

Experiencias y perspectivas de las autonomías regionales

SUMARIO: I. EL DIFÍCIL DESPEGUE DE LAS REGIONES ITALIANAS. II. LA EJECUCIÓN DEL ORDENAMIENTO REGIONAL. III. UN BALANCE. IV. LAS PROPUESTAS DE LA LLAMADA «COMISIÓN BOZZI». V. LA TRANSICIÓN POLÍTICA. VI. EL PROYECTO DE LA LLAMADA «COMISIÓN DE MITTA-IOTTI». VII. LA LIGA NORTE EN EL GOBIERNO Y EL PROYECTO ELABORADO POR LA LLAMADA «COMISIÓN SPERONI». VIII. LOS PROYECTOS DE REFORMA ENTRE «REGIONALISMO» Y «FEDERALISMO».

I. EL DIFÍCIL DESPEGUE DE LAS REGIONES ITALIANAS

La VIII disposición transitoria y final de la Constitución italiana preveía que las elecciones de los Consejos Regionales debían tener lugar un año después de la entrada en vigor de la Constitución republicana (es decir, el 1 de enero de 1949). Después de diversos aplazamientos, la reforma regional despegó a principios de los años setenta, es decir, con veintidós años de retraso. En 1968 se aprobó la Ley electoral regional (Ley de 17 de febrero, de 1968, núm. 108); pero solamente después de la adopción del ordenamiento financiero regional (Ley de 16 de

Traducción: Dr. Antonio ESTELLA DE NORIEGA. Profesor Ayudante Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.

mayo de 1970, núm. 281) se pudo proceder a las primeras elecciones de los Consejos regionales (junio de 1970).

Las causas de este retraso (el cual, recordémoslo, se refiere únicamente a las 15 regiones «ordinarias», ya constituidas en el curso de la postguerra), son, en lo fundamental, reconducibles a la división de las fuerzas políticas que habían dado vida a la Constitución. Mientras en la constituyente la Democracia Cristiana había estado en primera línea en la configuración de la estructura regional, encontrando una actitud tibia, y a veces hostil, de las izquierdas, después de la victoria democristiana del 18 de abril de 1948 se invierten las posiciones. Uno de los puntos de ataque de la oposición será, a partir de ese momento, el freno puesto por la DC al desarrollo del ordenamiento regional.

La formación de coaliciones de centro-izquierda (del 1963 en adelante) y el impulso hacia profundas reformas políticas, dirigidas en particular a asegurar una redistribución del poder más general, que se manifestó con la explosión de la contestación estudiantil y obrera del bienio 1968-1970, traen consigo la puesta en marcha de la reforma regional. Y fue exactamente al inicio de los años setenta, cuando efectivamente se temió que las regiones, según el modelo constitucional, pudieran convertirse en entes legislativos dotados de fuertes poderes en materias de gran importancia, como la ordenación del territorio, la sanidad, la asistencia, etc.; por ello la doctrina elaboró la fórmula de la dirección y coordinación —como contrapeso necesario a una transferencia de las funciones administrativas estatales relativas a las materias de competencia regional— que luego se tradujo en el orden del día aprobado por el Parlamento en diciembre de 1970.

II. LA EJECUCIÓN DEL ORDENAMIENTO REGIONAL

Con los Decretos Delegados del 14-15 de enero de 1972 (en ejecución de la delegación del art. 17, Ley núm. 281/1970), el Gobierno aprobó las primeras transferencias a las regiones ordinarias de las funciones administrativas estatales con sus correspondientes medios (oficinas y personal), poniendo así a las regiones en condiciones de iniciar su propia actividad legislativa y administrativa.

Se trataba, sin embargo, de transferencias parciales, que operaban sistemáticamente recortes de funciones en favor de los aparatos centrales del Estado, evitando así la reducción de las

estructuras ministeriales y de los entes públicos nacionales; una transferencia de servicios, por tanto, reductiva de la autonomía regional, realizada no a través de la previa individuación de complejos funcionales sino, como ha sido subrayado, por la suma de competencias individuales, y que no consentía a las regiones intervenciones globales y orgánicas en los sectores de su competencia.

