

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL REGIONALISMO ITALIANO

**Antonio D'Atena**

Catedrático de Derecho Constitucional

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" y director del Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"

SUMARIO: 1. La reforma del título V de la Constitución. – 2. Dos errores iniciales: las macroregiones y el Estado hiperligero. – 3. Las técnicas constitucionales de distribución de competencias. – 4. El tema de la subsidiariedad. – 5. La nueva articulación de las competencias legislativas. – 6. La administración y la superación del principio del paralelismo de las funciones. – 7. La nueva disciplina del régimen financiero. – 8. La eliminación del control estatal de los actos regionales. – 9. Las regiones con autonomía especial. – 10. La segunda Cámara y los vínculos cooperativos. – 11. La nueva disciplina de la autonomía estatutaria de las regiones con autonomía ordinaria. – 12. Entre la puesta en práctica de la Constitución enmendada y las nuevas reformas constitucionales. – 13. Bibliografía. – *Resum-Abstract.*

---

## 1. La reforma del título V de la Constitución

La reforma constitucional del regionalismo italiano fue realizada en el transcurso de la XIII legislatura (1996-2001) mediante tres leyes constitucionales: la Ley constitucional n. 1/1999 (referida a la autonomía estatutaria y a la forma del gobierno de las regiones con autonomía ordinaria); la Ley constitucional n. 2/2003 (que ha aplicado una disciplina análoga a las cinco regiones con autonomía especial: Sicilia, Sardegnia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia) y la Ley constitucional n. 3/2001 (que ha completado la reforma del título V de la Constitución –dedicado a las autonomías territoriales– concluyendo el recorrido iniciado por la Ley constitucional n. 1/1999).

En lo que respecta específicamente a la reforma del título V, merece ser destacado de modo previo que la finalidad de la revisión –tal como fuera proclamado por la mayor parte de las fuerzas políticas– fue la de sustituir el regionalismo diseñado en 1947 por la Asamblea constituyente por un sistema de tipo federal.

Esta decisión es debida a dos razones: la reconocida crisis del regionalismo italiano y la convicción de que el mismo era inadecuado para dar respuesta a las demandas de autonomía expresadas por algunas de las áreas económicamente más desarrolladas del país. En relación con este último motivo –el más delicado, desde un punto de vista político– la base de la que se partía era la de considerar que el federalismo puede tener la capacidad de absorber ciertas tensiones que, de lo contrario, podrían ser susceptibles de poner en peligro la unidad nacional.

## **2. Dos errores iniciales: las macroregiones y el Estado hiperligero**

La decisión de cambiar el rumbo introduciendo un elemento de discontinuidad con el regionalismo originario ha contribuido a centrar la atención, más que sobre la experiencia ya madurada, sobre los modelos generales que, como veremos, no siempre pueden confrontarse con los previstos en el Derecho comparado.

Esta observación vale, sobre todo, respecto del primer modelo que fue tomado en consideración inicialmente (pero dejado de lado en los debates sucesivos): se trata del modelo basado en las macroregiones. Con base en el mismo, las 20 regiones originarias deberían haber sido sustituidas (o, al menos, ser complementadas) por entidades mayores, resultantes de su agrupación territorial. Teniendo en cuenta la hipótesis más radical, tales entidades no deberían haber superado el número de tres.

La cuestión subyacente a esta orientación radicaba en que los originarios entes regionales no alcanzaban, en términos de territorio y de población, la masa crítica necesaria para el ejercicio de los poderes que se deberían haber devuelto a las entidades subestatales a consecuencia de la reforma.

Se trataba, sin embargo, de una idea que carecía de fundamento, tal como ponen de manifiesto los dos Estados federales geográficamente más cercanos a Italia, como son Austria y Suiza, que –pese a su reducida extensión territorial– se hallan divididos respectivamente en 9 *Länder* y 26 Cantones.

Pero esto no es todo. La operación prevista por tales proyectos presentaba una orientación marcadamente jacobina. En efecto, los artífices de las macroregiones se proponían hacer derivar los nuevos entes desde arriba, confiando la creación de los mismos a un acto de imperio del legislador constitucional, lo cual –como es evidente– supone el riesgo de la creación de entidades artificiales a las que no se correspondan grupos sociales suficientemente homogéneos (agrupados por la propia identidad cultural). Se trata de un riesgo de no poca importancia. En efecto, es común la opinión según la cual sólo las divisiones territoriales dotadas de un fundamento antropológico-cultural pueden dar vida a un federalismo y a un regionalismo sólidos y vitales (piénsese, v.gr., en las reflexiones de Peter Häberle sobre este particular).

Para evitar estas consecuencias, los proyectos de agrupación de las regiones deberían haber previsto una vía diversa: la de la auto-identificación de las comunidades desde abajo. Por otra parte, ésta constituye la vía sabiamente indicada por el art. 132 de la Constitución italiana, que, recogiendo una orientación proveniente de la tradición regional española, preveía (y prevé) la participación de los municipios y de las asambleas regionales interesadas, así como el referéndum de la población.

Otro modelo que ha sido afortunadamente archivado durante los debates a que dio lugar la reforma aquí comentada es el que podría denominarse “de las cuatro competencias”. Se fundaba en la idea de que, en un ordenamiento de tipo federal, el Estado central debe ocuparse exclusivamente de cuatro cosas: la defensa, la justicia, la representación exterior y la moneda (o bien, retomando la metáfora comúnmente usada: la espada, la toga, el sombrero de tres picos y la bolsa). Sin embargo, esta tesis no puede considerarse provista de fundamento, ya que en ninguno de los Estados realmente federales, la Federación tiene poderes tan exigüos. Ello encuentra –como es sabido– una significativa confirmación en la Constitución de los Estados federales europeos de mayor tradición: Suiza, Alemania y Austria. En efecto, estas Constituciones enumeran entre las competencias asignadas a la Federación (a título exclusivo o concurrente), materias tales como la expropiación, la protección de los consumidores, la circulación con automóviles, la promoción de la cinematografía, el comercio de alimentos, las cámaras de comercio, los precios fijados por la administración, el procedimiento administrativo, los trasplantes de órganos, la maternidad y la infancia, la quiebra, etc.

