Por otra parte, la Constitución garantiza la autonomía financiera y tributaria de las regiones, pero establece también un fondo de compensación interterritorial (*fondo perequativo*) para lograr la cohesión y la igualdad territorial (art. 119 Const. it.).

(46) Entre otras, la reforma constitucional define como materias concurrentes el comercio exterior; la educación (salvo la formación profesional); la investigación científica y tecnológica; la tutela de la salud; la alimentación; el ordenamiento deportivo; la protección civil; los puertos y aeropuertos civiles; las grandes redes de transporte y navegación; la ordenación de la comunicación; la valoración de los bienes culturales y ambientales; etc.

(47) Acerca de las actividades promocionales internacionales de las regiones italianas antes de esta revisión constitucional, cfr. S. BARTOLE y F. MASTRAGOSTINO: *Op. cit.*, págs. 183 y sigs.

(48) Cfr. sobre esta cuestión F. MARCELLI (coord.): *Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milán, 1998, *passim*.



Italia se sume a los Estados miembros partidarios de aumentar el protagonismo de las regiones en la adopción de decisiones comunitarias, permitiendo, en definitiva, que los representantes de los ejecutivos regionales italianos participen en las reuniones del Consejo.

#### 2.4. *Los controles sobre los órganos y la actuación de las regiones*

El último apartado de nuestra exposición ha de ocuparse de las variaciones que ha supuesto la revisión constitucional en cuanto al control, político y jurisdiccional, de la actuación de las regiones. En este ámbito, la reforma ha profundizado la autonomía regional derogando buena parte de los controles políticos que, en el anterior texto constitucional, situaban a las regiones en una posición subordinada frente al Estado. A este respecto, los cambios más importantes se han producido en relación con el control que el Gobierno italiano podía ejercer sobre las leyes regionales. Según el actual texto constitucional, el Gobierno sólo está legitimado para impugnar directamente la ley regional ante la Corte constitucional, cuando considere que dicha ley excede la competencia de la región (49).

Esta impugnación directa puede realizarse en el plazo de sesenta días desde la publicación de la ley (50), de manera que lo que se impugna es una norma vigente que está produciendo efectos jurídicos, por lo que el Gobierno no puede paralizar la publicación y entrada en vigor de la ley regional. Sin embargo, antes de la revisión constitucional la Constitución atribuía al Gobierno la potestad de reenviar las leyes regionales al Consejo regional, cuando considerase que la ley excedía las competencias de la región o que contrastaba con los intereses nacionales o con los de otra región. Además, si el Consejo regional aprobaba de nuevo la ley, el Gobierno italiano podía impugnarla por los mismos motivos ante la Corte constitucional, abriendo así un control preventivo y directo de la ley, que no podía publicarse ni entrar en vigor hasta que la

---

(49) Según lo previsto en el art. 127 Const. it. Este vicio de constitucionalidad de la ley regional que legitima su impugnación, es susceptible de una interpretación laxa por la Corte constitucional que incluya cualquier motivo de inconstitucionalidad, como ha ocurrido en la práctica de la Corte bajo la anterior regulación constitucional en la que se disciplinaba también esta causa. Sobre la cuestión, véase G. ZAGREBELSKY: *La Giustizia costituzionale*, Bolonia, 1988, págs. 236 y sigs.

(50) En el caso de los Estatutos regionales, la reforma reduce el plazo de impugnación a treinta días (art. 123 Const. it.).

Corte se pronunciase sobre su legitimidad constitucional. En fin, el Gobierno podía optar también por someter la ley regional a la decisión política del Parlamento italiano, de modo alternativo a la impugnación ante la Corte constitucional.

Por otra parte, las revisiones constitucionales no han eliminado los controles políticos del Estado sobre las instituciones regionales, pero han reducido y debilitado los supuestos para su actuación. Así, el Presidente de la República puede disolver un Consejo regional o remover al Presidente de una Junta regional, previa consulta no vinculante a una Comisión para las Cuestiones Regionales integrada por diputados y senadores. Pero, según el tenor vigente de la Constitución, podrá hacerlo por razones de seguridad nacional, o en el caso de que los órganos regionales cometan actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley (51). Con anterioridad a la reforma, la intervención sobre los órganos regionales tenía cabida también cuando el Consejo regional no tuviera capacidad para funcionar ni para formar mayorías.

Como quiera que sea, la revisión de la Constitución italiana mantiene, e incluso refuerza, las cláusulas para salvaguardar la unidad jurídica y económica del Estado, el respeto por los compromisos internacionales (incluidos los comunitarios) adquiridos por el mismo, y la igualdad de derechos de todos sus ciudadanos. Con el fin de preservar y tutelar esas situaciones, el Gobierno podrá sustituir a los órganos regionales (y también a los de los entes locales), correspondiendo a la ley del Estado definir los poderes sustitutivos del Gobierno, respetando en todo caso los principios de subsidiariedad y de leal colaboración entre instituciones (52). La sujeción de la actuación de las regiones a las referidas cláusulas, se pone de manifiesto también en el ámbito financiero y tributario (53).

