

LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO UNITARIO EN ITALIA: DESDE LA UNIFICACIÓN HASTA LA REPÚBLICA *

GIANCARLO ROLLA **

SUMARIO:

1. LA APUESTA CENTRALISTA DEL REINO DE ITALIA
2. EL PRINCIPIO UNITARIO EN LA CONCEPCIÓN DE LOS CONSTITUYENTES
3. LA AFIRMACIÓN DE UNA NUEVA «IDEA» DE REGIÓN Y LA DIFUSIÓN PROGRESIVA DE FUERZAS HOMOGENEIZADORAS
4. LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN ENTRE EL «ENCANTO» DE LA HOMOGENEIDAD Y LA EMERSIÓN DE INESPERADOS IMPULSOS HACIA LA CENTRALIZACIÓN

1. LA APUESTA CENTRALISTA DEL REINO DE ITALIA

Cuando definieron los caracteres constitucionales del naciente Reino de Italia, los constituyentes pudieron hacer referencia a dos experiencias distintas de ordenamientos unitarios: las Repúblicas federales y las Monarquías constitucionales.

Las primeras habían nacido históricamente para cumplir con una exigencia de mayor unidad: diferentes comunidades territoriales habían renunciado a una parte de su soberanía originaria con el fin de afrontar mejor problemas comunes, pues la forma de Estado federal parecía la organización institucional más adecuada para asegurar la unificación jurídica y económica, favoreciendo además una fusión de culturas y tradiciones.

* Traducido del italiano por Sabrina Ragone.

** Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Génova (Italia).

La propensión unitaria de las primeras experiencias de federalismo (en los Estados Unidos de América, en Canadá, en México, en Argentina, en Venezuela) era tan evidente que destacados autores habían considerado el federalismo un «paso hacia la unidad de gobierno»¹. Al respecto es especialmente aguda la reflexión de Dicey, el cual individualizó las precondiciones para la creación de una federación: por un lado, la presencia de varios territorios mancomunados por la historia, la raza, la nacionalidad; por otro lado, el deseo de unión, pero no de homogeneidad, de los habitantes de estos territorios².

Al contrario, las Monarquías constitucionales se habían difundido en Europa —antes de que se revocasen como reacción al fracaso de los movimientos revolucionarios de 1848— inspirándose en los principios organizativos del Estado liberal de derecho: principio de legalidad, separación de poderes, abandono de la unidad del poder del soberano y mayor poder de los legislativos, y centralidad de la ley respecto de las demás fuentes del derecho.

Se trataba de dos experiencias consideradas alternativas tanto en perspectiva histórica como teórica, siendo prevalente la idea de que existiese una contraposición sustancial entre Estados unitarios federales y Estados monárquicos, pues los primeros llegan a la unidad a través de la libertad de los pueblos y los segundos actúan prevalentemente a través de la fusión y la anexión³. La historia del siglo XIX —que coincide en nuestro continente con la historia de las Monarquías europeas— podría llevar a pensar en una incompatibilidad entre ordenamiento monárquico y principio de autodeterminación de los pueblos, con la consecuencia de individualizar en el principio republicano una base mayormente propicia para el desarrollo de una organización federal del Estado.

¹ J. BRYCE, *The American Commonwealth*, Nueva York, 1888, p. 906.

² A. DICEY, *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Oxford, 1885, p. 141.

³ Véase D. VENERUSO, «Carlo Cattaneo e la mancata affermazione del modello federalistico nell'Europa dell'ottocento», en D. PREDÀ, C. ROGNONI VERCELLI (eds.), *Storia e percorsi del federalismo*, Bolonia, 2005, p. 95 ss.

Para reforzar esta convicción se puede subrayar que, en Latinoamérica, muchos de los Estados que se formaron tras el proceso de independencia optaron contextualmente por la forma republicana y por el federalismo (México, Venezuela, Brasil, Argentina), al igual que Estados Unidos y Suiza que se constituyeron como Repúblicas. Con referencia a Europa, se puede observar que la afirmación sustancial del federalismo en Austria surgió de la crisis de la Monarquía austrohúngara, con la aprobación de la Constitución federal de 1918; mientras que en Alemania —aunque la Constitución de 1871 calificaba al imperio como un pacto entre príncipes— el principio federal fue delineado bajo la Constitución de Weimar y, posteriormente, consolidado al final de la segunda guerra mundial, cuando la República federal de Alemania se afirmó como asociación voluntaria de unidades autónomas, animadas por un espíritu centrípeto y una voluntad cooperativa.

A la luz de estas consideraciones se puede decir que la opción italiana a favor de la Monarquía constitucional era coherente con el proceso histórico, pero no lo era la configuración de una forma de Estado rígidamente centralista: introduciendo una ruptura respecto de algunas tendencias institucionales del Resurgimiento y de las posiciones de los que sostenían la oportunidad de una unificación pluri-institucional, capaz de dar expresión a las diferencias culturales, a las realidades históricas y de calificar el proceso de unificación más como agregación de pueblos diferentes que como incorporación dentro del Estado Saboya⁴.

La centralización política y administrativa del Estado fue perseguida con coherente determinación y consiguió un resultado fundamental: la fusión en poco tiempo de siete Estados y la superación del particularismo territorial anterior. Sin embargo, la misma manifestó también límites, considerando las decisiones principales tomadas al principio de la formación del Estado unitario.

En primer lugar, la relación entre el Estado Saboya y los demás ordenamientos pre-unitarios se desarrolló con un proceso unívoco, que llevó a evitar incluir en el sistema mismo instituciones provenientes de otros

⁴ Véase L. ZANZI, «Cattaneo: il federalismo di fronte alla storia», en D. PREDÀ, C. ROGNONI VERCELLI (eds.), *Storia e percorsi del federalismo*, cit., p. 41 ss.

ordenamientos. Excluida la convocatoria de una Asamblea Constituyente —considerada peligrosa para los equilibrios alcanzados— se prefirió una evidente continuidad entre fase sardo-piamontesa de la dinastía Saboya y la fase italiana: símbolos de esta continuidad fueron la decisión que el Estatuto Albertino fuese la Constitución del Estado nacional italiano; el hecho de que el Rey, cuando asumió el título de Rey de Italia, siguió siendo «Vittorio Emanuele II» (y no I) y el hecho de que la legislatura del nuevo Reino fue enumerada como la octava⁵.