Corresponde destacar el carácter capital que adquiere esta cuestión. En efecto, es evidente que si las materias que comprometen intereses unitarios y no fraccionables no son reservadas al nivel central, se corre el riesgo de ver comprometida la posibilidad de constituir, en torno a un núcleo suficientemente consistente de derechos, una ciudadanía común (poniéndose, de esta manera, en peligro la unidad política del país).

### **3. Las técnicas constitucionales de distribución de competencias**

Mayor recorrido ha tenido, en cambio, la reflexión sobre las técnicas a utilizar en la distribución de competencias entre el centro y la periferia que ha hecho necesaria durante el proceso la confrontación con las diversas soluciones que podemos hallar en el Derecho comparado.

En este terreno, la alternativa que se ha perfilado en el curso del proceso de reforma se ubica entre el modelo federal clásico y el modelo autonómico español que, sin perjuicio de otros intermedios, representan dos visiones invertidas. Sobre la base del primero –como es sabido– las competencias enumeradas corresponden al Estado central, mientras que la competencia general corresponde a las entidades subestatales (*Länder*, Cantones). Sobre la base del segundo, en cambio, las Comunidades Autónomas son titulares de las competencias asumidas por sus Estatutos en el marco de lo que les permite la Constitución.

El segundo modelo era más cercano al acogido por la Constitución italiana de 1947 (estructurado sobre la base del principio de la enumeración de las competencias regionales). Sin embargo, éste se diferencia de aquél por un aspecto esencial: con el criterio español cada Comunidad Autónoma está dotada de las competencias previstas y asumidas por el respectivo Estatuto de Autonomía (competencias que no tienen por qué coincidir necesariamente con las asumidas por otras Comunidades).

Fue precisamente esta particularidad la que llevó a acordar, en líneas generales, la preferencia por el modelo federal. Según el sistema español, la restricción que las competencias estatales experimentan por efecto de la asunción de poderes por parte de las Comunidades

no tiene lugar necesariamente de manera uniforme en todo el territorio nacional, sino de manera regionalmente diferenciada, dependiendo de la calidad y cantidad de competencias de que cada una de las Comunidades está, respectivamente, dotada por obra de su Estatuto.

Debe, sin embargo, precisarse que el modelo federal no ha sido empleado por la Ley constitucional n. 3/2001 en su versión más rigurosa. Ello se desprende tanto del mantenimiento de la categoría de las regiones con autonomía especial como de la previsión (sobre la que nos detendremos más adelante) de que también a las regiones ordinarias se les pueden reconocer "formas y condiciones particulares de autonomía".

#### **4. El tema de la subsidiariedad**

Otro elemento que se ha impuesto con fuerza en el debate que dio origen a la reforma aquí analizada ha sido el de la subsidiariedad. En efecto, desde el primer proyecto se previó la codificación del mencionado principio en la Constitución disponiéndose que, a los fines de la distribución de las funciones y de las tareas, debería darse preferencia a los ámbitos institucionales o sociales más cercanos a los ciudadanos.

En la última versión (la de la Ley constitucional n. 3/2001), las remisiones al mencionado principio son dos:

– La primera se refiere al principio de subsidiariedad en sentido vertical que es usado como criterio de distribución de las funciones administrativas de los entes territoriales (Art. 118, párrafo 1: "Las funciones administrativas son atribuidas a los Municipios salvo que, para asegurar el ejercicio unitario, sean conferidas a las Provincias, a las Ciudades metropolitanas, a las regiones o al Estado, con base en los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación.").

– La segunda se refiere, en cambio, al principio de subsidiariedad en sentido horizontal, el cual se expresa a través de la norma que impone, en general, a los entes territoriales el deber de favorecer "la autónoma iniciativa de los ciudadanos, de manera particular o asociada, para el desarrollo de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiariedad" (Art. 118, párrafo 4).

La importancia de esta regulación no puede pasar desapercibida. Gracias a ella, en el plano del Derecho positivo, se ha recuperado la riqueza axiológica del principio que no puede ser considerado sólo como una simple técnica de distribución del poder entre instancias institucionales homogéneas, como es el caso de los entes territoriales (todos ellos ligados al sufragio universal y a la mediación de los partidos políticos). En efecto, con él se pretende también dar respuesta –como lo demuestran sus raíces históricas (desde la doctrina social de la Iglesia a las elaboraciones liberales y llegando hasta la tradición del federalismo)– a otra cuestión capital: la de los límites de la actuación del Estado. En este ámbito se incluye también –entre otros– el tema crucial de las relaciones entre Estado y mercado.

## **5. La nueva articulación de las competencias legislativas**

Pero no es sólo por la enunciación expresa del principio de subsidiariedad que la nueva disciplina se aparta del diseño originariamente delineado por la Constitución italiana ya que, en realidad, puede decirse que no existe parte de tal diseño que no haya sido tocada –de manera más o menos profunda– por la reforma aquí analizada.

Una primera innovación de tipo radical se refiere –como ya hemos anticipado– al uso de la técnica de la enumeración en materia de competencias legislativas. En efecto, la nueva regulación –a diferencia de la precedente (y de lo que habitualmente sucede en los Estados regionales)–, reconoce al Estado competencias “enumeradas” y a las regiones la competencia general. En particular, el nuevo art. 117 atribuye:

– al Estado, la competencia exclusiva en las materias mencionadas en el párrafo 1;

– al Estado y a las regiones, la competencia denominada por la Constitución “concurrente”, fundada en un reparto de tipo vertical, gracias al cual al Estado le corresponde la fijación de los principios fundamentales, y a las regiones establecer las normas particulares (párrafo 3: “En las materias de competencia concurrente corresponde a las regiones la potestad legislativa, con excepción de la determinación de los principios fundamentales, reservada a la legislación del Estado”);

– y por último, el nuevo art. 117 atribuye a las regiones la competencia residual, referida a “toda materia no reservada expresamente a la legislación del Estado” (párrafo 4).

El carácter revolucionario de la innovación no precisa ser subrayado. A causa de la misma, en efecto, cae la general presunción de competencia en favor del legislador estatal cuya potestad ya no se configura como regla, sino como excepción.

