

LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LAS REGIONES ITALIANAS

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTATUTO REGIONAL.—3. LOS ÓRGANOS REGIONALES DE GARANTÍA ESTATUTARIA.—4. ¿QUÉ HACER CON EL ESTATUTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL Y CÓMO DECLARAR INCONSTITUCIONAL UNA NORMA ESTATUTARIA?

1. INTRODUCCIÓN

Tras las reformas constitucionales de 1999 y 2001 los Estatutos de las regiones italianas han pasado a ser un tipo de fuente normativa sustancialmente diferente a los Estatutos previstos en origen en la Constitución de 1948, al menos por lo que se refiere a los de las regiones de autonomía ordinaria.

Esa variación se proyecta sobre el ámbito material propio de las normas estatutarias y también sobre el vehículo normativo que contiene el Estatuto, de modo que bajo el mismo *nomen iuris* aparece una nueva *forma jurídica* que otorga una nueva *esencia* a la norma estatutaria (*forma dat esse rei*). Nueva *forma* puesto que los Estatutos ordinarios han pasado a ser aprobados simplemente por ley regional, cuando anteriormente esta aprobación se realizaba a través de una ley estatal; y nueva *esencia* puesto que la Constitución amplía el contenido necesario del Estatuto, al tiempo que la Corte constitucional ha admitido la legitimidad constitucional de una considerable extensión de su contenido eventual (aunque negando, a su vez, eficacia jurídica a algunas de esas disposiciones estatutarias, como se dirá después).

Antes de continuar, conviene advertir que las siguientes notas entorno a la calificación jurídica de los Estatutos regionales italianos se van a centrar en los Estatutos ordinarios, puesto que los Estatutos especiales de las regiones que

disponen de formas y condiciones particulares de autonomía (en los términos del artículo 116 de la Constitución italiana) siguen adoptándose tras la reforma mediante ley constitucional y, por tanto, ley estatal. De este modo, no ha variado su naturaleza jurídica aunque las modificaciones constitucionales sí que hayan incidido sobre su contenido propio.

Por una parte, porque la modificación de 1999 incorpora a los artículos 121 y 122 de la Constitución una nueva organización de los órganos de gobierno de las regiones (Consejo Regional, Junta Regional, Presidente); y, como consecuencia de ello, a través de la Ley constitucional núm. 2 de 2001 se modificaron los Estatutos regionales de las regiones especiales para incorporar a éstos disposiciones relativas a la elección directa de los Presidentes regionales y de los Presidentes de las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano. Por otra parte, porque en la Ley constitucional núm. 3 de 2001, que incorpora una segunda modificación a la Constitución en el ámbito del reparto de competencias entre el Estado y las regiones, se prevé expresamente que: «Hasta la adecuación de los Estatutos correspondientes, las disposiciones de la presente Ley constitucional se aplican también a las Regiones con Estatuto especial y a las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano en los supuestos en que prevean formas de autonomía más amplias respecto de las atribuidas con anterioridad».

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTATUTO REGIONAL

Durante la vigencia del artículo 123 de la Constitución italiana en su formulación originaria, la doctrina se había dividido entre aquéllos que consideraban a los Estatutos ordinarios como un texto normativo regional para el cual la ley estatal de aprobación no era más que un acto que dotaba de eficacia a un texto definido y perfeccionado en el ámbito regional, de aquellos otros que lo consideraban un acto normativo estatal, aunque atípico. Para los primeros, la ley estatal servía para que el Parlamento italiano pudiese controlar desde una perspectiva técnico-jurídica (de *constitucionalidad*) el texto aprobado en el nivel regional; para los segundos, las Cámaras del Parlamento podían introducir también modificaciones durante la tramitación de la ley de aprobación del Estatuto.

Este segundo planteamiento fue el que se consolidaría en la práctica, como se puso de manifiesto en las modificaciones que se introdujeron en el Senado a los textos estatutarios (a través de acuerdos informales), o en el modo de promulgación y publicación de los mismos (en el Boletín Oficial estatal por el

Presidente de la República, con publicación de la ley de aprobación y adjunto el texto del Estatuto).

En la actualidad no cabe duda de que los Estatutos ordinarios se configuran como un acto normativo de la Región puesto que son aprobados mediante ley por parte única y exclusivamente del Consejo Regional, aunque a través de un procedimiento especial: Dos votaciones sucesivas en un intervalo no superior a dos meses en las que se ha de alcanzar la mayoría absoluta de los componentes del Consejo, con la posibilidad de que el Estatuto sea sometido a ratificación mediante referéndum.

No obstante, a pesar de esta aparente simplificación del *iter* de aprobación de los Estatutos ordinarios, situado exclusivamente en el ámbito regional, la regulación constitucional plantea nuevas dudas acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto. Así, cabe preguntarse si se trata de una ley regional más, aunque de carácter reforzado, o bien se trata de una fuente regional peculiar, diferenciada del resto de fuentes de la región (y, en concreto de las leyes regionales).

Los términos utilizados en la Constitución no son definitivos a este respecto puesto que en el artículo 123 se explicita que el Estatuto es aprobado y modificado por el Consejo regional mediante ley, y eso podría inducir a considerar que el Estatuto es también una ley regional aunque con diferencias en cuanto a su contenido propio y a su procedimiento de aprobación. En esta línea cabría situar la actuación de determinadas regiones italianas, las cuales, una vez aprobado su correspondiente Estatuto, han asignado a la ley de aprobación la denominación de «Ley de la Región» y una numeración sucesiva con el resto de leyes regionales (así en *Emilia-Romagna, Calabria, Puglia y Umbria*). Por otra parte, la propia Corte se ha referido al Estatuto ordinario como una «ley regional peculiar» o como una «ley regional especial» (Sentencias 2 y 304/2002).