En segundo lugar, el diseño unitario, que se cumplió con la aprobación de la ley 2245/1865 sobre la unificación administrativa del Reino —un amplio proceso de codificación de la ley municipal y provincial, de seguridad pública, de sanidad, sobre el Consejo de Estado y el contencioso administrativo y las obras públicas—, afectó también al sistema de las autonomías territoriales. De hecho, la mencionada ley municipal y provincial preveía un alcalde no electivo, nombrado mediante real decreto; una distinción rígida entre gastos obligatorios y facultativos que transformó a los Municipios en sede periféricas de las políticas nacionales; la doble naturaleza del alcalde como jefe de la administración y oficial del gobierno y, sobre todo, enfatizaba el papel del prefecto como representante del poder ejecutivo y jefe de la Diputación provincial⁶.

Otra señal de esta tendencia general fue también la rápida retirada del proyecto de ley en materia de administración municipal, provincial y regional presentado por el ministro Minghetti durante el primer Gobierno de Cavour, que deseaba crear un consorcio interprovincial denominado Región presidido por un «gobernador» dependiente del Gobierno y por una Comi-

⁵ Para profundizar véase C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Bari, 2000.

⁶ Véase G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bolonia, 1996; A. PETRACCHI, *L'origine dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Milán, 1962; A. AMORTH, *Le Province*, Vicenza, 1968; M.S. GIANNINI, *I Comuni*, Vicenza, 1967; E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bolonia, 1981; G. MIGLIO, *La formazione dello Stato unitario*, Milán, 1961.

Para una reconstrucción detallada de los estudios sobre la ley municipal y provincial de 1865, véase G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, Milán, 1998, p. 297 ss.

sión elegida por las Asambleas provinciales interesadas. La propuesta tenía el objetivo de reducir la uniformidad de la organización administrativa del Estado, consecuente a la decisión de extender la organización institucional del Piamonte a todo el territorio italiano; para usar las palabras del ministro proponente, el fin era «conciliar la variedad reglamentaria de las partes de Italia con la unidad legislativa de toda la Nación». Este proyecto fue bloqueado por el Gobierno porque la estructura unitaria y concentrada del Estado era considerada el mejor antídoto contra el particularismo.

Hay que subrayar que los artífices del proceso constitucional de unificación del Estado no ignoraron la utilidad de la descentralización y la oportunidad de un reequilibrio entre el Piamonte y las otras zonas del País, pero consideraban que este resultado se podría alcanzar sin reconocer la autonomía de los distintos territorios. En su opinión, para superar las diferencias regionales eran suficientes unas «leyes buenas», una administración formada por «funcionarios válidos» y la inclusión en la estructura del Estado de los más preparados de cada área del País.

En otras palabras, se rechazaba la descentralización política, pero no la administrativa. Se puede recordar, por ejemplo, la experiencia de las lugartenencias regionales, que actuaban en las dependencias del Estado y estaban dotadas de poderes extraordinarios de gobierno; o la preferencia atribuida a las administraciones municipales y provinciales —que, en virtud de la normativa sobre el régimen local, estaban ampliamente controladas por la administración central— respecto de la posibilidad de instituir Regiones, por el miedo a que éstas evocasen, en algunas zonas, el recuerdo de los antiguos Estados pre-unitarios⁷.

Los estatistas que se encargaron de promover un proceso rápido de unificación social y política del País manifestaron —como lo hemos subrayado— un cambio de actitud respecto a posiciones anteriores sobre la descentralización política: piénsese, por ejemplo, en Crispi que había criticado en

⁷ Para un análisis del debate sobre las Regiones antes de la Constitución republicana, véase R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milán, 1971; G. ROLLA, «Appunti per uno studio sui caratteri della battaglia autonomista in Italia», en *Annali della Facoltà di Giurisprudenza*, Milán, 1975, p. 816 ss.

sus estudios juveniles las consecuencias negativas de la «servidumbre del poder municipal hacia el central», mientras que Ricasoli había sido entre los moderados a favor de una corriente autonomista. A su vez Cavour, admirador de la experiencia inglesa del «self-government» y descrito como «ciegamente confiado» en la importancia de la descentralización, tomó decisiones centralistas conforme iban llegando los informes de los observadores enviados al Sur de Italia⁸.

La opción a favor de una organización administrativa uniforme en todo el territorio estatal, muy centralizada y políticamente homogénea, tuvo motivaciones diferentes que —a pesar de las notables y numerosas aportaciones de la doctrina— es difícil sintetizar.

Seguramente fueron determinantes las motivaciones políticas, alimentadas por la difusa convicción de que reconocer autonomías territoriales sería peligroso para la consolidación de la unificación política del País y favorecería las tendencias centrífugas, propiciadas por la falta de una conciencia nacional. Así prevaleció una actitud de desconfianza hacia la madurez de la sociedad italiana, confirmada por el comportamiento del mismo Cavour, que, siendo Presidente del Gobierno, pareció temer que la región se transformase en algo demasiado parecido al federalismo y representase un peligro para la consolidación del Reino⁹.

Estas preocupaciones fueron alimentadas también porque a menudo, tras la solicitud de mayor autonomía, se escondían intenciones de naturaleza corporativa y conservadora, que veían en la Región un instrumento útil para contrarrestar el proceso de reforzamiento del Estado nacional: no es una casualidad que los principales centros de irradiación de la idea regionalista fuesen los territorios más perjudicados por la creación de un ordenamiento unitario centralizado, mientras que eran bastante elitistas los grupos políticos y sociales que propugnaban la regionalización del Estado unitario como factor de dinamismo económico y medio de democracia política.

⁸ Véase B. KING, *Storia dell'unità d'Italia (1814-1870)*, Roma, 1960, p. 240 ss. Véase también E. RAGONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967, p. 166 ss.

⁹ Véase E. PASSERIN D'ENTREVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell'unificazione italiana*, Turín, 1976.

Asimismo, a favor de una organización administrativa centralizada se aportaron motivaciones tanto económicas (porque los jóvenes liberales consideraban el centralismo político y administrativo el camino más seguro para secundar el desarrollo de la economía italiana)¹⁰ como jurídicas e institucionales. Entre ellas, se pueden recordar, por un lado, una idea de la soberanía del Estado que excluía la transferencia de las funciones estatales a entes políticamente autónomos y, por otro lado, una concepción del principio de igualdad —entendido exclusivamente como parificación desde el punto de vista formal de las condiciones en el ámbito de la ley— inconciliable con el reconocimiento de las diferencias existentes en la sociedad italiana y entre sus territorios. Al mismo tiempo la experiencia y el modelo institucional francés influyeron notablemente sobre la decisión de crear una organización política homogénea y una estructura administrativa uniforme¹¹.