Pero no es eso todo. En la cláusula residual, a las regiones les es reconocida una competencia de tipo tendencialmente exclusiva. Una competencia, por tanto, que no debe confundirse con las competencias a veces impropriamente llamadas exclusivas de las regiones especiales, las cuales encontraban –y encuentran todavía, en la medida en que sobreviven– ciertos límites en decisiones atribuibles al legislador estatal. Límites que son, en particular, el de los principios generales del ordenamiento y el de las grandes reformas económico-sociales del Estado.

Lo que no permite considerar la competencia contemplada en el art.117, párrafo 4, como exclusiva a todos los efectos, son las competencias finalísticas (o transversales) del Estado. Nos referimos a los numerosos casos en los que la Constitución identifica la competencia legislativa estatal a través de la enunciación, no ya de las correspondientes materias, sino de las finalidades que deben ser alcanzadas. Ello se da –por ejemplo– en relación con la protección de la competencia, la protección del medio ambiente y del ecosistema, o la garantía de los niveles esenciales de las prestaciones que se deben asegurar unitariamente en todo el territorio nacional. Las competencias así definidas ponen al legislador central en condiciones de penetrar en los ámbitos contemplados por la cláusula residual, vinculando a los legisladores regionales o, incluso, arrebatándoles la competencia.

## **6. La administración y la superación del principio del paralelismo de las funciones**

No menos profundas han sido las innovaciones que la reforma ha introducido en materia de relaciones entre las funciones legislativas y ejecutivas. En efecto, el nuevo texto decreta la superación del principio del paralelismo de las funciones previsto por la vieja disci-

plina constitucional. Según dicho principio, las funciones ejecutivas correspondían al mismo ente que había sido llamado al ejercicio de las funciones legislativas.

La reforma ha acogido, en cambio, el principio que podríamos llamar de la disociación; las funciones ejecutivas, como regla, están asignadas a entes diversos de aquellos que son titulares de las potestades legislativas en las mismas materias. En particular, mientras la legislación corresponde al Estado y a las regiones, las funciones ejecutivas están, en principio, asignadas a los municipios; los cuales, con base en la nueva regulación, resultan titulares de una competencia ejecutiva general (análoga a la competencia legislativa general, atribuida –como se ha visto– a las regiones).

La atribución a los municipios de la competencia ejecutiva general constituye uno de los aspectos más discutidos de la reforma, si bien se intenta mitigar el carácter drástico de la regla (cuya aplicación mecánica podría llevar a consecuencias absurdas), mediante la previsión de que la misma puede ser derogada por ley ordinaria (estatal o regional).

Para superar la crítica según la cual gracias a dicha posibilidad de derogación se terminaría vaciando de contenido la competencia general de los municipios, la Ley constitucional n. 3/2001 ha intentado circunscribir el poder derogatorio reconocido al legislador ordinario, guiando y condicionando su ejercicio. Así, el art. 118, párrafo 1, prevé que la sustracción de las funciones ejecutivas correspondientes a los municipios en virtud de la cláusula general debe ir encaminada a “asegurar el ejercicio unitario” de las mencionadas funciones, agregando que las leyes dirigidas a tal fin deben ser adoptadas “sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación”.

Al día siguiente de entrar en vigor la reforma no se podía prever si estas condiciones iban a poder cumplir con su función y si se iba a producir la justiciabilidad de las mismas incluso ante la Corte Constitucional. Hay que mencionar, sin embargo, que la Corte constitucional, a partir de la Sentencia 303/2003, ha optado decididamente por la respuesta afirmativa insistiendo en el carácter obligatorio del respeto al principio de subsidiariedad. De esta manera quedaría conjurado el riesgo, temido por algunos, de que toda la regulación de las funciones ejecutivas resultara desconstitucionalizada, procedién-

dose al reconocimiento a la ley ordinaria de la "competencia de la competencia".

## **7. La nueva disciplina del régimen financiero**

También resulta profundamente novedosa la reforma introducida en materia de disciplina financiera de las regiones, en cuya elaboración el mayor esfuerzo realizado por el legislador constitucional ha sido el de circunscribir y limitar los amplísimos márgenes dejados a la legislación ordinaria del Estado por la Constitución de 1947 (art. 119, texto originario).

En esta línea se sitúa, ante todo, la norma según la cual los tributos "propios" son "establecidos y aplicados" –al igual que los ingresos "propios"– por los entes territoriales. De esta manera la reforma constitucional pretende reaccionar contra la lectura habitual del texto anterior de la norma, lectura en virtud de la cual la regulación de los denominados tributos "propios" no era regional sino estatal, sólo que en los tributos "propios" se reconocía a las regiones la facultad de determinar los tipos aplicables en sus respectivos territorios (siempre dentro de los rigurosos límites fijados por el Estado).

En la misma línea se colocan, además, algunas previsiones dirigidas a delimitar la discrecionalidad del legislador estatal. Piénsese, v.gr., en aquella en virtud de la cual la equiparación financiera (a la que se destina un fondo no condicionado) debe vincularse a un elemento objetivo: la "capacidad fiscal" de los territorios que se beneficiarán con ella. De esta manera, la nueva disciplina constitucional no sólo quiere introducir un elemento de justicia distributiva, sino también responsabilizar a las regiones, penalizando a aquellas que no logren obtener de su respectiva población los recursos tributarios que deben estar en condiciones de asegurar.

## **8. La eliminación del control estatal de los actos regionales**

Otro elemento fuertemente innovador de la reforma del año 2001 se da en materia de control estatal de los actos regionales. Debe recordarse previamente, que la previsión del control estatal sobre las

regiones ha constituido históricamente uno de los elementos más característicos del regionalismo italiano. Dicho control se relaciona con la influencia que sobre nuestra Asamblea constituyente ha ejercido la precedente legislación municipal y provincial. A esta influencia puede adscribirse la decisión de subordinar la eficacia de los actos de las regiones a un control ejercitado por órganos del Estado.

Más allá de las diferencias entre ellos, todos los controles estatales sobre los actos de las regiones previstos por la Constitución de 1947 resultaban unidos por dos características:

- por hacer referencia (al menos potencialmente) a la generalidad de los actos regionales (es decir, a los estatutos, leyes, reglamentos y actos administrativos);
- por no restringir su alcance sólo a la legalidad, sino extenderse (incluso con diversos efectos) a la oportunidad de los mismos.

