

LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS EN LAS REGIONES ITALIANAS (*)

ELISABETTA CATELANI

Universidad de los Estudios de PISA (Italia)

I. PREMISA.—II. LAS LLAMADAS «LEYES ESTATUTARIAS» EMANADAS DE LAS REGIONES ESPECIALES.—III. PROCEDIMIENTO DE PROMULGACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE LAS REGIONES ORDINARIAS.—IV. LOS ESTATUTOS DE LAS REGIONES ORDINARIAS: PROBLEMAS FORMALES Y SUSTANCIALES.—V. EL CONTENIDO DEL ESTATUTO.—VI. EL PREÁMBULO Y LAS DISPOSICIONES DE PRINCIPIO: EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS EN LOS ESTATUTOS REGIONALES.—VII. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL: CARACTERÍSTICAS GENERALES.—VIII. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL: EL PRESIDENTE Y SU JUNTA.—IX. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL: EL CONSEJO REGIONAL.—X. LAS LEYES REGIONALES QUE DIRECTAMENTE INTERFIEREN SOBRE LA REGULACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO: LAS LEYES ELECTORALES.—XI. LAS FUENTES NORMATIVAS REGIONALES: LAS LEYES, LOS REGLAMENTOS.—XII. LA CUALIDAD DE LAS FUENTES NORMATIVAS REGIONALES.—XIII. PRINCIPIOS GENERALES EN ORDEN AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS REGIONES: SUBSIDIARIEDAD, ADECUACIÓN Y DIFERENCIACIÓN.—XIV. LOS CONSEJOS DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES.—XV. LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA.—XVI. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA: REFERÉNDUM, INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.

RESUMEN

La reforma del regionalismo en Italia tiene su origen en una serie de leyes constitucionales emanadas entre 1999 y 2001, que introdujeron modificaciones en el Título V de la Constitución, Título donde se regula la cuestión de las autonomías territoriales. El objetivo de este trabajo será verificar cuáles han sido las direcciones seguidas por las Regiones italianas en el ejercicio de su propia autonomía, cuáles son

(*) Traducción de Giovanni A. Figueroa Mejía.

los sectores regulados por los nuevos Estatutos y las diversas opciones que han sido adoptadas en el ejercicio de tal función, especialmente en el ámbito de la forma de gobierno.

Palabras clave: regionalismo italiano; forma de gobierno; constitucionalismo derecho comparado; corte constitucional.

ABSTRACT

The reform of regionalism in Italy has its origin in a variety of constitutional laws made between 1999 and 2001, which introduced amendments to Title V of the Constitution which establishes the territorial autonomy. The aim of this work will be to verify the directions taken by the Italian Regions in the exercise of their own autonomy, which are the areas covered by the new Statutes and the various options that have been taken in the exercise of that function, especially in the field of form of government.

Key words: italian regionalism; form of government; comparative law; constitutional court.

I. PREMISA

La reforma estatutaria en Italia tiene su origen en una serie de leyes constitucionales emanadas entre 1999 y 2001 (1), que han introducido una modificación de la Segunda Parte del Título V de la Constitución que regula las «autonomías territoriales», así como una revisión de algunas normas de los Estatutos de las Regiones con autonomía especial, con el fin de atribuir también a estas Regiones el poder de determinar de modo autónomo su propia forma de gobierno.

Las novedades introducidas con tales leyes constitucionales son particularmente significativas, porque se ha realizado una completa transformación de las relaciones entre el Estado, las Regiones y los demás entes locales, sobre todo situando a estos sujetos en una posición de igualdad a nivel constitucional. De hecho la actual formulación del artículo 114 constitucional esta-

(1) Se hace referencia en particular a la Ley Constitucional n. 1, de 1999, «*Disposiciones concernientes a la elección directa del Presidente de la Junta Regional y a la autonomía estatutaria de las Regiones*»; Ley Constitucional n. 2, de 31 de enero de 2001, «*Disposiciones concernientes a la elección directa del Presidente de las Regiones con Estatuto especial y de las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano*» y Ley Constitucional n. 3, de 18 de octubre de 2001, «*Modificaciones al Título V de la Segunda Parte de la Constitución*».

blece que «La República está constituida por los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y el Estado».

Todo ello ha determinado una fuerte ampliación de las competencias de las Regiones, en particular sobre la autonomía estatutaria de las Regiones que cuentan con un estatuto ordinario y limitadamente también para las Regiones que tienen un Estatuto especial, además de una nueva determinación de la autonomía legislativa, reduciendo la competencia exclusiva estatal a un elenco de materias indicadas en el párrafo segundo del artículo 117 constitucional, confiando después a la competencia concurrente de las Regiones gran parte de las materias legislativas y, por último, a la competencia residual y exclusiva de las Regiones lo que no esté expresamente previsto en la Constitución.

El objetivo de este trabajo es, por tanto, verificar cuáles han sido las direcciones seguidas por las Regiones en el ejercicio de su propia autonomía estatutaria, cuáles son los sectores regulados por los Estatutos y las diversas opciones que han sido adoptadas en el ejercicio de tal función (2).

En particular nuestra atención se detendrá en el análisis del planteamiento seguido regularmente en la formulación de los Estatutos, en las formas de gobierno que se han elegido en las Regiones, sobre los problemas relacionados con el ejercicio de la función normativa desarrollada por ellas, en los órganos de tutela y de garantía, así como en las relaciones con los demás entes locales.

Dicha investigación, sin embargo, presupone una aclaración sintética sobre los procedimientos previstos por la misma Constitución y mejor interpretados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en orden a la promulgación de los Estatutos de las Regiones de derecho común, además de las llamadas «leyes estatutarias» de competencia de las Regiones especiales para la determinación de su propia forma de gobierno en modo autónomo, fuera de cualquier influencia del Estado.

(2) Entre los textos que analizan en general el tema de los estatutos regionales cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 2002; M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006; A. D'ATENA (coord.), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milán, 2008; E. CATELANI (coord.), *L'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Turín, 2008.

II. LAS LLAMADAS «LEYES ESTATUTARIAS» EMANADAS DE LAS REGIONES ESPECIALES

En Italia cinco Regiones (3) están dotadas de una particular autonomía y sus respectivos Estatutos especiales son aprobados por una ley constitucional. Estas Regiones, sin embargo, en virtud del contenido de la ley constitucional n. 2 de 2001, tienen la posibilidad de regular de modo autónomo su propia forma de gobierno con una «ley estatutaria», a fin de atribuir, bajo tal perfil, una autonomía igual respecto de aquella otorgada a las Regiones ordinarias.

La ley constitucional n. 2 de 2001 ha, de hecho, introducido importantes novedades sobre el tema, entre las cuales es preciso señalar de manera particular: *a)* la previsión de un procedimiento de revisión estatutaria común para todas las Regiones especiales; *b)* el reconocimiento también a tales Regiones de la posibilidad de definir su propia forma de gobierno.

a) En primer lugar, se ha eliminado la diversidad de procedimientos previstos por cada una de las Regiones especiales para la modificación de los Estatutos. Ahora, de hecho, se debe seguir un procedimiento unitario que, además de reconocer la iniciativa de la Región y el parecer del Consejo Regional (titular de la función legislativa) sobre cada propuesta de revisión que provenga del Gobierno o del Parlamento, excluye la posibilidad de un referéndum nacional, en derogación de la regulación para la revisión constitucional prevista por el artículo 138 constitucional. A pesar de las críticas surgidas en la doctrina a tal limitación, el interés de los ciudadanos de aquel particular territorio induce a comprender las razones sustanciales y formales de tal exclusión y, por consiguiente, la necesidad de que la aprobación de aquel texto estatutario sea fruto de la decisión común del Estado y de la Región interesada. En realidad actualmente no se tiene una verdadera «codecisión» entre Estado y Región interesada, pues no se requiere un «acuerdo» entre los dos sujetos interesados, aunque sí hay propuestas de revisión constitucional en este sentido. Tal incertidumbre sobre la efectiva extensión de competencia de la Región, ha ocasionado que se detengan los procedimien-

(3) Friuli-Venecia Julia, Trentino-Alto Adigio, Cerdeña, Sicilia, Valle de Aosta. Varias son las intervenciones de la doctrina sobre el tema de los Estatutos especiales: entre otros cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Cerdeña*, Giappichelli, Turin, 2003; C. PADULA, «L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto “fra sistemi”», en *Le Regioni*, 2004, fasc. 2-3 y www.federalismi.it; S. PAJNO-G. VERDE, «Gli Statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali», en P. CARETTI (coord.), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, 2006, págs. 299 y ss.

tos de formación de nuevos textos estatutarios de las Regiones especiales, tanto que hasta ahora ninguno ha sido aprobado.

b) La segunda innovación está representada por la introducción de leyes estatutarias, o sea leyes que pueden ser consideradas reforzadas, en cuanto adoptadas con un procedimiento agravado (similar a aquel previsto por el artículo 123 constitucional), pero de competencia exclusiva de las Regiones especiales (4). Los Consejos Regionales deben aprobar, por mayoría absoluta de sus miembros, la «ley estatutaria» que tiene la tarea de regular la forma de gobierno, y, en consecuencia, las modalidades de elección del Presidente de la Junta, el procedimiento para el referéndum regional, además de la iniciativa legislativa popular. Aunque tratándose de fuente reforzada, la materia «forma de gobierno», sustraída a la regulación estatal, ha sido, de este modo, deconstitucionalizada, reduciéndose inevitablemente su fuerza, al grado de que la ley estatutaria debe respetar el límite de la *armonía con la Constitución*, además de aquel de los *principios del ordenamiento jurídico*. La armonía con la Constitución, por otra parte, también constituye un límite común para los Estatutos ordinarios (artículo 123 constitucional), que obliga a la Región a conformarse al contenido de todas las normas constitucionales y al «espíritu» derivado de ellas (Corte Constitucional, sentencia n. 304 de 2002 y n. 196 de 2003), mientras que el respeto del ordenamiento jurídico constituye un *quid pluris* que podría aludir a la necesidad de respetar los principios fundamentales que deberían establecerse por la ley de la República.

Todo ello hace que sea indispensable distinguir las leyes estatutarias de otras leyes regionales, sea en virtud del particular procedimiento «paraconstitucional» necesario para su aprobación, sea por el vínculo que su contenido determina sobre la legitimidad formal y sustancial de las sucesivas leyes regionales. De manera que, con el fin de tener el marco de la estructura de las Regiones especiales, es necesario hacer referencia a un conjunto bastante complejo de fuentes normativas, a partir de la ley constitucional de adopción del estatuto, de la ley estatutaria, de las demás leyes regionales que regulan el sistema electoral, de los reglamentos del Consejo, etcétera. Estas fuentes pueden ser precedentes o sucesivas a la reforma constitucional, pero en cualquier caso deben ser leídas e interpretadas a la luz de las reformas constitucionales de 2001.

A pesar de que, como ya se ha dicho, ninguna ley constitucional de aprobación de los nuevos Estatutos especiales ha sido adoptada, varias han sido

(4) Cfr. sobre el tema a G. SCALA, *Le leggi statutarie delle regioni speciali*, en P. CARETTI (coord.), *op. ult. cit.*, pág. 336.

las leyes estatutarias que han regulado tanto los procedimientos refrendarios y la iniciativa legislativa popular como una nueva forma de gobierno regional.

III. PROCEDIMIENTO DE PROMULGACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE LAS REGIONES ORDINARIAS

La ley constitucional n. 1 de 1999 ha intervenido sobre el tema de la autonomía estatutaria, confiando en vía exclusiva a las Regiones la tarea de definir y aprobar el texto, reconociendo al Gobierno sólo la posibilidad de control, en cuanto legitimado para plantear ante la Corte Constitucional la cuestión de constitucionalidad de un Estatuto regional dentro de los treinta días siguientes a su publicación. La posibilidad de elaborar en modo autónomo el estatuto ha representado una de las más relevantes novedades de la reforma, porque le ha quitado al Parlamento la competencia de adoptar los Estatutos con sus propias leyes.

La Constitución de 1948 atribuía, de hecho, al Parlamento la competencia de adoptar los Estatutos regionales mediante una ley de la República, que, sin embargo, requería de una aprobación preventiva por parte del Consejo Regional interesado, de manera que en la primera experiencia estatutaria de los años 70 (cuando por primera vez se crearon las Regiones ordinarias) la autonomía estatutaria de las Regiones era particularmente baja, en cuanto las mismas Regiones tenían la tarea de definir en general los contenidos de los Estatutos en la fase de la iniciativa legislativa y después eran convocadas a agotadoras negociaciones con la Comisión Parlamentaria competente para arribar a un texto compartido por ambas partes (entonces se ocupó del tema la Comisión Permanente del Senado para los asuntos de la Presidencia del Consejo y del Interior).

A ello se debe añadir el hecho de que la ley constitucional n. 1 de 1999 ha confiado al estatuto la tarea de definir las modalidades de elección del Presidente de la Junta, estableciendo sólo de manera transitoria la elección directa del mismo, pero delegando después a la específica Región la discrecionalidad en la determinación de la forma de gobierno que ella quisiera adoptar. En realidad esta máxima apertura a la autonomía estatutaria de las Regiones y a la posibilidad de elegir de modo autónomo la forma de gobierno regional, así como el método de elección de su Presidente se ha mostrado más teórica que real, en cuanto las diversas intervenciones de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, sentencia n. 2 de 2004) sobre los primeros Estatutos han, de hecho, reducido de modo sustancial la posibilidad de elec-

ción alternativa entre la elección directa por parte del cuerpo electoral o bien el nombramiento por parte de la mayoría del Consejo. Solución esta última poco recomendable, porque no agrada al cuerpo electoral que ha rechazado en un referéndum de 2002 la propuesta de ley estatutaria friulana que precisamente preveía el nombramiento del Presidente por parte del Consejo y, de todas formas, poco adaptada a la compleja regulación de las demás normas constitucionales que disciplinan las relaciones entre los órganos regionales. Tanto que todas las Regiones que hasta ahora han aprobado su propio Estatuto han introducido la elección directa del Presidente.

La autonomía estatutaria no es, por tanto, ilimitada, pues existen una serie de vínculos de los contenidos que derivan sea de la posición subordinada a la Constitución y a las leyes constitucionales, sea del hecho de que subsisten aspectos que necesariamente deben ser regulados en el estatuto (artículo 123 constitucional). Se trata, por consiguiente, de una fuente de competencia reservada, especializada, pero también fuertemente vinculada.

Las Regiones, por otra parte, han demostrado ser especialmente vacilantes en el uso de esta nueva autonomía estatutaria, tanto que se ha tenido que esperar hasta el año 2003 para que se diera la primera aprobación en la segunda discusión del Estatuto de Calabria, después declarado ilegítimo por la Corte en numerosos aspectos, y hasta el 2004 para que surgieran las primeras aprobaciones de los nuevos Estatutos (Calabria, Apulia, Lacio).

IV. LOS ESTATUTOS DE LAS REGIONES ORDINARIAS: PROBLEMAS FORMALES Y SUSTANCIALES

El procedimiento para la aprobación de los Estatutos Regionales está regulado por el artículo 123 constitucional, sin embargo, ha sido dirigido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a través de intervenciones sucesivas, primero con carácter muy general y didascálico (5), después con pronunciamientos cada vez más detallados y rigurosos en relación con las diversas deliberaciones estatutarias (6), a fin de requerir una regulación estatutaria sobre aspectos que no resultaban evidentemente necesarios de la simple

(5) Corte Constitucional, sentencia n. 304 de 2002, sobre una deliberación estatutaria de la Región de las Marcas.

(6) Corte Constitucional, sentencia n. 2 de 2004, sobre el estatuto de la Región de Calabria; sentencia n. 379 de 2004, Estatuto de Emilia-Romaña; sentencia n. 378 de 2004, Estatuto de Umbría, y sentencia n. 372/2004, Estatuto de Toscana.

lectura de la Constitución (por ejemplo, la atribución de la competencia reglamentaria para los órganos legitimados) o, por el contrario, se han quitado al legislador estatutario determinados perfiles o materias (por ejemplo, la prohibición de regular en el estatuto la materia electoral, restablecida, en cambio, como competencia del legislador regional).

De la lectura de las normas constitucionales y de la interpretación que les ha dado la Corte Constitucional se puede deducir que, desde un punto de vista formal, el estatuto es un acto normativo atípico y con eficacia reforzada.