En sentido diferente, otras regiones han calificado la ley de aprobación como «Ley estatutaria», asignándole una numeración propia, distinta a la de otras leyes de la Región, en términos similares a lo que ocurre en el ámbito estatal con las numeraciones diferenciadas de las leyes constitucionales y del resto de leyes. A favor de esta distinción juegan diversos factores. En primer lugar, el propio entendimiento que ha realizado la Corte constitucional de unas y otras leyes de procedencia regional, y el carácter «cualificado» de la ley de aprobación del Estatuto.

Éste sería una fuente regional con un ámbito competencial reservado y especializado (Sentencias 372, 378 y 379/2004); el Estatuto estaría sometido a un régimen impugnativo «especial», de carácter preventivo, distinto al del resto de leyes de la región, sometidas a un control sucesivo del que no pueden

ser objeto los Estatutos (Sentencias 304/2002 y 469/2005). Por último, el Estatuto ocuparía un posición especial en el subordenamiento regional, como fuente «primaria y fundamental» del mismo (Sentencia 12/2006), de manera que se justifica que la constitucionalidad del Estatuto haya de enjuiciarse preventivamente, para evitar una declaración de inconstitucionalidad sucesiva que arrastraría en cascada a la legislación regional subordinada dictada a partir del mismo (Sentencia 304/2002).

Quizás unos y otros planteamientos que catalogan al Estatuto regional italiano de modo diferente no tengan un relevancia práctica especial, como ocurre también en buena medida en nuestro ordenamiento cuando tomamos como referencia las distintas posturas doctrinales acerca de la naturaleza única o dual del Estatuto de Autonomía y la correspondiente ley orgánica de aprobación del mismo. En efecto, porque ya sea el Estatuto regional italiano una ley regional, aunque peculiar, o un tipo autónomo de fuente regional, las consecuencias en cuanto a su posición en el ordenamiento jurídico, su régimen de impugnación, o su procedimiento de aprobación y su contenido propios varían escasamente (aunque de una u otra posición sí que se derivan algunas diferencias de matiz a las que nos referiremos después).

Por todo ello, el Estatuto regional no es susceptible en ningún caso del recurso directo y sucesivo que puede plantear el Gobierno «... cuando considere que una ley regional excede de la competencia de la región» (art. 127, párrafo 1.º de la Constitución italiana), puesto que, como venimos señalando, la propia Constitución prevé un procedimiento especial de impugnación, previo y directo, frente a la ley regional estatutaria (art. 123, párrafo primero).

En segundo lugar, el Estatuto dispone de un contenido propio que lo caracteriza («la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y procedimiento [de la Región]»), y que lo diferencia materialmente del resto de leyes regionales. La Corte constitucional se ha referido con frecuencia a la diferencia competencial entre el Estatuto y el resto de leyes de la región, pero siempre como defensa y garantía de la «reserva de Estatuto» prevista en la Constitución y en detrimento de la intervención de la ley regional no estatutaria en ese ámbito material reservado (Sentencia 313/2003), y no como garantía de un hipotético ámbito competencial de la ley regional frente a los *excesos* reguladores del legislador estatutario.

Que sea la propia Región, a través del correspondiente Consejo regional, la que aprueba autónomamente ambos tipos de leyes explica en buena parte este planteamiento y la imposibilidad de resolver los conflictos entre Estatuto y ley regional a través del criterio de competencia, como plantea sin embargo algún sector de nuestra doctrina partiendo de la naturaleza estatal de la norma estatutaria autonómica. De hecho, la Corte constitucional italiana sigue admi-

tiendo que tras las reformas constitucionales los Estatutos regionales puedan disponer de un contenido eventual más o menos amplio, y en todo caso más allá del contenido necesario previsto en el art. 123 de la Constitución (por primera vez tras las reformas constitucionales, en la Sentencia 2/2004).

De esta forma, cada Región ordinaria puede legítimamente elevar el rango de determinadas materias a través de su previsión estatutaria; materias que, a partir de ese momento, quedarán vedadas al legislador regional, al que vinculará la regulación estatutaria, legislador que estaría legitimado para regularlas *ex novo* si no se previeran en el Estatuto. Así puede ocurrir, por ejemplo, con ámbitos materiales vinculados a la competencia reservada a la ley estatutaria, como puede ser el régimen electoral regional (regulable por ley regional) en relación con la forma de gobierno de la Región (reserva material de Estatuto).

O también con las materias competenciales atribuidas a la Región, que ahora se prevén de manera completa en la Constitución (artículo 117) sin que deban especificarse para cada concreta Región en su respectivo Estatuto, pero que podrían ser reguladas con uno u otro alcance en la ley estatutaria (*contenido eventual*) como límite al legislador regional, o no ser ni siquiera mencionadas en el Estatuto, siendo puestas así a disposición plena del legislador regional con el límite, evidente, de la Constitución. O puede suceder, en fin, con algún mandato constitucional dirigido a las leyes regionales, mandatos que se podrían satisfacer tanto a través de la ley estatutaria como del resto de leyes de la Región (por ejemplo, el mandato para remover los obstáculos que impiden la plena paridad entre hombres y mujeres —art. 117 párrafo sexto de la Constitución).

Desde esta perspectiva, la «congelación de rango» de los contenidos eventuales incorporados al Estatuto actúa en la dirección de situar en una posición jerárquica superior a la ley estatutaria respecto del resto de leyes de la Región. Sin embargo, la diferenciación entre una y otras fuentes, basada según lo previsto en la Constitución en la reserva material y en la especialidad del procedimiento de la ley estatutaria, actúa más bien en la dirección de la igualdad jerárquica y de la separación material entre ambas fuentes. Por esta razón, a pesar de la *superioridad* referida y admitida por la Corte (ya antes de la reforma constitucional cuando el Estatuto era ley estatal, pero también después, como por ejemplo en la Sentencia 3/2006), el Estatuto regional no alcanza una posición privilegiada en el ordenamiento jurídico, como la que atribuye parte de nuestra doctrina a los Estatutos de Autonomía o la que corresponde a las constituciones estatales en las federaciones.

