

ricas de peso que contradicen esa "neutralidad moral". Creo que no es posible discutir problemas de justicia sin involucrar ideas y concepciones de una ética social. Porque para decir que un orden social es justo, es necesario establecer y aprobar ciertos valores sociales que son representados por amplios grupos de la sociedad. Y esto es cierto para todos los campos de la sociedad (política, economía, seguridad social, educación, etc.).

Los discursos que se efectúan dentro la sociedad sobre los problemas de la justicia así concebida deben ser institucionalizados. En estos discursos se forman estándares y normas generales. Las soluciones particulares son solamente casos de aplicación de arreglos (normas) generales. No solamente se requerirá un "buen juez" sino además una "buena ley".

Finalmente la teoría de Ackerman no es aceptable en lo que se refiere a la llamada "forma de vida" privada, es decir, que cada uno es libre de seguirla de mane-

ra completamente autónoma. Si la justicia se concibe dentro la perspectiva axiológica e institucionalista aquí propuesta, entonces será claro que dicha forma de vida privada únicamente puede ser realizada en el plano de los arreglos normativos y de las instituciones políticas.

VALENTIN PETEV

Universidad de Münster

* Trabajo presentado en el Curso de Filosofía del Derecho, Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad Externado de Colombia, en septiembre de 1997.

En esta versión de mis lecciones en español han colaborado amablemente los participantes del seminario, los doctores Luz M. Restrepo Mejía (Medellín), Hilda E. Zornosa Prieto (Bogotá), Juan C. Henao (Bogotá) y mis colaboradores, Dr. Tomás Salamanca y Aguilera (Münster) y *cand. iur.* Gerónimo Y. Ilijic Crosa (La Paz). A todos ellos debo un cordial agradecimiento. A mi estimado colega y amigo el profesor Dr. Luis Villar Borda, le agradezco como siempre muy sinceramente por su gran ayuda y por su participación en la redacción final de este texto.

El Estado regional italiano

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO UNITARIO Y AUTONOMÍAS

Es un hecho evidente que la formación de la unidad nacional italiana en el siglo pasado, por obra de la monarquía de Saboya, no podía ser compatible con una organización que reconociera la presencia simultánea de sólidas autonomías políticas territoriales.

Las instancias orientadas a reconocer una estructura del Estado inspirada en el federalismo estaban destinadas a ser marginales y en realidad nunca tuvieron una verdadera importancia en el debate político institucional, si se exceptúa el proyecto de regionalización elaborado por los ministros Farini y Minghetti (1860-1861). El proyecto sugería la institución de la Región, entendida como consorcio de varias provincias, presidida por un gobernador dependiente del gobierno central, pero dotada de una comisión electiva integrada por los consejos provinciales. Esta comisión habría tenido tareas deliberativas en materias como las obras públicas, la adecuación de tierras y la instrucción superior. La Cámara de los Diputados rechazó el proyecto, puesto que habría podido incentivar los particularismos preunitarios.

Posteriormente, en 1865, las leyes de unificación administrativa desplazaron la

perspectiva en el sentido opuesto al reconocimiento de un espacio efectivo al principio autonomista: la imposición de una legislación uniforme y de un sistema administrativo uniforme se consideraban elementos imprescindibles para permitir superar paulatinamente los acentuados desequilibrios económicos y sociales presentes al interior de la nueva realidad unitaria.

La formación progresiva del Reino de Italia, que culminó en 1870 con la conquista de Roma, implicó una serie de anexiones territoriales y la extensión del Estatuto de 1848 a todo el territorio nacional. Y después de 1918 se siguió el mismo proceso con la incorporación de las provincias orientales, sustraídas a la monarquía austrohúngara.

En el Estado unitario no se reconocieron autonomías regionales, sino tan sólo autonomías a nivel de provincia y de municipio, entidades territoriales dotadas de una administración electiva, condicionadas de diferentes formas por los controles estatales.

El advenimiento del Estado unitario, que se consolidó en 1925, condujo a la suspensión de estas autonomías en un cuadro de centralización acentuada de todo el aparato público (ley 237 de febrero 4 de 1926 y decreto legislativo (*decreto legge*)* 1910 de septiembre 3 de 1926).