De ahí su configuración como instrumentos dirigidos a garantizar no sólo el respeto de la legalidad, sino incluso la salvaguardia de los intereses nacionales.

Es por ello por lo que podemos concluir que, en este ámbito, la reforma no podía ser más radical: ha dispuesto el archivo definitivo de los controles estatales (y de la concepción general sobre la que se fundaban). Para darnos cuenta de lo que ello significa es suficiente observar las innovaciones introducidas en esta materia por las leyes constitucionales n. 1/1997 y 3/2001. Así, mientras la primera ha eliminado la aprobación estatal de los estatutos regionales sustituyéndola por una (eventual) aprobación a través de un referéndum por parte de la población de la Región, la segunda ha cancelado el control gubernamental sobre las leyes regionales, previendo que su control haya de hacerse exclusivamente por vía jurisdiccional, mediante impugnación posterior por parte del Estado ante la Corte constitucional (en línea con la disciplina comúnmente presente en las Constituciones federales). Además, la misma Ley constitucional n. 3/2001 ha derogado el juicio sobre la oportunidad de las leyes, originariamente confiado al Parlamento (aun cuando jamás haya sido puesto en práctica) y ha derogado expresamente las normas sobre control de los actos administrativos de las regiones (así como también sobre los emanados de los entes locales).

## 9. Las regiones con autonomía especial

Las novedades del ordenamiento surgido de la reforma no siempre han presentado un carácter radical. Un ejemplo significativo al respecto, lo constituyen las regiones con autonomía especial que planteaban tres problemas a los artífices de la reforma: un problema de arquitectura constitucional y dos problemas políticos.

El denominado problema de arquitectura constitucional estaba representado por la compatibilidad del mantenimiento de las regiones especiales con la inversión de la enumeración de las competencias. En efecto, en el ámbito de la doctrina se había destacado que, al haberse invertido la enumeración, la conservación de entidades regionales titulares de autonomía especial habría significado una fuerte incongruencia o que la autonomía especial adquiriese, en el ámbito del reparto de competencias, un carácter inferior respecto de la autonomía ordinaria.

Sin embargo, a las razones de arquitectura constitucional se oponían los intereses de las regiones especiales (este era el primer problema político), que no se manifestaban favorables a la eliminación de su posición diferenciada. Por lo tanto, dicha eliminación habría comportado probablemente costos electorales insostenibles.

El segundo problema político estaba representado por las otras regiones, es decir por las de autonomía ordinaria. En efecto, es evidente que –en el caso de mantenerse las regiones con autonomía especial– las otras (o algunas de ellas) habrían solicitado gozar de los mismos beneficios de que gozan aquéllas (sobre todo los de tipo financiero).

En presencia de tan compleja problemática, los autores de la reforma han hecho lo que han podido. En concreto:

– han mantenido las autonomías especiales;

– han previsto transitoriamente (es decir, “hasta la adecuación de los estatutos”), la aplicación a las regiones especiales de la nueva disciplina de la autonomía ordinaria, en todos los casos en que ésta prevé “formas de autonomía más amplias respecto de aquellas ya atribuidas” (Art. 10 de la Ley constitucional n. 3/2001);

– han admitido la extensión parcial de la autonomía especial a las regiones ordinarias (Art. 116, párrafo 3: “Ulteriores formas y condiciones particulares de autonomía, concernientes a las materias referidas en el párrafo tercero del artículo 117 y a las indicadas por el párrafo segundo del mismo artículo en el apartado l), limitado sólo a la justicia de paz, en el apartado n) y en el apartado s), pueden ser atribuidas a otras regiones, mediante ley del Estado, por iniciativa de la Región interesada, una vez oídos los entes locales, respetando los principios recogidos en el artículo 119. La ley será aprobada por las Cámaras con mayoría absoluta de sus miembros, sobre la base de un acuerdo entre el Estado y la Región interesada.”).

Se trata –como se puede ver– de una solución salomónica que busca compatibilizar exigencias heterogéneas y no fácilmente conciliables.

En la concreta experiencia de su aplicación, la extensión a las regiones especiales de las mayores competencias atribuidas a las regiones ordinarias por la reforma de 2001 no ha dado lugar a discusiones relevantes. La Corte Constitucional ha interpretado con prudencia la cláusula que prevé dicha extensión (art. 10 de la Ley constitucional 3/2001).

De la misma ha deducido fundamentalmente dos consecuencias:

a) que a las regiones especiales corresponde la competencia legislativa también sobre materias no contempladas por los respectivos estatutos pero atribuidas a las regiones ordinarias por la reforma (como, por ejemplo, la energía y las comunicaciones);

b) que, en caso de coincidencia de materia (es decir, cuando una misma materia corresponde a las regiones especiales en virtud del Estatuto y a las regiones ordinarias en virtud de la reforma constitucional) las primeras están dispensadas de respetar los límites previstos en el correspondiente Estatuto pero no previstos en la Constitución (como, por ejemplo, el límite del respeto a las grandes reformas del Estado).

Más controvertida ha sido la segunda cláusula (relativa al acceso de las regiones ordinarias a formas de autonomía especial), pues

la reforma constitucional votada por la mayoría política de la XIV legislatura y –como se verá– rechazada en el referéndum popular de junio de 2006, preveía su supresión.

Los problemas nacían del hecho de que permite el traslado al nivel regional de competencias cuyo perfil no posea una incontable relevancia nacional. De ese modo, por ejemplo, es posible atribuir a las regiones que lo soliciten la entera materia de educación (mediante la regionalización tanto de la competencia exclusiva estatal en materia de “normas fundamentales sobre educación”, como de la competencia concurrente en materia de educación). Y análogas consideraciones pueden valer para la tutela del medio ambiente, también íntegramente regionalizable. Por otra parte, por efecto de la elevación de las competencias concurrentes a exclusivas, la legislación regional podría sustraerse al límite de los principios legislativos estatales en ámbitos que, en rigor, deberían estar reservados al legislador estatal como la producción, el transporte y la distribución nacional de la energía, o las grandes redes de transporte y navegación.