Y así, aunque el Estatuto puede incorporar contenidos eventuales, debilitándose los límites materiales que podrían deducirse del hecho de disponer de

un ámbito constitucional reservado (Sentencia 2/2004), es una norma subordinada a la Constitución («Cada Región dispone de un Estatuto que, en armonía con la Constitución...», *art. 123 de la Const. it.*), que no dispone de un rango supralegal («El Estatuto se aprueba y se modifica... mediante ley», *id.*), y que tampoco puede ocupar el espacio propio de las leyes estatales y, en especial, de aquéllas recogidas en el Título V de la Constitución previstas para disciplinar determinados aspectos de las relaciones entre el Estado y las Regiones (leyes estatales de principios en las materias concurrentes, de regulación del modo de ejercicio de los poderes sustitutivos estatales —*art. 117*—, de coordinación entre el Estado y las Regiones en materia de orden público o inmigración —*art. 118*—).

En este orden de cosas, la Corte constitucional ha considerado al Estatuto como una norma que ocupa una posición primaria y fundamental en el ordenamiento regional (Sentencia 12/2006), hasta el punto de considerar no contrarios a la Constitución los enunciados programáticos incorporados a las leyes estatutarias que se despliegan no ya sobre las materias competencia de las regiones, sino sobre los espacios competenciales no atribuidos a éstas. Y lo ha hecho porque el Estatuto sería manifestación del acuerdo entre «las distintas convicciones expresivas de las sensibilidades políticas presentes en la comunidad regional» (Sentencias 362, 378 y 379/2004). No obstante, esos enunciados *praeter competencia* sin capacidad para vulnerar la Constitución pueden mantenerse en el Estatuto porque carecen de eficacia jurídica, despliegan únicamente una función de «naturaleza cultural o política», de alcance simbólico; y, evidentemente, por todo ello no serían enunciados vinculantes para el legislador regional.

Esta argumentación de la Corte, que ha recibido justificadas críticas por parte de la doctrina italiana, pone de manifiesto en todo caso que el Estatuto puede reflejar el pacto estatuyente subyacente a la comunidad regional, deviniendo así en norma fundamental del mismo; pero no actúa propiamente como una *Constitución*, no es el texto *fundante* ni *fundamentador* de la Comunidad regional.

Como conclusión, puede decirse que la *superioridad* del Estatuto regional respecto del resto de leyes regionales se despliega básicamente en su dimensión de norma *parámetro* o norma *interpuesta* (según la terminología usada tradicionalmente por la propia Corte constitucional) para medir la validez de las leyes regionales: Una vulneración del Estatuto por estas leyes conlleva una indirecta vulneración de la Constitución; pero como es sabido, en Italia —y no sólo— las normas parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes no tienen por qué ocupar una posición *supraordenada* a las normas que son objeto de dicho enjuiciamiento.

Aún más, los propios Consejos regionales al aprobar los nuevos Estatutos habrían actuado desde estas coordenadas si tenemos en cuenta que han optado por no innovar el sistema de fuentes regionales definido en la Constitución a través de la introducción de la figura normativa del Decreto-Ley. Para una parte de la doctrina esta posibilidad tendría cabida desde la perspectiva del ámbito propio del Estatuto regional según la Constitución («forma de gobierno y principios fundamentales de organización y funcionamiento»); pero parecen haber tenido mayor ascendente aquellas posiciones que han defendido que una fuente normativa no puede crear otras del mismo rango.

3. LOS ÓRGANOS REGIONALES DE GARANTÍA ESTATUTARIA

Desde estas premisas, la Corte constitucional ha utilizado los Estatutos regionales como parámetro de enjuiciamiento de las leyes regionales tras las modificaciones de la Constitución, tanto los «viejos» Estatutos aún no modificados o derogados (Sentencias 313 y 324/2003), como los nuevos aprobados conforme a las previsiones del art. 123 de la Constitución (Sentencia 3/2006); de modo que el control de constitucionalidad de las leyes tiene la virtualidad, también, de servir como procedimiento de garantía del Estatuto frente a las leyes regionales.

Sin embargo, esta impugnación depende en último extremo del Gobierno estatal, que es el legitimado para recurrir ante la Corte la ley regional que exceda de las competencias de la Región, lesionando directamente la Constitución o indirectamente a través de la vulneración del Estatuto y de su reserva material *ex* artículo 127 de la Constitución. Por eso, una vez que el Estatuto pasó a convertirse en una fuente normativa exclusivamente regional, y una vez que su contenido pasó a ampliarse significadamente (tanto en su contenido preceptivo como en su contenido eventual), fue abriéndose paso la idea de que el control de constitucionalidad de la Corte podía no ser suficiente para preservar la rigidez del Estatuto.

Y ello porque el interés del Gobierno para impugnar las leyes regionales contrarias al Estatuto se activará con dificultad en aquellos supuestos en que no se manifieste claramente una vulneración de la Constitución. Lo cual se confirmaría, a su vez, en la dificultad de reconducir a una vulneración de la Constitución aquellas vulneraciones de contenidos eventuales (*no necesarios*) del Estatuto. En definitiva, la norma estatutaria habría perdido tras la reforma constitucional su «aura de *estatalidad*» (T. Groppi) y ello habría ido en detrimento de su garantía jurisdiccional. Por esta razón, no es de extrañar que los nuevos Estatutos regionales hayan asumido las sugerencias doctrinales que se

referían a la conveniencia de incorporar en las normas estatutarias órganos regionales de garantía del Estatuto; aunque lo hayan hecho, eso sí, sin ofrecer soluciones homogéneas.

A este respecto, la primera duda que surge es la compatibilidad de estos órganos de garantía y de las funciones que les atribuya el Estatuto con el monopolio de jurisdicción de la Corte constitucional y su correspondiente atribución en exclusiva para anular leyes. Conviene advertir, por lo demás, que ya desde sus primeras Sentencias había afirmado la Corte la *unicidad* de la jurisdicción constitucional (en la Sentencia 38/1957, en relación con la «Alta Corte para la Región Siciliana»).