LAS AUTONOMÍAS EN LA FASE PRECONSTITUYENTE

A finales de la segunda Guerra Mundial se presentó una clara orientación crítica frente a las instituciones características de la centralización, y en especial se hizo evidente en seguida una orientación hacia la reconstrucción de las autonomías locales eliminadas y hacia la constitución de un nivel regional de autonomía para agregar a los niveles municipal y provincial.

Las discusiones sobre el tema concierne a las fuerzas políticas y a los movimientos nacionales de opinión. La orientación de las fuerzas de ocupación aliadas se orientaba en general hacia la introducción de instituciones democráticas. El tratado de paz que Italia tuvo que aceptar en 1947 le imponía al país, en el artículo 15, adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a todas las personas sujetas a su jurisdicción los derechos del hombre y las libertades fundamentales, pero no requería un ordenamiento que garantizara las autonomías territoriales y menos aún un ordenamiento federal o regional.

El debate político de la fase preconstituyente registra mociones para introducir un Estado federal. Estas tendencias pueden considerarse justificadas por dos órdenes de factores: 1. La permanencia en la conciencia nacional de las orientaciones favorables al autonomismo que habían sido dejadas de lado tras la constitución del Estado unitario; 2. La reacción a la ideología unificadora y centralizadora del fascismo.

Especialmente acalorada fue la polémica contra el mito de la grandeza nacional, ya enraizado en la fase de la constitución del Estado unitario y exasperado por la propaganda y la política del fascismo, mito que se consideraba responsable de la ca-

tástrofe bélica. La demolición de los residuos del mito nacionalista se perseguía tanto sosteniendo la participación de Italia en una forma de federalismo europeo como propugnando la descentralización al interior del Estado unitario. Las necesidades políticas inmediatas imponían algunas escogencias en favor de las autonomías después de la caída del régimen fascista.

Un comienzo de autonomía diferenciada se advierte en Cerdeña, cuando el decreto legislativo de enero 27 de 1944 instituye un alto comisariado acompañado de una junta consultora y posteriormente de una junta regional representativa de las organizaciones políticas y sociales. En Sicilia, para contrarrestar un fuerte movimiento separatista, el decreto legislativo 91 de marzo 18 de 1944 y las normas sucesivas condujeron a la aprobación de un estatuto por parte de una consulta regional. El estatuto fue aceptado por el gobierno mediante el decreto ley 455 de mayo 15 de 1946. También por temor al separatismo, se reconocía una forma de autonomía a la circunscripción autónoma del Valle de Aosta, a través del decreto ley 545 de septiembre 7 de 1945. El 5 de septiembre de 1916 el acuerdo italo-austríaco de París preveía la concesión de una importante forma de autonomía legislativa y administrativa a la minoría de lengua alemana del Alto Adige.

Todos estos eventos anticipaban, desordenada pero eficazmente, los trabajos de la Asamblea Constituyente.

LAS CONFUSAS ORIENTACIONES DE LA CONSTITUYENTE

Un esfuerzo por comprender los programas autonomistas de los partidos presen-

tes en la Asamblea lleva a concluir que no existían claras orientaciones sobre un tema de tan grande relevancia.

La mayor parte de los protagonistas estaba de acuerdo sobre el principio de la unitariedad del Estado que debía conservarse, pero también sobre el reconocimiento de formas de autonomía, que se indicaban tan sólo de una manera genérica.

En un principio, los republicanos, los accionistas y los liberales se declaraban favorables a la autonomía e incluso hablaban de federalismo. Los socialistas proponían "comunidades autónomas" que se debían entender como articulaciones democráticas del Estado, gobernadas por funcionarios electivos. Los comunistas sostenían la preservación de una estructura estatal controlable desde el centro. Los demócrata-cristianos eran favorables a reconsiderar la organización territorial local de tal manera que se conciliara con la valorización de las diferentes "comunidades intermedias" entre Estado y ciudadano (familia, escuela, agremiaciones profesionales), reduciendo el Estado a un papel subsidiario.

La preocupación que la democracia cristiana por una parte, y el partido comunista por otra, nutrían hacia el futuro de las relaciones de poder en Italia explica la actitud hacia la opción regionalista: cada uno consideraba el nivel de gobierno regional como una alternativa en caso de pérdida del control del aparato central del Estado. Esto explica que la ruptura de la colaboración entre los partidos antifascistas en 1947 haya determinado una clarificación de las opciones autonomistas, en el sentido de una conversión en favor de las regiones de los comunistas, que habían pasado a la oposición, mientras la democracia cristiana atenúa paulatinamente su interés por la institución Región.