### 3. CONCLUSIONES

Antes de terminar, es preciso señalar que la profunda transformación de la organización territorial del poder llevada a cabo en Italia con esta revisión

---

(51) Según lo previsto en el art. 126 Const. it.

(52) Según lo establecido en la nueva redacción del art. 120 Const. it.

(53) Así, la autonomía financiera garantizada constitucionalmente a las regiones les permite establecer y aplicar tributos propios (art. 119 Const. it.), pero siempre en armonía con la Constitución y según los principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario definidos por el Estado. Sobre la autonomía financiera de las regiones antes de esta reforma constitucional, cfr. S. BARTOLE y F. MASTRAGOSTINO: *Op. cit.*, págs. 273 y sigs.

constitucional, tiene una carencia significativa. En efecto, la falta de acuerdo en el seno de la mayoría que aprobó la reforma, impidió que la ley constitucional núm. 3 de 2001 incorporara una modificación del Parlamento italiano para organizar el Senado como Cámara de representación territorial. Por esta razón, dicha ley constitucional ha disciplinado de forma transitoria, hasta una próxima revisión del título dedicado en la Constitución al Parlamento, la posibilidad de que los Reglamentos parlamentarios permitan la participación de representantes de las regiones, de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, y de los entes locales, en la Comisión parlamentaria para las Cuestiones Regionales.

Además, la norma transitoria establece que las propuestas legislativas a debate en el Parlamento italiano que se refieran a las materias competenciales concurrentes, o que se relacionen con la autonomía financiera y tributaria de los entes territoriales, no podrán ser aprobadas en comisión y deberán ser aprobadas en el Pleno por mayoría absoluta (54), en el caso de que la Comisión para las Cuestiones Regionales manifieste su parecer contrario al proyecto legislativo. Es claro que estas previsiones normativas son insuficientes para garantizar adecuadamente la participación de las regiones en la adopción de decisiones estatales, pero demuestra al mismo tiempo que el legislador constitucional italiano ha considerado imprescindible la *institucionalización* efectiva de las regiones en el seno de los órganos del Estado, para lograr una descentralización política intensa y, a la vez, bien articulada.

Con todo lo dicho, y a modo de conclusión, podemos afirmar que las recientes modificaciones de la organización territorial del poder en Italia, son una muestra más de la diferente justificación política que informa la descentralización territorial en Europa, respecto de la primera organización política contemporánea descentralizada que son los Estados Unidos de América. En efecto, a nadie se le escapa que, en Europa, dicha descentralización no pretende garantizar el gobierno adecuado de grandes territorios sino que responde, más bien, a las necesidades de Estados que son fruto de una historia compleja y plural, historia que ha dado lugar a la consolidación de organizaciones políticas en las que conviven diversas naciones —o nacionalidades, o regiones— con una identidad cultural propia que hunde sus raíces más allá del Estado moderno; identidad que el mismo Estado, en su formulación constitucional y democrática, se ha comprometido a salvaguardar.

Por este motivo, cada vez se hace más difícil encajar a todas esas experien-

---

(54) Hay que recordar que la Const. it. regula la posibilidad de que las comisiones actúen con competencia legislativa plena (art. 72), lo cual suele ser bastante habitual en el Parlamento de este país.

cias en modelos prefijados (regional o federal) e ideados, en buena medida, para otro tipo de realidades diferentes. Partiendo de este planteamiento, es posible comprender mejor que la *devolution* de poderes del Reino Unido, el Estado federal alemán o austríaco, la *federación* belga, el Estado regional italiano, o el Estado autonómico español (55), no son fórmulas de descentralización política más o menos intensas sino, sobre todo, modelos de organización territorial del poder que nacen del compromiso político por garantizar la convivencia plural en el seno de cada Estado y que no derivan, en consecuencia, de la *ingeniería* constitucional (56).

---

(55) Una consideración aparte merecen dos Estados europeos cuya descentralización, asimétrica, responde más claramente a la descentralización de tipo regional. Es el caso de Portugal respecto de los archipiélagos de Azores y Madeira, o de Francia respecto de Nueva Caledonia y Córcega.

(56) Acerca de la ingeniería constitucional son esenciales las aportaciones críticas de G. SARTORI: *Ingegneria costituzionale comparata*, 4.<sup>a</sup> ed., Bolonia, 2000, *passim*.