

Dr. Filippo Scelsi * las regiones en el ordenamiento
político italiano

La nueva Constitución italiana ha entendido la conveniencia de activar una descentralización regional de naturaleza política, más bien que administrativa, de manera que la Región pueda significar un instrumento de garantía democrática en confrontación con el Estado.

Unas de las más importantes innovaciones introducidas por la Constitución republicana de 1947 fue la de la institucionalización de las regiones en el ordenamiento político italiano.

Se ha llegado a esta institucionalización después de un largo y casi secular trabajo, tras decenios de estudios, debates y proposiciones sobre el problema regional, cuyo origen se puede hacer remontar a la época de la formación del Estado unitario italiano.

Ya Marco Minghetti, ministro del Interior de Cavour, había presentado de hecho al Parlamento italiano, en marzo de 1961, un famoso proyecto de ley sobre la administración regional; pero fue rechazado una y otra vez a causa de la fuerte oposición encontrada por el mismo.

Sin embargo, a medida que los defectos derivados de la rígida centralización política-administrativa del Estado italiano se dejaban apreciar con claridad, se desarrollaron diversas corrientes de pensamiento inspiradas en el regionalismo; pero ninguno de ellas logró encontrar una concreta acogida entre los partidos y los diversos movimientos políticos.

Fue preciso llegar al fin del primer conflicto mundial y al casi contemporáneo producirse de la crisis del Estado liberal, para que el problema de la autonomía regional fuese puesto de nuevo con fuerza en escena por obra del Partido Popular Italiano, fundado precisamente en aquellos años (1919) bajo la guía de D. Sturzo.

A este respecto justamente se ha destacado cómo en el plano político «ningún otro partido había planteado con tan acentuado relieve

* Redactor de *Aggiornamenti Sociale*, S. Fedele, 4. Milán.

la cuestión de la reforma de la organización interna del Estado; por otra parte concordaba todo esto con la tradición del movimiento católico y el talante moral y político de la *oposición católica* al Estado liberal que ahora asumía la figura y la dignidad de un programa preciso, exquisitamente político, gracias sobre todo a la obra continua y asidua de D. Luigi Sturzo»¹.

En efecto, para el fundador del Partido Popular la región debía tener «la característica fundamental de ente electivo-representativo, autónomo-autártico, administrativo-legislativo, sumando en sí misma todos los intereses colectivos locales dentro de los límites del mismo territorio»².

Si es verdad que los tiempos no estaban todavía maduros para una concretización de la idea regional, corresponde indudablemente al Partido Popular el mérito de haber iniciado claramente un proceso a nivel político que no dejará de producir sus frutos en los años sucesivos.

No se olvide efectivamente que—sobrevenido el movimiento fascista (1922)—la reacción cultural y política contra el nuevo tipo de Estado totalitario se apoyará en un frente autonomístico y regional como el más idóneo para favorecer la vuelta a un ordenamiento genuinamente democrático.

Caído el régimen fascista (1943), en el curso de los trabajos preparatorios de la nueva Constitución republicana, en la sede de la Asamblea Constituyente³, se le asigna expresamente a la región el papel de quicio fundamental en la renovada estructura constitucional del Estado.

LA REGIÓN COMO ENTE POLÍTICO.

1. Conviene subrayar que la introducción de la institución regional en la carta constitucional italiana está en estrecha conexión con la nueva configuración del Estado, fijada por la Asamblea Constituyente y derivable de los principios fundamentales de la Constitución misma.

El nuevo orden político italiano, delineado en la Carta constitucional, es el de una *democracia pluralística*, de la cual son elementos básicos y necesarios las *formaciones sociales* (art. 2.º) y las *autonomías locales* (art. 5.º). Estas últimas tienen una existencia propia y natural

¹ *Il regionalismo italiano* (Antología del pensamiento regionalista desde el Renacimiento hasta nuestros días). Cuadernos de la *Città di Milano*, Milán, 1962, página 114.

² L. Sturzo, discurso al 3.º Congreso Nacional del Partido Popular Italiano (Venecia, 23 octubre 1921), en *Il Partito Popolare Italiano*, del mismo autor, Bolonia, 1956, I, pág. 217.