Todo el procedimiento de aprobación es de exclusiva competencia regional, sea por lo que respecta a la fase de iniciativa, sea por lo que concierne a la fase de deliberación. Y aprobado por la mayoría absoluta del Consejo en dos vueltas con una distancia de no menos de dos meses. Después de la segunda aprobación el texto del Estatuto es publicado en el Boletín Oficial de la Región y desde ese momento transcurren treinta días, dentro de los cuales el Gobierno puede reenviar la deliberación estatutaria a la Corte Constitucional para el control de las normas que se considere que han sido emitidas violando la Constitución. Siempre con la misma fecha de publicación de la deliberación estatutaria deben transcurrir tres meses para el requerimiento de referéndum confirmatorio sobre el texto del estatuto, referéndum que eventualmente está suspendido en tanto transcurre el juicio de constitucionalidad (sentencia n. 12 de 2006). Existe también la posibilidad de que el texto del estatuto aprobado por el Consejo Regional y después enjuiciado también por la Corte Constitucional sea sometido a referéndum si lo solicita una parte del cuerpo electoral regional o de los mismos consejeros (una quincuagésima parte de los electores regionales o un quinto de los integrantes del Consejo Regional).

Se trata, por consiguiente, de un procedimiento de aprobación también en este caso «paraconstitucional» (7), para acentuar el valor que tal acto normativo deberá tener en la vida regional, de competencia exclusiva de la Región y, por tanto, el estatuto puede ser considerado una fuente del derecho regional y su contenido representará un parámetro de legitimidad que vinculará toda la actividad normativa de la Región, así también el control de constitucionalidad tiene como finalidad «impedir que eventuales vicios de legitimidad del estatuto se derramen como cascada sobre la actividad legislativa y administrativa de la Región» (sentencia n. 304 de 2002). El control de constitucionalidad tiene, de este modo, carácter preventivo, porque hace referencia a un acto normativo que, no sólo debe ser estable, sino que también debe

(7) Similar a aquélla prevista para la aprobación de las leyes estatutarias de las Regiones especiales.

constituir el punto de referencia y el parámetro para la legislación regional sucesiva, en virtud de los objetivos y de los límites que el mismo fija.

Es tarea de la Corte Constitucional enjuiciar el contenido del estatuto limitándose al respeto de la «armonía con la Constitución» tal y como está previsto por el artículo 123 constitucional, contrario a lo que anteriormente estaba previsto por la Constitución de 1948 que condicionaba el contenido del estatuto también al respeto de las leyes de la República y, de esta forma, las Regiones estaban condicionadas por la valoración del Parlamento en la fase de redacción del estatuto. Mientras que la doctrina había inicialmente teorizado acerca de que este límite fuera reducido sólo al respeto de las normas fundamentales de la Constitución, a los principios supremos, no excluyendo la posibilidad de que los Estatutos pudiesen ir en contra de algunas normas de la Constitución, la Corte Constitucional en cambio ha precisado que el límite debe estar referido no sólo a todos los principios y preceptos constitucionales, sino también al «espíritu» de la Constitución (8), extendiendo de este modo los vínculos también a aquellos principios que no derivan de forma explícita del texto constitucional, pero que en cualquier caso se deducen de él por vía interpretativa.

A pesar del temor de que tal extensión de los vínculos pudiese permitir a la Corte limitar el poder estatutario de las Regiones, la experiencia hasta ahora adquirida no ha puesto en evidencia ningún riesgo de una indebida extensión de un control de la Corte también sobre elecciones de mérito. Se trata de una experiencia que en la actualidad es amplia, pues la mayor parte de las Regiones ordinarias tienen ahora aprobado su propio estatuto (faltan sólo Basilicata, Molise, Véneto) (9).

(8) Sentencias números 304 de 2002; 196 y 313 de 2003; 2, 372, 378 y 379 de 2004.

(9) Las Regiones que han aprobado un nuevo estatuto son las siguientes: Abruzzos (Estatuto de 28 de diciembre de 2006); Calabria (Ley Reglamentaria n. 25, de 2004); Campania (Ley Reglamentaria n. 6, de 2009); Emilia-Romaña (Ley Reglamentaria n. 13, de 2005); Lacio (Ley Estatutaria n. 1, de 2004); Liguria (Ley Estatutaria n. 1, de 2005); Lombardía (Ley Estatutaria de 31 agosto de 2008); Marcas (Ley Estatutaria n. 1, de 2005); Piamonte (Ley Reglamentaria n. 1, de 2005); Apulia (Ley Reglamentaria n. 7, de 2004); Toscana (el acto ha sido publicado sin numeración y calificándolo meramente como Estatuto con fecha de 11 de febrero de 2005); Umbria (Ley Reglamentaria n. 21, de 2005). Muchas de estas Regiones han aprobado ya en el último año ulteriores modificaciones a tales textos estatutarios, interviniendo en particular sobre la reducción del número de consejeros regionales y de los asesores (Toscana con la Ley Estatutaria n. 1, de 2010; Emilia-Romaña Ley n. 12, de 2009; Umbria Ley Reglamentaria n. 1, de 2010), pero también modificando otros perfiles: Liguria en la Ley Estatutaria n. 1/2007 incluso interviniendo sobre el *nomen* atribuible al Consejo Regional; Piamonte en la Ley Estatutaria n. 2, de 2009, en particular sobre el tema del derecho de acceso de los consejeros regionales.

V. EL CONTENIDO DEL ESTATUTO

El artículo 123 constitucional establece que *«toda Región tiene un estatuto que, en armonía con la Constitución, determina la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento. El estatuto regula el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa y del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la Región así como la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales»*. Y después de haber dictado la regulación para el procedimiento de aprobación del estatuto, el último párrafo del artículo 123 agrega que *«en toda Región, el estatuto regula al Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la Región y los entes locales»*.

El artículo 123 establece entonces aquello que podría ser definido el contenido «obligatorio» del estatuto, en el sentido de que tal regulación no puede faltar, pero ello no excluye que, de hecho, las Regiones hayan reglamentado por vía estatutaria una serie de aspectos llamados «no necesarios» o de otra manera accesorios, los cuales pueden complementar el contenido, pero que han sido incluso evaluados por la Corte Constitucional como privados de eficacia jurídica (sentencia n. 372 de 2004). Se hace referencia específicamente a la práctica, seguida en todos los Estatutos promulgados hasta ahora, de regular los principios, los objetivos y las finalidades que la región se impone.

Con el fin de dar un marco lo más completo posible de los contenidos presentes en los diversos Estatutos hasta ahora aprobados, parece útil seguir el planteamiento adoptado comúnmente en la redacción de tales actos, partiendo precisamente del análisis del «preámbulo» o de las disposiciones de principio, para después analizar las opciones sobre la forma de gobierno, o sea los poderes atribuidos al Consejo Regional, al Presidente de la Región y a su Junta; una particular atención debe ser atribuida después a las fuentes del derecho regional (leyes y reglamentos), teniendo en cuenta los criterios de separación y de concurrencia de competencias entre Estado y Regiones prevista por la Constitución; en fin, una breve descripción de los órganos de tutela y garantía y de las relaciones con las demás autonomías, provincias y municipios.

VI. EL PREÁMBULO Y LAS DISPOSICIONES DE PRINCIPIO: EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS EN LOS ESTATUTOS REGIONALES

Desde los primeros Estatutos aprobados en los años 70 ya se hacía una amplia referencia a los principios generales, pero la nueva temporada estatutaria ha sido la ocasión, para todas las Regiones, de enriquecer y potenciar las normas de principio (10).

En la primera parte de los Estatutos se indican aquéllas que pueden ser consideradas las líneas de desarrollo de las políticas públicas regionales, que definen el modo en el cual la Región pretende dar actuación a los principios y valores ya contenidos en la Constitución, pero que son mejor definidos y adaptados a las características de la Región. Se reconoce sustancialmente que el rol de las Regiones está constituido por la representación general de los intereses de las respectivas colectividades, entre las cuales se encuentran también los derechos que ellas pretenden reconocer a los miembros del municipio.

Las Regiones no han seguido un planteamiento homogéneo en la determinación de sus finalidades generales, pues algunas de ellas han precedido la determinación de las disposiciones de principio a través de un preámbulo, o sea un texto introductorio en el que se indican los principios fundacionales de la existencia misma de la Región, en el que además se especifican las razones, objetivos y fines que el estatuto considera como fundamentales y característicos de su propia existencia, mientras que otras Regiones fijan directamente los principios fundamentales a través de normas generales.

Sólo cuatro Regiones (Emilia-Romaña, Liguria, Marcas y Piamonte) han considerado oportuno hacer preceder el texto estatutario con un preámbulo, en el que por lo regular se mencionan los principios de la Unión Europea y los instrumentos internacionales sobre la tutela de los derechos, otras veces se especifica que su actividad está dirigida a la promoción de la paz y el repudio de la guerra, a menudo también se hace alusión a la tradición laica y al mismo tiempo a la matriz religiosa de la historia de la Región (11). En el

(10) Cfr. *amplius* E. CATELANI-E. CHELI, *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008.

(11) Un ejemplo de preámbulo es el que está contemplado en la Ley Estatutaria Regional n. 1 de Piamonte, de 4 marzo de 2005, formulado de la siguiente manera: «*Piamonte, Región autónoma en la unidad e indivisibilidad de la República italiana, en el marco de los principios de la Unión Europea, inspirándose de los principios de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamando su fidelidad a la Carta Constitucional fundada sobre los valores propios de la Liberación y de la democracia reconquistada por nuestro País; reafirmando su empeño y vocación para la libertad, para la democracia, para la tole-*

preámbulo se han establecido un conjunto de contenidos que, por lo regular, están privados de cualquier valor normativo, pero que permiten evitar introducir en el verdadero articulado declaraciones generales poco adecuadas para un acto normativo (12). Las Regiones que, por otra parte, no prevén un preámbulo, frecuentemente introducen tales afirmaciones de principio en las primeras normas del estatuto, creando quizá de este modo mayores dudas de oportunidad (13). Se trata en todo caso de enunciaciones privadas de cualquier valor normativo y por esto definidas por la doctrina como «no normativas» (14).

rancia, para la igualdad, para la solidaridad y para la participación, coherentemente con el respeto de la dignidad de la persona humana y con los valores de su Municipio; persiguiendo su historia multicultural y religiosa, su patrimonio espiritual y moral ya sea de la cultura cristiana ya de aquella laica y liberal, en el respeto de la laicidad de las Instituciones, las finalidades políticas y sociales para garantizar el pluralismo en todas sus manifestaciones; reconociendo que a través de los entes locales, las autonomías funcionales, las formaciones sociales, culturales, políticas y económicas se realiza la participación de los ciudadanos en las funciones legislativas y administrativas según el principio de subsidiariedad; promoviendo el reconocimiento y la valoración de las identidades culturales, de las especificidades lingüísticas y de las tradiciones histórico-locales que caracterizan su territorio; promoviendo, en el respeto de la vocación del territorio, la tutela del ambiente y la salvaguarda de los bienes naturales y asegurando el reconocimiento de los derechos de los animales; asumiendo, como valores fundamentales, la educación para la paz y para la no violencia; la cultura de la hospitalidad, de la cohesión social y de la dignidad de género; la integración y la cooperación entre los pueblos; trabajando en favor de los sectores más débiles de la población mediante la superación de las causas que determinan la desigualdad social; reconociendo y sosteniendo el rol de la familia; adopta el presente Estatuto regional».

(12) La doctrina ha comparado algunas partes del contenido de los preámbulos a un «depliant» turístico. En particular, R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, en *www.is-sirfa.cnr.it*, hace referencia al preámbulo de Liguria, que se describe como «*atrapado entre montañas y mares en paisajes de poética belleza, lleno de itinerarios, entrelazados entre la costa y el interior*». Cfr. también M. ROSINI, «Le norme programmatiche dei nuovi statuti», en M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, *op. cit.*, pág. 37.

(13) Se hace referencia en particular al artículo 1 del Estatuto de Apulia que hace alusión a la «*historia de siglos de antigüedad de la cultura, religiosidad, cristiandad e industrialización de las poblaciones que la habitan*» y que considera el «*carácter abierto y soleado de su territorio que se extiende hasta el mar*» como «*punto de Europa hacia las personas de Levante y del Mediterráneo en los intercambios culturales, económicos y de las acciones de paz*».

(14) A. D'ATENA, «I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici», en A. D'ATENA (coord.), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, *op. cit.*, págs. 60 y ss.; D. MORANA, «Principi e diritti negli statuti regionali di seconda generazione», en J. M. CASTELLÀ ANDREU-M. OLIVETTI (coord.), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009, págs. 151 y ss., y J. M. CASTE-

Un papel mucho más importante es desempeñado por las normas que determinan los principios y las finalidades regionales, que caracterizan y orientan las políticas regionales. Existen algunos principios que se encuentran en la mayor parte de los estatutos, como aquéllos que se refieren a la unidad de la República; al respeto de los principios y de los derechos constitucionales; al principio de subsidiariedad, sea en sentido vertical (las funciones administrativas pueden ser ejercitadas a nivel regional, provincial o municipal para satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos), sea horizontal (el reconocimiento del rol de las autonomías sociales en el ejercicio de algunas funciones administrativas); al principio de igualdad; a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a la efectiva igualdad de acceso a los cargos públicos. Es también general la atención de los Estatutos a los temas del ambiente y de la tutela del patrimonio histórico-artístico-cultural y paisajístico de la Región.

Todos los Estatutos hacen referencia a la necesidad de tutela de los derechos de los ciudadanos, recordando de forma explícita algunos: es amplia, por ejemplo, la atención al reconocimiento y a la promoción de los derechos de las minorías, de las personas con discapacidad, de los temas relacionados con los derechos sociales y, en particular, de la tutela de la salud —materia de competencia legislativa regional y que compromete de forma preeminente a la finanza regional—, del derecho al trabajo y del derecho al estudio. Recurrente es también el reconocimiento de los derechos de la familia en general o con particular atención a aquella fundada sobre el matrimonio, pero tal reclamo en algunas ocasiones (como en el Estatuto de Toscana) ha servido para reconocer también la tutela del «reconocimiento de otras formas de convivencia», mientras que en otros (por ejemplo, en el Estatuto de Lacio) se limita la tutela sólo a la familia fundada sobre el matrimonio, poniendo así en evidencia las diversas direcciones y sensibilidad de las Regiones sobre estos temas.

Significativas son también las referencias a los llamados «nuevos derechos»: se piensa, por ejemplo, en el relevante asunto de los nuevos proyectos de temas que precedentemente no estaban regulados en ese nivel (a veces ni siquiera a nivel constitucional), como la tutela de los consumidores (Estatuto de Emilia-Romaña, Lombardía, Lacio, Marcas, Piamonte y Umbría), el derecho al deporte (Emilia-Romaña, Lacio, Marcas, Apulia y Umbría) o los derechos de los animales (Piamonte), el reconocimiento de la seguridad y de la educación alimenticia como objetivo regional (Emilia-Romaña, Marcas,

LLÀ ANDREU-E. EXPÒSITO (coord.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Atelier, Barcelona, 2005.

Piamonte, Apulia), la revalorización del pluralismo informativo (Piamonte y Toscana), el desarrollo de nuevas tecnologías, la protección de la infancia, de la adolescencia y de los ancianos (Abruzos, Lacio, Apulia, Piamonte, Marcas), el apoyo a la cultura, al arte, a la música, el fortalecimiento del papel de los residentes extranjeros (Emilia-Romaña, Toscana).

El problema desde un punto de vista jurídico es la determinación de la eficacia de tales normas.

Si de un lado su colocación en la parte inicial del Estatuto y el hecho de que no se trata de un contenido obligatorio ha permitido a una parte de la doctrina calificar a tales normas como programáticas, es decir, que requieren una intervención legislativa sucesiva para poder explicar su eficacia, del otro se ha considerado que en todos los casos estas afirmaciones de principio son significativas y orientan la dirección política de la Región.