En buena lógica, todos los Estatutos regionales que han incorporado este tipo de órganos internos de garantía han eludido atribuirles la potestad para anular leyes regionales contrarias al Estatuto y sometidas a su control; y se les ha asignado una actuación de carácter preventivo, de agravamiento del procedimiento de formación de los actos normativos regionales, antes de su promulgación y publicación, o cuando están en fase de elaboración.

Aunque no cabe reducir a unidad las diferentes regulaciones contenidas en los Estatutos, cabe señalar algunas de las ventajas comunes que se derivan de su existencia. En primer lugar, que sean las propias minorías del Consejo regional, o el «Consejo de las Autonomías Locales» que debe existir en cada Región, los que puedan activar este control preventivo, desde el momento en que carecen de legitimidad para impugnar las leyes de su Región ante la Corte constitucional. En segundo lugar, la existencia de estos órganos abre una vía de tutela de los entes locales frente a los actos normativos regionales que puedan vulnerar sus competencias. En tercer lugar, permite extender la preservación del Estatuto más allá de las leyes regionales, incorporando también en el objeto de su enjuiciamiento a los reglamentos del gobierno regional.

Junto a estas ventajas, la disciplina estatutaria de los órganos de garantía plantea algunos inconvenientes no menores. En primer lugar, no se ha preservado en todos los Estatutos la independencia y la profesionalidad técnico-jurídica de los integrantes del órgano, a través por ejemplo de su inamovilidad y de su permanencia en el cargo por tiempo superior a la legislatura regional, o de la exigencia de un período de años de ejercicio de profesiones jurídicas (Estatuto de Puglia). En segundo lugar, la disparidad de funciones y la distinta naturaleza de unos y otros órganos de garantía: Así, pueden emitir pareceres sobre la adecuación al Estatuto de las leyes, pero también sobre los referendos regionales de iniciativa popular, sobre los conflictos entre órganos regionales y entre los órganos de la región y de los entes locales, o sobre el planteamiento de *recursos* de inconstitucionalidad o de conflictos de competencia por los órganos regionales ante la Corte constitucional.

Al mismo tiempo, los Estatutos no contienen una disciplina uniforme acerca de la naturaleza de los pareceres o dictámenes emitidos con carácter preventivo por los órganos de garantía estatutaria, esto es, si disponen de algún tipo de *vinculatoriedad* o simplemente tienen carácter consultivo. Esta segunda posibilidad no plantea excesivos problemas, puesto que aquí el órgano de garantía actuaría de modo similar a los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas españolas, como se recogía expresamente en algunas de las propuestas doctrinales que avalaban la instauración de estos órganos de tutela estatutaria.

Por otra parte, ningún Estatuto atribuye a dichos órganos una intervención preventiva de control de la adecuación estatutaria de la ley regional que vincule al Consejo regional y que impida la promulgación y publicación de la ley, puesto que este tipo de control equiparable al que corresponde por ejemplo al Consejo constitucional francés pondría también en cuestión la *unicidad* de la jurisdicción constitucional y las atribuciones de la Corte constitucional, además de limitar la potestad legislativa de los Consejos regionales.

Sin embargo, alguna de las previsiones estatutarias sobre este tipo de control han dotado de efectos jurídicos al parecer del órgano de garantía estatutaria sobre las leyes regionales, conformando y limitando, quizás, la potestad legislativa regional. En concreto, el Estatuto de Calabria establece la posibilidad de que las propuestas legislativas se sometan al juicio de *estatutoriedad* del órgano de garantía por el Presidente de la Junta regional, del Consejo regional o del Consejo de las Autonomías Locales, o por 1/3 de los miembros del Consejo; y atribuye al parecer emitido por dicho órgano efectos parcialmente vinculantes, puesto que el Consejo regional puede decidir en sentido contrario pero con mayoría absoluta. De cualquier forma, esta previsión del Estatuto de Calabria sólo agrava el procedimiento de elaboración de la ley y no limita propiamente la potestad legislativa del Consejo regional, puesto que el parecer se emite sobre una propuesta legislativa y su carácter negativo sólo *cualifica* la mayoría exigida para aprobar la ley.

Más problemática es la regulación contenida en el Estatuto de la Región Abruzzo, puesto que el control del órgano de garantía («Colegio Regional para las Garantías Estatutarias») de la adecuación estatutaria de las leyes regionales, a través del control que podía ser activado por los Consejeros regionales o por el «Consejo de las Autonomías Locales», se ejerce no ya sobre propuestas legislativas, sino sobre textos legislativos ya aprobados por el Consejo regional pero aún no promulgados ni publicados (*deliberazioni legislative* no perfeccionadas, no integradas en su eficacia). Frente a un parecer o a una *valoración* negativa sobre la compatibilidad de la *deliberazione legislativa* con el Estatuto, el Consejo venía obligado a motivar su decisión (hay que

entender que en una nueva *deliberazione*) para la que no se exigía, sin embargo, una mayoría cualificada.

La Corte constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta regulación estatutaria, en la Sentencia 12/2006, a partir de la *questione di legittimità costituzionale* en vía preventiva promovida por el Gobierno estatal frente a determinados preceptos del Estatuto de la Región Abruzzo, incluido el referido. La Corte reitera en esta decisión que «... la introducción de un órgano de garantía en el ordenamiento estatutario regional no está, en cuanto tal, en contradicción con la Constitución, mientras que queda por valorar, en cada caso concreto, la compatibilidad de las normas que atribuyen a dicho órgano competencias determinadas» (como ya había dicho en la Sentencia 378/2004).

Y considera que la regulación específica contenida en dicho Estatuto no conlleva un enjuiciamiento de *estatutoriedad* de la ley que produzca efectos jurídicos sobre la misma; no había en la regulación estatutaria una limitación de la potestad legislativa del Consejo regional, sino un agravamiento del procedimiento legislativo regional cuya disciplina entra de pleno en la competencia propia del Estatuto («principios fundamentales de organización y funcionamiento de la Región»). Según la Corte, la norma estatutaria no incidiría en la ley sino en la *deliberazione* legislativa, lo cual significa que el control preventivo referido no afecta al poder presidencial de promulgación de la ley.