A la luz de estas consideraciones no sorprende que, en concreto, las propuestas de instituir dentro de la organización administrativa del Estado unitario ordenamientos regionales fuesen limitadas y muy lejanas en el tiempo. Aparte de la ya mencionada (y decepcionante) experiencia del proyecto de ley presentado por el ministro Minghetti, hay que llegar hasta el Real Decreto 1319/1921, que instituyó una comisión consultiva para la reorganización administrativa de las Regiones Trentino Alto Adigio y Venecia Julia, para evaluar la posibilidad de conceder a aquellos territorios una autonomía regional. Este decreto tenía el fin de ejecutar el «Tratado de Saint Germain», relativo a la anexión a Italia de los territorios que formaban parte del Reino austrohúngaro tras la primera guerra mundial; pero no logró ningún resultado concreto.

2. EL PRINCIPIO UNITARIO EN LA CONCEPCIÓN DE LOS CONSTITUYENTES

De todo lo anterior se deduce que la aprobación del Título V de la Constitución no representa la conclusión de un proceso histórico lineal. La ins-

¹⁰ Véase por todos R. ROMEO, *Capitalismo e risorgimento*, Bari, 1959.

¹¹ Véase C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 87 ss.

titución del ordenamiento regional es no solamente —junto con la justicia constitucional y la independencia del poder judicial— una de las profundas novedades introducidas por la Asamblea Constituyente, sino también un elemento de discontinuidad en la evolución de la forma de Estado, debido a una nueva conciencia de la inadecuación de una tradición autonomista y el intento de reconstruirla para resolver los problemas planteados por la edificación de un Estado renovado y moderno¹².

Se trató, entre otras cosas, de una decisión no improvisada, porque fue anticipada por la decisión de instituir a algunas Regiones especiales¹³ y porque las decisiones tomadas en la Asamblea Constituyente estuvieron precedidas por una notable actividad preparatoria —por ejemplo, los estudios de la Comisión para la reforma de la Administración y de la Comisión para la reorganización del Estado— además de la documentación del Ministerio para la Constituyente¹⁴.

¹² Al respecto, disculpad si menciono mi estudio G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milán, 1979, p. 12.

¹³ Sobre las autonomías regionales especiales: G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Milán, 1958; V.M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, Milán, 1988; G. SILVESTRI, «Statuto Sicilia, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale», en *Commentario della Costituzione*, Bolonia, 1995, p. 316 ss; G. CONTINI, *Lo statuto della Regione sarda: documenti sui lavori preparatori*, Milán, 1971; P. PINNA, «Statuto Sardegna, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale», en *Commentario della Costituzione*, cit., p. 362. Véanse también: M.R. CARDIA, *La nascita della Regione autonoma della Sardegna*, Milán, 1992; P. CARROZZA, «Statuto Valle d'Aosta, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale», en *Commentario della Costituzione*, cit., p. 401 ss; E. ROTELLI, E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Turín, 1973; R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Milán, 1978; V. BUSCEMA, R. FUSCO, *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, Milán, 1982; M. BERTOLISSI, «Statuto Friuli Venezia Giulia», en *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, en *Commentario della Costituzione*, cit., p. 486 ss; P. CESAREO, *L'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano*, Milán, 1957; F. BERTOLDI, *Il Trentino Alto Adige*, Milán, 1958.

¹⁴ Véanse las referencia en G. MIELE, *La Regione*, en *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Florencia, 1950, p. 229.

Con esta base, los constituyentes configuraron una organización del Estado en la cual la tutela de la unidad política y el respeto a las autonomías regionales se tenían que realizar de forma contextual. Modificando muchas impostaciones culturales y políticas que habían alimentado la formación del Estado nacional, la Constitución republicana afirma por primera vez en nuestra historia constitucional la compatibilidad entre naturaleza unitaria del Estado y descentralización política. El Estado regional —como variante del «tipo» de Estado unitario— presupone la convivencia entre la autonomía de las comunidades territoriales y el principio de unidad del ordenamiento constitucional. Naturaleza unitaria del Estado y distribución territorial del poder político son valores complementarios, representan dos polos opuestos pero inseparables, pues el Estado, las Regiones y los entes locales dan lugar a ordenamientos distintos y autónomos, pero integrados dentro de un mismo sistema constitucional de valores y principios ¹⁵.

A pesar del temor por algunas tendencias separatistas y de la preocupación por los problemas sociales y económicos de la reconstrucción, entre los constituyentes maduró la convicción que algunas zonas del País representarían un centro potencial de movimientos anti-unitarios si no se atribuían a las comunidades regionales poderes e instrumentos para facilitar la participación de los ciudadanos en la vida pública y las decisiones políticas ¹⁶.

Sobre la actividad del Ministerio para la Constituyente, véanse: C. GIANNUZZI, «L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente», en *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della carta costituzionale*, Florencia, 1995, p. 3 ss.; S. BENVENUTO, «Elementi di raffronto fra i più significativi istituti della costituzione e i suggerimenti del ministero per la Costituente», en *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della carta costituzionale*, cit., p. 2055 ss. Sobre la labor y las propuestas del Ministerio, véase asimismo el *Bollettino d'informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, Roma, 1945-1946.

¹⁵ Véase al respecto G. ROLLA, «Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: autonomía, unidad e integración», en J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA (coords.), *Estudios sobre descentralización territorial*, Cádiz, 2006, p. 9 ss.

¹⁶ Véase G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 17 ss. y también G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale*,

Los constituyentes eligieron así un Estado unitario con base regional, creando un prototipo de Estado unitario: una organización institucional «intermedia» entre Estado federal y sistema unitario concentrado¹⁷. El mismo texto del art. 5 de la Constitución y su colocación entre los principios fundamentales de la República revelan la intención de incluir la autonomía de las comunidades territoriales entre aquellos principios que determinan nuestra forma de Estado republicana: al igual que, por ejemplo, la Constitución de la República federal alemana incluye la estructura federal del Estado entre los elementos no reformables¹⁸.

En consecuencia, al reconocimiento de condiciones constitucionales de autonomía se suelen acompañar normalmente de poderes eficaces para que el Estado intervenga en defensa de la unidad del sistema, evitando que las diferencias entre comunidades regionales afecten el principio de igualdad (por lo que se refiere a los derechos sociales y económicos) y la solidaridad (entre territorios). Por otro lado, es significativo que la redacción inicial del art. 5 de la Constitución retomase —en su sustancia y letra— la fórmula «una e indivisible», preferida por los Montañeses y presente en la Constitución francesa de 1791 y en la de 1793.