Como ya se ha señalado, la Corte Constitucional, al juzgar la legitimidad constitucional del Estatuto de Toscana, Umbría y Emilia-Romaña (15), ha puesto en evidencia que se trata de declaraciones a las que «no se les puede reconocer ninguna eficacia jurídica», pero que se colocan «en el plano de las convicciones que expresan las diversas sensibilidades políticas presentes en la comunidad regional al momento de la aprobación del Estatuto». Se trata de afirmaciones extremadamente rigurosas que han suscitado dudas en la doctrina y que, aun así, no han evitado que las Regiones, que han aprobado su estatuto en fechas sucesivas a la intervención de la Corte Constitucional, se hayan limitado en la formulación de tales normas de principio (piénsese en Campania y Lombardía que han aprobado su estatuto entre 2008 y 2009), sino más bien han reiterado y confirmado la utilidad de una indicación de los objetivos generales y de los principios que regulan la Región. Si, por tanto, se quiere atribuir a estas disposiciones un valor que no sea meramente de naturaleza político-cultural, se podría distinguir, al interior del contenido estatutario, las normas que tienen un valor preceptivo, de aquéllas que, por su naturaleza, no lo tienen. Me explico: no se quiere con esto reafirmar la distinción entre carácter programático y preceptivo de las normas que la misma Constitución ha excluido también con relación a las normas estatutarias de las Regiones, pero no se puede negar que existe una formulación diferente dentro del contenido estatutario y, por consiguiente, de esta diferenciación se puede deducir también un valor y una eficacia diversa. Las modalidades de formulación y las finalidades del legislador estatutario vinculadas a aquellas normas pueden, por tanto, permitir una diferenciación de eficacia.

(15) La Corte Costituzionale ha intervenido respectivamente con las sentencias 372 (Estatuto de Toscana); 378 (Estatuto de Umbría) y 379 (Estatuto de Emilia-Romaña) de 2004.

Si, en consecuencia, las declaraciones contenidas en los preámbulos o por lo menos en las primeras normas del estatuto que contienen reconstrucciones históricas, descripciones geográficas o características de las poblaciones no pueden tener ningún valor jurídico, así como las normas meramente repetitivas o confirmatorias de normas constitucionales no aportan nada desde un punto de vista jurídico a las competencias regionales y estatales, por el contrario tienen mayores problemas interpretativos aquellas normas que introducen los derechos no regulados en la Constitución y que aun así están mejor precisadas en los estatutos. Con referencia a las mismas es necesario, sin duda, legitimar intervenciones estatutarias que precisan derechos y principios relacionados con los «principios de organización y funcionamiento» contemplados expresamente por el artículo 123 constitucional, como por ejemplo la referencia a la transparencia en la acción pública y al principio de buena administración (no tutelado de forma explícita en la Constitución), así como principios relacionados con otros objetos reservados a la regulación estatutaria, como el referéndum, la iniciativa legislativa y la publicación de leyes y reglamentos. Difícil es por el contrario establecer la eficacia y la misma oportunidad de una regulación de otros derechos, regulación que podría determinar no sólo la desigualdad entre los ciudadanos de varias Regiones, sino también dirigirse de forma contraria a la misma Constitución.

VII. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL: CARACTERÍSTICAS GENERALES

La ley constitucional n. 1 de 1999 ha confiado a la competencia de las Regiones ordinarias (16) la definición de su forma de gobierno, a través de su propio estatuto, pero también ha previsto una regulación transitoria de la forma de gobierno hasta que las Regiones no intervinieran directamente. Tal normativa opera para las tres Regiones que hasta ahora no tienen aprobado un estatuto propio (Véneto, Molise y Basilicata) y de cualquier manera también ha tenido un papel relevante en la dirección de la forma de gobierno después delineada por las específicas Regiones.

La forma de gobierno transitoria, regulada por el artículo 5 de la ley constitucional n. 1 de 1999, ha buscado unir las exigencias de estabilidad del ejecutivo con las características del sistema parlamentario que siempre han

(16) Por lo que respecta a las Regiones especiales la competencia es confiada por la Ley Constitucional n. 2, de 2001, a las mismas Regiones que deben intervenir con las llamadas «leyes estatutarias» de las que ya se ha hecho referencia en el epígrafe 2. Por otra parte, éste no es el lugar para hablar de las Regiones especiales, en cuanto después de la reforma constitucional de 2001, todavía no se ha dado ninguna reforma estatutaria.

caracterizado a la forma de gobierno italiana tanto a nivel central como regional. Por lo tanto, el Presidente de la Región se ha ubicado en una posición central, pues es electo por sufragio universal y directo de la misma forma que el Consejo Regional, dentro del cual está garantizada la mayoría de los escaños de la lista o las listas de partido que sostienen al Presidente, gracias a la ley n. 43/1995 que introdujo el llamado «premio de mayoría». El Presidente se coloca a la cabeza de la Junta Regional (que es el órgano que desarrolla la función ejecutiva), compuesta de personas que pueden ser designadas por él directamente y que en cualquier momento puede revocar. Este papel central del Presidente debería ser atenuado por el poder que tiene el Consejo Regional de revocación de la confianza, si un quinto de los integrantes del Consejo votan por mayoría absoluta una moción de censura motivada. Poder que, sin embargo, está reducido en su eficacia por la introducción del principio *simul stabunt, simul cadent*, o sea la moción de censura del Presidente determina también la disolución del Consejo Regional, de manera que es seguramente difícil y de cualquier manera improbable que los consejeros determinen con su voto no sólo las dimisiones del Presidente y de su Junta, sino también su propia disolución.

A pesar de que la ley constitucional garantizaba teóricamente a las Regiones la plena autonomía para determinar en su estatuto una forma de gobierno diversa de aquella *transitoria*, en realidad la posibilidad de elección era muy reducida para las Regiones: los límites fijados por todas las normas del Título V de la Constitución, así como la interpretación que la Corte Constitucional ha hecho de tales normas, han vinculado fuertemente la redacción de los estatutos.

De hecho el artículo 121, párrafo cuarto, de la Constitución sitúa al Presidente de la Región en la cúspide de la Junta, excluyendo así sustancialmente la posibilidad de introducir una forma de gobierno semipresidencial, o sea la posibilidad de prever un Presidente del Gobierno local diverso del Presidente de la Región. Se excluye luego la posibilidad de introducir una forma de gobierno directorial, porque al Presidente se le atribuye la tarea de dirigir la política de la Junta y de ser su responsable, ello coloca al Presidente en una posición de primacía en relación con los demás miembros de la Junta. Al mismo tiempo la previsión del artículo 126, párrafo segundo, de la Constitución, al permitirle al Consejo Regional que pueda manifestar la desconfianza en los conflictos del Presidente, excluye también la posibilidad de que se pueda plantear la introducción de un modelo presidencial clásico.

Es más, la relación de confianza entre Consejo y Junta durante todo el período de la legislatura caracteriza la forma de gobierno regional querida por la reforma constitucional, en cuanto, como ha precisado la Corte Consti-

tucional (17), la confianza debe ser considerada presunta al inicio de la legislatura en caso de que se introduzca la elección directa del Presidente y puede ser menor no en el momento de la presentación inicial del programa ya sustancialmente aceptado por la mayoría de los electores, sino sólo en una fase sucesiva con una moción de censura (sentencia n. 12/2006). Por otra parte, la elección directa presupone también la aplicación del principio *simul stabunt, simul cadent*, en cuanto resulta conforme a los criterios generales que «el órgano monocrático electo disponga también del poder de dimitir llevándose consigo todo el sistema de instituciones representativas» (Corte Constitucional, sentencia n. 2 de 2004).

La elección directa entonces sólo puede preverse para el Presidente de la Región y no para los integrantes de la Junta en su conjunto, ni para el conjunto Presidente/Vicepresidente, ni es posible «un mecanismo electoral de estabilización de las mayorías de gobierno o incluso de mera indicación como cabeza de la boleta electoral del máximo exponente político de la lista o del despliegue político» (sentencia n. 2 de 2004). Independientemente del modo en el que se designa al Presidente de la Región, éste tiene libertad de nombrar y revocar en cualquier momento a los integrantes de la Junta (artículo 122, párrafo quinto). Se configura, de esta forma, un poder exclusivo y personal del Presidente que se convierte en «árbitro» de las elecciones políticas de su gobierno, de sus asesores, tanto que no puede estar prevista en el estatuto una moción de censura en contra de un integrante de la Junta, en cuanto la desconfianza individual es incompatible con la «presunta unidad de dirección política derivada de la simultánea investidura popular del Presidente y del Consejo» (18). En el diseño constitucional, según la Corte, «no

(17) Numerosos han sido los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre las deliberaciones estatutarias, gracias a la posibilidad de intervención preventiva sobre el recurso del gobierno *ex* artículo 123, párrafo segundo, de la Constitución. Cfr. en particular las sentencias n. 304 de 2002, sobre deliberación estatutaria de la Región de Marcas; n. 2 de 2004, sobre el Estatuto de Calabria declarado en gran medida constitucionalmente ilegítimo; n. 372 de 2004 (Estatuto de Toscana) y 379 de 2004 (Estatuto de Emilia-Romaña); n. 12 de 2006 (Estatuto de Abruzzos).

(18) En realidad en algunos estatutos (cfr. artículo 43 del Estatuto de Liguria) se prevé que el Consejo Regional puede «expresar, por mayoría absoluta de sus propios miembros, una motivada censura en los conflictos de un particular asesor», pero ello no puede determinar la consecuencia de la obligación de dimisión del Presidente, como ha reafirmado en varias ocasiones la jurisprudencia de la Corte, sino sólo una valoración de carácter político (cfr. también el artículo 31 del Estatuto de Emilia-Romaña; el artículo 29 del Estatuto de Lombardía; el artículo 9 del Estatuto de Marcas; el artículo 36 del Estatuto de Toscana; el artículo 71 del Estatuto de Umbría; el artículo 52 del Estatuto de Campania). El Presidente luego podrá sustituir al asesor censurado, o bien será libre de mantenerlo en el cargo y en tal caso a veces

encuentra cabida la ruptura de una hipotética relación de confianza entre el Consejo y cada asesor, que se resolvería exclusivamente con una simple reducción de los poderes que corresponden al Presidente, autorizado por el propio cuerpo electoral para actuar como único sujeto exponencial del Poder Ejecutivo en el ámbito de la Región, dotado de poder que lo hace enteramente responsable, sobre el plano político, del trabajo de todos los integrantes de la Junta. El equilibrio entre poderes configurado en el modelo diseñado por la Constitución podría ser modificado si se privase al Presidente de la posibilidad de elegir y revocar discrecionalmente a los asesores de la propia Junta, de cuyo trabajo debe responder al Consejo y al cuerpo electoral» (sentencia n. 12 de 2006).

El Presidente, por consiguiente, una vez designado, permanece en su cargo y no puede ser de ningún modo sustituido por un Presidente que no ha sido electo, ni tampoco por el Vicepresidente, incluso en la hipótesis de dimisiones voluntarias, impedimento permanente o muerte.

De todo lo anterior se desprende de manera clara que las posibilidades de elección de la forma de gobierno, confiada a la Región, es extremadamente reducida, porque la alternativa a la elección directa del Presidente de la Región sólo sería el mantenimiento del viejo sistema de nombramiento realizado por la Junta, o sea la forma de gobierno parlamentaria clásica.

VIII. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL: EL PRESIDENTE Y SU JUNTA

Los vínculos impuestos por la Constitución y por la Corte Constitucional en orden a la elección de la forma de gobierno regional han reducido fuertemente el espacio de discrecionalidad confiado al estatuto, de manera que todas las Regiones hasta ahora han confirmado el sistema de elección directa del Presidente, manteniendo y reforzando la relación de confianza con el Consejo, aunque condicionado por el modelo de disolución recíproca Presidente-Consejo Regional (*simul stabunt, simul cadent*) (19).

Ello no ha impedido que los Estatutos introdujesen mecanismos «correctivos» para atenuar la posición de primacía del Presidente y reequilibrar las relaciones Presidente-Consejo Regional.

los estatutos prevén la obligación de comunicar al Consejo las razones de la falta de revocación.

(19) Como ya se ha señalado en el epígrafe 3 la introducción de una forma de gobierno parlamentaria con elección indirecta del Presidente ha sido evitada por todas las Regiones también por causa del resultado negativo del referéndum popular de 2002 sobre el proyecto de Ley Estatutaria de Friuli-Venecia Julia (Región especial), que precisamente preveía la elección del Presidente de la Región por parte del Consejo.

En primer lugar, todos los nuevos Estatutos han introducido la obligación del Presidente de ilustrar o presentar el programa de gobierno al Consejo y a menudo también se ha previsto la comunicación a éste de la composición de la Junta, comunicación que puede o no terminar con una votación del Consejo. El voto negativo, como ha precisado la Corte (20), no produce de todas formas ningún efecto sobre la vida del gobierno regional, en cuanto la elección directa presupone «una inicial presunción de consonancia política» entre los dos órganos regionales, que puede ser superada sólo por un acto típico: aquél de la moción de censura.

Cada estatuto regula después esta relación Presidente-Consejo en la determinación de la dirección política de forma muy variada: en algunos casos se prevé sólo una comunicación del Presidente en orden al programa (Marcas, Lacio, Lombardía), en otros se pide la presentación de las actualizaciones del programa (Calabria y Campania) o de informar anualmente sobre el estado de actuación del plan de desarrollo regional, de los planes y de los programas de ejecución y sobre la situación de la gestión global de la Región (Apulia), en otros todavía la función de control o de participación del Consejo está delineada de manera más fuerte, previendo que las Comisiones del Consejo controlen la actuación del programa de gobierno, sobre los efectos producidos por las leyes y sobre acciones de la Junta (Marcas), o, aún, atribuyendo directamente al Consejo la tarea de indicar las direcciones y los objetivos considerados prioritarios (Umbría). En cualquier caso se trata de formulaciones que buscan contribuir a una participación del Consejo en la determinación de la dirección política y así reducir aquella posición hegemónica del Presidente al que la Constitución y, más específicamente, los específicos Estatutos asignan los poderes más relevantes en la organización regional.

Al Presidente, de hecho, se le atribuyen más poderes de los expresamente previstos por la Constitución (artículo 121, párrafo cuarto), o sea, la representación de la Región, la dirección y responsabilidad de la política de la Junta, la promulgación de leyes y reglamentos, también otra serie de competencias señaladas en los estatutos, pero la mayoría consecuentes o incluso estrechamente relacionadas con los poderes a ellos constitucionalmente conferidos: la Presidencia y la convocación de la Junta, la celebración de las

(20) Primero en las sentencias números 372 y 379 de 2004 (Estatutos de Toscana y Emilia-Romaña) y después confirmada por la sentencia n. 12 de 2006 (Estatuto de Abruzzos), la Corte ha establecido que «la eventual falta de aprobación del Consejo puede sólo tener relevancia política, pero no determina ningún efecto jurídicamente relevante sobre la permanencia del Presidente, sobre la Junta, o bien sobre la composición de esta última».

elecciones y de los referéndum regionales, la presentación al Consejo de las propuestas de ley, el cuidado de las relaciones con el Estado, con las demás Regiones y con la Unión Europea (21), los nombramientos de competencia de los órganos de gobierno regionales, la proposición de recursos constitucionales. Algunos Estatutos después, con el fin de evitar lagunas en las atribuciones de las competencias, establecen que al Presidente se le confiere una «competencia residual» en relación a todas las funciones no expresamente asignadas para otros órganos regionales (Liguria).

Después se ha discutido en la doctrina la competencia del Presidente para interponer la «cuestión de confianza» sobre proyectos de ley por él presentados prevista en muchos estatutos, o sea el Presidente condiciona su permanencia en el cargo y aquélla del Consejo a un voto positivo de la Asamblea, porque el acto es considerado directa expresión de las elecciones de dirección política del gobierno regional. En algunos Estatutos la «cuestión de confianza» está prevista limitadamente para determinadas medidas, como la ley financiera y de presupuesto, las leyes relativas a la fijación de tributos y de impuestos regionales (Calabria y Liguria) (22) y, en el Estatuto de Campania, incluso sobre los actos de cumplimiento de obligaciones comunitarias o de obediencia de términos perentorios previstos por leyes del Estado. El debate no se desarrolla tanto sobre la atribución estatutaria de tal poder, que está arraigado en la forma de gobierno regional y en la preeminencia del Presidente en la determinación de la dirección política, como en la posibilidad de utilizar, de hecho, tal instituto también en ausencia de una previsión estatutaria. Si equiparamos la regulación regional con aquella estatal, se puede comprender que el Presidente es libre de condicionar su permanencia en el cargo a la aprobación de su propuesta, independientemente de lo previsto o limitado por el estatuto, así también las precisiones en orden a las tipologías de actos sobre los cuales se puede interponer la cuestión de confianza pue-

(21) La Región de Liguria atribuye al Presidente competencias también de carácter internacional, confiriéndole el poder de promover y, previa comunicación a la Asamblea Legislativa, concluir «acuerdos con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y con las formas reglamentadas por las leyes estatales».