En cualquier caso, esta argumentación de la Corte constitucional puede ser convincente desde el momento en que el Consejo regional optó por no incorporar al texto definitivo del Estatuto una disposición prevista en inicio que atribuía al «Colegio Regional para las Garantías Estatutarias» la potestad de suspender la promulgación de la ley si lo consideraba adecuado para preservar cautelarmente el Estatuto, a la espera de la subsiguiente *deliberazione* motivada del Consejo regional sobre el parecer negativo del «Colegio».

4. ¿QUÉ HACER CON EL ESTATUTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL Y CÓMO DECLARAR INCONSTITUCIONAL UNA NORMA ESTATUTARIA?

Como se ha dicho, la Corte constitucional ha afirmado sin lugar a dudas que el Estatuto es objeto únicamente del control preventivo, previo a su promulgación y publicación; control que recae propiamente, por tanto, no sobre una ley (*fuentes normativa*) sino sobre una *deliberazione legislativa* aún no perfeccionada. Esta «deliberación» ha de ser objeto de *publicación noticial*

en el Boletín Oficial de la Región con el fin de que empiece a computar el plazo de treinta días para que el Gobierno lo pueda impugnar preventivamente ante la Corte y el plazo de tres meses para que 1/50 de los electores de la Región ó 1/5 de los componentes del Consejo regional puedan solicitar su ratificación mediante referéndum.

De esta forma, la «publicación que da noticia» es única para ambas operaciones, pudiendo prever los Estatutos diversos mecanismos para permitir la celebración del referéndum cuando el texto estatutario es impugnado ante la Corte, como puede ser la suspensión del plazo para solicitar la consulta referendaria una vez impugnado el Estatuto y su reinicio cuando se produzca la Sentencia de la Corte, o la posibilidad de que se abra un nuevo plazo y se deban empezar de nuevo las operaciones para solicitar el referéndum si la Sentencia comporta la necesidad de adaptar el Estatuto para hacerlo conforme a la Constitución. Pero lo que no cabe en ningún caso, con este objeto, es disociar la *publicación noticial* para la impugnación y la *publicación noticial* para la solicitud de referéndum; de partida debe existir una sola publicación (Sentencia 12/2006, en relación con la disciplina inconstitucional del Estatuto de la Región Abruzzo a este respecto).

A su vez, el Estatuto no puede ser objeto de la impugnación sucesiva por parte del Gobierno prevista para las leyes regionales en el párrafo primero del art. 127 de la Constitución (Sentencias 304/2002 y 469/2005), lo cual plantea algunos problemas relevantes. En primer lugar, qué ocurre con el Estatuto no impugnado previamente y que entra en vigor tras su promulgación y publicación, qué vías cabrían para que la Corte constitucional pudiera enjuiciar la constitucionalidad de la ley estatutaria perfeccionada. En segundo lugar, qué sucede con la «deliberación estatutaria» que ha sido objeto de una declaración de inconstitucionalidad parcial por parte de la Corte en el procedimiento de control preventivo: Qué tipo de operaciones ha de seguir la Región para adecuar el texto estatutario que se ha de promulgar a la decisión de la Corte y qué tipo de control cabe sobre estas actuaciones.

En cuanto a la primera cuestión, hemos dicho que el Estatuto puede actuar como norma interpuesta en el enjuiciamiento de constitucionalidad de las leyes regionales y puede ocurrir, además, que la inconstitucionalidad de la ley regional se derive propiamente de la inconstitucionalidad del Estatuto (como norma interpuesta) con el que la ley guardaría plena coherencia. Como la ley italiana que disciplina los procedimientos ante la Corte constitucional atribuye a ésta una competencia amplia para extender su declaración de inconstitucionalidad más allá de los preceptos legales objeto de impugnación y del texto normativo que los contiene, no cabe duda de que los Estatutos, en su calidad de norma interpuesta o norma parámetro, pueden ser objeto de enjuiciamiento.

to una vez promulgados y publicados, y pueden ser declarados inconstitucionales por conexión o consecuencia.

Por otra parte, hay que tener presente que las limitaciones a la impugnación sucesiva de la ley estatutaria una vez perfeccionada se proyecta sobre su impugnación directa pero no sobre la posible impugnación por vía incidental de las normas legales y, entre ellas, el Estatuto. Como es sabido, la jurisdicción constitucional italiana se ha anclado tradicionalmente en este enjuiciamiento incidental, donde las partes en el juicio *a quo* disponen de mayor legitimación para impulsar la cuestión ante la Corte al margen de la voluntad del órgano juzgador, de modo que esta vía procesal podría servir también para depurar el ordenamiento jurídico de normas estatutarias que no hayan sido objeto de control preventivo.

En cualquier caso, este procedimiento de control de los Estatutos puede venir mediatizado en buena medida por la dificultad de que dicha norma sea relevante para la resolución del proceso *a quo* si tenemos en cuenta que el Estatuto es, fundamentalmente, una norma con competencia reservada y especializada. Pero no debe olvidarse, tampoco, que desde el momento en que la reforma constitucional ha ampliado los márgenes del contenido eventual de los Estatutos, éstos han pasado a contener diversas regulaciones (principios programáticos, mandatos al legislador, derechos...) que los hacen susceptibles de ser relevantes para la resolución de un proceso judicial.

Alguna doctrina ha apuntado también una vía novedosa para justificar un posible control sucesivo y directo del Estatuto, con base en su diferenciación como fuente normativa regional peculiar no equiparable a las leyes regionales. A partir de esta distinción de la que nos hemos ocupado en el apartado segundo de este texto, el Estatuto vendría a colmar propiamente no la categoría de *ley regional* a la que se refiere el párrafo primero del art. 127 de la Constitución, sino de la *acto con valor de ley de la Región* a la que se refieren el párrafo segundo de ese mismo artículo o el art. 134 del texto constitucional.