Es cierto que el procedimiento del art. 116 *in fine* requiere para el mencionado traslado o desplazamiento de una ley del Estado, que debe adoptarse por mayoría absoluta, a iniciativa de las regiones y de acuerdo con estas, con la consecuencia de que el Parlamento puede no consentir la atribución de competencias a las regiones en ámbitos no susceptibles de fraccionamiento legislativo.

Se trata, por tanto, de una posibilidad cuyo éxito depende de la política y, por tanto, de las situaciones políticas contingentes que puedan darse en cada momento. No debe, en particular, infravalorarse el riesgo de que si la estabilidad del Gobierno depende del apoyo determinante de fuerzas autonomistas (o con fuerte implantación local), la mayoría política nacional no esté en condiciones de oponer una resistencia eficaz a las demandas regionales.

A ello hay que añadir que las “ulteriores formas y condiciones particulares de autonomía” obtenibles por las regiones ordinarias pueden también comportar la asignación a favor de estas de recursos financieros, con reducción de la posibilidad de compensación entre las áreas más ricas y las más pobres del país.

Por último, debe subrayarse que todas estas cuestiones no presentan una relevancia solamente teórica, pues en 2006 dos regiones ordinarias (Veneto y Lombardía) han iniciado el procedimiento del art. 116 *in fine*.

## 10. La segunda Cámara y los vínculos cooperativos

Con las autonomías especiales, la cuestión de más difícil solución venía representada por la reforma de la segunda Cámara; no porque la necesidad de una instancia representativa de las regiones suscitara dudas, sino en razón de que la introducción del Senado federal habría implicado la supresión del Senado actual, que nunca fue propenso a contribuir a su propio suicidio institucional.

Ante la imposibilidad política de solucionar esta problemática, la Ley constitucional n. 3/2001 ha recurrido a un sucedáneo de solución y ha autorizado a los reglamentos parlamentarios a disponer la participación de representantes de las regiones y de los entes locales en un órgano preexistente: la Comisión Bicameral para las Cuestiones Regionales (formada por 20 Diputados y por 20 Senadores).

Además la reforma constitucional ha previsto:

- por un lado, que la Comisión así integrada deba ser obligatoriamente consultada cuando el Parlamento apruebe una ley-marco o una ley en materia financiera regional;

- por el otro, que si el Parlamento quiere separarse del parecer de la Comisión, la votación deba tener lugar en el pleno y por mayoría absoluta.

También en esta materia deben reconocerse los esfuerzos de los autores del texto por buscar una solución que conciliase las diversas exigencias. En efecto, la solución es ingeniosa, aunque –obviamente– débil.

Dicho esto, debe añadirse además que a cinco años de la entrada en vigor de la reforma constitucional, esta previsión aún no ha sido puesta en práctica.

## 11. La nueva disciplina de la autonomía estatutaria de las regiones con autonomía ordinaria

Esta sintética presentación de la reforma del regionalismo italiano no sería completa sin una breve referencia a la nueva disciplina de las regiones con autonomía ordinaria, debida a la Ley constitucional n. 1/1999.

Respecto a la normativa precedente, la introducida por la Ley constitucional de 1999 presenta elementos de continuidad y de discontinuidad. La continuidad corresponde a las cuestiones de orden material; es decir, al objeto de los estatutos. En efecto, la nueva disciplina se mantiene en la órbita de los modelos de tipo "regional"; en atención a que atribuye a las regiones una competencia estatutaria, no una auténtica competencia constitucional (análoga a la que normalmente disponen los Estados miembros de los ordenamientos federales), competencia ésta que –a diferencia de la otra– no se extiende a la disciplina de los derechos y de los deberes de los ciudadanos de las entidades subestatales, sino que tiene fundamentalmente por objeto la organización de las regiones. La decisión más importante que la Constitución confía a los Estatutos es la relativa a la forma de Gobierno. En efecto, los Estatutos pueden optar entre el mantenimiento de la disciplina transitoria dictada por la Ley constitucional n. 1/1999 (que prevé la elección directa del Presidente de la Región) y la introducción de la forma de gobierno parlamentaria, en una de sus variantes.

Pasando a considerar los elementos de discontinuidad, corresponde destacar que son de carácter formal, relacionados con el procedimiento de formación de los Estatutos regionales. En efecto, estos no deben ser objeto de una aprobación por parte del Parlamento estatal (tal como preveía la originaria normativa constitucional), sino que pueden ser sometidos a un eventual referéndum regional de tipo confirmativo.

Sin embargo, si se piensa un poco, tal discontinuidad está justificada por la misma continuidad a la que nos hemos referido *supra*. En efecto, se debe considerar que la aprobación parlamentaria de los estatutos, ideada por la Constitución española de 1931, se vinculaba a la función reservada a tales normas por la Constitución de la Segunda República que los llamaba también a definir el contenido de las competencias regionales (y, por lo tanto, a redimensionar complementa-

riamente las competencias del Estado). Todo ello hacía perfectamente razonable que este último no fuese del todo excluido del respectivo proceso de decisión.

Si se da el justo peso a todo lo expuesto hasta aquí, puede fácilmente constatarse que la utilización mecánica de este modelo procedimental para unos estatutos que, recordemos, estaban llamados a ocuparse exclusivamente de la organización regional, no fue una decisión especialmente acertada por parte de nuestros padres constituyentes. Diferente habría sido la cuestión si la aprobación parlamentaria hubiera estado prevista para los estatutos de las regiones con autonomía especial que no se ocupan solamente de la organización de la respectiva región, sino también de las competencias a ellas atribuidas (que están enumeradas en los mismos estatutos). Sin embargo, no ha sido ésta la elección de la Constitución italiana que ha previsto que los estatutos especiales adquieran la condición de leyes constitucionales del Estado.

De esta manera, el mantenimiento de la connotación exclusivamente organizativa de los estatutos ordinarios justifica plenamente el cambio de orientación en lo que respecta al procedimiento de formación de los mismos.

## **12. Entre la puesta en práctica de la Constitución enmendada y las nuevas reformas constitucionales**

A cinco años de distancia de la entrada en vigor del nuevo título V, se han registrado significativos avances en la puesta en práctica de la nueva disciplina constitucional. En la esfera estatal deben mencionarse sobre todo tres leyes:

– la Ley n. 131/2003 (disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la ley constitucional del 18 de octubre 2001, n. 3),

– la Ley n. 165/2004 (ley-marco sobre las elecciones regionales),

– la Ley n. 11/2005 (normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre procedimientos de aplicación de las obligaciones comunitarias).