(22) En particular el Estatuto de Liguria prevé que: «*La cuestión de confianza puede darse por el Presidente de la Junta Regional exclusivamente sobre la ley de presupuesto anual y plurianual, sobre los actos a ella ligados y sobre las leyes relativas a la institución de tributos e impuestos regionales. La aprobación de la cuestión de confianza por la mayoría absoluta de los consejeros regionales comprende la aprobación del procedimiento sobre el cual se coloca. El rechazo de la cuestión de confianza por la mayoría absoluta de los consejeros regionales implica la decadencia del Presidente de la Junta y la disolución de la Asamblea Legislativa.*».

den ser fácilmente superadas por una petición explícita del Presidente para utilizar este instrumento.

La composición y las funciones de la Junta Regional y de los asesores están reguladas por los estatutos, en cuanto la Constitución se limita a afirmar que «la Junta Regional es el órgano ejecutivo de las Regiones» (artículo 121, párrafo tercero) y que «el Presidente electo nombra y revoca a los componentes de la Junta» (artículo 122, párrafo quinto).

El número de asesores es normalmente variable y algunos Estatutos prevén sólo un número máximo (23), o bien una cifra variable entre un mínimo y un máximo (24). Dado que se trata de una elección y de una valoración confiada con plena libertad al Presidente, los asesores pueden ser electos o no entre los integrantes del Consejo (25). Entre éstos es nombrado siempre un Vicepresidente con funciones de sustitución en caso de impedimento temporal del Presidente. A veces los Estatutos prevén también la sustitución por impedimento permanente o muerte del Presidente, pero esta sustitución tiene sólo efectos para el período electoral, porque en esta última hipótesis se debe proceder al nombramiento de un nuevo Consejo Regional y de todas formas sus competencias se limitan a la administración ordinaria. Con el fin de evitar problemas de continuidad en las funciones regionales, los Estatutos Regionales permiten la llamada *prorogatio*, o sea los integrantes de la Junta permanecen en su cargo hasta el nombramiento del nuevo ejecutivo regional (26).

Las funciones ejercidas por la Junta están después enumeradas de forma detallada en los Estatutos que, en este caso, presentan gran afinidad entre ellos. Dos son los sectores de competencia de la Junta: aquéllos que atienden a la participación en la determinación de la dirección política del Presidente (como, por ejemplo, la deliberación sobre las propuestas de ley, sobre los actos de programación económico financiera y sobre los actos de planificación), y aquéllos que más propiamente son de naturaleza administrativa (como, por ejemplo, la actividad de gestión presupuestaria, del patrimonio y

(23) El número máximo fijado por los estatutos es variable: Lacio y Lombardía prevén como máximo 16; Piemonte como máximo 14; Liguria 12; Marcas y Toscana 10. Apulia no indica un número preciso, pero prevé, por el contrario, que el número de integrantes de la Junta no sea superior a un quinto de los integrantes asignados a la Región.

(24) El artículo 45, párrafo segundo, del Estatuto de Emilia-Romaña establece que el número de asesores no puede «ser inferior a ocho y superior a doce».

(25) La Ley Electora de Toscana, competente para regular esta materia, prevé la incompatibilidad entre las funciones del consejero regional y las del asesor.

(26) El Estatuto de Liguria no prevé tal hipótesis, pero se presume que, si se produce tal evento, la *prorogatio* puede ser en cualquier caso aplicada.

de la hacienda pública regional, la actividad de dirección y de coordinación de la actividad de las oficinas regionales).

IX. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL: EL CONSEJO REGIONAL

El Consejo Regional, como dice la Constitución, ejercita principalmente la función legislativa regional y las demás competencias atribuidas por la Constitución y por las leyes.

Para comprender la naturaleza de tal órgano, también en este aspecto es esencial reconstruir la regulación que emerge de los estatutos, que determinan de forma detallada las funciones y articulaciones internas del Consejo, remitiendo en algunos casos a las opciones predominantes para la autorreglamentación a través del reglamento interno.

En primer lugar, es preciso señalar el hecho de que algunas Regiones (Emilia-Romaña, Liguria, Marcas) han sustituido el nombre de Consejo por el de Asamblea Legislativa (27), a pesar de que la Constitución hacía referencia exclusiva al «Consejo Regional» (artículo 121, párrafo segundo). La Corte Constitucional no ha sido requerida para intervenir sobre el tema, pero sí podría dudar en cualquier caso de la legitimidad de tal modificación del *nomen*, en cuanto, con referencia a otra hipótesis, ha excluido la posibilidad de usar la calificación de «Parlamento» dentro de los ordenamientos regionales, pues ha considerado que el Parlamento es la única sede de la representación política nacional (artículo 67 de la Constitución), la cual imprime a sus funciones una característica típica e inagotable» (28), y en una sentencia

(27) Cfr. Ley Estatutaria de Liguria n. 1, de 5 de octubre de 2007, que ha modificado parcialmente el Estatuto ya aprobado con la Ley Estatutaria n. 1, de 2005. El artículo 27 del Estatuto de Emilia-Romaña tiene como Título «*El Consejo Regional - Asamblea Legislativa regional*» y el primer párrafo tiene esta formulación: «*El Consejo Regional constituye la Asamblea Legislativa de la Región*». La Región de Marcas ha aprobado la Ley Estatutaria n. 2, de 2008, que introduce la denominación «Asamblea Legislativa de Marcas» al lado de aquella de «Consejo Regional», o sea las dos denominaciones coexisten con el fin de no contrastar con lo previsto por la Constitución, pero al mismo tiempo para acentuar el carácter y la función legislativa del órgano.

(28) Sentencia n. 106 de 2002, en la que más adelante la Corte precisa que: «en tal sentido el *nomen* Parlamento no tiene un valor puramente lexical, sino que también posee un valor calificativo, connota, con el órgano, la posición exclusiva que ocupa en la organización constitucional. Y es precisamente la peculiar fuerza connotativa de la palabra lo que impide cualquier declinación utilizada para circunscribir en ámbitos territorialmente más pequeños aquella función de representación nacional que sólo el Parlamento puede expresar y que es ineludiblemente evocada por el empleo del relativo *nomen*».

emitida poco tiempo después ha reiterado el concepto, excluyendo en general «excepciones a la letra de las específicas prescripciones constitucionales» (29). Se podría, por tanto, considerar impropia o incluso inconstitucional la tendencia reciente de modificar el *nomen* correctamente atribuido por la Constitución, pero en realidad el uso introducido por las Regiones, y el hecho de que la Corte Constitucional no haya sido requerida para intervenir, permite suponer que se trata de una práctica sustancialmente aceptada en cuanto no incide sobre las características y sobre la naturaleza del órgano.

Por lo que respecta a su composición, los Estatutos se limitan a indicar el número, mientras contengan sólo cualquier referencia al sistema electoral, que, como dice el artículo 122 y como ha precisado después la Corte Constitucional (sentencia n. 2 de 2004), debe ser regulado por la ley de la Región que precise los principios generales establecidos por la ley de la República.

Por otra parte, muchas Regiones han aprobado simultáneamente el Estatuto y la ley electoral, destacando así el hecho de que las elecciones en orden a la forma de gobierno no pueden ser divididas desde un punto de vista lógico del sistema electoral, pero, desde otra perspectiva, las dos normativas deben permanecer autónomas y en particular el sistema electoral debe estar regulado por una fuente que pueda ser modificada incluso con mayor facilidad que un Estatuto, en cuanto la evolución histórica y las relaciones entre partidos pueden imponer una más rigurosa modificación normativa (30).

La tendencia que se ha podido constatar en la primera fase de aprobación de los nuevos Estatutos es en el sentido de un aumento general del número de consejeros regionales, aumento que había sido interpretado en general por la doctrina como una solución empleada para caracterizar su rol ampliamente representativo y para facilitar el aumento de la función legislativa. Incluso el número de consejeros era visto como un instrumento para diferenciar el rol ejecutivo de la Junta, de aquel legislativo del Consejo. Después de una primera legislatura post-estatutaria, con una composición que se amplió entre 2009 y 2010, algunas Regiones han regresado a la composición original (31), también con el fin de limitar los gastos de los órganos regionales que incidían de modo significativo sobre los ya difíciles presupuestos regionales.

(29) Corte Constitucional, sentencia n. 306 de 2002.

(30) Por otra parte, se reenvía al párrafo sucesivo para cualquier referencia a la legislación electoral.

(31) Toscana de 50 consejeros pasó a 65 y ahora se ha reducido a 53 (Ley Estatutaria n. 1/2010), Emilia-Romaña de 50 a 67 y ahora ha vuelto a 50 consejeros, Umbria de 30 a 36 y ahora ha regresado a 30 consejeros. Campania tiene 80, Piamonte 60, Apulia 70 (tenía originalmente 60); Liguria tenía 40 y hoy prevé que el número máximo de consejeros sea 50.

Desde un punto de vista organizativo, el instrumento normativo al que se demanda la regulación está representado por el reglamento interno del Consejo Regional, para cuya aprobación (en analogía con los reglamentos parlamentarios) se necesita una mayoría calificada, normalmente parecida a la mayoría absoluta de los integrantes. No se trata, sin embargo, de una fuente del Derecho equiparable al reglamento parlamentario, en cuanto, como ha precisado la Corte Constitucional (sentencia n. 209 de 1994), el fundamento de las atribuciones del Parlamento y de su autonomía normativa, se fundan sobre el principio de soberanía, del que deriva también la aplicación del principio de definitividad de los *interna corpis acta*, mientras que las atribuciones del Consejo Regional se constituyen por la necesidad de tutela de la autonomía regional. La potestad reglamentaria del Consejo se funda, en consecuencia, sobre la autonomía organizativa y funcional del órgano, de manera que el uso de fuente diversa para regular tales perfiles (por ejemplo, la ley regional) debería considerarse ilegítima, en particular cuando el procedimiento de aprobación previsto es reforzado: está prevista fundamentalmente la mayoría absoluta en los Estatutos de Calabria, Liguria, Marcas, Apulia, Umbría, mientras que un procedimiento más complejo y mayorías calificadas para la aprobación de los reglamentos del Consejo están previstos en los Estatutos de Abruzzos, Lacio y Toscana. También con relación al contenido de los reglamentos del Consejo, la Corte no puede intervenir, en cuanto se trata de actos privados de fuerza de ley.

Ante todo es tarea del reglamento aquélla de regular a los órganos internos del Consejo, al Presidente y a la Mesa presidencial (que, como establece el artículo 122, párrafo tercero, de la Constitución, son electos entre los miembros del Consejo), a los grupos del Consejo y a las comisiones del Consejo, aunque existen muchos aspectos generales que ya están delineados en los estatutos.

Las mayorías para la elección del Presidente están diversificadas en los diversos estatutos, pero en general se requiere una mayoría calificada, salvo que después, en los sucesivos escrutinios, se pueda arribar también a una mayoría simple (Emilia-Romaña, Marcas, Piamonte y Calabria). Las atribuciones del Presidente se relacionan con la representación del órgano, con la convocatoria y con la dirección de los trabajos de la Asamblea, con el nombramiento de los integrantes de los órganos internos del Consejo y con los poderes disciplinarios y de policía interna.

Los grupos del Consejo constituyen la proyección de los partidos al interior del Consejo Regional, a éstos están obligados a adherirse todos los consejeros al inicio de la legislatura, tanto que en caso de falta de adhesión espontánea a un grupo, se les adhiere de oficio a un grupo mixto. El grupo, de

hecho, permite a los consejeros tener una organización técnica que les ayude en su propia actividad política y en su interior está definida la orientación que tendrá durante las discusiones en la Asamblea y los planteamientos que presentarán para el establecimiento del orden del día que será establecido, de acuerdo con algunos Estatutos (Lacio, Liguria, Toscana), por la conferencia de los portavoces de los grupos. Cada consejero, como opera en ausencia del vínculo del «mandato imperativo», es libre de pasar de un grupo a otro en el curso de la legislatura, pudiendo así incidir sobre la posición de la mayoría, aunque, a nivel regional, la aplicación del principio *simul stabunt, simul cadent*, atribuye a los específicos consejeros un peso seguramente inferior respecto de aquel que puede ser ejercitado sobre la mayoría del gobierno con el paso de algunos parlamentarios de un grupo a otro (llamado «efecto tránsito»).

Un aspecto que podría estar mejor regulado a nivel estatutario es el número de consejeros necesario para formar un grupo. Incluso aquéllos que indican un número mínimo de integrantes (normalmente tres o cinco), permiten después la formación de un grupo unicelular, si el consejero es el único electo de una lista presentada en las elecciones regionales (Emilia-Romaña, Toscana) (32). Todo esto determina obviamente una proliferación de grupos y una fragmentación política, que no facilita seguramente los trabajos del Consejo y que hace más compleja la representación de los diversos integrantes políticos dentro de las comisiones.

En este sentido es preciso resaltar que las comisiones, a las que se confían primordialmente funciones legislativas en la ponencia o en la redacción y a veces también durante la deliberación (33), deberían estar formadas de

(32) El artículo 41 del Estatuto de Campania prevé que para formar un grupo son necesarios normalmente 5 consejeros. Se permite, por otra parte, la formación de un grupo de 3 integrantes «siempre que tengan la misma denominación de las listas que participaron en las elecciones regionales o que están representadas en el Parlamento».

(33) El Estatuto de Piamonte hace referencia a actividad «en sede legislativa», permitiendo, por tanto, suponer una legitimación de las comisiones para operar durante la deliberación y, por el contrario, de forma más explícita, el Estatuto de Campania intitula el artículo 44 «Función de decisión de las comisiones permanentes»: 1. El reglamento del Consejo establece en cuáles casos y en qué forma el examen y la aprobación de los procedimientos legislativos son deferidos a las comisiones permanentes. 2. Hasta el momento de la aprobación definitiva, la decisión se deja al procedimiento normal de examen y de aprobación del Consejo, o sometida a su aprobación final con las explicaciones de voto sólo si así lo solicita una décima parte de los integrantes del Consejo o un quinto de los integrantes de la comisión. 3. El procedimiento normal de examen y de aprobación directa por parte del Consejo es siempre adoptado para los proyectos de ley relativos a la modificación del Estatuto, a la ley electoral regional, a la ley de aprobación del presupuesto y de rendición de cuentas.

tal modo que pudieran garantizar el principio de proporcionalidad de los diversos grupos y de esta forma la representación de las diversas fuerzas políticas presentes en el Consejo. La composición unicelular o de cualquier manera extremadamente reducida de los grupos hace que dicho objetivo sea difícil de alcanzar. También las comisiones del Consejo tienen una regulación general en los Estatutos que después está precisada dentro de los reglamentos del Consejo.

Por lo que se refiere a las funciones de los consejeros regionales se puede constatar que, con la aprobación del nuevo Título V de la Constitución, tales órganos seguramente han tenido un cambio radical, en cuanto se ha pasado de una posición central en la organización regional y de titularidad directa de la función de dirección política regional a un rol diverso, fuertemente redimensionado por lo que respecta al ejercicio de la dirección política cuya determinación, como máximo, puede competir con la Junta (34). Sus funciones están dirigidas principalmente a un poder de control sobre la actividad del gobierno regional y de verificación de la actuación del programa y, más en general, de «representación» de la Región, pero ello no impide que a veces los Estatutos contengan un largo elenco sea de poderes y competencias de los específicos consejeros, que del Consejo en su conjunto (cfr. *Marcas, Toscana y Piamonte*).

En otros Estatutos (*Apulia*), por el contrario, la lista de los poderes asignados al Consejo es mucho más reducida, remitiendo después a la sucesiva reglamentación interna del órgano la especificación y delimitación de sus poderes. Todo ello incide sobre una acentuada diferenciación de normativa entre las Regiones.

Por lo demás los Estatutos adoptan una posición intermedia y, por tanto, regulan las funciones principales, así como las líneas generales de la organización del Consejo, remitiendo después al reglamento para su especificación y actuación.

La función normativa representa seguramente el centro de la actividad de los consejeros regionales, que se ejerce con la aprobación de las leyes regionales, de los planes y de los programas y con la aprobación también de una serie de reglamentos, cuando el estatuto le confiere este poder. Por lo que respecta a la regulación de tales funciones contenidas en los Esta-

(34) En el Estatuto de Liguria tal poder de dirección política ha desaparecido de las competencias del Consejo, Lacio prevé que el Consejo puede concurrir (artículo 23, párrafo primero), mientras que en otros (*Calabria, Emilia-Romaña, Marcas, Piamonte, Umbria*) permanece la referencia al ejercicio de la dirección política, pero la forma de gobierno no permite después, de hecho, el ejercicio de tal poder.

tutos remitimos de esta forma a un desarrollo más detallado en el epígrafe 11.