Si esa categoría se predica del Estatuto regional, y parece posible que así sea porque de lo dispuesto en la Constitución y de la jurisprudencia de la Corte se deriva que el Estatuto tiene rango legal y que es una fuente diferente a las leyes regionales, eso confirmaría que el Estatuto, como norma legal ya perfeccionada, puede ser objeto del enjuiciamiento de constitucionalidad por parte de la Corte tanto en vía incidental como, esto es lo relevante, en vía sucesiva.

A favor de esta argumentación actuaría también la inexistencia de otras fuentes regionales que puedan colmar la categoría de los *actos con valor de ley de las Regiones*, ya que la Constitución no se refiere a ninguno en concreto y los nuevos Estatutos han guardado silencio o han excluido expresamente al decreto-ley como fuente regional. Y ello conllevaría, en fin, que el Estatuto

pueda ser objeto del control directo sucesivo previsto en el párrafo segundo del art. 127 de la Constitución, allí donde se legitima a las Regiones para impugnar las leyes o los actos con valor de ley del Estado o de otra Región cuando lesionen su esfera de competencia. De cualquier forma, este planteamiento suscita algunas dudas en su construcción.

En primer lugar, su aceptación significaría que el legislador constitucional italiano, con las reformas constitucionales de 1999 y 2001, ha optado por atribuir al Estado (Gobierno) una legitimación impugnativa preventiva frente al Estatuto y a las Regiones una legitimación sucesiva. La explicación a esta opción estribaría, quizás, en que el control preventivo se prevé para preservar la Constitución y evitar en la medida de lo posible la existencia de leyes regionales amparadas en un Estatuto inconstitucional; mientras que el control sucesivo tendría como finalidad proteger las competencias regionales frente a un Estatuto *invasor*, protección que se reclama necesariamente *ex post facto*.

En segundo lugar, y directamente relacionado con lo anterior, cabe preguntarse si, como norma con una competencia reservada y especializada, dispone el Estatuto de alguna potencialidad lesiva de las competencias de otra Región. Aquí parece que la respuesta ha de ser también afirmativa, con lo que cobra sentido esta posibilidad impugnativa regional y la inclusión del Estatuto en la categoría de los actos con valor de ley, puesto que de no ser así y una vez que el Estatuto ha dejado de ser ley estatal y que no puede ser considerado ya ley regional a los efectos de las impugnaciones sucesivas previstas en el art. 127 de la Constitución (según lo establecido por la Corte), las Regiones carecerían de defensa procesal ante la jurisdicción constitucional frente a los Estatutos de otras Regiones que vulneren su ámbito competencial.

Cambiando de argumento, y en lo que se refiere a las operaciones que ha de realizar la Región cuando se ha producido una declaración de inconstitucionalidad parcial por parte de la Corte en el procedimiento de control previo del Estatuto, la actuación de las regiones y las posiciones doctrinales varían de manera significativa. Como punto de partida, hay que tener en cuenta que el problema no se plantea en el caso de que la Corte constitucional declare inconstitucional la totalidad del Estatuto; en esta situación no cabe ninguna duda de que el correspondiente Consejo regional deberá comenzar el procedimiento legislativo desde el principio y el nuevo Estatuto *saneado* deberá someterse a la doble lectura y aprobación del Consejo regional mediante dos votaciones sucesivas y por mayoría absoluta de sus componentes, según lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 123 de la Constitución.

Algo parecido ocurriría también cuando la inconstitucionalidad se proyecte sobre preceptos del texto estatutario que formen parte del contenido necesario del mismo. Así se ha considerado en sede doctrinal respecto del Estatu-

to de la Región de Calabria, declarado parcialmente inconstitucional en la Sentencia 2/2004, y del Estatuto de la Región Abruzzo, objeto de declaración de inconstitucionalidad parcial en la Sentencia 12/2006. En ambos casos la Corte constitucional declara inconstitucionales preceptos estatutarios que disciplinaban la forma de gobierno regional.

La doctrina ha llegado a postular, incluso, que en estos supuestos en que el vicio de inconstitucionalidad afecta a un precepto necesario del Estatuto, la Corte debería extender consecuentemente la declaración de inconstitucionalidad a todo el Estatuto, porque éste vendría privado de un contenido preceptivo y esencial y porque así se clarificaría el camino que ha de seguir la Región para dar cumplimiento a la sentencia: Comenzar el procedimiento legislativo desde el principio.

Como quiera que sea, este planteamiento puede tener sentido en un momento como el actual, donde las reformas constitucionales han originado procesos *estatuyentes* en las regiones que han dado lugar a nuevos Estatutos completos; pero carecería de sentido en un proceso de reforma parcial del Estatuto, puesto que la inconstitucionalidad de una parte de la norma estatutaria (la reformada) dejaría subsistente la disciplina anterior y haría injustificada la extensión de la declaración de inconstitucionalidad. En cualquier caso, la objeción que se acaba de señalar no es óbice para considerar que, en este supuesto, el Consejo regional deba iniciar el procedimiento legislativo estatutario desde el principio para acomodar el texto del Estatuto a la decisión de la Corte. Esto conlleva, además, que deba tramitarse como una unidad todo el texto estatutario (o todas las partes reformadas, si no se trata del texto completo del Estatuto), y no únicamente aquellos preceptos viciados de inconstitucionalidad.

En la práctica, así han actuado la Región de Calabria y la Región de Abruzzo tras las sentencias referidas. Además, al tratarse en la práctica de una nueva propuesta de ley estatutaria y de una nueva aprobación del Estatuto, las Regiones disponen de la capacidad de modificar el texto estatutario no sólo en aquellos extremos declarados inconstitucionales, sino en otros que se considere oportuno políticamente modificar (así lo ha hecho, por ejemplo, la Región de Abruzzo, que en la reciente aprobación de su Estatuto renovado tras la Sentencia 12/2006, ha variado preceptos relativos al «Colegio para las Garantías Estatutarias» que no habían sido objeto de enjuiciamiento ni de declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte en la decisión referida).