A las resistencias antirregionalistas de los aparatos centrales ministeriales se respondió, coincidiendo con la puesta en marcha de lo que se denominó «mayoría de solidaridad nacional», con la adopción, primero, de la Ley de delegación de 22 de julio de 1975, núm. 382, y después, del D.P.R. núm. 616 de 1977 que, en ejecución de la delegación parlamentaria, estabilizó las transferencias de las funciones administrativas del Estado en favor de las Regiones.

La Ley núm. 382 fijaba al legislador delegado dos objetivos de fondo: atribuir a las regiones y entes locales competencias orgánicas; dotarlas de medios y de instrumentos necesarios para asumir efectivamente la plena responsabilidad de la programación y de la gestión sistemática del territorio y del desarrollo de los entes locales.

Para la elaboración de los relativos decretos delegados se constituyó una Comisión ministerial de estudio presidida por M. S. Giannini. En aquella sede se establecieron las premisas para definir un proyecto orgánico de reforma institucional fundado sobre un correcto análisis de las funciones para «conjuntos orgánicos».

Utilizando los trabajos de dicha Comisión, el Gobierno presentó los textos a la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales. El mecanismo de doble lectura de dicha Comisión previsto por la ley de delegación y los acuerdos político-parlamentarios producidos terminaron por hacer casi vinculantes sus resoluciones.

Los grandes sectores de actividad regional configurados en estos últimos textos normativos eran cuatro: ordenamiento y organización administrativa; ordenación y utilización del territorio; desarrollo económico y servicios sociales. En particular, la tendencia fue la de distribuir las competencias entre Estado y Regiones, también en sectores nuevos no comprendidos en el catálogo del artículo 117 de la Constitución.

En realidad, la presencia regional se presentaba de forma diversa según la materia, oscilando entre relevantes responsabilidades del gobierno de los servicios sociales, de la sanidad y del urbanismo, y modestas atribuciones de gobierno en la economía

y en el ordenamiento del gobierno local. Por primera vez desde el D.P.P. núm. 616, se previó la competencia regional, legislativa y administrativa, para ejecutar las normas de la CEE.

Por otra parte, y a pesar de los espacios abiertos con los citados textos normativos del 1977, las sucesivas leyes marco estatales trazaron una articulación de las relaciones entre el Estado y las regiones que ha alterado el modelo constitucional.

En lugar de establecer los «principios fundamentales» (según la fórmula del art. 117 de la Constitución) dentro de los cuales habría debido operar el legislador regional, dichas leyes han: a) frenado el desarrollo de las regiones a través de la articulación de una legislación detallada e invasiva; b) excluidos, por ser de interés nacional, sectores consistentes de las materias de competencia regional; c) previsto la emanación de directivas gubernativas contenidas en los llamados «actos de dirección y coordinación»; d) multiplicado procedimientos articulados de colaboración consistentes en acuerdos, conciertos, convenios, dirigidos a establecer formas de coordinación entre el centro y la periferia, pero que a menudo han producido numerosos y pesados vínculos microsectoriales.

Las leyes fiscales han construido, por otra parte (no en armonía precisamente con el art. 119 de la Constitución), un sistema de entradas regionales basadas sólo en una pequeñísima parte en las entradas tributarias decididas por las regiones mismas y constituidas, sin embargo, por aproximadamente el 92 por 100 de entradas derivadas de leyes de financiación estatal, lo que equivale a decir de leyes que por cada sector de competencia regional indican de un modo a menudo bastante detallado objetivos y procedimientos.

De esta manera, desde el punto de vista regional, se realizó todo lo que, en la primera mitad de los años setenta, se había realizado con la reforma tributaria, la cual, como sabemos, centralizó la imposición tributaria, sustrayendo así los poderes impositivos más relevantes a ayuntamientos y provincias.