Además de la función normativa, se confían a los consejeros regionales una serie de atribuciones de dirección y control sobre la Junta, entre las cuales se encuentran la aprobación del presupuesto de previsión anual y plurianual, de las variaciones y de la rendición de cuentas del presupuesto, del documento de programación económico-financiero y de los impuestos regionales. Dentro de las funciones de control se incluyen el poder de verificar los resultados de las políticas regionales para los objetivos de gobierno, la verificación de los resultados de gestión de los entes, de las empresas y de los demás organismos dependientes de la Región. Poderes que son ejercidos por la Asamblea de forma colegiada, pero también por las diversas comisiones permanentes de vigilancia y de control. En algunas Regiones (Abruzos, Toscana), el estatuto prevé la constitución de una comisión permanente a la que se confían tareas de control «sobre el estado de actuación de las políticas regionales y sobre la coherencia de los actos con la programación regional, general y de sector», que está presidida por un consejero de la oposición. Al respecto es oportuno señalar que con la nueva formulación estatutaria se ha pasado de la tutela general del rol de las minorías en el Consejo, a una más específica referencia de la necesidad de tutela de la oposición, al grado que algunos Estatutos han creado figuras subjetivas encaminadas a dar relevancia a los integrantes del Consejo, como el portavoz de la oposición (Toscana) o el reconocimiento al candidato de la coalición que ocupó el segundo lugar en las elecciones para que esté en cualquier caso presente en el Consejo Regional (Emilia-Romaña, Apulia, Lacio) o, aun, la institución de la figura del relator de la minoría. A ello se deben agregar también una serie de poderes específicos reconocidos a la oposición en los trabajos del Consejo, como la reserva de tiempos para la minoría en la programación de los trabajos (artículo 25 del Estatuto de Piamonte).

Pero quizá el Estatuto que más que cualquier otro reconoce un particular rol a la oposición es el que ha sido el último en aprobarse, o sea el de Campania, que en un artículo *ad hoc* enumera todas las prerrogativas de la oposición (35), imponiendo entre otros a cada consejero la declaración de perte-

(35) El artículo 34 del Estatuto prevé que: «1. Cada consejero regional declara su pertenencia a la mayoría o a la oposición. 2. Cada grupo de la oposición puede obtener, con el voto favorable de al menos un tercio de los integrantes del Consejo Regional y según las modalidades establecidas por el reglamento del Consejo, la institución de comisiones de investigación. 3. A la oposición se le reconoce una reserva de tiempo para el ejercicio del sindicato de inspección. 4. El reglamento del Consejo prevé una reserva de argumentos y de propuestas de ley para poner en el orden del día del Consejo a petición de la oposición. 5. La presidencia de

nencia a la mayoría o a la oposición, superando así definitivamente el concepto genérico de minoría (y) ubicando a todos los consejeros de la minoría, independientemente del grupo de afiliación y de la colocación política, en una única calificación, a fin de permitir la atribución de una serie de prerrogativas a la oposición en su conjunto. En un reglamento del Consejo será después necesario precisar cómo distribuir estos poderes al interior de las minorías, es decir, si deben estar atribuidas sólo al grupo de oposición mayormente representado (pero tal solución no parece viable desde el contenido de la norma estatutaria), o bien diversamente conferidos a los variados grupos de la minoría (36).

X. LAS LEYES REGIONALES QUE DIRECTAMENTE INTERFIEREN SOBRE LA REGULACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO: LAS LEYES ELECTORALES

La forma de gobierno, como ha sido señalado, no está sólo regulada a nivel constitucional, sino que algunos sectores particularmente relevantes están atribuidos de forma directa a la legislación primaria de la misma Región, como el sistema electoral que, respetando al mismo tiempo los principios fundamentales establecidos como leyes de la República, está confiado precisamente a la competencia del legislador regional. Con tal propósito es oportuno precisar que el régimen electoral transitorio ha sido regulado por leyes constitucionales (n. 1 de 1999 y n. 2 de 2003), mientras que el artículo 122, párrafo primero, de la Constitución ha confiado después a una sucesiva ley de la Región la tarea de determinar el sistema de elección y los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y de los demás componentes de la Junta y del Consejo Regional, en cumplimiento de los principios fundamentales establecidos ahora por el marco jurídico estatal n. 165 de 2 de julio de 2004.

Por otra parte, en ausencia de una ley electoral regional, continúa operando una normativa transitoria, de manera que también aquellas Regiones que han modificado su estatuto, pero que todavía no han aprobado la ley

las comisiones de control se asigna a la oposición. 6. En la oficina de la presidencia se asegura siempre la asistencia de la oposición en todas las comisiones. 7. El reglamento del Consejo regula la figura del relator de minoría».

(36) El artículo 41 del Estatuto de Campania prevé que para formar un grupo son necesarios normalmente 5 consejeros. Se permite, por otro lado, la formación de un grupo de 3 integrantes «siempre que tengan la misma denominación de las listas que participaron en las elecciones regionales o que están representadas en el Parlamento».

electoral, continúan aplicando la normativa precedente (ley n. 108 de 1968 y ley n. 43 de 1995).

Como ha precisado la Corte Constitucional (sentencias números 196/2003, 2/2004, 378/2004 y 379/2004), el tema de la forma de gobierno está estrechamente relacionado con la solución electoral elegida, de modo que la influencia de las elecciones estatutarias es necesariamente reducida, aunque significativa. En consecuencia, está regulado por el estatuto el funcionamiento de los órganos electivos (regulación de la *prorogatio* de los órganos regionales, disolución del Consejo y dimisión del Presidente de la Región), la decisión entre la elección directa del Presidente o la individualización de la solución alternativa, el número de los consejeros regionales (sentencia n. 3 de 2006) y también la regulación de la convocatoria de las elecciones (sentencia n. 196 de 2003). Por el contrario, no puede estar incluida en la competencia estatutaria la determinación del sistema electoral del Consejo y del Presidente, las reglas sobre la inelegibilidad o la incompatibilidad de los consejeros o de los integrantes de la Junta, aunque estén estrechamente relacionadas con la forma de gobierno elegida.

Los dos actos normativos (ley estatutaria y ley electoral) están, sin embargo, estrechamente relacionados, en cuanto la forma de gobierno está delineada por ambos actos, de manera que no sería posible aprobar una nueva ley electoral sin primero haber modificado el estatuto, tanto que muchas Regiones han confiado la elaboración de ambos textos a una Comisión estatutaria y los dos actos han sido aprobados simultáneamente (37).

(37) Un caso particular está representado por la aprobación de la Ley Electoral de Campania, que entró en vigor antes que el Estatuto, aunque el proceso de formación de los dos actos ocurrieron simultáneamente. Los tiempos y el procedimiento más agravado previsto en la Constitución para el estatuto han dado lugar a un desfase entre los dos actos, de manera que se ha requerido una intervención de la Corte Constitucional para juzgar la legitimidad constitucional de una ley electoral aprobada en ausencia de un nuevo estatuto. El juez constitucional ha precisado al respecto que *«el legislador constitucional ha querido evitar que la relación entre forma de gobierno regional —la cual, de conformidad con el artículo 123, párrafo primero, de la Constitución, se determinará en los estatutos de las distintas Regiones— y ley electoral regional pueda presentar aspectos de incoherencia causados por el cambio, temporal y lógico, entre la primera y la segunda. Es bien sabido que la ley electoral debe armonizarse con la forma de gobierno, con el fin de dotar a esta última de herramientas adecuadas para un funcionamiento equilibrado desde el momento de la creación de los órganos de la Región, mediante la preposición de los titulares de los cargos individuales. La entrada en vigor y la aplicación de la ley electoral antes que el estatuto podría introducir elementos originales de disfuncionalidad, hasta el límite extremo del condicionamiento del segundo por parte de la primera, en violación o elusión del carácter fundamental de la fuente estatutaria, comprobado por el procedimiento agravado previsto por el artículo 123, párrafo segundo y tercero, de la Constitución»* (sentencia n. 4 de 2010).

El contenido particular confiado a las leyes electorales atribuye también una diversa naturaleza a tales fuentes, tanto que muchos Estatutos han previsto una mayoría calificada para su aprobación. En otras palabras, se quería que la adopción de estas leyes no sólo fuese una expresión de la mayoría del Consejo contingente, sino fruto de una voluntad más general (mayoría absoluta prevista en el artículo 32, párrafo tercero, del Estatuto de Abruzzo; artículo 38 del Estatuto de Calabria; artículo 19 del Estatuto de Lacio; artículo 12 del Estatuto de Lombardía; artículo 36 del Estatuto de Umbría; mayoría de los 3/5, artículo 17 del Estatuto de Piamonte; mayoría de los 2/3, artículo 14 del Estatuto de Liguria).

Tal previsión atribuye, por tanto, a las leyes electorales la naturaleza de fuente «reforzada», precisamente en virtud del procedimiento que es necesario para su aprobación.

XI. LAS FUENTES NORMATIVAS REGIONALES: LAS LEYES, LOS REGLAMENTOS

La reforma del Título V de la Constitución ha intervenido de forma incisiva sobre la autonomía legislativa de las Regiones, en cuanto, cayendo el criterio precedente de atribución de competencia concurrente a las Regiones sobre un listado de materias, se han por el contrario enlistado las materias atribuidas de forma exclusiva al Estado, otro listado se refiere a las materias de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones, mientras que todas las demás materias residuales son conferidas a la competencia regional. Ello ha determinado inevitablemente un incremento significativo de los poderes normativos de las Regiones.

A ello se debe agregar preliminarmente que, mientras anteriormente al Consejo Regional se atribuía tanto la competencia legislativa como la reglamentaria, con la reforma constitucional el Consejo ya no tiene la competencia reglamentaria de forma exclusiva, sino que el Estatuto tiene la discrecionalidad de conferir al Consejo mismo o a la Junta tal poder.

Todo ello permitía especular que tal extensión de funciones hubiera determinado un fuerte incremento del número de actos normativos emanados de la Región, sea de naturaleza legislativa, o reglamentaria. La dirección que se puede señalar desde 1999 hasta ahora es, por el contrario, opuesta, en

Así pues, dos son las vías viables: las dos fuentes normativas son elaboradas simultáneamente y puede haber un pequeño desfase temporal entre la entrada en vigor de los dos actos, pero ambos deben ser fruto de un mismo proyecto; o bien, primero debe ser aprobado el estatuto y sólo sucesivamente la ley electoral. Esta última solución ha sido seguida por algunas Regiones que aún no han modificado la ley electoral, a pesar de la existencia de un nuevo estatuto (Liguria, Lombardía y Piamonte).

cuanto se ha pasado de las 1.231 leyes aprobadas en 1995 a las 600 actuales y tampoco es significativo el número de reglamentos regionales aprobados, este dato teóricamente podría ser considerado contradictorio con la ampliación de las competencias regionales atribuidas con el nuevo artículo 117 constitucional. La necesidad de una simplificación normativa también a nivel regional no debe ciertamente ser interpretada negativamente y el acceso de actos normativos seguramente complica la actividad del intérprete, tanto que en los últimos años se ha dado una acentuación del uso de Textos Únicos incluso a nivel regional. Sin embargo, se tiene la sensación de que la carga procesal que los mismos Estatutos han previsto para la aprobación de las leyes regionales hace extremadamente compleja su formación, reduciéndose en consecuencia también su número: consideremos, por ejemplo, la pluralidad de sujetos que de diverso modo intervienen dentro del procedimiento legislativo (consejeros de las autonomías locales, comisiones para la igualdad de oportunidades, órganos de garantía estatutaria, etcétera), y que inevitablemente retardan fuertemente los trabajos.

Es interesante, por tanto, analizar el procedimiento previsto por los Estatutos para la aprobación de las leyes regionales y, sucesivamente, los criterios que han sido fijados en orden a la atribución de competencia reglamentaria entre los órganos regionales.

Ante todo los Estatutos han ampliado el número de sujetos titulares de la iniciativa legislativa, en cuanto al lado de la Junta, de los particulares consejeros regionales, de los entes locales (38) y del cuerpo electoral, que desde siempre han estado legitimados para presentar proyectos de ley al Consejo Regional, han sido agregados el Consejo de las Autonomías Locales (Calabria, Campania, Lacio, Liguria, Lombardía, Marcas, Toscana, Umbría) y órganos representativos de las categorías productivas (Liguria y Marcas). A la par de lo previsto a nivel estatal, los proyectos de ley en materia de presupuesto son de la exclusiva competencia de la Junta, que de todas formas es en general el órgano del que provienen la casi totalidad de los proyectos de ley. Las propuestas de ley, si no son aprobadas decaen al fin de la legislatura, salvo aquéllas de iniciativa popular.

En la fase de deliberación intervienen una pluralidad de sujetos que, de diverso modo, participan, sea sobre la formulación del acto, sea a través de

(38) A veces están legitimados los consejeros provinciales y más consejeros municipales que presentan un mismo proyecto de ley (artículo 37 del Estatuto de Lacio; artículo 34 del Estatuto de Lombardía) o se reenvía la regulación de tal función de iniciativa a la ley regional (artículo 56.3 del Estatuto de Campania); o incluso, más en general, se hace referencia a la iniciativa legislativa de los entes locales (artículo 40 del Estatuto de Calabria).

opiniones incluso obligatorias. Ante todo son varias las vías que pueden ser recorridas para la aprobación del proyecto de ley: el procedimiento normal, o sea el paso por la comisión encargada de la ponencia, enseguida su aprobación por la Asamblea que aprueba cada uno de los artículos y que después procede a una aprobación final; o bien casi todos los Estatutos (excepto el de Marcas) prevén una aprobación durante el período de redacción, o sea después de un primer examen en la Asamblea, el proyecto de ley es enviado a la comisión competente para que proceda a formular definitivamente los artículos y los apruebe, para pasar enseguida a la Asamblea que aprueba de nuevo artículo por artículo y después procede a realizar una votación final, pero sin posibilidad de declaraciones de voto y sin introducir enmiendas. Los Estatutos de Piamonte y Campania permiten también una aprobación en comisión en sede de deliberación, o sea sin la necesidad de su paso por la Asamblea, a menos que se solicite que el procedimiento se remita al procedimiento normal por parte de un décimo de los integrantes del Consejo o un quinto de los integrantes de la comisión.

También otros sujetos participan de alguna manera en el procedimiento legislativo y en particular lo hace el Consejo de las Autonomías Locales (CAL), la Comisión para la Igualdad de Oportunidades, el Consejo de las Autonomías Sociales o incluso sujetos que de algún modo representan a la sociedad civil, a través de audiencias (artículo 36 del Estatuto de Lombardía) o investigación pública (artículos 17 y 19 del Estatuto de Emilia-Romaña). Diverso es el papel reconocido a tales órganos por los estatutos, ya que esto depende de la relevancia que se les atribuya, en virtud de su legitimación. El CAL, por ejemplo, encuentra su fundamento en la Constitución que, en el artículo 123, apartado cuarto, se configura como el órgano de consulta entre la Región y los entes locales y los respectivos Estatutos deben precisar cuáles son sus competencias. A tal órgano, por tanto, se le han atribuido en general funciones de iniciativa legislativa (39) al lado de las funciones consultivas que en particular se exteriorizan al expresar opiniones obligatorias sobre una serie de leyes (pero también sobre reglamentos) de particular importancia, como aquéllas de presupuesto, de programación regional y de cualquier acto normativo que se refiera a la atribución y ejercicio de las competencias de los entes locales. El valor que, sin embargo, es atribuido a tales opiniones se diferencia notablemente en las formulaciones estatutarias,

(39) Artículo 39.1 del Estatuto de Calabria; artículo 23.6 del Estatuto de Campania; artículo 67 del Estatuto de Lacio; artículo 67.1 del Estatuto de Liguria; artículo 54.7 del Estatuto de Lombardía; artículo 30.1 del Estatuto de Marcas; artículos 66 y 74 del Estatuto de Toscana; artículo 36 del Estatuto de Umbría.

pues en caso de que se den opiniones contrarias por parte del CAL se pueden encontrar consecuencias muy diversas, que pueden limitarse a una obligación del Consejo (en este caso, pero también de cualquier órgano regional destinatario de la opinión) de motivar expresamente las razones de una diversa solución adoptada (Estatuto de Toscana), con una obligación más rigurosa del Consejo Regional para deliberar de nuevo, a menudo con una mayoría absoluta de sus miembros (40), o incluso con una mayoría calificada de los dos tercios (artículo 67.4 del Estatuto de Lacio).