Más dudas plantea que se deba seguir todo el procedimiento legislativo de tramitación del Estatuto, incluida la doble aprobación por el Consejo regional por mayoría absoluta, cuando se trata de acomodar el texto estatutario a una

declaración de inconstitucionalidad parcial que afecta a contenidos eventuales de la norma estatutaria. La doctrina y los Estatutos regionales ofrecen soluciones variadas al problema, a la espera de que la Corte esté en disposición de indicar el remedio constitucional correcto a esta cuestión.

Hay quien plantea, por ejemplo, que al tratarse de un contenido eventual, el texto del Estatuto debería ser promulgado y publicado por el Presidente regional, una vez expurgados los preceptos declarados inconstitucionales. Por su parte, los Estatutos han optado por regular una intervención más o menos amplia de los Consejos regionales tras la declaración de inconstitucionalidad de la Corte sobre sus respectivos textos estatutarios. Y han previsto formas de actuación del Consejo regional en las que no se colman las exigencias de la doble votación por mayoría absoluta prevista en la Constitución, actuaciones a través de las cuales se puede derogar los preceptos declarados inconstitucionales, coordinar formalmente el texto estatutario u ordenar la *publicación noticial* del nuevo texto para reabrir el plazo de solicitud del referéndum.

Al mismo tiempo, la Región de Umbria y la Región de Emilia-Romagna solicitaron el parecer del Consejo de Estado acerca del procedimiento que habían de seguir con su texto estatutario una vez que determinados preceptos (*eventuales*) de los mismos habían sido declarados inconstitucionales por la Corte (en las Sentencias 378 y 379/2004). La posición del órgano consultivo fue muy clara en los respectivos *Pareceres*: «El procedimiento de aprobación [del Estatuto regional] tiene carácter unitario, el texto normativo debe conservar su propia identidad desde la primera *deliberación* del Consejo hasta la promulgación que tiene por objeto el texto aprobado»; de modo que, cuando un Estatuto (o su reforma) se encuentra afectado de inconstitucionalidad, debe procederse de nuevo desde el principio y debe procederse en todo caso a la doble aprobación cualificada prevista en la Constitución.

Buena parte de la doctrina ha avalado esta posición del Consejo de Estado porque en determinadas ocasiones es difícil diferenciar si nos encontramos con un contenido eventual o bien con un contenido necesario del Estatuto; y también porque tiene la ventaja de ofrecer idéntica solución para todas las regiones a la hora de solventar las declaraciones de inconstitucionalidad que mutilan el Estatuto, a diferencia de lo que ocurre ahora con la disparidad de soluciones contenidas en los diferentes textos estatutarios.

Un inconveniente claro de esta solución avanzada por el Consejo de Estado es que coloca a la nueva *deliberazione statutaria* que acomoda el Estatuto a la sentencia de la Corte, y que se supone ya acorde con la Constitución, ante una posible y nueva impugnación preventiva por parte del Gobierno, prolongándose así el momento de la efectiva entrada en vigor del Estatuto ya sanado. Eso dependería, en último extremo, de que el Gobierno siguiese una *poli-*

tica de recursos dirigida no ya a preservar la Constitución frente a *deliberaciones* estatutarias presuntamente inconstitucionales, sino a dificultar el ejercicio de su autonomía estatutaria por parte de las Regiones, pero eso no tiene por qué ser necesariamente así. Por otra parte, si se procede a la expurgación del Estatuto sin recurrir de nuevo al procedimiento de la doble lectura y votación, ¿qué remedio pervive para garantizar que la actuación regional y el nuevo texto estatutario se adecuan a la decisión de la Corte constitucional?

Estas cuestiones siguen sin resolverse en el ordenamiento italiano, aunque la Corte ha aclarado algo la situación en la Sentencia 469/2005. Con ella se resuelve el *recurso de inconstitucionalidad* planteado por el Gobierno frente a las leyes estatutarias de la Región de Umbria y de la Región de Emilia-Romagna a través de una impugnación sucesiva. El origen de este recurso se encuentra, claro está, en la previa declaración de inconstitucionalidad parcial de esos Estatutos a través del control preventivo; tras la consulta realizada al Consejo de Estado por dichas Regiones a la que acabamos de referirnos, éstas no sometieron los textos estatutarios a una nueva tramitación del Consejo regional conforme a lo dispuesto en el art. 123 de la Constitución (incluida la doble votación), y se limitaron a dar noticia en el Boletín regional del resultado del juicio de inconstitucionalidad y a reabrir el plazo para la solicitud de referéndum de ratificación, transcurrido el cual procedió el Presidente regional respectivo a la promulgación y publicación de la correspondiente ley estatutaria.

Es a partir de esta última publicación cuando el Gobierno impugna no ya la *deliberazione* sino el Estatuto perfeccionado, y lo hace por tanto conforme a los plazos y requisitos del control sucesivo de las leyes regionales del art. 127 de la Constitución y sobre el objeto propio de ese control, un acto normativo cuya eficacia ya se ha integrado. La argumentación impugnativa del Gobierno se basa en que ésta sería la única vía posible para impugnar el Estatuto desde el momento en que, para su *sanación*, no se han llevado a cabo las *deliberaciones* del Consejo y su correspondiente *publicación noticial* que abre el plazo para la impugnación previa.

La Corte considera, sin embargo, que el recurso es inadmisibile puesto que se ha planteado en el ámbito del procedimiento de control del art. 127 de la Constitución (control sucesivo) y no del art. 123 (control preventivo), cuando el Estatuto no puede ser objeto del primero a partir de la impugnación del Gobierno (en los términos que ya se han explicado, según la jurisprudencia de la Corte iniciada con la Sentencia 304/2002). Pero lo que más interesa destacar en este momento son los remedios que deduce la Corte para que el Gobierno pueda someter a su control el nuevo texto estatutario expurgado por la Región tras la declaración de inconstitucionalidad parcial de alguna de sus

partes, y lo pueda hacer antes de que sea promulgado y publicado; y para que pueda impugnar dicho texto no sólo por los vicios sustanciales en los que pueda incurrir, sino también por los vicios formales de adopción del texto estatutario tras un primer pronunciamiento de la Corte.