La clave para entender las normas del Título V se encuentra en el art. 5 de la Constitución, que, según Esposito, simbolizaba la fusión de las diferentes posiciones alrededor de un punto común, es decir, la preocupación por garantizar que en la distribución de las competencias no se perdiera la unidad del País y que el pluralismo no generase una separación o un enfrentamiento institucional¹⁹.

Bolonia, 1957; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Bolonia, 1975; ID., *Dallo Stato accentratore allo Stato delle autonomie*, Italia 1945-1975, Milán, 1975; AA. VV., *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bolonia, 1975.

¹⁷ Véase M. VOLPI, «Le forme di Stato», en G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bolonia, 1995, p. 387 ss.

¹⁸ Los caracteres innovadores de esta decisión fueron subrayados, por ejemplo, por M. MIELE, *La Regione*, cit., p. 233, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 66 ss.

¹⁹ Así C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana*, cit., p. 69.

Hay numerosas disposiciones que desarrollan el sistema de las autonomías dentro de un contexto institucional atento a la protección de los intereses nacionales y los principios unitarios del ordenamiento. Se pueden recordar, por ejemplo, la competencia atribuida al legislador estatal para determinar los principios fundamentales dentro de los cuales la Región desarrolla su potestad legislativa (art. 117 Const.); la competencia de la ley estatal para regular la autonomía financiera de las Regiones, coordinándola con la hacienda estatal (art. 119 Const.); la previsión de un complejo sistema de controles preventivos sobre los órganos —mediante el poder estatal de disolución de las Asambleas regionales (art. 126 Const.)— y sobre los actos normativos de las Regiones (art. 125 y art. 127 Const.); la prohibición de adoptar actos que obstaculicen de cualquier forma la circulación libre de personas y cosas entre las Regiones o limiten el ejercicio del derecho al trabajo en el territorio nacional.

Igualmente los múltiples límites (materiales y procedimentales) impuestos por el art. 123 Const. a la potestad estatutaria de las Regiones se debían a la voluntad de los constituyentes de evitar que la autonomía organizativa de las Regiones pudiera afectar la unidad del ordenamiento republicano.

Es emblemática también la atención con la cual, en la redacción del estatuto especial para Sicilia (mayo de 1946) se atemperó el reconocimiento de la potestad legislativa exclusiva de la Región en materia de agricultura e industria, con el límite general de las «reformas agrarias e industriales deliberadas por la Constituyente del pueblo italiano»: ello por el miedo a que la autonomía del legislador regional pudiese anular aquellas reformas que el Gobierno deseaba realizar en materia de relaciones agrarias e industria.

Otro elemento característico de la arquitectura del Título V consiste, en nuestra opinión, en una evidente acentuación del papel del legislador nacional en la elaboración de la autonomía. Ésta no surge —como en España— del principio dispositivo²⁰, sino se desarrolla bajo el impulso de la activi-

²⁰ Sobre este punto véase G. ROLLA, «El Estado autonómico. La experiencia española desde la óptica del regionalismo italiano», en M.L. BALAGUER (coord.), *XXV Aniversario de la Constitución española*, Málaga, 2005, p. 79 ss.

dad legislativa del Estado: como lo manifiesta el art. 5 Const., donde se emplea la expresión «promueve» para evidenciar que el proceso de descentralización se deriva de la acción unilateral del sujeto titular de la soberanía, es decir, el Estado.

Del diseño constitucional emerge la intención de individualizar en el Estado el sujeto que conforma la autonomía de las comunidades territoriales: por esto los ordenamientos de los niveles sub-estatales se consideran derivados, en el sentido de que, por un lado, las Regiones se originan por voluntad del Estado —que las ha individualizado y que tiene la competencia sobre la variación de su territorio—; por otro lado, sus ordenamientos son uniformizados por el poder del Parlamento nacional de no aprobar los estatutos de las Regiones ordinarias y elaborar los de las Regiones especiales.

Además, el ejercicio por parte de las Regiones de sus competencias administrativas y legislativas estaba condicionado, en el primer caso, por la necesaria aprobación por parte del Estado de leyes de transferencia de las funciones administrativas conforme a la disposición transitoria VIII de la Constitución; en el segundo caso, por el vínculo previsto en el art. 9 de la ley 62/1953, que (en su texto originario) subordinaba la aprobación de las leyes regionales a la adopción de los principios de la materia por parte del Parlamento nacional.

Finalmente, la capacidad del Estado para conformar la autonomía normativa de las Regiones era aumentada por el art. 117.2 Const., que otorgaba al Parlamento nacional el poder de decidir si atribuir o no a las Regiones una competencia legislativa integradora en determinadas materias. Por último, no se puede olvidar el intento de los primeros comentaristas del art. 117 Const. de relacionar la competencia legislativa regional al significado que las materias tenían en el momento de la labor constituyente²¹.

²¹ Es el caso, por ejemplo, de M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milán, 1961.

3. LA AFIRMACIÓN DE UNA NUEVA «IDEA» DE REGIÓN Y LA DIFUSIÓN PROGRESIVA DE FUERZAS HOMOGENEIZADORAS

En el rendimiento de las instituciones, un papel importante lo reviste el «factor tiempo»: el retraso en la ejecución de la Constitución no determinó sólo una omisión por parte de Gobierno y Parlamento, sino también una desviación de las decisiones originarias²². De esto parecía consciente la misma Asamblea Constituyente, que había previsto tiempos rápidos para la institución de las Regiones, pues la disposición transitoria VIII establecía que las elecciones de los diputados regionales se realizaran en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Constitución, mientras que la disposición transitoria IX daba al Parlamento tres años para adecuar la legislación estatal a las nuevas competencias regionales.

Como es sabido, el ordenamiento regional fue implementado con retraso, y además en un contexto social, económico y político modificado²³. En otras palabras, se puede decir que las Regiones nacieron basadas en motivaciones diferentes de las que habían inspirado tanto la labor constituyente como otras experiencias descentralizadas.

Al respecto, en un estudio anterior intentamos clasificar las motivaciones que fundamentan la creación de sistemas constitucionales multinivel, individualizándolas en la exigencia de reconocer las diferencias culturales de algunos territorios, favorecer el autogobierno de comunidades territoriales o establecer un principio organizativo basado en el criterio de subsidiaridad²⁴. Ahora bien, se puede afirmar que la «fase constituyente» de las Regiones italianas se caracterizó por la intención de conseguir objetivos institucionales que no coinciden con aquellos que acabamos de mencionar.