³ La Asamblea Constituyente fue elegida—por sufragio universal—el 2 de junio de 1946 con el fin de elaborar una nueva Constitución para el país. Terminó su misión en diciembre de 1947 y la Constitución de ahí surgida entró en vigor en Italia el 1.º de enero de 1948.

en contraste con la personalidad del Estado, y, por lo mismo, debe el Estado «reconocerlas» y «promoverlas»⁴.

En este cuadro, la Región—por sus mismas dimensiones por su posición particular de ente intermedio entre el Estado y las entidades territoriales menores (Provincia y Municipio)—desempeña un papel de importancia capital en el ámbito de la articulación en autonomías locales, que todo Estado moderno y democrático debe necesariamente tener en cuenta.

La Constitución ha entendido la conveniencia de acentuar la actitud así descrita, atribuyendo expresamente un peculiar carácter político constitucional a la autonomía regional⁵ y confiando a la región el ejercicio de la potestad legislativa para determinadas materias de interés regional.

Se ha querido, efectivamente, activar una *descentralización de naturaleza política* más bien que administrativa, para que la Región pueda significar un instrumento de garantía democrática y constitucional en confrontación con el aparato estatal.

La Región aparece así como un ente político que integra, juntamente con los demás, la unidad del ordenamiento republicano.

2. Pero, aparte de esto, otras exigencias importantes fueron tenidas en cuenta por la Asamblea Constituyente al configurar la institución regional: la exigencia de determinar—a través de la región—una mayor aproximación del ciudadano a la cosa pública y la exigencia técnica de provocar—mediante una legislación y una administración regionalizadas—una mayor agilidad y eficiencia del aparato organizativo estatal.

Si, como es cierto, el desarrollo de toda democracia está indisolublemente ligado a la medida de la participación popular en la vida co-

⁴ Constitución, art. 2.º: «La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre como individuo y en las formaciones sociales donde se desarrolla su personalidad, y solicita el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social.» Constitución, art. 5.º: «La República una e indivisible reconoce y promueve la autonomía local; actúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; acomoda los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.»

⁵ Constitución, art. 115: «Se constituyen las regiones en entes autónomos con poderes propios y funciones según los principios fijados en la Constitución.»

El art. 128 de la Constitución dice: «Las Provincias y los Municipios son entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República, que determinan sus funciones.» Comparando ambos artículos se puede deducir cómo la Carta Constitucional había querido asegurar a las regiones «una más intensa tutela constitucional», fijando directamente las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de esas entidades. (Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto publico*, Padua, 1962, pág. 748.

El particular relieve atribuido a las regiones resulta asimismo de algunas de sus competencias específicas fijadas por la Constitución, cual es, p. ej., la participación de los delegados de todas las regiones en la elección del Presidente de la República (art. 83), el poder, para todas las regiones, de presentar propuestas de ley al Parlamento nacional (art. 121) y de convocar Referendums regionales sobre las propias leyes y disposiciones administrativas (art. 123), así como la posibilidad, por parte al menos de cinco regiones juntas, de proponer y solicitar el someter a Referendum popular nacional la abrogación de una ley del Estado o la aprobación de otra ley constitucional (75 y 138).

munitaria, es propiamente a nivel de los diversos entes autónomos locales electivos donde se ofrece la posibilidad de dar a los ciudadanos un concreto sentido de la comunidad y del Estado, de forjar una clase dirigente nacional preparada y responsable⁶.

Y, por otra parte, la reconocida oportunidad de operar a nivel regional la selección política relativa a las necesidades y a los intereses de dimensión regional, no puede menos que producir un efecto benéfico a los fines de la funcionalidad del mismo Estado (cada día más abrumado con nuevos compromisos y funciones de enorme importancia que cumplir) y a los fines de un aligeramiento del trabajo legislativo del Parlamento en materia de incidencia estrictamente local.