Los estatutos, en general, contemplan la posibilidad de establecer opiniones también a las comisiones en igualdad de oportunidades y a los órganos representativos de las autonomías sociales, no sobre todos los actos legislativos, sino sobre aquéllos que interfieren de cualquier modo sobre sus competencias, de manera que la intervención de tales órganos condiciona inevitablemente el contenido de la deliberación legislativa, sea porque las opiniones por éstos expresadas deben ser tomadas en consideración por el Consejo, incluso induciéndolo a cambiar el contenido del proyecto de ley, sea porque en algunos casos es necesaria también una motivación expresa cuando no se tiene en cuenta la opinión (41). A ello se debe agregar que en algunas Regiones, como por ejemplo Toscana, se ha aprobado una ley sobre la participación de los ciudadanos (ley regional n. 69 de 2007) y, más en general, de todos los intereses involucrados que permiten a la Junta Regional instituir una relación privilegiada con los diversos sujetos interesados, de modo que una vez que el proyecto de ley, fruto de esta intervención participativa, llega al Consejo Regional tendrá obviamente una fuerza de resistencia mayor, que limitará la posibilidad de enmienda en la fase ante el Consejo, así se puede ha-

(40) Artículo 48.7 del Estatuto de Calabria; artículo 23.2 del Estatuto de Campania; artículo 23.4 del Estatuto de Emilia-Romaña; artículo 68.2 del Estatuto de Liguria; artículo 54.4 del Estatuto de Lombardía; artículo 38.2 del Estatuto de Marcas; artículo 28.2 del Estatuto de Umbria.

(41) Condicionamiento no considerado ilegítimo por la Corte Constitucional en la sentencia n. 12 de 2006, en relación con el Estatuto de Abruzos que, en el texto original, preveía la obligación de motivación si el Consejo tenía la intención de «deliberar en sentido opuesto a las opiniones del Colegio regional para las garantías estatutarias», porque ha dicho la Corte, «ninguna limitación viene a sufrir la potestad legislativa del Consejo Regional, que permanece intacta sea en las materias sea en la extensión de su actividad reguladora. La introducción de un particular, eventual etapa procedimental, consistente en la opinión del Colegio regional para las garantías estatutarias, se inscribe en el marco del proceso legislativo regional», sea, aún, porque la intervención de estos organismos puede requerir un procedimiento reforzado (se piensa todavía en la última formulación del Estatuto de Abruzos que prevé en el artículo 80, párrafo segundo, que «El Consejo Regional puede deliberar en sentido contrario a las opiniones del Colegio por mayoría absoluta»).

blar de una situación de «blindaje» del texto. Y aquí surge, por consiguiente, un ulterior problema relacionado con la formulación de los actos legislativos, constituido precisamente por la previsión en algunos Estatutos de procedimientos reforzados, tanto que, también con relación a las leyes regionales se podría hablar, al igual de lo que sucede a nivel estatal, de «leyes reforzadas».

Son varios los ejemplos de Estatutos que introducen una mayoría calificada para la aprobación de determinadas leyes. Por lo regular está prevista una mayoría calificada para la aprobación de las leyes electorales, que es una materia que debe quitarse a la mayoría del Consejo contingente, pero que requiere ser expresión de una voluntad más general (la mayoría absoluta está prevista por el artículo 32, párrafo tercero, del Estatuto de Abruzos; artículo 38 del Estatuto de Calabria; artículo 19 del Estatuto de Lacio; artículo 36 del Estatuto de Umbría; mayoría de los 3/5 en el artículo 17 del Estatuto de Piamonte; mayoría de los 2/3 en el artículo 14 del Estatuto de Liguria). Pero en algunas Regiones tales procedimientos reforzados se extienden también a otras tipologías de leyes. Piénsese en el Estatuto de Abruzos que en tres disposiciones prevé la aprobación por mayoría absoluta: en el artículo 32, párrafo tercero, con relación a las leyes electorales, la misma norma prevé la mayoría absoluta para la aprobación del presupuesto y la rendición de cuentas, la ley financiera y la ley para la regulación del Colegio de garantía, el observatorio de los derechos, el defensor cívico y el CAL; artículo 72, párrafo tercero, con relación a las opiniones expresadas por el CAL en materia de otorgamiento de funciones administrativas para los entes locales y, en fin, el artículo 80, párrafo segundo, con relación a las deliberaciones del Consejo que se dirigen a soluciones diversas de aquellas señaladas por las opiniones del CAL. Con relación a estas diversas materias ha surgido la duda de la legitimidad de tales procedimientos reforzados que no encuentran un fundamento en la Constitución, pero se podría preguntar al respecto ¿Por qué deben tener necesariamente un fundamento constitucional? El Estatuto no representa quizá el medio, el instrumento para regular la organización regional y es aquí donde surge otra interrogante ¿por qué el Estatuto no puede ser también considerado idóneo para fijar las reglas sobre la producción normativa regional? Por otra parte, los proyectos de ley sobre los que interviene la opinión de estos órganos son los actos de dirección política regional de mayor relevancia y sobre los cuales es normal que se exija a la mayoría del Consejo una coordinación y una voluntad particularmente fuerte y quizás esto representa uno de los pocos momentos en que la posición central del Presidente y de su Junta debe encontrar fortaleza y apoyo en un Consejo Regional que, bajo diversos aspectos, ha perdido gran parte de su rol y legitimación.

Es preciso después señalar que algunos Estatutos prevén también la motivación tanto de las leyes como de los reglamentos (Toscana) (42).

Con la reforma constitucional el poder reglamentario de las Regiones ha tenido, de manera inmediata, una significativa transformación al menos desde un punto de vista formal, en cuanto el artículo 121, párrafo primero, de la Constitución, que regula las competencias del Consejo Regional, preveía, en la formulación anterior a 1999, que ejercitase «las potestades legislativas y reglamentarias»; esta última precisión «reglamentaria» ha sido eliminada con la nueva formulación constitucional, en cuanto, como resulta de los trabajos preparatorios de la ley constitucional n. 1/1999, se creía que el mantenimiento del Consejo a la cabeza de tales poderes no era oportuno para simplificar la actividad normativa, de manera que para incrementar el uso de los reglamentos, que hasta entonces había sido muy escaso, se pensaba que era preferible conferir tal competencia a la Junta. En la fase inmediatamente sucesiva a la reforma constitucional, algunas juntas regionales comenzaron, por lo tanto, a utilizar tal instrumento normativo directamente, sin esperar ningún tipo de reglamentación, pero, ya los jueces administrativos, ya la Corte Constitucional de forma muy clara y precisa ha excluido que tal función reglamentaria pudiese ser ejercitada por la Junta, independientemente de una atribución explícita por parte del Estatuto Regional (sentencias n. 313 y 324 de 2003), afirmando que corresponde a los nuevos Estatutos asignar el poder reglamentario «debido a su importancia para las relaciones entre los órganos constitucionales de la Región», y que la solución de confiar tal competencia a la Junta «impedía» considerar la existencia de otras soluciones organizativas. De modo que hasta la aprobación de los nuevos Estatutos la competencia se ha mantenido para el Consejo Regional.

Otro aspecto de carácter general que es preciso señalar se refiere al problema del reparto de competencias entre Estado y Regiones en atención a los sectores en los que cada sujeto es titular del poder reglamentario. El Estado tiene una competencia plena y exclusiva tanto de carácter legislativo como reglamentario en las materias que expresamente le han sido atribuidas por el artículo 117, párrafo segundo, de la Constitución, pero ello no impide que pueda «delegar» su competencia a las Regiones. En todas las demás materias existe una competencia reglamentaria general de las Regiones, sólo en parte limitada por el hecho de que también los Municipios, las Provincias y

(42) Los criterios en orden a la motivación de los actos normativos son ahora regulados por la Ley Reglamentaria n. 35, de 2008, de Toscana, sobre la que se puede cfr. P. LEWIS GETI, *Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale Toscana sulla qualità della normazione*, en www.osservatoriosullefonti.it

las Ciudades metropolitanas ejercitan una potestad reglamentaria «en orden a la regulación de la organización y del desarrollo de las funciones atribuidas a ellas» (artículo 117, párrafo sexto, de la Constitución).

La diversa legitimación de las Regiones para promulgar los reglamentos regionales y las consecuencias, incluso de carácter nacional, que derivan de la adopción o no de los reglamentos, ha establecido una específica reglamentación de tal poder al interior de los estatutos, que en realidad han introducido una regulación estatutaria sobre el tema muy diversificada, sea con relación a las diversas tipologías de reglamentos que pueden ser promulgadas, sea respecto a los sujetos titulares de estas competencias. Por lo que concierne a las tipologías se puede afirmar que en general los Estatutos hacen referencia a reglamentos regionales de carácter ejecutivo, integrador o de actuación de leyes regionales (según la tipología ya individualizada a nivel estatal por el artículo 17 de la ley n. 400 de 1988) o de fuentes comunitarias (43), o bien permiten el surgimiento de reglamentos de desregulación o, aun, reglamentos que tienen naturaleza «delegada» en las materias de competencia exclusiva del Estado.

Salvo las dudas que la doctrina ha expresado respecto de los reglamentos delegados, considerados fuentes sustancialmente primarias y reservadas, se trata de una normativa secundaria expresamente prevista por la Constitución (artículo 117, párrafo sexto).

Más precisamente: mientras que todos los Estatutos hacen referencia a los reglamentos de ejecución, sólo algunos se refieren genéricamente a los reglamentos de integración y actuación (Lacio y Calabria), y Apulia incluso regula separadamente los reglamentos de integración. En realidad, más allá de la autocalificación por parte del mismo reglamento es difícil distinguir objetivamente aquéllos que pueden ser considerados de mera ejecución, de aquéllos que tienen también un contenido integrador o en particular de actuación de la ley. Sin embargo, es significativo que muchos Estatutos hacen referencia a la necesidad de que el reglamento contengan una expresa referencia a la ley que lo origina (artículo 32 del Estatuto de Lombardía).

Los reglamentos de desregulación, o sea aquéllos autorizados por la ley para intervenir sobre la materia antes regulada a nivel primario, no están previstos en todos los Estatutos Regionales, de manera que se ha dudado que, en ausencia de una previsión estatutaria, la ley regional pudiese autorizar el

(43) En realidad no todos los estatutos consideran los reglamentos de actuación de normativas comunitarias, pero en realidad, independientemente de si existe o no una referencia explícita en la Constitución, dicho poder encuentra fundamento en el artículo 117, párrafo quinto, de la Constitución.

surgimiento de un reglamento de desregulación. Pero en realidad se trata de reglamentos que han encontrado una legitimación general por parte de la misma Corte Constitucional con la sentencia n. 378 de 2004, en cuanto se trata de reglamentos que reproducen el modelo vigente a nivel estatal y que, incluso antes de la reforma de los estatutos, las Regiones adoptaban de manera usual. El hecho, sin embargo, de que el estatuto regule tal forma de reglamento es seguramente preferible porque permite un control de legitimidad constitucional de la ley regional de autorización, sea con relación al respeto de las reservas de ley regional existentes en determinados sectores, sea por la necesidad de que la ley contenga «las normas generales reguladoras de la materia».

Por lo que concierne a los reglamentos «delegados» por el Estado a las Regiones en las materias de competencia exclusiva del Estado, se trata de fuentes independientes respecto a las leyes regionales, en cuanto tienen su fundamento en las leyes estatales, al estar jerárquicamente subordinadas a ellas.

Los nuevos Estatutos han regulado de forma muy variada la atribución de competencia reglamentaria para los diversos sujetos que pueden estar legitimados. Sólo las Regiones de Abruzos y Marcas han mantenido la original competencia reglamentaria del Consejo, determinando, sin embargo, como consecuencia inevitable la sustancial compresión del uso del reglamento a favor de una general emanación de leyes regionales. La Región de Apulia, en cambio, ha elegido la solución opuesta, o sea ha atribuido una competencia general a la Junta, previendo, sin embargo, una participación del Consejo para tal competencia a través de opiniones obligatorias, pero no vinculantes para las comisiones regionales competentes por materia. La mayor parte de las Regiones, por el contrario, ha preferido introducir una competencia mixta Junta/Consejo, o sea se confía a la Junta la promulgación de reglamentos de ejecución, integración, actuación y también aquellos de desregulación, manteniendo, por el contrario, para el Consejo la tarea de promulgar los reglamentos delegados del Estado, así como a menudo también los reglamentos de actuación de las obligaciones comunitarias. La competencia de la Junta no ha excluido, sin embargo, en muchos estatutos, la previsión de un poder del Consejo para participar en el procedimiento de formación de los reglamentos a través de opiniones, señalando así la utilidad de una colaboración en la elaboración de la actividad normativa como expresión más directa de la dirección política del gobierno regional.

En cada caso, la atribución a uno u otro órgano del poder reglamentario y el uso que le da el sujeto legitimado incide de manera notable sobre las relaciones que median entre estos dos órganos, acentuando en muchas Regiones

la tendencia de un debilitamiento del rol de los consejos regionales que los Estatutos regularmente han valorado.

XII. LA CUALIDAD DE LAS FUENTES NORMATIVAS REGIONALES

El desplazamiento de la función legislativa del Estado a las Regiones, que está derivado de dicha reforma, ha impuesto también a las distintas administraciones locales la obligación de iniciar a desarrollar sea un control sobre formación de las leyes, sobre su incidencia cualitativa y cuantitativa, sea la valoración de impacto de la reglamentación. Mucho más avanzada es la experiencia sobre el tema del *drafting* legislativo, en cuanto, sobre la base de la experiencia madurada a nivel estatal, varias Regiones, desde hace mucho tiempo, han elaborado una serie de técnicas legislativas y a veces se han allegado también de un manual *ad hoc*, que se ocupa de las formulaciones de los textos normativos, de la terminología usada, de la calidad de la técnica de redacción y de la estructura del acto normativo.

Tratando de entender el interés y la voluntad innovadora de los procedimientos normativos que las Regiones pretenden introducir, puede ser útil verificar las referencias a tales perfiles contenidos en los nuevos Estatutos Regionales. El análisis de las normas estatutarias no permite en realidad afirmar que existe una atención general sobre el tema, en cuanto algunas Regiones no hacen ninguna referencia a la calidad de la normatividad, como por ejemplo se puede encontrar en los Estatutos de Liguria y Apulia, mientras que en otros el interés está limitado a aspectos específicos que pueden contribuir a un mejor conocimiento de la legislación, pero no se ocupan de las consecuencias que derivan de la normatividad, como por ejemplo en la Región de Calabria que ha agregado en el Estatuto sólo una norma que regula e incentiva la emancipación de los Textos Únicos (artículo 44).

En su mayor parte se puede ver, por el contrario, un significativo interés por el tema de la calidad de la normativa, y a veces por la necesidad de valorar los efectos y el impacto de las leyes, con una explícita o implícita referencia al análisis del impacto de la reglamentación (AIR) y a la valoración del impacto de la reglamentación (VIR).

Significativos son, en este sentido, los Estatutos de Emilia-Romaña, Marcas y Umbría, pues los tres hacen referencia a la necesidad de predisponer procedimientos, modalidades e instrumentos para una valoración preventiva de la calidad y del impacto de la normatividad, además de un control sucesivo sobre los efectos y resultados conseguidos en su aplicación. Diverso parece ser, sin embargo, el sujeto destinatario de estas normas que se debe

convertir en artífice de su actuación, porque, mientras que Emilia-Romaña y Marcas confían explícitamente tal tarea a la Asamblea Legislativa, no parece tan claro el Estatuto de Umbría que confía genéricamente a la «Región» la tarea de adoptar «instrumentos adecuados para el análisis de impacto». La referencia al AIR del Estatuto de Umbría está contenida, sin embargo, en una norma dirigida primordialmente a las tareas del Consejo Regional, a los fines de la determinación de las políticas regionales, de manera que también la valoración del AIR podría ser considerada como una de las diversas tareas del Consejo. Pero la referencia general que el párrafo en cuestión hace a la «Región» podría, por el contrario, ser considerada como una diferenciación de competencias entre los diversos sujetos interesados, confiando tal tarea a la Junta, contraponiendo así la función de control del Consejo con aquella del diseño operativo y de propuesta de la Junta en la que se podría precisamente insertar el AIR, o, aun, se podría preferir establecer con una ley regional el órgano legitimado para desarrollar tales competencias y para adoptar los instrumentos adecuados, no excluyendo así la posibilidad de confiar tal análisis a un órgano del Consejo.