²² Sobre las resistencias a la implementación de la Constitución, sobre todo con referencia a las instituciones más innovadoras, véase la doctrina mencionada por G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milán, 1980, p. 21 ss.

²³ Véase F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Florencia, 1970; E. ROTELLI (ed.), *Dal regionalismo alle regioni*, Bolonia, 1973.

²⁴ Así, por ejemplo, en G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milán, 2011, p. 11 ss.

Fue preponderante la exigencia de configurar a las Regiones como factores de innovación institucional, elementos de mejora de los mecanismos de participación democrática y entes de planificación territorial; la atención se centró en el papel que éstos asumirían en el proceso de renovación de las instituciones y su capacidad para insertar nuevos principios en la organización del Estado²⁵.

A este respecto, no es una casualidad que las Regiones se instituyeran en una fase en la cual, por un lado, el Parlamento aprobó algunas leyes significativas que pretendían promover la participación y el pluralismo y, por otro lado, se reforzó en la sociedad la exigencia de mejorar los procesos decisorios, dando más visibilidad a instancias pluralistas que no estaban del todo reflejadas en los órganos representativos tradicionales²⁶. Se auguraba, así, que una mayor autonomía de las comunidades territoriales propiciara la democratización del Estado y corrigiese una visión de la soberanía basada enteramente en la representación política nacional.

En síntesis, se puede decir que el comienzo y la consolidación del Estado regional ha afectado al «deber ser» de las Regiones; al igual que su concreto funcionamiento ha producido —sin que se reformara la Constitución— modificaciones notables respecto de las intenciones originarias de los constituyentes.

En primer lugar, ha cambiado el sistema de relaciones interinstitucionales, determinando el paso gradual de un regionalismo de tipo garantista

²⁵ Véase especialmente F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, cit.; G. GUARINO, «Le regioni nell'evoluzione politica e costituzionale», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1970, p. 5 ss; D. SERRANI, «Momento costituente e Statuti», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 600 ss.; AA. VV., *Le Regioni politica o amministrazione?*, Milán, 1973; E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milán, 1978.

²⁶ Los estudiosos de Derecho público también se interesaron por el tema de la participación popular en las funciones del Estado. Para referencias generales, véanse G. BERTI, *La partecipazione amministrativa*, Milán, 1973; M. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977; A. SAVIGNANO, *La partecipazione politica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Nápoles, 1979; M. SCAPARONE, *La partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia*, Milán, 1980.

a uno de naturaleza colaborativa. El fundamento del regionalismo (o del federalismo) de relación es que las relaciones interinstitucionales tienen que respetar criterios de lealtad institucional y colaboración: el primero conlleva que ningún nivel institucional puede obstaculizar el funcionamiento regular del sistema o disminuir la cohesión que tiene que existir entre las diferentes partes que componen el Estado; la colaboración, a su vez, impone la superación de una lógica competitiva, mediante acuerdos para alcanzar finalidades comunes. La experiencia hasta la fecha demuestra que la forma de Estado regional funciona sólo si se establece una actitud colaborativa entre las instituciones, que es decisiva para la eficacia global del sistema.

Esta apertura hacia formas de colaboración interinstitucional fue propiciada por factores tanto endógenos como exógenos. Entre los primeros, podemos mencionar la «crisis» de un criterio de división de las competencias que suponía —a través del listado de las materias de competencia regional— una individualización estática de las competencias de Estado y Regiones. La existencia de numerosas superposiciones y cruces entre las materias ha hecho necesaria una coordinación entre las políticas nacionales y las locales y, por otra parte, se ha introducido una «desconstitucionalización» sustancial de los ámbitos de competencia legislativa regional, con la afirmación (incluso jurisprudencial) de que la definición jurídica concreta de las materias es decidida por el legislador (estatal) y determinada por la evolución de la producción normativa.

Entre los factores exógenos, al contrario, hay que incluir los efectos del reforzamiento de la integración comunitaria sobre las relaciones interinstitucionales, especialmente porque las relaciones entre la Unión Europea y los Estados están reguladas de forma diferente de la formulación originaria del Título V de la Constitución: encontramos, por ejemplo, la armonización de las normas en lugar de la distinción rígida de las competencias, la colaboración leal en los procesos decisorios en lugar de la separación entre ordenamientos, la subsidiariedad en lugar de un sistema estático de atribución de las competencias.

Aunque existe cierta discrecionalidad en la selección de los instrumentos para la colaboración, en nuestra opinión, el tipo de regionalismo está relacionado con los tipos de colaboración y su influencia varía según se trate de un sistema homogéneo o diferenciado. En el regionalismo homogéneo

prevalece, normalmente, una colaboración institucional vertical, general y multilateral; en el diferenciado se prefiere una colaboración funcional, sectorial y bilateral. Hay que reconocer que en este ámbito las decisiones del legislador resultan bastante coherentes con el tipo de regionalismo italiano, homogéneo y basado en la atribución al Estado de poderes de coordinación y primacía: se ha potenciado, en primer lugar, la colaboración orgánica y luego se han superado progresivamente los órganos sectoriales, concentrando las competencias en órganos con competencia general, como la Conferencia de los Presidentes de Regiones y la Conferencia permanente para las relaciones entre Estado, Regiones y Provincias autónomas de Trento y Bolzano²⁷.

Sobre los mecanismos de colaboración se pueden notar dos aspectos: permanece un límite y se ha introducido una novedad. El límite consiste en el hecho de que la colaboración —debido también a una actitud restrictiva de la Corte Constitucional y de la decisión del legislador de no constitucionalizarla— no se ha transformado en un principio del ordenamiento, siendo un criterio útil a la hora de ejecutar, según el caso, el principio unitario, la subsidiariedad o el buen funcionamiento de la Administración Pública; también es significativa la decisión de excluir que subsista un deber de procedimientos legislativos inspirados en la colaboración leal entre Estado y Regiones. La novedad se encuentra en el art. 8 de la ley 131/03, que modificó el procedimiento de la actividad estatal de dirección-orientación («indirizzo»), previendo, en lugar de actos deliberados por el Gobierno, acuerdos de la Conferencia Estado-Regiones. Se trata de un cambio importante, que no afecta sólo a aspectos procedimentales, sino también una configuración diferente de las relaciones interinstitucionales, que se puede sintetizar en el paso de una relación de supremacía a una de colaboración.