III. UN BALANCE

Al final de esta primera fase de ejecución del ordenamiento regional los esquemas constitucionales estaban ya definitivamente superados: 1) las materias de competencia regional son delineadas por el legislador, en lugar de por el constituyente; 2) los intereses nacionales que deberían haberse establecido como límites a las competencias regionales son transformados en presupuesto de

legitimidad de las competencias mismas (como ya emergía de la jurisprudencia constitucional relativa a las regiones especiales); 3) la repartición vertical entre principios fundamentales y normas de desarrollo se supera por la mayor parte de las leyes-marco; 4) las funciones gubernativas de dirección y coordinación son construidas como límite cada vez más estricto a las competencias administrativas regionales (que el constituyente configuraba sin embargo como «exclusivas») y son progresivamente convertidas en vinculantes incluso para el legislador nacional; 5) se construyen poderes sustitutivos no presentes en la Constitución; 6) se estrecha, como se ha examinado, la autonomía financiera de las regiones.

Un balance de los resultados del ordenamiento regional pone de manifiesto cómo los principales objetivos que las instituciones de las Regiones intentaban realizar, como la programación y la reforma del Estado, no han sido cumplidos e incluso han sido más bien alejados, es decir, puestos en discusión por políticas centralizadoras.

A ello se une que las instituciones de las regiones, aunque teniendo en cuenta las diferencias entre las mismas, no han sido capaces de renovar el sistema político desde abajo, sino que más bien han incluso ampliado los fallos que padece el propio sistema político nacional: degeneraciones clientelares, prácticas de repartición, inestabilidad crónica, dificultad para desarrollar proyectos de alcance general, etc.

Tales sistemas de relaciones entre el centro y la periferia han hecho que incluso el papel de los poderes del Estado se reduzca a cogestionar recursos y competencias con las regiones más que a desarrollar un papel esencial de dirección y de síntesis.

Sobre las regiones, por otra parte, han pesado muchas de las anomalías institucionales italianas: una Administración pública unas veces fragmentada, otras excesivamente unificada y en cualquier caso ineficiente: Ministerios arcaicos no reformados; Comisiones legislativas no sectorializadas; bicameralismo repetitivo; abuso del decreto de urgencia; sistema electoral basado sobre «proporcionalidad y sobre el voto de preferencia»; estructuras arcaicas y confusas en los niveles de gobierno local, etc.

Las regiones han sido por lo tanto constreñidas a compartir espacios y funciones con las viejas estructuras de la Administración central y periférica (y también con un Parlamento no reformado) y con las Administraciones paralelas, los Ministerios, la caja del *mezzogiorno*, las oficinas especiales, etc.

La imagen y la fuerza política de las regiones se debilita progresivamente a lo largo de los años ochenta, y al final de este

período se tendrá la sensación de que se ha reducido y dividido un viejo poder, cuando en su lugar se deberían haber desarrollado eficaces instrumentos de autogobierno de la población local y ágiles estructuras centrales capaces de unificar las ricas articulaciones regionales.

Incluso antes de la irrupción sobre la escena política de la Liga del Norte, que ha inducido a toda la clase dirigente del país a tomar en mayor consideración el fenómeno del regionalismo (o federalismo), los observadores más atentos habían puesto el acento sobre la inadecuación de la estrategia que había caracterizado la fase del proceso de ejecución del regionalismo, que había llevado en la práctica sólo a la desconcentración de funciones y de recursos financieros.

La Ley 142 de 1990, que fijó el nuevo ordenamiento de los municipios y de las Provincias, reconoció algo de espacio al legislador regional pero sustancialmente el ordenamiento de las autonomías municipales y provinciales quedó en la competencia de los órganos centrales del Estado.

Se hacía, pues, necesaria una etapa más avanzada, en la que se impulsara una estrategia que permitiese implicar a todo el conjunto de instituciones centrales y locales.

Si es verdad que formas más profundas de desconcentración regional habrían podido devolver el impulso y agilidad a sobrecargas de instituciones centrales, del Parlamento al Gobierno pasando por la Administración pública, es también verdad que un sistema institucional «débil» marcado por gobiernos de duración media de un año, por mayorías frágiles compuestas por partidos en competencia debido al sistema electoral proporcional, no habría podido convivir con un regionalismo «fuerte».

Así, se tomaba nota de que no era posible ya relanzar las regiones y el sistema de las autonomías denunciando genéricamente el centralismo. Se hacía, pues, necesario desarrollar una estrategia más amplia de reforma política referida tanto al nivel central de gobierno como a los niveles regional y local. Se entendía, en otros términos, que el centralismo y también el efecto de las disfunciones y de las degeneraciones del sistema político regional (y autonómico) no eran la única causa explicativa de tales disfunciones.