3. Por otra parte, del hecho de que la Constitución prevé que las regiones «ejerciten normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, a los municipios o a otras entidades locales, o valiéndose de sus instituciones» (art. 118), de ahí deriva para el nuevo ente regional una función prevalentemente normativa, esto es, referida a la promulgación de las leyes regionales y de los reglamentos generales.

La Región se perfila de ahí como una entidad de dirección y de coordinación, con la misión de armonizar la actividad de las entidades menores bajo la base de los principios dictados por el Estado. Debería bastar para ello un ligero aparato burocrático, desde el momento que corresponde a los entes locales menores la ejecución de las normas regionales.

CLASES DE AUTONOMÍA REGIONAL.

La Constitución italiana ha fijado para las Regiones dos tipos de autonomía: autonomía *ordinaria* (o normal), de aplicación general, y la autonomía *especial*, que vale para cinco regiones expresamente indicadas en el artículo 116 (Sicilia, Cerdeña, Trento, Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle del Aosta).

Conviene aclarar que estas últimas son las únicas regiones constituidas efectivamente hasta el día de hoy; las otras 15 regiones de autonomía ordinaria, por el contrario, todavía no han sido instituidas, a pesar de que en la disposición transitoria de la Constitución se previó su actuación y su realización en el término de un año después de la entrada en vigor de la Carta Constitucional⁷.

⁶ Es el momento de recordar que en los países en donde la vida local ha tenido un fuerte desarrollo, los hombres políticos han solido ascender a los más altos cargos del Gobierno a través de la necesaria experiencia adquirida en las administraciones locales efectivas.

⁷ La institución de las regiones de autonomía ordinaria ha sido imposible hasta el presente por falta de las leyes indispensables que deben hacer efectivamente operantes las disposiciones de la Constitución en materia regional. Se trata, sobre todo, en primer lugar, de la ley sobre las haciendas regionales y de la ley que debe fijar las normas para la elección de los Consejos regionales. Las regiones que quedan todavía por instituir son: Piamonte, Lombardía, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna,

Para las regiones de tipo ordinario se ha dispuesto un régimen uniforme, definido en sus líneas fundamentales por la misma Constitución; las normas relativas a su organización interna (las cuales deberían estar en armonía con la Constitución y con las normas de la República, habrían de ser establecidas para cada una de ellas mediante un estatuto elaborado por el Consejo regional y aprobado por ley ordinaria de la República.

Las regiones de tipo especial tienen cada una una regulación propia, en relación con sus exigencias particulares; y los respectivos estatutos se caracterizan por el hecho de que pueden eludir algunas de las normas de carácter general dictadas por la Constitución para la reglamentación de las regiones de tipo ordinario. (Así, por ejemplo, las regiones de autonomía especial gozan de una mayor competencia legislativa que las regiones de autonomía ordinaria.)

En relación con esta situación particular, los estatutos de las regiones de autonomía especial han emanado con ley institucional del Estado, esto es, por iniciativa de este último y sin una participación directa de los órganos regionales; para evitar, de esta manera, que fuesen las mismas regiones quienes decidieran en sus estatutos el carácter y la amplitud de su exención de las normas generales⁸.

ORGANOS DE LA REGIÓN.

La Constitución (art. 121) determina cuáles son los órganos de la región: el Consejo regional, la Junta y su Presidente.

El *Consejo* es el órgano deliberativo de la Región; ejercita la potestad legislativa y administrativa atribuida a la Región y las demás funciones conferidas a la Región por la Constitución y las leyes.

El Consejo regional es un órgano electivo; el sistema de elección y el número de consejeros que deben componerlo se determina con ley del Estado.

La *Junta*, por el contrario, es el órgano ejecutivo de la Región; provee a la ejecución de las leyes y de las deliberaciones del Consejo, a los actos de administración del patrimonio, a las disposiciones del presupuesto y de los capítulos de gastos, al control de los servicios públicos confiados a las haciendas especiales.

El *Presidente* de la Junta representa la Región; promulga las leyes y los reglamentos regionales; dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región.

Los miembros de la Junta y el Presidente son elegidos por el Consejo regional entre sus componentes (art. 122 de la Constitución).