Pasando a la esfera regional, deben señalarse, en particular, dos tipos de medidas: la adopción de nuevos estatutos regionales ordinarios y la aprobación de las leyes electorales regionales. Los Estatutos fueron adoptados por diez regiones ordinarias sobre quince (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, y Umbria). En cuanto a las leyes electorales, ya las han adoptado seis regiones tanto ordinarias como especiales (Abruzzo, Calabria, Lazio, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana y Valle d'Aosta).

Para que el proceso de puesta en práctica sea completado faltan, por lo tanto, además de los estatutos de las regiones que aún no los han adoptado (algunas de las cuales son muy importantes, como Lombardia, Campania y Veneto) y las leyes electorales regionales aún pendientes, dos actos legislativos estatales de capital importancia: la nueva disciplina de las finanzas regionales y locales, y la ley dirigida a precisar las "funciones fundamentales" de los entes territoriales menores: municipalidades, provincias y grandes ciudades.

A esto debe agregarse que en este quinquenio fue muy intensa la actividad interpretativa de la Corte Constitucional que se reveló la principal artífice de la puesta en práctica de la nueva disciplina constitucional. Se trata de una jurisprudencia muy creativa que en presencia de un cuadro constitucional rico en incertidumbres y zonas oscuras, no pocas veces se animó a tomar medidas "ortopédicas" (por retomar una imagen de quien escribe).

Sintetizando mucho, la estrategia seguida por la Corte Constitucional puede ser condensada en tres puntos.

La Corte, en primer lugar, ha reconocido a la reforma del título V una eficacia inmediata (o, más exactamente, lo más inmediata posible) en tanto que no subordinada a la intervención posterior del legislador. Sobre esta base, por ejemplo, ha rechazado la tesis según la cual, mientras esperasen las leyes marco estatales, las regiones no podrían ejercitar su propia competencia legislativa concurrente.

Asimismo ha impulsado los elementos "dinámicos" del sistema, atenuando así la rigidez del reparto de competencias. Tales elementos dinámicos son constituidos por las competencias finalistas o transversales de las que se ha hablado antes, y por el principio de subsidiariedad.

En lo que se refiere a las competencias finalistas o transversales, la Corte ha admitido:

- por una parte, que en su ejercicio el legislador estatal puede incidir también en ámbitos de competencia residual de las regiones (así, por ejemplo, lo ha establecido la jurisprudencia sobre tutela de la competencia);

- por otro lado, que su asignación al Estado no impide a las regiones legislar persiguiendo los mismos fines (jurisprudencia constante en materia de protección del medio ambiente y del ecosistema).

Por lo que se refiere al principio de subsidiariedad, debe recordarse la fundamental Sentencia 303 de 2003 que estableció que, cuando el Estado avoca para sí competencias ejecutivas en nombre de dicho principio puede, por otra parte, avocar en coherencia con el principio de legalidad las correspondientes competencias legislativas.

La tercera opción estratégica de la Corte fue la de fiar a un principio constitucional no escrito (el principio de leal colaboración) la solución de problemas que ha considerado que no podía afrontar con base únicamente en los recursos de la interpretación jurídica. Sobre esta base, por ejemplo, ha dado una lectura procedimental del principio de subsidiariedad, afirmando que, para atraer competencias ejecutivas (o, como se ha visto, las correspondientes competencias legislativas) el Estado debe hacer uso de procedimientos que prevean la implicación (o incluso el acuerdo) de las regiones. Análogamente, ha considerado necesaria la participación de las regiones en la fijación de los *standard* sanitarios aplicables a todo el territorio nacional (los “niveles esenciales de asistencia”) y en el ejercicio de las competencias relativas a materias reconducibles a una pluralidad de ámbitos sometidos a diferentes regímenes competenciales.

Para completar el cuadro, conviene recordar que, con las enmiendas constitucionales de 1999 y de 2001, el proceso de reforma constitucional aún no ha concluido. A su continuidad (hasta ahora sin éxito), ha contribuido en la pasada legislatura –la XIV– la circunstancia de que la mayoría política que había heredado la reforma (una mayoría de centro-derecha) fuera diferente de la que, en la XIII legislatura, había asumido la paternidad de la misma (una mayoría de centro-izquierda). No debe por tanto sorprender que, en el curso de la

XIV legislatura se hayan puesto en marcha procesos de reforma de la reforma. Y usamos el plural porque las iniciativas gubernamentales que se enfrentaron fueron tres.

La primera no concluyó el *íter* parlamentario, habiendo sido aprobada por ambas Cámaras sólo en primera lectura. La segunda quedó en estado de anteproyecto. La tercera, en cambio, completó todo el ciclo parlamentario, habiendo sido aprobada en primera y segunda lectura por ambas cámaras del Parlamento. Pero, sin embargo, fue rechazada por el cuerpo electoral en el referéndum constitucional celebrado los días 25 y 26 de junio de 2006.

Si bien la mayoría que asumió el poder en la legislatura actual (la XV legislatura), como resultado de las elecciones del 9 y 10 de abril de 2006 es homogénea a la que en la XIII legislatura había rechazado volver a reformar el título V (una mayoría –como se ha dicho– de centro-izquierda), no es previsible que el proceso de transición constitucional iniciado en 1997 haya llegado a su fin.

En efecto, está muy extendida la convicción de que la reforma del regionalismo merece algunas correcciones. No faltan, además, quienes sostienen la tesis de que la Constitución debe ser modificada incluso en la parte referida a la forma de gobierno.

En línea con esta posición se ubican dos recentísimas iniciativas de naturaleza institucional: una consulta con los constitucionalistas sobre las reformas, convocada por el Ministerio para las Relaciones con el Parlamento y las Reformas Institucionales, y una investigación iniciada de manera conjunta por la Comisión de Cuestiones Constitucionales de la Cámara de Diputados y del Senado de la República sobre los temas de la reforma. Como se ve, por tanto, el quehacer constitucional italiano sigue abierto.