Una contribución notable a la «actualización» del ordenamiento regional fue proporcionada por la jurisprudencia constitucional, que ha favorecido una modificación gradual y «tácita»: se puede hablar de erosión de una

²⁷ Para consideraciones generales sobre las relaciones interinstitucionales en Italia, véase G. ROLLA, «Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2004, p. 139 ss.

superficie que los «silencios» del texto constitucional hicieron muy porosa. La Corte Constitucional ha propiciado la evolución del sistema, tanto delineando sus caracteres, como resolviendo algunas cuestiones relacionadas con los necesarios procedimientos de coordinación entre niveles institucionales²⁸. Es suficiente considerar que algunas instituciones o principios, antes de ser regulados por el legislador, fueron elaborados por la Corte²⁹; otros son eminentemente el resultado de su actividad interpretativa —como la determinación del concepto legal de materia regional, la definición de la relación entre legislación estatal de principios y leyes regionales en las materias del art. 117 Const.—³⁰.

²⁸ En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las Regiones ha sido ampliamente estudiada y debatida por la doctrina, hasta el punto de que en Italia también, como se dijo en España, se puede hablar de un derecho regional jurisprudencial. La expresión se encuentra en M. ARAGÓN, «¿Estado jurisdiccional autonómico?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 1986, p. 7 ss.

Sobre las aportaciones de la jurisprudencia constitucional en la fase de construcción y desarrollo del regionalismo, véanse G. BERTI, F. BASSANINI, «Corte costituzionale e autonomie locali», en *La corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bolonia, 1978, p. 176 ss.; AA. VV., *Le regioni nella giurisprudenza*, Bolonia, 1981; AA. VV., *Corte Costituzionale E Regioni*, Nápoles, 1988; S. BARTOLE, M. SCUDIERO, A. LOIODICE (eds.), *Regioni e Corte costituzionale: l'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milán, 1988.

²⁹ Como es el caso de la actividad de dirección y coordinación, donde, en los límites de la actividad de relevancia internacional de las Regiones, el principio de colaboración leal es el criterio básico para el desarrollo de la relación entre Estado y Regiones.

³⁰ La jurisprudencia constitucional en materia regional ha contribuido, además, a flexibilizar la división de competencias, introduciendo en el sistema algunos factores de elasticidad, sobre todo por lo que se refiere a las relaciones entre fuentes: no sólo ha encomendado a la evolución de la legislación el papel de determinar el significado normativo de las materias regionales, sino ha consentido incluso deducir los principios de las materias que representan los límites de la potestad legislativa regional concurrente por vía interpretativa con base en la legislación estatal vigente.

Además, la Corte ha reiterado que la competencia de las Regiones en una materia determinada no es abstracta, pues es efectivamente reivindicable sólo cuando la ejercita concretamente: en consecuencia, por un lado, el Estado ha podido legislar en

Es cierto que el ordenamiento regional, en su evolución, se ha innovado, ha modificado su «deber ser» y ha adquirido una calidad diferente; sin embargo, no se puede negar que estas modificaciones no han conseguido afectar a aquel deseo secular del Estado de uniformidad institucional y homogeneidad política.

Numerosos ejemplos lo demuestran, si se considera que la autonomía estatutaria tenía, antes de la reforma constitucional de 1999, como límite la legislación estatal de organización; que el significado jurídico de las materias regionales es definido por la evolución de la legislación vigente; que el traspaso de las competencias administrativas tiene que hacerse en el respeto al objeto y a los criterios directivos fijados por leyes de delegación; que la acción regional está limitada por la actividad de dirección y coordinación del Estado, titular incluso de un poder sustitutivo; que finalmente, estaba reservada al Estado la determinación de los criterios y de las modalidades de ejecución de las directivas comunitarias, aunque fueran relativas a materias de competencia concurrente de las Regiones.

Por otra parte, la revalorización del papel de la ley, es decir, del Parlamento nacional, parecía coherente con la idea difusa de enfatizar la «centralidad» constitucional de las Asambleas parlamentarias, por su función de garantes del interés nacional, como expresión primaria de la soberanía popular³¹.

Además, no se puede infravalorar la función homogeneizadora del sistema de partidos políticos, que ha limitado la tendencia a la diferenciación

materias regionales por la inercia de la Región y, por otro lado, se ha modificado profundamente el sistema de las fuentes añadiendo —como se ha visto con anterioridad— a los principios tradicionales de jerarquía y competencia también la supletoriedad, entre otros.

Sobre el problema de la definición jurídica de las materias, véase L. PALADIN, «Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione della materie di competenza regionale», en *Foro amministrativo*, 1971, III, p. 3 ss; G. ROLLA, «La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale», en *Le Regioni*, 1982, p. 100 ss. Más en general: A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, 1974; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milán, 1992.

³¹ Véase A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milán, 1973.

a favor de soluciones uniformes en el territorio regional, conforme a la idea (no nueva en la formación del Estado italiano) de que es preferible descentralizar la administración y centralizar la política. Las Regiones han actuado, desde su creación, en un contexto caracterizado por la presencia de fuertes partidos de masas, nacionales, centralizados, y han terminado aceptando su lógica, siendo víctimas consencientes de esta realidad³².

Además, la falta de partidos regionales —la misma «Lega Nord», especialmente en los últimos años, ha actuado más como partido nacional que como partido de carácter regional— ha hecho menos incisiva la actividad reivindicativa de las Regiones; al mismo tiempo, las estrategias de los partidos políticos nacionales han ido reproduciendo en las comunidades locales las dinámicas nacionales, usando aquellas cuestiones para experimentar o anticipar soluciones institucionales a adoptar luego en el conjunto del Estado³³.

4. LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN ENTRE EL «ENCANTO» DE LA HOMOGENEIDAD Y LA EMERSIÓN DE INESPERADOS IMPULSOS HACIA LA CENTRALIZACIÓN

No se pueden olvidar las profundas novedades introducidas por las reformas constitucionales de 1999 y 2001, que tocaron todos los aspectos del

³² Así G. PASQUINO, «Organizzazione dei partiti», en *La regionalizzazione*, Milán, 1983, p. 785 ss. Véanse también AA. VV., *Autonomia regionale e sistema dei partiti*, Milán, 1988; A. FEDELE, *Autonomia regionale e sistema dei partiti. Le forme politiche del regionalismo*, Milán, 1988.

³³ Lo confirma, por ejemplo, el debate político acerca de la reforma de las formas de gobierno, donde la modificación de la forma de gobierno local mediante la ley 81/1993 sirvió para la experimentación de las teorías sobre la «democracia inmediata» y para la racionalización de las crisis de gobierno; y la experiencia globalmente positiva de la forma de gobierno municipal y provincial propició la introducción de mecanismos parecidos a nivel regional y orientó el debate sobre la modificación de la forma de gobierno estatal.

ordenamiento regional: desde la potenciación de la autonomía estatutaria a la modificación de los criterios de división de las competencias legislativas y administrativas; desde la forma de gobierno a los controles; desde los principios sobre la autonomía financiera de las Regiones a la introducción de los criterios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación para encomendar las competencias administrativas³⁴.