Toscana, Umbría, Marche, Lacio, Abruzos, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

⁸ Los estatutos especiales para Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y el Trento-Alto Adigio surgieron con las leyes constitucionales fechadas el 26 de febrero de 1948 (respectivamente, núms. 2, 3, 4 y 5). El estatuto especial para la región Friuli-Venecia Julia nació, por el contrario, más recientemente con la ley constitucional el 31 de enero de 1963, núm. 1.

FUNCIONES DE LA REGIÓN.

Antes que nada corresponde a la Región la potestad legislativa en lo que toca a las materias expresamente indicadas en el artículo 117 de la Constitución: ordenamiento de los cargos y de los entes administrativos dependientes de la Región; circunscripciones comunales; política local urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de las entidades locales; urbanismo; turismo e industria hotelera; tranvías y líneas automovilísticas de interés regional; navegación y puertos lacustres; comunicaciones, acueductos y trabajos públicos de interés regional; aguas minerales y termales; minas y tuberías; caza; pesca en las aguas interiores; agricultura y bosques; artesanía.

Otras materias pueden ser expresamente encomendadas a la Región en las leyes constitucionales.

Para todas las materias enumeradas en el artículo 117, la Región ejercita las correspondientes *funciones administrativas* (salvo aquellas de interés exclusivamente local, que pueden ser atribuidas por las leyes de la república a las provincias, a los municipios, o a otras entidades locales). El Estado puede mediante ley delegar a la región el ejercicio de otras funciones administrativas.

Las regiones tienen autonomía financiera en la forma y en los límites establecidos por las leyes de la república (art. 119 de la Constitución).

Tienen hacienda propia y propio patrimonio; disfrutan del derecho de imponer tributos autónomos y de participar en un porcentaje dado en los tributos del Erario Público en relación con sus particulares necesidades

CONTROLES ESTATALES SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS REGIONES.

La Constitución ha fijado una serie de limitaciones—con miras a tutelar la integridad del ordenamiento de la República «una e indivisible» (art. 5.º)—en relación con la esfera de expansión que la Región puede alcanzar en el ejercicio de su fundamental competencia normativa.

Estas limitaciones derivan: de las mismas normas constitucionales; de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado; de la necesidad de respetar los intereses nacionales y los de otras regiones (art. 117 de la Constitución); de la incompetencia expresamente sancionada del artículo 120 de la Constitución para ámbitos particulares (las Regiones no pueden instituir derechos de importación, exportación o tránsito; no pueden adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de las personas y de las cosas; no pueden limitar el derecho de los ciudadanos a ejercer en cualquier parte del territorio nacional su profesión, empleo o trabajo).

Como garantía de la observancia del cumplimiento de estas limitaciones por parte de las Regiones se han previsto controles precisos por parte del Estado sobre las actuaciones y sobre los organismos regionales.

El órgano estatal encargado de ejercitar la actividad de control es —en todas las regiones— el Comisario del Gobierno (art. 124 de la Constitución), a quien corresponde dar el visto bueno a las leyes regionales antes de que éstas sean promulgadas.

Establece de hecho el artículo 127 de la Constitución que «toda ley aprobada por el Consejo regional ha de ser comunicada al Comisario que, salvo en caso de oposición por parte del Gobierno, debe visarla en el término de treinta días a partir de la comunicación».

Cuando el Gobierno «considere que una ley aprobada por el Consejo regional excede de la competencia de las regiones o se oponga a los intereses regionales o a los de otras regiones, la devuelve al Consejo regional en el término fijado para la formalización del visto bueno. Donde el Consejo regional la apruebe de nuevo por una mayoría absoluta de sus componentes, el Gobierno de la República puede promover la cuestión de legitimidad ante los tribunales constitucionales o la de mérito por contraste de intereses ante las Cámaras».

Se prevén también formas de control sobre los actos administrativos de las regiones; en relación con estos últimos el control (que puede ser de legitimidad y, en determinados casos, de mérito) se ejerce por un órgano del Estado en la forma y dentro de los límites establecidos por las leyes de la República (Constitución, art. 125).