Así, si la Región optase por aprobar un nuevo texto siguiendo los trámites del art. 123 de la Constitución, el Gobierno podría impugnar nuevamente el Estatuto tras la nueva *publicación noticial* de dicha aprobación; pero sólo podría hacerlo en relación con los nuevos contenidos incorporados al mismo, excluyendo expresamente la Corte la posibilidad de que el Gobierno pueda impugnar aquellos contenidos que podrían haber sido objeto de la primera impugnación y, evidentemente, tampoco aquellos otros impugnados en ese primer momento y declarados conformes a la Constitución por la Corte.

Al mismo tiempo, el Gobierno puede someter a control los actos regionales de adaptación del texto estatutario cuando considere que éstos no son los previstos o derivados de la Constitución ocasionando, por tanto, la inconstitucionalidad formal del Estatuto. En cualquier caso, esta impugnación tiene cabida sólo a partir de la *publicación noticial* por parte de la Región del acto en el que se contenga el texto estatutario definitivo una vez expurgado. Son diversas las actuaciones regionales adecuadas para que se inicie el plazo para una nueva impugnación preventiva del Gobierno, a resultas de lo que disponga cada Estatuto o de lo que decida cada Región a falta de previsión expresa.

Así, la publicación en el Boletín regional de la sentencia de la Corte, junto con el aviso de que esa publicación abre el plazo para solicitar el referéndum (como ocurrió en el caso de la Región de Umbria); o la publicación de la decisión del Consejo regional con la que se constata que el texto del Estatuto, una vez privado de los preceptos inconstitucionales, es completo y procede su publicación por el Presidente regional una vez que transcurra el plazo para celebrar referéndum o se celebre éste con el voto favorable a su ratificación (*id.*); o la publicación de la decisión del Consejo regional con la «toma de conocimiento» de la sentencia de la Corte y anexo el texto estatutario una vez expurgado (como ocurrió en el caso de la Región Emilia-Romagna).

Por último, para cerrar el paso a todas las posibles actuaciones regionales dirigidas de forma *ilegítima* a evitar el control de constitucionalidad del Estatuto, la Corte afirma la adecuación del conflicto de atribuciones para impugnar la promulgación y publicación de un texto estatutario presuntamente inconstitucional por vicios que no pueden ser controlados por la vía previa del art. 123 de la Constitución. El ejemplo, casi de laboratorio (a la experiencia

española de las leyes orgánicas y su control previo ya derogado nos remitimos), sería el del Presidente regional que promulga y publica la ley estatutaria antes de que transcurra el plazo para su impugnación previa, evitando con su perfeccionamiento como norma legal el recurso previo contra la «deliberación estatutaria» y la posibilidad de su impugnación efectiva, al estar descartada constitucionalmente la impugnación sucesiva de las leyes estatutarias. Con esta actuación el Presidente regional estaría incidiendo negativamente en la competencia impugnativa del Gobierno para recurrir con carácter previo a su promulgación el texto estatutario, de ahí que se satisfaga el criterio de la lesión efectiva de una atribución constitucional del Gobierno y la existencia de una *vindicatio potestatis* que legitiman la interposición del conflicto.

REFERENCIAS DOCTRINALES

- BARTOLE, S.; BIN, R., y TOSI, R., *Diritto regionale, Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- CARAVITA, B., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milán, 2004.
- CARDONE, A., «Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore, le supplenze de la Corte costituzionale», en *Le istituzioni del federalismo*, núm. 5, 2002.
- CUOCOLO, F., «I nuovi statuti delle Regioni fra Governo e Corte costituzionale», en *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 6, 2004.
- D'ATENA, A., «La nuova autonomia statutaria delle Regioni», en *Rassegna Parlamentare*, núm. 3, 2000.
- DRAGO, F., «L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale: Atto avente forza di legge della Regione?», en *Federalismi.it*, núm. 6, 2006.
- FERRARA, A. (coord.), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999*, Giuffrè, Milán, 2001.
- FERRARI, G. F., y PARODI, G. (coords.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padua, 2004.
- GROPPI, T., «Quale garante per gli Statuti?», en *Le Regioni*, núm. 5, 2001.
- GROPPI, T., y OLIVETTI, M. (coords.), *La Reppublica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Turín, 2003.
- PASSAGLIA, P., «Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari», en R. ROMBOLI (coord.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, Turín, 2005.
- RUGGIERI, A., «Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)», en *Federalismi.it*, núm. 6, 2004.

RESUMEN

El Estatuto regional italiano ha mudado su naturaleza jurídica y su posición en el sistema de fuentes tras las reformas constitucionales de 1999 y 2001. Ha pasado a convertirse en una norma de origen exclusivamente regional y eso se ha reflejado en el modo en que puede someterse al control de la Corte constitucional y en su relación con las leyes regionales. En la actualidad los Estatutos sólo pueden ser objeto de un control preventivo a iniciativa exclusiva del Gobierno, pero en sede doctrinal y jurisprudencial se ha planteado la conveniencia de otras vías de control jurisdiccional para garantizar su adecuación a la Constitución. Además, para preservar su posición privilegiada en el subordinamiento regional, algunos Estatutos han regulado órganos regionales de garantía estatutaria.

PALABRAS CLAVE: Estatutos regionales. Control jurisdiccional. Órganos de garantía estatutaria.

ABSTRACT

The constitutional reforms of 1999 and 2001 altered the legal status of the Italian regional statutes and their position in the system of sources. Statutes were recognised as stemming exclusively from the regions' legal systems. This change is reflected in the kind of control that the constitutional court has over it and the way it links into regional laws. At present, the statutes can be subjected to preventive control exclusively at the Government's initiative. However, doctrinal and jurisprudential precedents establish that other channels of jurisdictional control would be useful to ensure that the statutes comply with the constitution. Moreover, in order to preserve their privileged position in the regional sub-regulations, some statutes have regulated regional bodies to act as guarantors of the statute.

KEY WORDS: Regional statutes. Jurisdictional control. Guarantors of the statute.