IV. LAS PROPUESTAS DE LA LLAMADA «COMISIÓN BOZZI»

Con el agotamiento, a finales de los años setenta e inicio de los ochenta, de la política de solidaridad nacional, se abre camino la exigencia de introducir ajustes constitucionales.

A tal fin fue constituida al inicio de la IX Legislatura una Comisión para las reformas institucionales, que es más conocida por el nombre del que fuera su Presidente, el liberal Aldo Bozzi. No obstante la dificultad del ambiente político del momento, esta Comisión consiguió establecer un paquete de reformas que tenía como base los siguientes presupuestos: hacer funcionar mejor la I.^a República sin pasar a una II.^a República, manteniendo al mismo tiempo las líneas esenciales de la forma de gobierno parlamentarias.

Las propuestas de la Comisión incluían también la revisión de algunas de las normas del Título V de la Constitución, asegurando sobre todo un sistema de fuentes más claro y ordenado, reforzando al mismo tiempo la autonomía regional y el poder de dirección del Estado (lo que, por otra parte, iba en la línea de las propuestas de las regiones que la Comisión recibió —si bien la propia Comisión subrayó que no había tenido tiempo de profundizar en tales aspectos de la reforma—).

El punto central del proyecto es la redefinición de los ámbitos de intervención regional, sobre todo a través de la reescritura de las materias de competencia legislativa regional que se resuelve a través de su incremento y de la agrupación de los cuatro sectores orgánicos ya individuados por el D.P.R. núm. 616 de 1977.

En segundo lugar, y haciéndose una elección en la que son evidentes las motivaciones, el ejercicio de la potestad legislativa regional se subordina a los principios fundamentales expresamente establecidos en las leyes del Estado.

En la misma lógica de fondo se colocan después las provisiones relativas a la programación y a la administración regional. Se da lugar, por tanto, al establecimiento de los niveles de programación anticipada del artículo 11 D.P.R. 616/1977, mientras que la administración regional se desengancha de la regla del paralelismo con la legislación (adquiriendo de este modo un potencial expansivo ulterior), pero simultáneamente al reconocimiento, operado al nivel de normativa constitucional, de las funciones estatales de dirección y coordinación.

El Informe de Conclusiones de la Comisión (por otra parte, rápidamente olvidado), demuestra la tentativa de avanzar por un

camino adecuado pero, todavía de forma más clara, los límites derivados de la falta de maduración del debate público.

V. LA TRANSICIÓN POLÍTICA

El momento adecuado, sin embargo, llegó sólo en concomitancia con el movimiento para la reforma política, que fue posible por el declive de los partidos históricos y por la iniciativa de los referendos electorales.

El debate sobre el regionalismo, en realidad, se retomó con vigor al final de los años ochenta bajo el impulso de múltiples factores, todos ellos estrechamente conectados.

Fueron determinantes el éxito de la Liga del Norte y la crisis de los tradicionales partidos, que habían hasta aquel momento asegurado las formas centralistas de la mediación política.

Tres factores fueron fundamentales en el advenimiento de la crisis de los partidos tradicionales: sobre todo, en junio de 1991, el éxito del primero de los dos referendos nacionales, que demolieron el viejo sistema electoral proporcional; segundo, la acción de la justicia, que, desde la primavera de 1992, con la explosión de *tangentopoli*, arrojará luz sobre la pesada y difusa corrupción de la clase política y económica; y, finalmente, el referendo electoral de abril de 1993 y la puesta en marcha de un sistema electoral parcialmente mayoritario.

El éxito electoral del movimiento «liguista» contribuyó particularmente a relanzar la «cuestión regional»; la Liga del Norte había puesto el acento en las motivaciones de carácter económico y político-institucional, protestando contra la iniquidad de un sistema de imposición fiscal y de gasto público que favorecía a un sur «parásito» a costa del rico norte e insistiendo sobre la necesidad de una estructura federal del Estado (se ponen en segundo plano las primeras reivindicaciones basadas sobre una presunta diversidad histórica y étnica del pueblo del norte).