## Bibliografía

a) Para una síntesis de la evolución del regionalismo en la experiencia constitucional italiana: D'ATENA, *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana*, en LABRIOLA (coord.), *Valori e principi del regime repubblicano, 1. Il Sovranità e democrazia*, Bari 2006.

b) Sobre el camino de la reforma en la XIII legislatura: TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione della repubblica. Materiali di studio*, VI ed., Torino 1998; COSTANZO-FERRARI-FLORIDIA-ROMBOLI-SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova 1998; PANUNZIO (coord.), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano 1998; AZZARITI-VOLPI (coord.), *La riforma interrotta. Riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, Perugia 1999; D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001.

c) Obras generales sobre la reforma del título V: BERTI-DE MARTIN (coord.), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; FERRARA, A.-SCIUMBATA (coord.), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, Atti del Seminario tenutosi a Roma il 29.9.2000 (n. 10 dei Quaderni per la ricerca dell'ISSIRFA-CNR), Milano 2001; GROPPI-OLIVETTI (coord.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino, 2003; ROMBOLI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, en Foro it., 2001, V; AA.VV., *Il nuovo Titolo V° della Parte IIa della Costituzione* (Atti del Convegno su "Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione", organizzato dall'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Bologna 14 gennaio 2002) Milano 2002; D'ATENA., *Il nuovo ordinamento federale*, en Treccani. Il libro dell'anno 2001, Roma, 2002; ID., *Die Verfassungsreform des italienischen Regionalismus*, en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, N.F. 51 (2003); ID., *El advenimiento del semifederalismo a la italiana*, en FERNANDEZ SEGADO (coord.), *The Spanish Constitution en the European Constitutional Context – La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, Madrid 2003; MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; ID., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, 2003; PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; ID., *Il Titolo V della Costituzione*, en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); MARTINES-RUGGERI-SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002; TARANTINI (coord.), *Il federa-*

*lismo a costituzione variata*, Torino, 2002; BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003; CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003; GAMBINO (coord.), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003; VOLPE, G. (coord.), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, *Atti del Convegno su "Corte costituzionale e regioni due anni dopo la riforma"*, Firenze 30 gennaio 2004, in *Le regioni*, 2004; MODUGNO-CARNEVALE (coord.), *Nuovi rapporti stato-regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*. Milano, 2003; CARETTI, *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; FERRARI-PARODI (coord.), *La revisione costituzionale del nuovo titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003; DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*; CHIAPPETTI, *Il rebus del federalismo all'italiana*, Torino, 2004; ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. reg.*, 2004; CERULLI IRELLI-PINELLI (coord.), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della costituzione*, Bologna, 2004; D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano 2005; V. PIERGIGLI (coord.), *Federalismo e devolution*, Milano 2005.

d) Sobre aspectos particulares de la reforma del título V: RUGGERI-SILVESTRI (coord.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001; MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Forum on line* di "Quaderni Costituzionali"; CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, 2001, V; CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001; GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2001.; PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V; D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. Parl.*, 2002; FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002; Id., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le reg.*, 2004; LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, suppl. al fasc. n. 1; MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, 399 ss.; PIRAINO (coord.), *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002; D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003; Id., *Il principio unitario nel sistema*

dei rapporti tra Stato e Regioni, en ROLLA (coord.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati* (Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, 10-11.5.2002), Torino, 2003 (nonché, con integrazioni, en *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004); TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, en *Nuove autonomie*, 2003; BARTOLE, *Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni*, en *Regional and federal studies*, 2004; MABELLINI, *La legislazione regionale. Tra obblighi esterni e vincoli nazionali*, Milano, 2004; CHIEFFI-CLEMENTE DI SAN LUCA (coord.), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*. Atti del convegno di Caserta (10-11.4.2003), Torino, 2004; FENUCCI, *Spunti per uno studio sul nuovo assetto delle fonti*, en *Dir. e soc.*, 2004; GALLO, *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, en D'Atena (coord.), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Giuffrè, Milano 2005; RUGGERI, *Riforma del titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti*, en *Rass.parl.*, 2004.

e) Sobre las regiones de autonomía especial:

e1) Situación anterior a la reforma del del 2001: AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno di Palermo, 6-7.5.1983), n. 20 dei Quaderni dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 1984; MOR (coord.), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine, 1988.

e2) La reforma y su elaboración: D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze legislative in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, en *Riv.dir.costituz.*, 1999 (y en *L'Italia verso il "federalismo"*, cit.); FERRARA-SALERNO (coord.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003; D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i "loro" enti locali dopo la riforma del titolo V* (relazione al Convegno su "Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome", Cagliari 20 marzo 2003), en *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Padova, 2005; RUGGERI-SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del titolo V. ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, en *Rass. Parl.*, 2003; RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, en D'ATENA (coord.), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano 2005.

f) Sobre los estatutos de las regiones ordinarias:

f1) Antes de la reforma constitucional de 1999: DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, Milano, 1974; D'ATENA, *Forma e contenuto degli Statuti regionali ordinari*, en *Scritti Crisafulli*, II, Padova 1985 (y en *Dir. soc.*, 1984; y en D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano 1991).

f2) Tras la reforma: R. Tosi, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, en *Le Regioni*, 2000; D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, en *Rass. Parl.*, 2000 (y en *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, Torino 2004, tomo 1); CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999 n. 1*, Milano, 2000; MARCHETTI (coord.), *I nuovi statuti delle Regioni*, n. 4 degli *Incontri di studio* della sezione diritto pubblico dell'Università di Milano, Milano, 2000; FERRARA, A. (coord.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001; OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002; BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, en D'Atena (coord.), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano 2005; ROMBOLI, *Il procedimento di controllo degli statuti delle regioni ordinarie e delle leggi statutarie*, en *Foro. it.*, 2004, V.

g) Sobre la aplicación de la reforma: D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, en *Le Regioni*, 2002, 305 ss.; ID., *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, en *Giur. cost.*, 2002; ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, en *Giur. cost.*, 2003; PAGANETTO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte costituzionale*, en *Giur.cost.*, 2003; FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, en *Le Regioni*, 2003; MANGIAMELI, *L'attuazione della riforma del Titolo V Cost. L'Amministrazione: tra Stato, Regioni ed Enti locali*, en D'ATENA (coord.), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano 2005; SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, *ibidem*; CARLI, *L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione alla prova dei fatti*, en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); CARAVITA DI TORITTO, *Stato, Regioni e autonomie fra attuazione e riforma del titolo V*, en ID. (coord.), *I percorsi del federalismo. Anno 2003*, Milano 2004; F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (coord.), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna 2004; D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, en PACE (coord.), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, Milano 2006.