LINEAMIENTOS DE LAS AUTONOMÍAS REGIONALES EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución italiana presenta entre sus principios fundamentales el del reconocimiento y la promoción de las autonomías locales, en paralelo con la descentralización territorial del aparato estatal (artículo 5º) y dedica el título V de la segunda parte a las regiones, provincias y municipios. Al garantizar las autonomías territoriales, la Constitución subraya en todo caso la naturaleza unitaria e indivisible del ordenamiento estatal.

A algunas regiones (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Julia) se les reconoce un régimen diferenciado de autonomía, que se justifica por el hecho de necesidades locales especiales que se debían disciplinar mediante estatutos fijados en leyes constitucionales (*leggi costituzionali*) específicas (artículo 116). Para la generalidad de las regiones, la Constitución fijaba un régimen uniforme que comprendía la posibilidad de adoptar estatutos propios que debían ser aprobados con ley del Parlamento y una propia legislación en el marco de numerosos vínculos constitucionales. En la práctica, el régimen de autonomía que se diseñaba implicaba en todo caso un evidente encuadramiento en el marco unitario del Estado.

Para indicar la importancia del condicionamiento central es suficiente reflexionar sobre el hecho de que se prevén criterios uniformes para definir la forma de gobierno regional, que la ley electoral regional se delibera por el Parlamento del Estado, que las leyes regionales pueden ser impugnadas por el gobierno ante la Corte Constitucional y que las finanzas regionales se conciben de manera predominante como derivadas de las estatales.

La organización de las regiones se compone de un presidente de la junta que es al mismo tiempo jefe del ente regional; un consejo, elegido por el cuerpo electoral regional, titular de una potestad legislativa y reglamentaria; una junta, compuesta por el presidente y un número fijo o variable de secretarios elegidos por el consejo, que desempeña fundamentalmente funciones ejecutivas de las deliberaciones del consejo y, por lo que se refiere a las regiones especiales, también funciones reglamentarias.

La forma de gobierno regional, según la sintética descripción ofrecida por la Constitución para las regiones ordinarias (artículo 121) y por los estatutos para las regiones especiales, se puede reconducir al amplio *genus* de los regímenes parlamentarios. Sin embargo, mientras los estatutos especiales modelan la forma de gobierno regional sobre la parlamentaria clásica, en donde el poder de orientación política se confía a la coordinación consejo-junta, ligados por una relación fiduciaria, la organización de las regiones de derecho común se asocia al parlamentarismo de tendencia asamblearia por el hecho de acentuar los poderes de orientación política del consejo y de atribuir a la junta un papel predominantemente ejecutivo.

En el ordenamiento italiano, a las regiones se les atribuyen por la Constitución determinadas competencias, mientras las que no se asignan permanecen en cabeza del Estado central. Recientemente y sin reforma constitucional, la ley 59 de mayo 15 de 1997 ("Delegación al gobierno para conferir funciones y tareas a las regiones y los entes locales, para la reforma de la administración pública y para la simplificación administrativa") invierte el criterio de repartición de las competencias, pues prevé que les correspondan a las regiones, de manera residual, todas las materias no

atribuidas de manera expresa al Estado central (artículo 1º). Al mismo tiempo el gobierno está delegado para especificar las materias por atribuir a las regiones. En los sectores de intervención atribuidos a las regiones se reconocen varias tipologías de potestad legislativa diferenciadas entre las regiones de derecho común y las de estatuto especial. Especial importancia reviste la potestad legislativa exclusiva de que son titulares solamente las regiones de autonomía diferenciada y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, que se debe ejercitar dentro de los límites indicados por los respectivos estatutos de autonomía. Se reconoce a todas las regiones una potestad legislativa concurrente o repartida que se debe desempeñar en el respeto del interés nacional y de los principios fundamentales establecidos por leyes estatales (leyes marco) para cada sector de competencia, y además de acuerdo con una serie de disposiciones y de principios que vinculan también la potestad exclusiva de las regiones especiales. Más reducida con respecto a las anteriores, la potestad legislativa de integración-desarrollo le permite a todas las regiones adaptar la normativa estatal a las necesidades de la región en cuestión y sobre las materias en cada caso indicadas por el legislador estatal. Sobre las leyes regionales el gobierno, mediante el comisario de gobierno, ejerce un control de legalidad previo a la entrada en vigor, que puede conducir a la impugnación de la ley, en caso de ser nuevamente aprobada por el consejo en el mismo texto, ante la Corte Constitucional o el Parlamento, respectivamente por vicios de legalidad o por estar en contraste con el interés nacional o de otras regiones.