De este cambio de clima fueron expresión los proyectos de reforma elaborados en sede parlamentaria por la Comisión De Mitterrand-Iotti, constituida con la convicción de que era útil afrontar un amplio y profundo proceso de reforma de la Constitución, pero que se vio afectada, en el curso de los trabajos, por la crisis de legitimación que, como se ha dicho, había mientras tanto afectado al sistema italiano en su conjunto. Una vez producidos los referendos electorales, en realidad, la XI legislatura continuará sólo el tiempo necesario para aprobar las nuevas leyes electorales de la Cámara y del Senado para después volver de nuevo a votar,

haciendo así vano todo el trabajo realizado en la Comisión bicameral.

VI. EL PROYECTO DE LA LLAMADA «COMISIÓN DE MITTA-IOTTI»

La primera tentativa de superación de la lógica del Título V de la Constitución es, pues, el proyecto elaborado y aprobado en el Parlamento por la Comisión bicameral para las reformas institucionales, presidida inicialmente por el Excmo. Ciriaco de Mitterrand al que siguió el Excmo. Nilde Iotti. La Comisión, constituida en septiembre de 1992, y sucesivamente disciplinada a través de la Ley constitucional del 6 de agosto de 1993, tenía como objetivo el de elaborar un proyecto orgánico de reforma de la parte II de la Constitución italiana. Después de la aprobación del articulado por parte de la misma Comisión el proyecto pasó oficialmente a las dos ramas del Parlamento (11 de enero de 1994), justo una semana antes de que se disolvieran las Cámaras.

La innovación más importante se refiere a los criterios de repartición de la competencia legislativa entre Estado central y Regiones. Se realiza, en realidad, una inversión del mecanismo actualmente diseñado en la Constitución, en su artículo 117. Mientras este último enumera las competencias regionales dejando el resto al Estado, el proyecto prevé que el Estado tenga competencia exclusiva en las materias enumeradas y que en todas las demás materias la competencia sea atribuida a las regiones. De esta forma se invierte el procedimiento lógico seguido por el constituyente de no individuar materias reservadas al Estado, puesto que lo que se propone es reformar el Estado mismo a través de la individuación de las funciones que es necesario hacer desarrollar a nivel central, de forma que el Estado se refunda antes que las regiones.

Tal solución había sido recomendada en el curso de la investigación sobre las «formas de gobierno regional», promovida por la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales y medidas de federalismo fiscal, con la finalidad de realizar una revisión de la forma de gobierno regional y una nueva Ley electoral para la elección de los Consejos regionales (intervención del Presidente Barbera en la sesión del 20 de febrero de 1991).

Según el diseño de la Comisión para la reforma, la competencia legislativa de las regiones puede ser de dos tipos: exclusiva en materias enumeradas y concurrente en todas las demás ma-

terias no específicamente atribuidas a la competencia exclusiva del Estado o de las regiones. En las materias atribuidas a la competencia exclusiva de las regiones, el Estado puede establecer las normas «uniformizadoras» relativas a los derechos fundamentales de los ciudadanos (en analogía con lo que se prevé en el art. 72 de la Constitución alemana), mientras que en las materias sobre las que la competencia residual pertenece a las regiones el Estado puede, a través de ley orgánica, establecer los principios fundamentales a los cuales el legislador regional puede atenerse. Pero la ley orgánica —y éste es el punto relevante— tiene por destinatarias sólo las regiones, y por tanto no puede establecer reglas para la generalidad de los ciudadanos.

También en lo que se refiere a la atribución de las competencias administrativas, el reforzamiento del papel de las regiones es evidente: de hecho, la competencia administrativa pertenece con carácter exclusivo a las regiones, exceptuadas las materias atribuidas de forma exclusiva al Estado. Es también competencia de las regiones definir cuáles de estas competencias deben ser atribuidas a las provincias y municipios.

El sistema financiero y fiscal está organizado sin, sin embargo, innovar incisivamente en el artículo 119 de la Constitución, reconociendo «entradas tributarias propias» a las regiones acompañadas de un «fondo perecuativo» gestionado por el Estado, utilizado según parámetros fijos determinados por la Constitución. Está previsto además que el Estado central pueda asignar a las regiones ulteriores recursos para inversiones específicas.