h) Sobre la Ley 131/2003 (ley La Loggia): MARCELLI-GIAMMUSSO (coord.), *La legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, Senato della Repubblica, Servizio studi, Roma, 2003; CITTADINO (coord.), *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; FALCON (coord.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, 2003; BASSANINI (coord.), *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5/6/2003 n. 131 di attuazione del titolo V della costituzio-*

ne, Rimini, 2003; CAVALIERI-LAMARQUE (coord.), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5/6/2003, n. 131)*, Torino, 2004; CARLI, *Luci ed ombre nella prima attuazione della legge costituzionale n. 3/2001 (c.d. legge La Loggia)*, en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

i) Sobre los procesos de "reforma de la reforma" en la XIV legislatura: D'ATENA, *Il nuovo regionalismo italiano, tra nodi non sciolti ed ipotesi di riforma*, en ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea* (n. 197 degli Atti dei Convegni Lincei), Roma 2003 (y en D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang*, cit.); DE MARTIN, *Conati di riforma della riforma (costituzionale) tra ambiguità e neocentralismi*, en *Istituz. del federalismo*, 2003; MANGIAMELLI, *Riforme e controriforme nel regionalismo italiano*, en *Parlamenti reg.*, 2003; D'ATENA, *Parere sulla forma di Stato nel D.d.L. cost. S. 2544, redatto a nome dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti per la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica (11 dicembre 2003)*, en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (y en D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang*, cit.); Id., *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, en *Iustitia*, 2004 (y en D'ATENA (coord.), *Regionalismo in bilico*, cit.); BARBERA, *La riforma della riforma*, en D'ATENA (coord.), *Regionalismo in bilico*, cit.; Id., *Osservazioni sul testo approvato in seconda lettura dalla Camera dei Deputati*, *ibidem*; ANZON, *La riforma del "federalismo" in bilico tra funambolismo e insensibilità costituzionale*, *ibidem*; LOMBARDI, *A proposito del "Senato delle Regioni"*, *ibidem*; CARAVITA DI TORITTO, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione*, *ibidem*; P, CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (coord.), *La Costituzione promessa. Governo del Presidente e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004; CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche della riforma del Titolo V della Costituzione*, en *Le Reg.*, 2004; CUOCOLO, F., *Devolution: rischio o opportunità?*, en *Quad. reg.*, 2004; CIAURRO, *Primi brevi commenti sul progetto di revisione costituzionale approvato dalla Camera in data 15 ottobre*, en *Comuni d'Italia*, 2004; D'ATENA, *La nuova riforma del titolo V, la Costituzione a rigidità debole e il bipolarismo di coalizione*, en *Rass.parl.* 3/2005 (y en Id., *Le Regioni dopo il Big Bang*, cit.).

j) Sobre la reapertura del proceso de reforma constitucional en la actual legislatura (XV): D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, en [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sub "Studi e interventi".

k) Para tener información periódica sobre los acontecimientos de interés para las autonomías regionales, pueden consultarse los informes anuales de ISSIRFA-CNR, que anualmente realizan el seguimiento de los procesos de aplicación de la reforma constitucional, de las relaciones entre Estado y regiones y entre éstas y la UE, las finanzas regionales, etc. (ISSIRFA-CNR,

*Primo rapporto annuale sullo Stato del regionalismo italiano (2002)*, Milano, 2003; ISSIRFA-CNR, *Secondo rapporto annuale sullo Stato del regionalismo italiano (2003)*, Milano, 2004; ISSIRFA-CNR, *Terzo rapporto annuale sullo Stato del regionalismo italiano*, Milano, 2005). Específicamente referidas a la legislación regional, pueden hallarse síntesis anuales en los *Rapporti sullo stato della legislazione*, realizados desde 2000 a iniciativa y bajo la coordinación del *Osservatorio sulla legislazione* de la Cámara de Diputados, y en los cuales la parte dedicada a la legislación regional es elaborada por el ISSIRFA-CNR. En lo referido a las finanzas, puede consultarse el *Osservatorio finanziario regionale*, realizado por el ISSIRFA-CNR bajo la coordinación de E. BUGLIONE.

## RESUM

La reforma constitucional del regionalisme italià es va realitzar en el decurs de la XIII legislatura (1996-2001) mitjançant tres lleis constitucionals. Pel que fa, específicament, a la reforma del títol V, la finalitat de la revisió era substituir el regionalisme dissenyat el 1947 per l'Assemblea constituent per un sistema de tipus federal. Aquesta decisió es va prendre per dues raons: la reconeguda crisi del regionalisme italià i la convicció que aquest era inadequat per respondre a les demandes d'autonomia expressades per algunes de les àrees econòmicament més desenvolupades del país. Aquest article repassa i recorda les claus principals de la reforma, els desplegaments posteriors i els resultats que se n'han obtingut fins ara, amb menció especial als canvis en el sistema de distribució de competències i en el paper de les regions d'autonomia especial i de les ordinàries. L'article finalitza amb una detallada nota bibliogràfica que permetrà al lector aprofundir en els aspectes que s'assenyalen aquí de manera necessàriament sintètica.

## ABSTRACT

The constitutional reform of Italian regionalism took place in the 13<sup>th</sup> legislature (1996-2001) by means of three constitutional acts. More specifically, reforms to act V spelt the end of the revisions that replaced the model for regionalism in 1947 through the establishment of a federal-type system. This decision was taken for two reasons: the widely recognised crisis of Italian regionalism and the belief that it fell short of the demands for autonomy expressed by some of the more economically developed areas of the country. The article examines and notes the main clauses of the reform, its posterior amendments and the results that have been obtained to date. It takes a close look at the power-sharing system and the role of special and standard autonomous regions. The article ends with a detailed bibliography to let the reader look deeper into the issues that we have summarised here.