De otra parte, se reconoce a las regiones autonomía administrativa, con exclusión total de la previsión de formas de participación en la función jurisdiccional.

La autonomía administrativa de las regiones se ejerce de acuerdo con el principio del paralelismo de las funciones, de acuerdo con el cual a las regiones les corresponden funciones administrativas en las mismas materias objeto de competencia legislativa, excepto aquéllas de interés exclusivamente local que la ley estatal puede atribuir directamente a las entidades locales (artículo 118). El ámbito de las funciones administrativas por transferir a las regiones ordinarias y a desarrollar por lo general mediante delegación a las entidades locales (artículo 118, inciso 3º) se delimita, de conformidad con la VII disposición transitoria y final, con las leyes 281/1970 y 382/1975, a las que siguen, respectivamente, los decretos leyes de 1972 y de 1977 (entre los cuales el decreto presidencial 616/1977). Este conjunto normativo, además de realizar la transferencia de las funciones, del personal y de las competencias, contribuía a una reinterpretación de las materias enumeradas en el artículo 117 e introducía la función estatal de orientación y coordinación. A las dos fases de la regionalización se debe agregar, posteriormente, la obra de descentralización y redefinición de las competencias entre Estado y regiones confiada al gobierno por la citada ley 59/1997.

Para las regiones de estatuto especial, desde los años cincuenta el gobierno proveía a la transferencia de las funciones administrativas, con específicos decretos leyes de desarrollo, previstos por los estatutos mismos y adoptados por el consejo de ministros previo concepto obligatorio de una comisión paritaria.

Además de las funciones transferidas, las regiones pueden ser destinatarias de funciones administrativas delegadas por el Estado para desempeñar en el respeto de las directivas impartidas por el comisario del gobierno.

Sobre los actos administrativos, la comisión estatal de control sobre la administración o las seccionales regionales de la Corte de Cuentas ejercen, respectivamente para las regiones ordinarias y para las de estatuto especial, un control previo de legalidad (*Cfr.* la reciente ley 127/1997) y además está confiado a la Corte de Cuentas el control *a posteriori* de gestión respecto del perseguimiento de los objetivos establecidos por las leyes que establecen principios y programas (ley 20/1994). Como única forma de control sobre los órganos de la región —y hasta ahora nunca realizada— la Constitución prevé la hipótesis de la disolución anticipada del consejo regional, que puede disponerse mediante decreto presidencial tras deliberación del consejo de ministros previo concepto de la comisión bicameral para los asuntos regionales, por los motivos taxativamente previstos (artículo 126).

Mientras el constituyente quiso una serie significativa de condicionamientos para las autonomías, fue muy avaro a la hora de permitir una participación de las regiones en la organización y las actividades de los órganos constitucionales del Estado central. En efecto, las regiones participan con sus propios delegados en la elección del jefe del Estado (artículo 83 constitucional), tienen iniciativa legislativa y pueden promover referendos (artículos 121, 75, 138). Pero la Constitución no quiso permitirle a las regiones la presencia institucionalizada en el Parlamento previendo una Cámara de las Regiones. De hecho el texto constitucional se refiere de manera equívoca a un Senado "elegido sobre base regional" (artículo 57, inciso 1º), pero esta disposición se refiere a las regiones tan sólo como circunscripciones electorales de una de las dos asambleas del Parlamento bicameral. Se prevé, en cambio, la garantía de la inter-

vención de la Corte Constitucional para dirimir los conflictos de atribución entre Estado y regiones (artículo 134).

Entre las formas de coordinación Estado-regiones la Constitución prevé que el comisario del gobierno coordine las funciones ejercitadas por la administración periférica del Estado en la región con las de la región misma (artículo 124 constitucional y artículo 13 de la ley 400/1988). A nivel central, las regiones mantienen relaciones con el Parlamento mediante la comisión bicameral para los asuntos regionales, que adquiere la función de órgano de vigilancia y evaluación del funcionamiento de las relaciones entre el Estado y las regiones; con el gobierno, a través de la Conferencia Permanente como órgano de consulta entre el gobierno, y las regiones (ley 400/1988 y decreto presidencial 281/1997); y con los diferentes ministerios, mediante los diferentes órganos mixtos de consulta.