No se prevé ninguna participación de las regiones en la formación de los órganos centrales del Estado; el Parlamento, aun siendo bicameral, continúa siendo elegido «sobre bases regionales», pero sigue siendo, en sustancia, representativo del pueblo italiano considerado como unidad. Teniendo en cuenta que se prevé una cláusula según la cual el Estado puede intervenir para salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos, esta estructura del Parlamento habría dejado un papel relevante al Tribunal Constitucional en la definición de los casos para los cuales aplicar este criterio.

En lo que concierne a las relaciones entre las regiones y los ordenamientos de Derecho internacional, cada decisión relacionada con esta materia es pospuesta a aquello que el legislador nacional establezca en el futuro.

El texto en cuestión consiente, sin embargo, a las regiones la conclusión de acuerdos infrarregionales, en materias comprendidas entre aquellas atribuidas a la competencia exclusiva de las mismas (era ésta la máxima apertura operada por la Comisión

en relación con la cuestión de las «menos-regiones», entre las cuales figura la Padania, planteada por la Liga Norte).

El modelo previsto por la Comisión bicameral se caracteriza además por la posibilidad reconocida a las regiones de decidir su forma de gobierno y su ley electoral, renunciando a su definición en sede nacional (más natural en una fase de transición política).

Éste es, por tanto, un proyecto que, en su conjunto, confirma la elección regionalista operada por la Constitución de 1948, pero que pone reparo a la timidez del texto constitucional a este respecto.

VII. LA LIGA NORTE EN EL GOBIERNO Y EL PROYECTO ELABORADO POR LA LLAMADA «COMISIÓN SPERONI»

Entre finales de 1993 y el inicio de 1994, la Liga Norte parece ofrecer, si exceptuamos algún gesto táctico y provocador del líder Bossi, que de vez en cuando amenaza con la «secesión», la imagen de una formación política potencialmente antisistema, llegando incluso, en la primavera de 1994, a ser partido de gobierno gracias a la alianza en el así llamado «Polo de las libertades» con la nueva formación política creada por Silvio Berlusconi, con el doble objetivo de proponer una referencia a la opinión pública moderada y de utilizar los consensos de forma agregada con una parte de la derecha hasta el momento tenida por no susceptible de entrar en coalición con otras formaciones políticas. Es en torno a estos hechos, entre otros, en donde hay que buscar las causas de algunas rápidas conversiones al federalismo por parte de diversas fuerzas políticas italianas, tanto de derecha como de izquierda.

Bajo la iniciativa del Ministro para la Reforma Institucional, el senador de la Liga Norte, Francesco Speroni, se estableció un Comité de estudio sobre las reformas institucionales, electorales, y constitucionales, nombrado por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 14 de julio de 1994, con el encargo de preparar un texto que pudiese servir como diseño de ley gubernativa.

El proyecto, elaborado por el Comité (como resulta del Informe Final, publicado por la Presidencia del Consejo de Ministros —dept. de reforma institucional—, Instituto Poligráfico del Estado, Roma, 1995), sufre de su naturaleza de compromiso entre concepciones muy diversas, de tal forma que se mantiene,

más allá de las fórmulas, dentro de un esquema más regionalista que federalista.

Probablemente, la tentación de hacer convivir dentro de un único marco normativo tendencias contrapuestas, ha conducido a la elaboración de un proyecto que apunta hacia un sustancial reforzamiento de todos los sujetos periféricos actualmente previstos, municipios y provincias comprendidas.

Las normas en materia de distribución de la competencia administrativa entre el Estado, Regiones, municipios y provincias parecen inspiradas en este modelo; y lo mismo se puede decir de las normas relativas a la financiación regional y local, en la parte en la que se mantiene la transferencia estatal como fuente principal de la financiación regional, y de las normas que disciplinan, en régimen ordinario, las modificaciones territoriales de las regiones.

Otras provisiones, al contrario, ponen de relieve una más marcada orientación hacia un tipo de regionalismo fuerte: así, por ejemplo, en lo que se refiere al criterio de reparto de las competencias legislativas entre el Estado y las regiones, con el reconocimiento de un amplísimo ámbito de competencia en favor del legislador nacional; igualmente, las indicaciones en materia de actividad supranacional dan a las regiones un papel relevante.