En cuanto al control sobre los órganos de la Región la Constitución ha atribuido al Estado el poder de disolución del Consejo regional en los casos taxativamente indicados en el artículo 126; a saber, cuando el Consejo regional ejercite actividades contrarias a la Constitución o graves violaciones de las leyes, o no corresponda a la invitación del Gobierno de sustituir la Junta o el Presidente que hubieran ejercitado análogos actos o violaciones; cuando—por dimisiones o imposibilidad de formar una mayoría—no esté en condiciones de actuar; finalmente, por razones de seguridad nacional.

REGIONES Y PROGRAMACIÓN ECONÓMICA NACIONAL.

En los últimos años se ha atribuido a la institución regional una nueva función, no prevista en la Carta Constitucional; a saber, la función de instrumento colaborador con los fines de una eficiente política de programación económica nacional.

Se ha planteado el problema en esta materia del modo más concreto, si no se quiere correr el riesgo de traicionar la Constitución y considerar a las regiones solamente (o prevalentemente) como un ele-

mento indispensable para la mejor realización de una programación centralizada⁹.

La Región debe pensarse más bien como garantía contra todo peligro de una planificación impuesta desde arriba.

Es preciso, sin embargo, que, aun con esas premisas, la Región aporte su contribución autónoma e indispensable a la programación nacional, a través de la elaboración y actuación de los planos regionales, a quienes corresponderá el profundizar y especificar los objetivos de nivel nacional. De ahí la necesidad de llegar a una coordinación adecuada entre programación nacional y programación regional, teniendo presente sus diversas finalidades y recordando que la planificación regional no se ha de confundir con una simple aplicación y efecto en las diversas regiones de las decisiones tomadas a escala nacional.

Y si es cierto que la planificación regional no podrá—como es evidente—dejar de tener un carácter subordinado y vinculado en relación con la planificación económica global, debería ser, sin embargo, totalmente claro que una efectiva programación descentralizada (y de ahí democráticamente articulada) podrá tener lugar sólo en tanto se determinen los límites en que existe la posibilidad de efectuar a nivel regional y local la selección relativa a los programas de desarrollo económico de las diversas regiones en la esfera de las líneas y directrices de desarrollo trazadas a un nivel nacional para todo el país¹⁰.

LA EFICIENTE ACTUACIÓN DEL ORDENAMIENTO REGIONAL.

Como se dijo antes, el ordenamiento regional todavía no se ha hecho realidad en Italia (a excepción de las regiones con estatuto especial), a pesar de haber transcurrido tantos años desde la entrada en vigor de la Constitución republicana de 1947.

Los motivos que han obstaculizado la institución de las regiones de autonomía ordinaria se pueden reducir a preocupaciones y dificult-

⁹ Un típico ejemplo de utilización de la esfera regional para fines de una mayor eficiencia de la planificación nacional nos ofrece Francia, donde las diversas unidades regionales solamente tienen una finalidad y una misión socio-económica y no plantean ningún problema de descentralización política en contraste con los poderes centrales.

¹⁰ La necesidad de una articulación de la programación económica nacional mediante la coordinación de la planificación global y de la planificación local puede derivarse también de la posible aplicación en este sector del principio de subsidiariedad de la intervención del Estado en contraste con los individuos y las sociedades menores. Este «principio», propio de la doctrina social católica, ha sido afianzado por Juan XXIII en la segunda parte de la encíclica «Mater et Magistra», donde, al tratar la materia de la iniciativa privada y de la intervención de los poderes públicos en el campo económico, se subraya que la acción de la autoridad pública «debe inspirarse en el principio de subsidiariedad...; que así como no es lícito quitar a los individuos lo que por sí mismos pueden realizar con fuerza e industria propia para confiarlo a la comunidad, así, del mismo modo, es injusto remitir a una mayor y más alta sociedad lo que puede ser realizado por comunidades menores e inferiores» (cfr. *L'Osservatore Romano*, 15 de julio de 1961, pág. 8).

tades de distinta naturaleza (problema del coste del ordenamiento regional, temor de que la extrema izquierda pudiera jugar un papel particular en algunas regiones, peligros derivados de la creación de una burocracia regional, riesgo de una transformación de las regiones en centros de poder de los partidos políticos, referencias a la experiencia—no siempre positiva—de las regiones ya existentes de autonomía especial).