Los aspectos del ordenamiento trazado por la Constitución que tienden a poner en evidencia el carácter unitario del Estado pueden identificarse en los siguientes puntos: 1. El nivel central preconstituye las líneas esenciales de la organización regional, o en la Constitución o recurriendo a leyes constitucionales (para la aprobación de los estatutos especiales de autonomía) e incluso a leyes ordinarias; 2. Las finanzas regionales prevén tributos típicos propios de las regiones, pero instituidos en armonía con la legislación tributaria del Estado; 3. El predominio del carácter unitario del Estado se encuentra también en los límites especialmente amplios que presenta el ejercicio concreto de la potestad legislativa regional; 4. Al Estado le corresponden importantes poderes de orientación y coordinación (Cfr. decreto presidencial 616 de julio 24 de 1977) y también vastos controles. Sin embargo, en el ordenamiento italiano se reconocen

elementos que pueden acercar la decisión constitucional italiana al modelo federal, demostrando con ello la debilidad de la explicación basada en una supuesta distinción cualitativa tajante entre los modelos de Estado federal y regional: 1. Competencia de un órgano estatal, la Corte Constitucional, para la solución de los conflictos de atribuciones entre Estado y regiones, y entre regiones; 2. Participación de las regiones en la formación de órganos y en el ejercicio de funciones estatales (véase por ejemplo el artículo 121 constitucional, que dispone la posibilidad de iniciativa legislativa, incluso constitucional, para cada consejo regional; el artículo 38 constitucional, que prevé el nombramiento de los delegados para la elección del presidente de la República; el artículo 132 constitucional en materia de conceptos sobre las modificaciones de las circunscripciones regionales y sobre la variación en el número de las regiones; el artículo 75 constitucional que disciplina la posibilidad de requerir un referéndum abrogativo; el artículo 138 constitucional sobre la posibilidad de participar en la función de reforma constitucional también a través de la proposición de un referéndum integrador de leyes constitucionales; además, otras diferentes modalidades de participación en organismos administrativos estatales son previstos por leyes estatales o por los estatutos regionales; legislación integradora de conformidad con el artículo 117 constitucional, último inciso).

DILACIONES E INCERTIDUMBRE EN EL DESARROLLO DEL ORDENAMIENTO REGIONAL

A la débil caracterización del regionalismo italiano cabe agregar el desarrollo lento e inorgánico del ordenamiento de

las regiones de estatuto ordinario, que pudieron empezar a funcionar sólo a comienzos de los años setenta.

Inicialmente se adoptaron mediante ley constitucional los estatutos de las regiones de autonomía especial. El estatuto de Sicilia, emanado antes que la Constitución misma (decreto legislativo 455 de mayo 15 de 1946) y convertido en ley constitucional N° 2 de febrero 26 de 1948. Los estatutos de Cerdeña, Trentino-Alto Adige y Valle de Aosta se adoptaron con las leyes constitucionales 3, 4 y 5 de febrero 26 de 1948, todas deliberadas por la propia Asamblea Constituyente. Posteriormente, la ley constitucional N° 1 de enero 31 de 1963 adoptó el estatuto de Friuli-Venecia Julia.

Por lo que hace a la disciplina de las regiones de estatuto ordinario, cuya parte esencial está contenida en la Constitución misma, la ley 62 de febrero 10 de 1953 establece el régimen de los controles y de la organización.

Sólo a comienzos de los años setenta la regionalización del Estado presenta una aceleración. Se adopta la ley electoral para las regiones (ley 108 de febrero 17 de 1968) y la ley que contiene las disposiciones financieras para el desarrollo del ordenamiento regional (ley 281 de mayo 16 de 1970). Sobre la base de la delegación del artículo 17 de la ley 281/1970 se realizan las primeras transferencias de funciones, competencias y personas a las regiones en las materias enumeradas en el artículo 117 (decretos presidenciales 1 a 11 de enero 14 de 1972).