Sin embargo, diez años después, su proceso de implementación no permite todavía establecer qué camino ha emprendido el regionalismo italiano. En efecto, el análisis del nuevo texto constitucional no ofrece una idea unívoca sobre el papel futuro de las Regiones, como lo demuestra el hecho de que los primeros comentaristas hablaron alternativamente de federalismo, neo-regionalismo o federalismo administrativo³⁵. El Derecho Comparado enseña diferentes modelos posibles de distribución territorial del poder, pero el legislador italiano no parece tener la intención de elegir uno de ellos de forma neta, con lo cual en la Constitución se encuentran disposiciones inspiradas en visiones opuestas: hay indicios de un regionalismo tanto homogéneo como asimétrico y a la vez una concepción funcionalista de la autonomía parece coexistir con una comunitaria.

³⁴ Entre los numerosos trabajos sobre la reforma del Título V de la Constitución, véase A. D'ATENA, *L'Italia verso il «federalismo»*, Milán, 2001; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Turín, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Turín, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Turín, 2002; G.F. FERRARI, G. PARODI (eds.), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padua, 2003; E. ROZO ACUÑA, *Lo Stato e le autonomie: le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Turín, 2003; E. MALFATTI, «Legge costituzionale 18 ottobre 2001», n. 3 (reforma del Titolo V), en *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005), Commentario della Costituzione*, cit., p. 263 ss. Para un reciente estudio del proceso de implementación de las reformas de 1999 y 2001, véase S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Turín, 2011.

³⁵ De una contradicción entre intenciones y realidad habla, por ejemplo, A. D'ATENA, *L'Italia verso il «federalismo»*. *Taccuini di viaggio*, Milán, 2001; ID. (ed.), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milán, 2005; y también B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit.

Algunas soluciones normativas parecen debidas a la voluntad del legislador de dotar al sistema de organicidad y estabilidad, tras treinta años de evolución³⁶; otras disposiciones, al contrario, desvelan un objetivo más ambicioso, es decir, la intención de superar tanto la regulación originaria de las Regiones establecida por los constituyentes como la misma evolución concreta del regionalismo que se había dado en el tiempo. Las dificultades interpretativas —debidas en buena medida a la oscura redacción de algunas disposiciones— se suman a los límites de los dos procesos políticos de referencia: el previo a la reforma y el posterior.

Por lo que se refiere al primer aspecto, es ampliamente conocido que la Ley constitucional 3/2001, aprobada por una mayoría parlamentaria muy reducida y con profundas divisiones políticas, fue el primer caso en el que una decisión relativa al ordenamiento regional se tomó sin el acuerdo de las fuerzas políticas principales presentes en el Parlamento. Este aspecto merece particular atención, no solamente porque representó una clara discontinuidad respecto a la anterior praxis parlamentaria, sino también (y más) porque ha condicionado negativamente el proceso de implementación de la reforma. Dicho proceso fue a su vez retrasado por una serie de alternativas —actuar la Constitución o aprobar otra reforma; confiar la evolución del sistema al pluralismo regional o seguir el camino de una descentralización guiada por el centro— y la rápida alternancia de mayorías opuestas lo han hecho cada vez más contradictorio y menos lineal.

Frente a tantas dudas, la inercia del sistema pareció buscar su equilibrio en la continuidad y por ello ha habido muchas tendencias favorables,

³⁶ Por ejemplo, se puede ver cierta continuidad entre los principios en materia de titularidad de las funciones administrativas contenidos en el art. 118 Const. y las normas del Decreto Legislativo 112/1998, que había considerado a los Municipios como los entes públicos más adecuados para el ejercicio de las competencias administrativas por su cercanía a las comunidades territoriales y había otorgado a las Regiones la tarea de organizar el sistema de las funciones locales.

Desde otro punto de vista, hay que subrayar que la inversión del criterio de división de competencias entre Estado y Regiones del art. 117 Const. había sido anticipado por el art. 1 de la Ley 59/1997, que había ampliado la descentralización de las competencias más allá de las materias previstas en la Constitución hasta incluir otras, con la excepción de las reservadas a la legislación estatal.

por un lado, a la homogeneidad del regionalismo italiano y, por otro lado, al reforzamiento de la función coordinadora del Estado.

Con referencia a la primera tendencia, se pueden recordar algunos elementos que parecen (si no contradecir) como mínimo contrastar la idea de que la autonomía postula una propensión a la diferenciación y la revalorización de las peculiaridades territoriales.

Uno de ellos es el uso uniforme de la autonomía estatutaria en la determinación de la forma de gobierno, pues la solución «transitoria» prevista por la Ley constitucional 1/1999 se ha transformado en permanente y general: ninguna Región ha elegido una forma de gobierno diferente de la indicada en las disposiciones constitucionales, considerando políticamente inaceptable la elección indirecta del Presidente del ejecutivo regional; por otra parte, las integraciones estatutarias para enfatizar el papel político de la Asamblea regional, aumentando sus funciones de control y participación en la definición de las políticas, han sido claramente imitadas del Decreto Legislativo 267/2000 en materia de forma de gobierno de Municipios y Provincias³⁷. Así las Regiones han «autónomamente» elegido una forma de gobierno uniforme y unitaria, que mancomuna a todos los niveles descentralizados.

Un segundo indicio se encuentra en el escaso (prácticamente nulo) éxito del art. 116.3 Const., que prevé que las Regiones ordinarias, siguiendo un procedimiento específico, pueden adquirir más competencias³⁸. Esta posibilidad —si hubiese sido usada con determinación— habría creado, dentro de la distinción tradicional entre autonomía ordinaria y especial, una situación «intermedia», caracterizada por formas de regionalismo asimétrico. Se trataba, en nuestra opinión, de una innovación potencial de la forma de ser del regionalismo italiano, tanto porque la disposición constitucional prefigura una relación institucional pactada y sectorial —que se contrapone a la situación actual basada en relaciones multilaterales y paritarias—, porque

³⁷ Véase, por ejemplo, R. BIFULCO (ed.), *Gli statuti di seconda generazione*, Turín, 2006; AA. VV., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: problemi e prospettive*, Bologna, 2006; G. DI COSIMO (ed.), *Statuti atto II*, Macerata, 2007.