El examen de algunos Estatutos podría, por tanto, inducir a creer que el AIR constituye un instrumento de control del Consejo Regional sobre las elecciones político-normativas elaboradas por la Junta y, por consiguiente, que debe estar dentro del procedimiento legislativo, pero después de que las determinaciones de dirección política de la mayoría hayan sido formuladas. Tal lógica parece, en realidad, contraria a las finalidades mismas del AIR que debería insertarse en una fase preparatoria para dirigir las elecciones políticas de los órganos gobernantes y para prevenir el compromiso político de la mayoría sobre un determinado texto normativo. Todo ello no significa necesariamente que el AIR deba ser del dominio exclusivo de la mayoría del gobierno regional, pero es preciso cuando menos distinguir las hipótesis de proyectos de ley iniciados por parte de los integrantes de la Junta, de aquellos de los consejeros regionales, pues en lo que respecta a estos últimos el análisis de impacto desarrollado por órganos del Consejo facilita y dirige las elecciones de la Asamblea, mientras que para la mayor parte de los actos normativos regionales, sean leyes o reglamentos (que son elaborados por los diversos asesores), tiene sentido que el análisis sea en primer lugar desarrollado en esta fase preliminar para contribuir a la misma formación de una dirección política de mayoría, aunque obviamente no de forma exclusiva.

Cuando, en otras palabras, se ha formado un empeño político sobre un determinado texto es difícil que valoraciones de carácter incluso de tipo económico o sociológico puedan inducir a abandonarlo. Si, por tanto, la colocación lógica de tal análisis debería prevalentemente estar localizado en las

oficinas administrativas de la Junta, al mismo tiempo no se debería excluir *a priori* una colaboración sobre estos aspectos con el órgano legislativo. Debería ser fundamental, dentro de un proceso de regulación, la transparencia entre los diversos órganos interesados, de manera que se podría suponer una comunicación interna entre órganos y/o, incluso, el envío de los resultados del análisis de impacto desarrollado por las oficinas administrativas de la Junta al Consejo Regional. La introducción de un mecanismo de transparencia no será fácil de introducir en Italia, en cuanto habrá probablemente fuertes resistencias de carácter burocrático: parece, de hecho, poco creíble y políticamente desventajoso que el Consejo y, por consiguiente, también la oposición sean informados por la Junta sobre resultados a veces dudosos o incluso negativos, en orden a la oportunidad de adoptar un determinado texto normativo, que a pesar de todo la mayoría pretenda adoptar. Por otra parte, un doble análisis de impacto de la reglamentación, teniendo en cuenta los tiempos y costos para su realización, parece muy poco viable.

Si, por consiguiente, una colaboración entre estos dos órganos no puede ser fácil de alcanzar por vía conciliadora, es necesario que intervenga una normativa al respecto que delinee los procedimientos de elaboración del análisis, individualice los órganos y los destinatarios de las valoraciones.

XIII. PRINCIPIOS GENERALES EN ORDEN AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS REGIONES: SUBSIDIARIEDAD, ADECUACIÓN Y DIFERENCIACIÓN

El principio que opera a nivel constitucional en orden a la función administrativa es la atribución de una competencia general a los Municipios, «salvo que, para asegurar el ejercicio unitario, sean conferidas a las Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado, en virtud de los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de adecuación» (artículo 118, párrafo segundo, de la Constitución).

En otras palabras, se ha considerado más oportuno transferir la función administrativa al órgano que más que ningún otro está cerca de las exigencias de los ciudadanos, siempre que ello sea posible y realizable desde un punto de vista organizativo. Será tarea del Estado y de las Regiones, en relación con las respectivas competencias legislativas de las diversas materias, establecer cuál sujeto o, mejor, cuál nivel de gobierno tiene efectivas capacidades para desarrollar del modo más eficiente aquella función específica. Tal determinación está hecha en base al principio de subsidiariedad llamado vertical, que consiste precisamente en atribuir al nivel más cercano a los ciuda-

danos la competencia para ejercitar la función administrativa, permitiendo, sin embargo, que el ejercicio de tal función sea confiado al nivel superior, sólo cuando, por específicas exigencias unitarias, el nivel inferior sea inadecuado para perseguir los objetivos o para organizar el ejercicio de los poderes. La dificultad para el ejercicio de la función administrativa a nivel inferior (municipal, provincial o regional), puede determinar junto al cambio del ejercicio de la función administrativa a nivel estatal, también aquél de la correspondiente función legislativa (Corte Constitucional, sentencias n. 303 de 2003 y n. 6 de 2004) (44). En tales sentencias se ha afirmado que para garantizar instancias unitarias de la República, se pueda atribuir a la Ley de la República la organización y la regulación de las funciones administrativas también en materia de competencia legislativa regional, a través de la aplicación del principio de subsidiariedad, contenido en el primer párrafo del artículo 118 constitucional. Actualmente la subsidiariedad representa un factor de flexibilidad en la búsqueda de exigencias unitarias, que permite también una ampliación de las competencias administrativas y legislativas del Estado con la condición de que sea el respeto del principio del acuerdo entre el Estado y la Región interesada. En otras palabras, puede haber una excepción a la normal distribución de competencias entre Estado y Regiones establecida en el artículo 117 constitucional, con la condición de que sean respetados los principios fundamentales de sus relaciones recíprocas, o sea aquél de proporcionalidad, de razonabilidad y, precisamente, aquél del acuerdo.

El principio de subsidiariedad no opera, sin embargo, solo, sino en conexión con otros dos principios: aquél de «adecuación», que impone la verificación de si el ente destinatario de la función tiene las capacidades para ejercerla de forma idónea y el principio de «diferenciación», que permite distinciones entre entes de la misma naturaleza, atribuyendo la competencia para algunos y excluyéndola para otros, siempre que, como dice la Corte (sentencia 243 de 2005), las distinciones no sean claramente irracionales y arbitrarias. El problema principal que constituye un límite a la concesión de los poderes administrativos para los entes locales deriva, de hecho, de la presencia en Italia de un número particularmente significativo de Municipios de pequeñísimas dimensiones que no son capaces, no tienen las instalaciones y el personal que les permita ejercitar aquellas funciones, de manera que a veces resulta necesario que la Región introduzca un trato diverso y poderes diversos entre entes locales de la misma naturaleza. Otra vía que es asumida e incentivada en varios Estatutos es aquella de crear asociaciones entre entes

(44) Interpretación después confirmada y mejor precisada por las sentencias números 285 de 2005, 214 de 2006 y 165 de 2007.

locales, precisamente para el desarrollo conjunto de las actividades administrativas.

El artículo 118, párrafo cuarto, de la Constitución después permite que las funciones administrativas puedan ser ejercitadas también a través de la intervención de sujetos y entes que están aún más cerca de los ciudadanos o, mejor aún, formados por los mismos ciudadanos que, en el respeto de los intereses públicos, tienen la posibilidad de desarrollar actividades de interés general (llamada subsidiariedad horizontal).

El principio de subsidiariedad se propone, por tanto, como modelo, no tan alternativo, como integrador, respecto de aquél fundado sobre la separación de las competencias. Todo órgano permanece formalmente competente en las diversas materias que le son atribuidas, pero sustancialmente no puede ejercitar la función administrativa correspondiente y el ejercicio de tal competencia es otorgado al órgano que de hecho tiene los instrumentos, los órganos y los medios financieros para ejercitarla.

Y de hecho éste es el principio rector de todos los Estatutos hasta ahora aprobados, individualizando a menudo procedimientos de unión y de cooperación entre los diversos niveles de gobierno. En general la previsión estatutaria está reducida, sin embargo, al acogimiento del contenido del artículo 118 constitucional, como si fuese un freno sustancial para aportar efectivas innovaciones en la organización administrativa de la respectiva región o, de todas formas, para llegar a profundizaciones para comprender completamente el contenido y la capacidad de innovación de la reforma constitucional, remitiendo a sucesivas intervenciones legislativas regionales.

Existen, sin embargo, Regiones que, más que otras, han regulado este aspecto, invocando tanto el principio de subsidiariedad vertical como el de subsidiariedad horizontal, equiparándolos como modos diversos, pero igualmente adecuados, para desarrollar la actividad administrativa (Estatuto de Toscana, artículos 58-62).

Esta configuración constituye, por ejemplo, una evolución respecto del diseño constitucional en el que existe una superioridad y una preferencia del principio de subsidiariedad vertical, respecto de aquél de subsidiariedad horizontal, considerando siempre preferible una intervención de la institución estatal, regional o municipal, antes que confiar la competencia a otros sujetos (45). En otras Regiones luego se ha delegado a la Región la regulación

(45) La distribución de las funciones administrativas se basa, de hecho, en la subsidiariedad vertical, mientras que aquella horizontal constituye un elemento integrador para el desarrollo de la acción administrativa. Porque, como ha dicho la Corte Constitucional (sentencia n. 372/2004), son varias las «hipótesis de aplicación del principio de subsidiariedad previstas

del otorgamiento de las funciones para los entes locales, con la consecuente determinación por parte de la Región misma, de la finalidad y de la duración de la confianza (artículo 24, párrafo cuarto, del Estatuto de Emilia-Romaña).

No obstante, de manera general, se puede aseverar que, a pesar de las afirmaciones estatutarias y del diseño constitucional que circunscribe y en perspectiva debería reducir el rol administrativo de la región a funciones obligatorias y justificadas por una efectiva necesidad de gestión unitaria, existe, por el contrario, una tendencia general de las Regiones a mantener una tendencia hacia la centralización de dichas funciones a nivel regional, con una dificultad para una transferencia orgánica de las competencias de las autoridades locales, de los organismos y de los medios económicos.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, en los Estatutos se ha delineado en general un modelo asimilable a aquél vigente a nivel estatal, considerando los principios generales del procedimiento administrativo, entre ellos la transparencia y el derecho de acceso a los documentos administrativos, la obligación de la motivación y a menudo se hace referencia al principio del buen desarrollo, de la imparcialidad y de la buena administración. Se atiende también al principio de separación entre actividad de gestión, confiada a los dirigentes y al personal administrativo, y función de dirección y de control, de competencia de los sujetos políticos, tanto que algunos Estatutos prevén expresamente hipótesis de *spoils system* (46).

XIV. LOS CONSEJOS DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES

Para valorar el rol de los entes locales, sea en el ejercicio efectivo de la función administrativa, sea para incrementar una actividad de colaboración con las Regiones, se han individualizado varias vías transitables: algunos Estatutos (Calabria, Piamonte) (47) se dirigen a una acentuación de la llamada «armonización institucional» para la determinación de las políticas regio-

por la Constitución» y seguramente la Región de Toscana le ha dado una interpretación lo más amplia posible.

(46) El artículo 50.6 del Estatuto de Calabria prevé que «todos los puestos de dirección deben ser formalmente conferidos dentro de los 60 días de la creación de los nuevos órganos regionales», y en la misma línea también se encuentra el artículo 53. 2 del Estatuto de Lacio.

(47) El artículo 46 del Estatuto de Calabria precisa de forma detallada las relaciones entre Regiones y entes locales y en particular el párrafo cuarto establece que «La Región utiliza las instituciones de la concertación y la planificación negociada como instrumentos esenciales del gobierno, regulando con ley los procedimientos, las formas y las modalidades relativas a la estipulación y ejecución de los acuerdos y arreglos».

nales. Otros consideran que es necesario incentivar un comportamiento de leal cooperación entre Regiones y entes locales que impone también la formación de una «conferencia de servicios», en particular cuando sea necesario para la realización de actividades que interesan más a los entes locales. Pero la vía indicada por la Constitución y presente también en los Estatutos está representada por el rol que deberá ser desarrollado por los consejeros de las autonomías locales al interior de las Regiones. Estos órganos podrán, de hecho, dirigir las políticas regionales a través de una mayor atención y una mayor confianza en las capacidades administrativas de los entes locales.

El artículo 123, último párrafo, de la Constitución, confía, de hecho, al estatuto la tarea de regular al CAL «como órgano de consulta entre las Regiones y los entes locales», convirtiéndolo así en un órgano regional necesario y en un modelo para valorar una actividad de cooperación entre Regiones y entes locales. En realidad ya la legislación regional pre-reforma constitucional preveía órganos similares a los actuales CAL, calificándoles primordialmente como «conferencias» y colocándoles en la Junta Regional, salvo Toscana que los colocaba en el Consejo, como mini-cámara de las autonomías. Tal incertidumbre en la colocación y en el rol de los CAL no ha sido completamente superada con los nuevos Estatutos que necesariamente regulan a los CAL, pero de manera muy genérica, calificándoles como órganos puestos cerca del Consejo Regional e integrados con funciones de asesoramiento y de propuesta en el procedimiento legislativo. Esto no impide que puedan ser considerados órganos consultivos de la Región en su conjunto y que, por tanto, puedan ser requeridas las opiniones también de la Junta y de su Presidente.

Las formulaciones estatutarias en orden a los poderes confiados a los CAL tienen, de hecho, por un lado contenido recurrente, en atención al poder consultivo en materia legislativa y por el otro se reconocen poderes también muy diversos, como aquél de iniciativa de un control de legitimidad constitucional para garantizar las competencias de los entes locales (para los fines de la impugnación por parte de la Región de ley de la República que había invadido la competencia local) (48), o de control y valoración de las políticas regionales (Marcas y Abruzos), o de participación en el procedimiento de nombramiento de los integrantes del órgano regional de garantía estatutaria, órgano al que los mismos CAL pueden dirigirse para la tutela de las prerrogativas de los entes locales (Abruzos, Emilia-Romaña, Toscana).

(48) El artículo 48.8 del Estatuto de Calabria establece que: «el Consejo de las Autonomías Locales puede proponer a la Junta Regional una cuestión de constitucionalidad en los casos previstos por el artículo 127, párrafo segundo, de la Constitución».

Diverso es también el valor que los Estatutos atribuyen a la función consultiva de los CAL, pues antes de una opinión negativa, sólo algunos Estatutos imponen al Consejo Regional una votación por mayoría absoluta de los integrantes para apartarse de esa opinión, otros, por el contrario, prevén incluso la mayoría calificada de dos tercios (Lacio), para otros todavía es suficiente la revisión del acto por parte del Consejo, con una consiguiente fuerte reducción del valor de la opinión.

No es posible todavía especificar con mayor precisión el rol que tales órganos estarán llamados a desempeñar y podrán en efecto realizar, sea porque muchos aspectos, también relacionados con la composición del órgano, están confiados a la determinación que de ellos se haga en la ley regional llamada a regular su institución, ley que todavía algunas Regiones no han aprobado, sea porque será necesario verificar cuáles relaciones se formarán entre las Regiones y tales órganos.

Por lo que respecta a la composición de los CAL, en general los Estatutos no fijan un número exacto de integrantes, remitiendo a la ley regional que instituyó al órgano para la especificación de los sujetos que están llamados a nombrarles y para determinar la amplitud de tal representación (49); asimismo se remite a la ley regional para la determinación de los criterios de representación territorial, además de las modalidades de constitución. Esta carencia de reglamentación estatutaria ha, sin embargo, determinado dudas sobre la constitucionalidad, en cuanto se considera que el artículo 123 constitucional pone una verdadera «reserva de estatuto» en orden a su composición. Sin embargo, han surgido una serie de problemas en orden al balance de los diversos integrantes del órgano, o sea, el peso que deben tener los representantes de las provincias y de los municipios (que, a su vez, tienen una dimensión muy diversa) al interior de los CAL, como para remitir tal determinación a las leyes regionales institutivas (50).

(49) El artículo 66.3 del Estatuto de Lacio no fija un número de integrantes, pero pone un límite máximo de cuarenta miembros (o bien treinta y cinco para Calabria), mientras que en otros estatutos se establece que el número de integrantes de los CAL no puede ser en ningún caso superior a aquel del Consejo Regional (Emilia-Romaña, Apulia).

(50) Han promulgado una Ley Regional para la institución y regulación de los respectivos Consejos de las Autonomías Locales: Abruzzo (Ley Reglamentaria n. 41, de 2007); Calabria (Ley Reglamentaria n. 1, de 2007); Emilia-Romaña (Ley Reglamentaria n. 13, de 2009); Lacio (Ley Reglamentaria n. 1, de 2007); Liguria (Ley Reglamentaria n. 13, de 2006, y sucesivas modificaciones); Marcas (Ley Reglamentaria n. 4, de 2007); Piamonte (Ley Reglamentaria n. 30, de 2006, y sucesivas modificaciones); Apulia (Ley Reglamentaria n. 29, de 2006); Umbria (Ley Reglamentaria n. 20, de 2008).

XV. LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA

Por último, un aspecto que no se puede dejar de analizar es el de los órganos de garantía estatutaria que, aunque no constituyan órganos necesarios de las Regiones, han sido previstos en casi todos los estatutos (51) y muchos han sido ya objeto de regulación legislativa regional.