Adoptan entonces los consejos regionales en 1970 los estatutos de las regiones de autonomía ordinaria (aprobados con leyes 338-350, 480 y 519/1971). Posteriormente se adopta una nueva ley de delegación (382 de julio 22 de 1975), a la que siguen otros decretos (y, en especial, el decreto

presidencial 616 de julio 24 de 1977) que completan la transferencia de funciones. Al mismo tiempo se dispone que, junto con la racionalización y ampliación de las materias regionales, se reduzca el ámbito atribuido al ejercicio de funciones administrativas ejercidas directamente por las regiones para atribuir las a las entidades territoriales, y en especial a los municipios.

A este respecto es importante el impulso dado por la reciente ley 59 de marzo 15 de 1997 en la dirección de un concreto desarrollo y ampliación de esta autonomía reconocida por la Carta constitucional (ley que contiene la "Delegación al gobierno para conferir funciones y tareas a regiones y entes locales, para la reforma de la administración pública y la simplificación administrativa"); así como por la ley 127 de mayo 15 de 1997 que contiene "medidas urgentes para simplificar la actividad administrativa y los procedimientos de decisión y control".

A su turno, las regiones especiales obtuvieron entonces un reexamen de las disposiciones estatales de desarrollo de los estatutos, de tal manera que fuera posible superar la orientación restrictiva seguida en la década anterior por los primeros decretos leyes en desarrollo de los estatutos. Por lo que se refiere al Trentino-Alto Adige, una prolongada negociación alrededor de la implementación integral de un tratado internacional destinado a la plena garantía de las exigencias de la minoría de lengua alemana (acuerdo italo-austríaco de septiembre 5 de 1946, conocido como *De Gasperi-Gruber*) condujo en los años 1971-1972 a una reforma radical vaciando las atribuciones de la región y reconociendo las provincias autónomas de Bolzano y Trento como sujetos privilegiados de autonomía (ley constitucional N° 1 de noviembre 10 de 1971).

LA FUNCIÓN ESTATAL DE ORIENTACIÓN Y COORDINACIÓN

En el momento de establecer mecanismos de coordinación entre el nivel estatal y el regional, a propósito de la intervención en sectores administrativos confiados a la competencia del Estado y de las regiones, surgieron problemas especiales.

Puesto que en la Constitución y en los estatutos especiales no existe ninguna disposición específica al respecto, con ley ordinaria (artículo 17 ley 281/1970) se estableció que «en las materias indicadas en el artículo 117 [...] queda reservada al Estado la función de dirección y orientación de la actividad de las regiones que concierna a necesidades de carácter unitario, también con referencia a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos derivados de las obligaciones internacionales».

La función de orientación y coordinación según la Corte Constitucional (sentencias 39/1971 y 138/1972) puede lograrse no sólo mediante la legislación, sino también mediante deliberaciones del consejo de ministros (hoy previstas por el artículo 2º, inciso 3º, d) de la ley 400/1988). En concreto, los vínculos establecidos a través de las funciones indicadas terminan por afectar también a la legislación regional, al ser imposible limitarlos a su desarrollo por vía administrativa. La función en estudio se refiere también a las regiones de estatuto especial y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano (artículo 2º, inciso 3º, d) ley 400/1988).

La ley 59 de marzo 15 de 1997 introduce importantes novedades en relación con la función de orientación y coordinación al disponer la abrogación de las disposiciones normativas anteriores que regían esta materia y que ya hemos citado.

De esta manera se dispuso que los actos de orientación y coordinación se adopten mediante deliberación del consejo de ministros, previo acuerdo con la Conferencia Permanente Estado-Regiones (ahora unificada con la Conferencia Estado-Ciudades por el decreto presidencial 281/1997) o con la región interesada; en caso de que el acuerdo no se logre, el acto será adoptado por el gobierno, previo concepto obligatorio de la comisión parlamentaria para los asuntos regionales.

LA ELABORACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL Y EL NUEVO EQUILIBRIO ESTADO-REGIONES

la implementación del ordenamiento regional se realiza en un comienzo tratando de salvaguardar en la mayor medida posible la posición de ventaja del poder central. Ello es evidente por el efecto innovador limitado de los decretos delegados de transferencia de 1972.