Particularmente elaborada parece la construcción de la segunda Cámara con un modelo que recuerda bastante al del *Bundesrat* alemán. De hecho, se prevé la transformación del Senado en Cámara de las regiones y de los entes locales, o, más simplemente, en Cámara de las regiones. Los representantes regionales y locales son elegidos «de forma no directa» por los respectivos Consejos (en la primera propuesta), o bien son nominados (y revocados) por los gobiernos regionales. ●

Todo esto dentro de un marco de reforma de la estructura nacional de gobierno basado sobre dos modelos presentados de forma alternativa: uno de tipo «semipresidencialista», el otro basado sobre la «elección directa del primer ministro».

El texto no ha tenido consecuencia alguna, ya que fue presentado al Presidente del Consejo justamente el día mismo en que el Gobierno presentó la dimisión ante las Cámaras.

Igualmente, no ha llegado a puerto un proyecto de reforma del artículo 122 de la Constitución presentado por el mismo Ministro que preveía la elección popular por sufragio directo del Presidente de la región y la introducción del Colegio uninominal mayoritario para la elección de los Consejos regionales. Después de la dimisión del gobierno Berlusconi y la formación del gobierno Dini, a pocas semanas de distancia de la renovación de

los Consejos regionales, era aprobada la Ley de 23 de febrero de 1995, núm. 43, que ha previsto un sistema proporcional con «premio a la mayoría» y la «designación popular» del Presidente de las regiones.

VIII. LOS PROYECTOS DE REFORMA ENTRE «REGIONALISMO» Y «FEDERALISMO»

El relanzamiento del regionalismo italiano se produce, por tanto, sobre la base de diversos factores. En particular, la crisis de eficiencia de las instituciones tradicionales de gobierno se acompaña de la toma de conciencia de que los procesos de globalización económica demandan instituciones capacitadas para secundar el dinamismo de las pequeñas y medianas empresas (también llamadas «empresas en redes»).

Pero el debate sobre la reforma del Estado se desarrolla en estos últimos años con tonos unas veces enfáticos, otras prudentes, y sobre todo en medio de una gran confusión conceptual y terminológica.

Ello se refiere en particular al uso, a menudo impropio, del término «federalismo», que se utiliza con varios significados y en contextos diversos: «federales» se autodenominan los proyectos de reforma de la Liga (elaborados varias veces antes de que la Liga asumiese posiciones secesionistas) que se remiten a una solución institucional de tipo confederal. También de corte federal es la reforma fiscal auspiciada por Giulio Tremonti, Ministro de Hacienda del Gobierno Berlusconi, dirigida a mantener el Estado unitario pero también a reconocer al mismo tiempo poder de imposición fiscal en favor de los entes locales.

De federalismo también hablan a menudo los Alcaldes de importantes ciudades y la Asociación de los Municipios italianos para aumentar las competencias y poderes de los Ayuntamientos, haciendo mención del principio de subsidiariedad, palabra que se ha convertido en otro *passé-partout*.

El federalismo oscila así entre la robusta soberanía de las tres repúblicas previstas en el proyecto de Miglio, y la genérica autonomía de los ocho mil municipios italianos del transversal partido municipalista. Por tanto, la definición de los protagonistas institucionales de la construcción federal es más bien rica: Repúblicas, Cantones, Macrorregiones, ciudades metropolitanas, municipios, provincias, entes locales en general, etc.

Otro de los puntos débiles en el debate italiano reside en que no se hace una distinción entre «federalismo» y «Estado federal».

El primer término hace alusión a una orientación político-cultural; el Estado federal es, sin embargo, un *status*, un resultado organizativo de un proceso de unificación.