³⁸ Al respecto: G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia, en Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milán, 2007, p. 1 ss.

pone en entredicho una tendencia, ya consolidada, a la uniformidad competencial, creando procesos de diferenciación en las competencias.

Un tercer síntoma de la permanencia de una tendencia a la homogeneidad está, además, en algunas decisiones tomadas por el legislador constitucional en 2001: por un lado, la Ley constitucional 2/2001 previó la misma forma de gobierno de las Regiones ordinarias para las especiales (en particular, la elección directa del jefe del ejecutivo); por otro lado, el art. 10 de la Ley constitucional 3/2001 estableció que las normas constitucionales dirigidas a las Regiones ordinarias se aplicarían también a las especiales, si conllevaban formas de autonomía más amplias. Así, filtrando algunas características de las Regiones ordinarias en las autonomías especiales, se ha acentuado el proceso de osmosis entre las dos categorías³⁹.

Al mismo tiempo, en la fase actual del regionalismo se pone de manifiesto una potenciación del papel del legislador estatal y de su capacidad de coordinación y dirección, debido a factores como la estructura lingüística de algunas materias reservadas a la legislación del Estado y la creciente necesidad de control del gasto público para hacer frente a la crisis económica y a las obligaciones que derivan de la pertenencia a la UE.

Los nuevos criterios de división de competencias entre Estado y Regiones previstos por la reforma constitucional de 2001 habían hecho pensar en una ampliación cuantitativa (nuevas materias) y cualitativa (menos límites) de la potestad normativa regional, con especial referencia a la competencia residual⁴⁰.

En realidad, la experiencia hasta ahora demuestra que se trataba de una expectativa demasiado optimista: la primera superficial conclusión que algunos habían sacado de la lectura del nuevo texto del art. 117 Const. tiene

³⁹ En el primer caso hubo dudas acerca de la aprobación de una única ley constitucional para todas las Regiones especiales, que parece contradecir la lógica del art. 116 Const. que habla de leyes individuales (y no de diferentes disposiciones dentro de una misma ley) para los estatutos especiales; en el segundo caso, la disposición del art. 10 de la Ley constitucional 3/2001 fue criticada por el riesgo de que las Regiones especiales fueran equiparadas a las ordinarias.

⁴⁰ Un enfoque crítico al respecto se encuentra en G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milán, 2008, p. 140 ss.

que ser rectificada mediante un análisis sustancial de la relación entre niveles institucionales, donde hay una revalorización de la coordinación y dirección del legislador estatal, propiciada, en particular, por la división en «sub-materias» de las competencias estatales y regionales hecha por la reforma constitucional (por ejemplo, con referencia a medioambiente, bienes culturales, educación) y por la atribución al Estado de la regulación de las denominadas «materias transversales» con las cuales el Estado puede intervenir en ámbitos de competencia concurrente o exclusiva de las Regiones: entre ellas, tienen una importancia notable, en la fase económica actual, la tutela de la competencia, la compensación de los recursos financieros (art. 117 Const.) y los principios de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario (art. 119 Const.).

La expansión del legislador estatal se ha manifestado especialmente a través de su competencia financiera y fiscal y este proceso ha sido reiteradamente justificado por la Corte Constitucional: su jurisprudencia al principio persiguió el objetivo de evitar que en la fase de transición del viejo al nuevo régimen competencial hubiese una cesura en la continuidad del sistema de finanzas públicas y luego el objetivo de evitar que la autonomía de gasto de Regiones y entes locales afectase al «pacto de estabilidad interno» para alcanzar los resultados previstos en el pacto de estabilidad y crecimiento que el País se ha comprometido a cumplir con la UE.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha aclarado que el paso al nuevo sistema de competencias en este ámbito tiene que ser gradual y de todas formas posterior a la definición, por parte del Estado, de los principios de coordinación en materia financiera y tributaria; asimismo ha afirmado que, a la espera de la implementación del art. 119 Const. —todavía lejos de realizarse— es racional «la definición de una regulación transitoria que permita el paso ordenado del sistema actual, caracterizado por la existencia de una hacienda regional y local en buena medida derivada, es decir, dependiente del presupuesto estatal, a un nuevo sistema»⁴¹.

Igualmente, la necesidad de respetar las obligaciones sobre el déficit público derivadas de la adhesión a la UE habilita —según los magistrados

⁴¹ Véase por todas la sentencia 37/2004.

constitucionales— al legislador estatal para establecer vínculos en las políticas presupuestarias de Regiones y entes locales (aunque éstos, indirectamente, inciden en la autonomía de gasto regional), para restringir la autonomía de gasto de los entes descentralizados y fijar de forma transitoria límites al gasto corriente.

Sin embargo, esta «incursión» del legislador estatal en un ámbito de competencia regional tendría que hacerse con modalidades que salvaguardasen la autonomía de la Región, es decir, con procedimientos de colaboración leal. En particular, conforme a la jurisprudencia constitucional, las limitaciones o las prohibiciones tendrían que establecerse intentando lograr un acuerdo con los diferentes niveles institucionales involucrados; tienen que encontrarse en un acto legislativo y no en medidas administrativas; finalmente, tienen que reflejarse en normas de principio más que de detalle.

Sin embargo, mientras no se alcance un acuerdo con las autonomías territoriales, el Estado puede introducir unilateralmente límites al gasto en su función de garantía y salvaguardia: siendo evidente que, sin prohibiciones temporales a la espera de dicho acuerdo, el logro de los fines relacionados con el control del gasto público sería frustrado por completo⁴².

Resumen:

Este trabajo realiza una revisión en clave histórica de la formación y evolución del principio unitario. Comienza resaltando la ligazón existente entre el principio monárquico y el principio unitario. A continuación estudia el debate sobre la articulación del principio unitario en el momento constituyente. En los dos últimos epígrafes se concentra en analizar dos impulsos aparentemente enfrentados, de un lado la potenciación de las Regiones en el derecho constitucional italiano, de otro una cierta tendencia a la homogeneización de estas regiones.

Palabras Clave: Principio unitario, Constitución italiana, Regiones

Abstract:

This paper takes account of the historical development of the unity principle. It begins underlining the link between the monarchy principle and the territorial unity. After that, it studies the articulation of unity in the Italian constitutional process. Finally, in the last two points, it tries to explain the force of two forces: the reinforce of the Italian Regions in the Constitution and a tendency to homogenize those Regions.

Keywords: Unity principle, Italian Constitution, Regions

⁴² Así la sentencia 90/2004.