Pero lo que sobre todo ha faltado ha sido una clara voluntad realizadora en los distintos Gobiernos que se han sucedido desde 1948 al presente y en las fuerzas política que han sostenido a estos mismos Gobiernos.

Ha escrito un autor constitucionalista que «serían de alabar las preocupaciones surgidas en relación con el retraso es la institucionalización de las regiones, si no apareciera clara la condición de que su verdadera intención es solamente ocultar una voluntad sustancial que tiende a mantener inmóvil el viejo principio centralístico que pesa dañosamente sobre la nación desde el primer momento de constituirse en Estado»¹¹.

A este propósito es interesante notar cómo le corresponde propiamente al movimiento político (la Democracia Cristiana), que desde el primer momento y desde la Asamblea Constituyente había sostenido valientemente la idea regional, el deber de asumir el peso de la mayor responsabilidad por esta prolongada carencia constitucional¹².

Como es natural, tal situación de carencia ha favorecido el continuo aflorar de polémicas y discusiones no siempre objetivas y serenas, y ha hecho surgir un ejército de factores y opositores del ordenamiento regional que debate el problema en términos abstractos y radicalizados.

Así, por una parte, se ha hablado de las regiones como del único remedio indispensable para una transformación de la realidad italiana y para la resolución de los graves problemas estructurales que trabajan al Estado Italiano. Por otra, se ha continuado viendo en el ordenamiento regional una factor de disgregación de la unidad nacional y una ocasión de derroches financieros para el Estado.

Desgraciadamente, una tal rígida contraposición de opciones se ha prestado y se presta a hacer perder de vista el verdadero significado y el objetivo de fondo de una reforma integral en sentido regionalista de la actual estructura del Estado Italiano.

Importa insistir en que las regiones pueden constituir indudablemente un válido instrumento al servicio de los fines de descentrali-

¹¹ C. Mortati, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'ordinamento regionale*, en *Studi sulla Costituzione*, Milán, 1958, III, pág. 402.

¹² Una constatación de este especie no debe sorprender demasiado. Es bien sabido que, sobre todo en el último decenio, la Democracia Cristiana ha manifestado en Italia vacilaciones en el rumbo, cautelas y reservas frente al empeño de modernización de la sociedad, sobre lo que se ha discutido mucho en la prensa especializada y en debates a propósito.

zación política y administrativa del Estado y a los fines de la política de programación económica nacional.

Frente a la continua transformación y expansión de sus propias funciones y actividades (fenómeno característico de nuestra época), un Estado que quiera ser realmente pluralístico, eficiente y moderno no puede menos de proveer a una transformación adecuada de las propias estructuras tradicionales y consentir que las decisiones relativas a diversos intereses y necesidades locales se formen automáticamente al nivel de las mismas comunidades que los experimenten.

La fórmula regional parece idónea para el cumplimiento de tales objetivos; precisamente por esto, si a la institución de las regiones parecen ir unidos eventuales peligros y dificultades (como por lo demás surgen siempre dificultades al tratar de introducir una nueva institución en el ordenamiento del Estado), estas dificultades se pueden cribar por su más oportuna previsión y mediante la aplicación de correctivos adecuados.

Lo que importa es el espíritu con que se realizará el ordenamiento regional y la validez de los instrumentos que el legislador debe poner a punto para la introducción de la región¹³; pero sobre todo la conciencia de que el ordenamiento regional puede y debe obrar una incisiva reestructuración en el seno autonomístico y pluralístico del Estado Italiano.

¹³ El actual Gobierno de Centro-Izquierda, presidido por Aldo Moro, se ha empeñado en abrir camino a las leyes necesarias para la actuación del ordenamiento regional antes de la disolución (1968) del Parlamento actualmente en vigor, de manera que las elecciones regionales puedan tener lugar «lo más tarde dentro de los tres meses después de las elecciones políticas de 1968».