La historia de los Estados federales nos enseña que este proceso se origina con la colaboración intensa entre Estados soberanos y continúa después del nacimiento de las organizaciones federales mediando una afirmación cada vez más clara del principio federal. Pero el haber dado vida a un Estado federal no agota la fuerza propulsiva hacia un proceso progresivo de unificación política: basta pensar en las intervenciones de las Administraciones democráticas de Washington para la tutela de los derechos civiles o la construcción del llamado «Estado de Bienestar» o en las intervenciones de los gobiernos federales de Alemania para el control de la coyuntura económica. Siendo el proceso federal el fruto de una acción centrípeta (si no centralizadora) y no centrífuga, por rigor lógico (e histórico) el Estado italiano puede convertirse en un Estado federal sólo operando una secesión artificial con el objetivo exclusivo de convertirse justo después en una federación formal constituida por los mismos Estados nacidos de la secesión.

Precisamente porque el federalismo es un proceso de unificación, se tienen, en realidad, poquísimos ejemplos de Estados unitarios convertidos en federales: aparte de algún Estado que se ha convertido en federal después de la superación de una situación inicial de dominio colonial (Canadá, Brasil, México), se registra sólo algún reciente ejemplo europeo, en concreto dos: Checoslovaquia, que de Estado unitario pasó, en pocos meses, a constituir un Estado federal para después escindirse definitivamente, el 1 de enero de 1993, en dos Estados, la República Checa por un lado (Bohemia y Moldavia) y la República de Eslovaquia por el otro. El otro caso es Bélgica; proceso todavía no concluido en el que la federación entre valones y flamencos supone no sólo dos entidades nacionales diversas, sino también dos comunidades diferentes y situadas en el territorio.

En ambos casos estamos más ante un proceso guiado de disolución, que evite los conflictos étnicos que han tenido lugar durante tanto tiempo en otras partes de Europa, que ante un auténtico proceso de federalización.

Pero la referencia a los principios federales es hoy en día bastante difuso en el debate político italiano y parece referirse, como mucho, a la asunción en el ordenamiento italiano de principios propios del federalismo (por ejemplo, la inversión de la competencia, la autonomía impositiva, la Cámara regional), más que al establecimiento de un proceso de efectiva construcción

de un Estado federal, fruto de la unificación de varios Estados federales.

Los temas conectados a las reformas institucionales se sitúan fundamentalmente, en la fase actual, en dos niveles distintos de intervención; por un lado, tenemos, como se ha subrayado, el nivel de la revisión de la segunda parte de la actual Constitución (confiada a la Comisión bicameral para la reforma constitucional constituida por Ley constitucional núm. 1 de 24 de enero de 1997); por otro, se están poniendo en marcha reformas que deben desarrollarse en el actual marco constitucional (llamadas «a Constitución vigente»).

Sobre este segundo aspecto se ha desarrollado, particularmente en relación con el presupuesto de 1997, un amplio proceso de transformación de nuestro ordenamiento jurídico a través de la legislación ordinaria, destinado a incidir de forma sensible sobre la organización y sobre la actividad de las administraciones locales.

Así, las nuevas disposiciones sobre el «adelgazamiento» (Ley núm. 127/1997 de «Medidas urgentes para la racionalización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y de control»; y, muy en particular, la reciente Ley Bassanini núm. 59/1997, de «delegación al gobierno para la atribución de funciones y tareas a las regiones y entes locales, para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa».

Es en esta ley, en realidad, en donde se establece un amplio proceso de desconcentración de las funciones administrativas en favor de las regiones y de los entes locales, que se propone recalcar, por otra parte, los modos de articulación de la distribución de las funciones entre el centro y la periferia propios de un Estado federal no sin forzar más de una vez el propio texto constitucional.

Se trata, sin embargo, de una delegación caracterizada por una elevadísima amplitud y flexibilidad en la limitación del objeto y en la indicación de los criterios directivos; por otra parte, y debido precisamente a los amplios márgenes de discrecionalidad del legislador delegado, una correcta valoración del efectivo impacto de estas provisiones sólo será posible una vez que éstas hayan sido ejecutadas.

Ante un panorama tan complejo y denso de problemas, se ponen en marcha los trabajos de la Comisión bicameral, constituida por Ley constitucional núm. 1/1997, llamada a realizar la difícil tarea de encontrar soluciones institucionales que en el estado actual son todavía difíciles de pergeñar (nos parece significativo en este sentido mencionar el proyecto elaborado por las regiones y presentado por la Comisión bicameral).