Tales órganos han encontrado la justificación de su existencia en las características mismas de los estatutos, que son una fuente reforzada cuyos contenidos, tanto desde un punto de vista formal como sustancial, deben ser necesariamente respetados y garantizados por parte de la normativa regional. La rigidez estatutaria es en cualquier caso garantizada por parte de la Corte Constitucional que puede juzgar, en el ámbito de la cuestión de constitucionalidad, también el respeto del estatuto por parte de la legislación regional, pero el método de acceso en vía principal ante la Corte confía al Estado la remisión de eventuales cuestiones de constitucionalidad sobre leyes regionales dentro de los sesenta días de su aprobación, pasados los cuales la norma no podrá ser más objeto de impugnación (raramente después el Estado impugna una ley si no invade su esfera de competencia, aunque podría recurrir por violación de cualquier norma constitucional y, por tanto, de hecho reducir la posibilidad de un control de constitucionalidad a las hipótesis en las cuales exista una lesión de las competencias estatales). Por otra parte, el acceso en vía incidental es todavía menos probable dado que los Estatutos no tienen un contenido que pueda tener relevancia a nivel procesal.

Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la oportunidad de instituir tales órganos, atendiendo a sus poderes y a su naturaleza, y una respuesta significativa a tales cuestiones ha sido dada por la misma Corte Constitucional, que en una reciente sentencia (n. 200 de 2008) se ha expresado en el sentido de la (indudable) naturaleza administrativa de los órganos regionales de garantía estatutaria y de sus relativas decisiones, definidas como *«actos administrativos de centralización encaminados a resolver conflictos, decidiendo, en un caso concreto, sobre la aplicación de una norma o sobre las modalidades de aplicación de la misma»*, de manera que sus decisiones no pueden obstaculizar o de cualquier manera limitar la competencia de órganos jurisdiccionales que pueden coincidir en el momento de decidir sobre las mismas cuestiones.

(51) No está previsto en el Estatuto de Marcas y ahora ha sido eliminado también en la Región de Calabria que recientemente ha aprobado una modificación estatutaria, que prevé también la abrogación de tal órgano (Ley Reglamentaria del Estatuto n. 3, de 2010), a pesar de que pocos años antes había sido aprobada la ley que instituyó al órgano.

Tal aclaración, junto con las dudas sobre los poderes y la influencia que tales organismos habrían podido tener en relación con el contenido estatutario, ha reducido fuertemente su importancia y carga innovadora, incluso antes de la constatación del carácter meramente programático de los principios de derecho colocados en la primera parte de los Estatutos Regionales, como ha sido afirmado por la Corte Constitucional, de los que deriva una objetiva dificultad para tales normas estatutarias de servir como parámetro de valoración de las leyes (y de los reglamentos regionales), de manera que muchas Regiones no tienen todavía nombrados los integrantes de tal órgano, Calabria lo ha eliminado completamente y también aquellas Regiones que lo han ya instituido no han tenido una influencia significativa en sus decisiones.

Por lo que respecta a la composición, el número de miembros es muy variado (52), pero en general todos provienen de un nombramiento por parte del Consejo Regional que vota por mayoría calificada, eligiendo los miembros entre expertos de la materia jurídica. Algunas Regiones prevén que el nombramiento de un miembro provenga del CAL (53), con el fin de garantizar una representación de los intereses locales en el control de las leyes regionales que pueden incidir de manera significativa sobre ellos.

La competencia principal de estos órganos es normalmente el juicio preventivo (54) sobre una deliberación legislativa (55), pero muchos Estatutos delegan también el juicio de admisibilidad sobre referéndum, la solución de los conflictos entre los órganos de la Región, la interpretación de las disposiciones estatutarias (56) y también competencias en materia de iniciativa legislativa popular (57). Dado que el valor que se debe atribuir a tales decisiones tiene naturaleza exclusivamente consultiva, el órgano destinatario de la opinión se puede alejar de ellas, pero, en general, aprobando de nuevo el acto por mayoría calificada.

(52) Lombardía 5 miembros; Toscana 7.

(53) Esta solución está prevista en los Estatutos de Abruzzos, Emilia-Romaña y Lombardía, mientras que Toscana confía el nombramiento siempre al Consejo, pero un miembro es elegido en base a una terna de candidatos propuesta por el CAL.

(54) Prevén un juicio sucesivo, pero siempre de tipo consultivo, el Estatuto de Emilia-Romaña, Toscana, Umbria.

(55) Pueden ser objeto de control también los reglamentos de las Regiones de Abruzzos, Apulia y Lombardía.

(56) Estatuto de Abruzzos, Campania, Lacio, Lombardía, Piamonte.

(57) Cfr. artículo 60 del Estatuto de Lombardía.

XVI. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA: REFERÉNDUM, INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Una última precisión que debe ser hecha es con relación a las llamadas instituciones de democracia directa, o sea de las instituciones que permiten una participación popular para las elecciones institucionales de la Región.

También esto representa un contenido necesario de los estatutos, en cuanto el artículo 123, párrafo primero, de la Constitución prevé que «*el Estatuto regula el ejercicio del derecho de iniciativa y de referéndum sobre las leyes y disposiciones administrativas de la Región*», de manera que todos los Estatutos prevén varias formas de participación popular, aunque tal vez reducidas respecto de las expectativas de gran alcance que la doctrina había supuesto originalmente y que podían representar un útil ejercicio regional para ser transferidas en el futuro también a nivel estatal. En cambio, los Estatutos se limitan a regular aquellas instituciones participativas ya previstas en la Constitución y por la legislación estatal, introduciendo, por otra parte, las correcciones útiles para las adaptaciones de la normativa a las realidades regionales, sin prever novedades significativas, excepto en pocos casos en los que hay intentos de originalidad.

En los Estatutos sobresalen, ante todo, dos diversos planteamientos en orden al concepto mismo de «participación popular» y a la ampliación de los derechos que pueden ser reconocidos a los ciudadanos: uno, que puede ser definido como «extensivo», consiste en el reconocimiento de una general y amplia participación de los individuos, de las formaciones sociales y políticas en la actividad institucional de la Región (artículos 15 y 17 del Estatuto de Emilia-Romaña y artículo 4 del Estatuto de Calabria), previendo también formas de «consulta» de la sociedad civil, mientras que un segundo planteamiento llamado «restrictivo» restringe la intervención de los ciudadanos a una coparticipación en los procesos públicos de toma de decisiones (artículo 8 del Estatuto de Lombardía, artículo 72 del Estatuto de Piamonte, artículo 20 del Estatuto de Umbría) y limitadamente a los institutos expresamente previstos en los mismos estatutos. Las posiciones doctrinales a veces críticas sobre la admisión de un planteamiento extensivo de la participación popular deben de cualquier manera tener en cuenta que la Corte Constitucional, con la sentencia n. 379 de 2004 sobre el Estatuto de Emilia-Romaña, ha considerado infundadas las censuras de ilegitimidad constitucional en atención ya a las modalidades de consulta de los sujetos asociados que quieran participar en algunas fases preliminares del procedimiento legislativo, ya respecto a aquellas normas que permiten la instrucción pública en los procedimientos concernientes a la formación de actos normativos o administrativos, am-

pliendo así la discrecionalidad de las Regiones para prever formas diversas de participación popular.

Las instituciones de participación previstas en casi todos los Estatutos son: la petición (58), la iniciativa legislativa popular y el *referéndum*, sea abrogativo o consultivo.

La petición es seguramente la institución de participación de menor importancia, en cuanto se limita a consentir una función de estímulo en los conflictos de los consejeros regionales, solicitando la intervención del mismo órgano legislativo sobre un acto normativo específico o sobre exigencias consideradas de interés general, o sea pedir un procedimiento particular o exponer necesidades comunes. La novedad respecto a la institución, ya prevista a nivel estatal por la Constitución (artículo 50), está representada por el reconocimiento de tal derecho, en algunos Estatutos (artículo 10 del Estatuto de Calabria; artículo 15 del Estatuto de Campania; artículo 16 del Estatuto de Emilia-Romaña; artículo 12 del Estatuto de Liguria; artículo 50 del Estatuto de Lombardía; artículo 41 del Estatuto de Marcas), incluso para todos los residentes, extranjeros o apátridas. Este derecho está avalado por la misma Corte Constitucional que, en la sentencia n. 379 de 2004, ha admitido el reconocimiento para los extranjeros de derechos de participación que no tengan carácter «deliberativo».

También la iniciativa legislativa popular tiene una función más de estímulo que de carácter de participación directa en la soberanía, pues consiste en la posibilidad de presentar un proyecto de ley por parte de un determinado número de electores de la Región, o bien una petición por parte de uno o más consejeros provinciales, municipales y de las ciudades metropolitanas. Se trata de una institución que en realidad ha sido poco utilizada, sea por la dificultad de la redacción de un proyecto de ley estructurado por artículos, sea por la escasa probabilidad de éxito de tal iniciativa, por la desconfianza que tiene el órgano legislativo en relación a propuestas del ley que no pro-

(58) El Estatuto de Toscana no prevé la institución de la petición popular, por otro lado, la misma Región ha aprobado recientemente la Ley Regional n. 69, de 2007, con la que se han introducido «*Normas sobre la promoción de la participación para la elaboración de las políticas regionales y locales*», que sin duda es una novedad en el marco legislativo regional e introduce una fuerte promoción de la participación de los ciudadanos, de todos los residentes extranjeros o apátridas y de todas las personas que de cualquier manera tienen un particular interés en el territorio regional. Se prevé que dichos sujetos pueden intervenir en «debates públicos» sobre los grandes proyectos y de todas formas pueden ser parte de los diversos «procesos participativos» activables por la Región o por todos los sujetos interesados. Está también instituida una Autoridad Regional para la participación (artículo 3) con la tarea de garantizar la actuación de los principios y del contenido de la ley.

vienen de los órganos representativos clásicos. Es importante señalar, sin embargo, algunas novedades introducidas por los estatutos, como, por ejemplo, la obligación del Consejo Regional de deliberar sobre tales proyectos de ley en vía definitiva y dentro de un determinado período de tiempo (generalmente un año) (59) para la presentación (60), a fin de estimular al órgano legislativo a tener en consideración tales proyectos.

Una mayor relevancia está reconocida por los Estatutos para las diversas formas de *referéndum*, aunque no estén previstas normas particularmente originales respecto a la regulación constitucional (artículo 75) de la institución ya existente a nivel estatal. No obstante, Campania y Lacio prevén al lado de las formas clásicas de *referéndum* abrogativo o consultivo, el *referéndum* propositivo.

El *referéndum* abrogativo tiene como objeto la solicitud de abrogación de una ley o de un reglamento regional y a veces también de un acto administrativo de interés general o de un acto de programación (Estatuto de Abruzzo y Estatuto de Marcas), y puede ser solicitado por una fracción del cuerpo electoral (o se da una cifra precisa o una porcentual de los electores regionales) o por los entes locales (un número fijo o un número de consejeros de entes locales representativos de los electores).

Después están previstos los límites de la materia, que excluyen la posibilidad de celebrar el referéndum, en primer lugar sobre las mismas normas estatutarias, sobre leyes tributarias y de presupuesto, sobre leyes de ejecución de normas comunitarias, de acuerdos internacionales y de acuerdos interregionales, sobre leyes electorales, pero también sobre los reglamentos de atribución de las leyes ya excluidas por referéndum (61), además de los límites de forma, derivados de los criterios elaborados por la jurisprudencia constitucional para los referéndum estatales, que consisten en la necesidad de la presentación de un cuestionario homogéneo y unitario.

El control del respeto de los límites de admisibilidad, o sea el respeto tanto de los límites contenidos en el estatuto como los de legitimidad, o dicho en otras palabras, el respeto de las normas de la ley regional que regulan el procedimiento para el desarrollo del *referéndum*, están de manera general confiados a los órganos de garantía estatutaria, o bien el estatuto remite para la determinación del órgano competente a ley regional institutiva. Existen,

(59) Nueve meses según el Estatuto de Toscana (artículo 74, párrafo tercero).

(60) Cfr. Estatuto de Emilia-Romaña, Liguria, Toscana, Piamonte.

(61) Algunos límites ulteriores están previstos en el Estatuto de Apulia, que excluye el referéndum sobre reglamentos de ejecución si no se solicita la abrogación también de las respectivas leyes (artículo 18.3), o de Lombardía, que lo excluye sobre reglamentos delegados por el Estatuto (artículo 51.4).

sin embargo, dos problemas: el de la determinación del sujeto competente en las Regiones en las que el órgano de garantía no está previsto (Calabria y Marcas) y el hecho de que en cualquier caso la decisión de dicho órgano es impugnabile ante el juez ordinario, con el consecuente riesgo de dilatación de los tiempos de desarrollo del *referéndum*.

Un aspecto interesante está representado por la determinación del *quórum* en los Estatutos Regionales que a veces son diversos de aquellos nacionales para la validez del éxito refrendario: para la validez del *referéndum* abrogativo nacional, previsto en la Constitución, son necesarios dos *quórum*, la participación del 50% de los electores y el 50% más uno de los votos válidamente emitidos para determinar la abrogación de la ley o del acto con fuerza de ley presentado en *referéndum*. En los últimos años ningún *referéndum* ha logrado alcanzar el *quórum* de participación, porque muy a menudo los partidarios del voto negativo se han decantado por abstenerse, antes que ir a un conflicto directo con los partidarios de la abrogación del acto normativo, pudiendo así utilizar y sacar provecho de la abstención natural presente en cada jornada de consulta popular. La constatación de la dificultad objetiva de lograr obtener una tasa de participación suficiente para las votaciones refrendarias, ha inducido a algunas Regiones a introducir una regulación del llamado *quórum* estructural diverso, es decir, se ha solicitado, para los fines de la validez del éxito del *referéndum*, la participación en la votación de la mayoría de los votantes en las últimas elecciones regionales (artículo 75.4 del Estatuto de Toscana) o de los 2/5 del cuerpo electoral (artículo 51.7 del Estatuto de Lombardía), reduciendo así en modo considerable y dentro de los límites realistas la participación mínima de los electores.

Tanto los *referéndum* consultivos como los propositivos, no atribuyen al cuerpo electoral una verdadera elección política sobre un determinado acto normativo, sino que consisten en una forma de «parecer» sobre un acto normativo, administrativo o de programación (62) de los que el Consejo Regional debe (o debería) tener conocimiento. Los efectos de este tipo de consulta electoral no están indicados generalmente en el estatuto, y sólo en algunos está previsto que en caso de éxito positivo de la consulta exista la obligación del Consejo de pronunciarse sobre el objeto de la consulta (artículo 12 del Estatuto de Calabria) o la obligación del Presidente de la Junta de presentar una propuesta de ley sobre el objeto del cuestionario refrendario (artículo 83 del Estatuto de Piamonte).

(62) Son varias las formulaciones para el objeto de los referéndums consultivos contenidos en los estatutos, pero en general abordan temas que interesan a la iniciativa política y administrativa de la Región o propuestas de especial interés para la población.

El *referéndum* propositivo es una forma de iniciativa legislativa popular y está previsto en el Estatuto de Lacio y de Campania. El artículo 62 del Estatuto de Lacio prevé, de hecho, que los mismos sujetos titulares que tienen el poder para promover el *referéndum* abrogativo puedan presentar una propuesta de ley regional para someterla a *referéndum* consultivo, sobre el que se llamará a los ciudadanos para expresar su punto de vista sólo si el Consejo Regional no ha deliberado ya de acuerdo con la propuesta. La Asamblea legislativa es obviamente libre de decidir sobre aquel proyecto, pero en cualquier caso la solicitud de activación del procedimiento de *referéndum* consultivo constituye tanto un medio de estímulo como la necesidad de una particular atención de las solicitudes del cuerpo electoral por parte del órgano representativo. Similar es la hipótesis prevista en el Estatuto de Campania donde la propuesta de ley de iniciativa popular, si es rechazada o aprobada con modificaciones sustanciales, es sometida al voto popular. En este caso no está prevista la eficacia del éxito refrendario, pero de cualquier forma el Consejo Regional no puede estar vinculado en su autonomía legislativa a la voluntad del cuerpo electoral aunque, obviamente, no podrá dejar de tenerla en cuenta desde un punto de vista político.

Las potencialidades de estas instituciones todavía están pendientes de darse en la práctica, porque fuera de las declaraciones o de los contenidos estatutarios, hasta ahora han permanecido sólo en el papel y, por tanto, será necesario valorar en el futuro los efectos que tales instituciones podrán determinar en las elecciones políticas regionales.