Con las elecciones regionales de 1975 y las nacionales de 1976 se presenta un nuevo impulso a reforzar el sistema de las autonomías, y por tanto una ampliación de los poderes regionales con la afirmación de la organicidad de los sectores por transferir o delegar a las regiones. La ley 382 de julio 22 de 1975 y el decreto presidencial 616 de julio 24 de 1977 constituyeron el eje de esta transformación, acompañada del incentivo inicial por parte de la Corte Constitucional. En seguida se presenta una mayor cautela, tanto en ámbito legislativo como jurisprudencia], con el fin de tratar de *conciliar la autonomía con la permanencia de un ordenamiento del poder central que en cualquier caso asegurara mediante la legislación y la recordada función de orientación y coordinación la inevita-*

ble salvaguardia de las necesidades de unitariedad y homogeneidad confiada a la gestión de los órganos constitucionales.

Tomando prestados conceptos desde hace tiempo consolidados en la experiencia del federalismo alemán se introduce la idea de la "cooperación leal" entre centro y periferia, como clave de lectura del delicado equilibrio entre poderes centrales y periféricos.

La ley 400 de agosto 23 de 1988 institucionaliza una Conferencia Permanente para las Relaciones Estado-Regiones (artículo 12) con tareas de «información, consulta y coordinación, en relación con las orientaciones de política general susceptibles de incidir en las materias de competencia regional, excluidas las orientaciones generales relativas a la política exterior, a la defensa y la seguridad nacional, y a la justicia». De esta manera las regiones se ven comprometidas, por lo menos potencialmente, en la formulación de algunas grandes líneas de orientación política central. De manera análoga, las leyes 183 de abril 16 de 1987 y 86 de marzo 9 de 1989 asocian las regiones a la determinación de la orientación a seguir en ámbito comunitario, mientras que, por lo menos a nivel de disposición formal, se asegura la participación de las regiones en la elaboración y desarrollo del programa económico nacional: se prevé su concepto sobre el documento de programación económico-financiera y sobre el proyecto de ley de aprobación del presupuesto plurianual (artículo 1º bis, ley 468 de agosto 5 de 1978), y se prevé la participación en acuerdos de programación con las administraciones estatales, luego extendidos a las administraciones locales (artículo 27 ley 142 de junio 8 de 1990).

El impulso tal vez más decisivo al principio de cooperación se debe a una vasta

jurisprudencia de la Corte Constitucional durante los años ochenta, jurisprudencia que parece haber superado la preocupación de la salvaguardia del dualismo de competencias separadas entre Estado y regiones, optando, entonces, por el *predominio del principio de colaboración* a través del cual las diferentes competencias deben utilizarse, mediante acuerdos, consultas, solicitudes de conceptos, información (sentencia 214/1988 y, además, sentencias 359/1985, 151 y 153/1986, 101, 180 y 338/1989, 21 y 212/1991).

El esfuerzo por afirmar la centralidad del principio de cooperación no debe hacer olvidar la constatación del predominio tendencia! del requisito de unitariedad de que formalmente son portadores los órganos centrales del Estado, pero que de hecho se ve fuertemente reforzado por una segura *vocación nacional del sistema de los partidos*. Estos han tendido a desempeñar un papel homogeneizador en todo el territorio nacional y poca o ninguna influencia podían tener los partidos étnicos en el Valle de Aosta y Trentino-Alto Adige. En la práctica el papel de las autonomías se vio condicionado por su presencia y la reforma en sentido proporcional y de acuerdo con un módulo homogéneo de la ley electoral regional de 1995 (ley 43 de febrero 23 de 1995, que contiene "Nuevas normas para la elección de los consejos de las regiones de estatuto ordinario") es la prueba del escaso interés atribuido a las diversidades locales, como lo es también el rechazo sistemático de la propuesta de introducir la Cámara de las Regiones como sede de representación de los intereses políticos locales.

A su turno, la dilatación y el uso impropio de la *función estatal de orientación y coordinación* sobre las atribuciones transferidas a las regiones, que la Corte Consti-

tucional no estuvo en condiciones de contrarrestar de manera eficaz, están inspirados en un planteamiento tendencialmente centralista. El juez constitucional, que reiteradamente ha admitido la constitucionalidad de la actividad de orientación y coordinación para la salvaguardia de las necesidades unitarias del Estado, precisa que, en caso de que se ejerza con acto administrativo, la función debe respetar el principio de legalidad sustancial (sentencia 150/1982) y que la misma no puede reflejarse en prescripciones puntuales y detalladas que compriman en exceso la autonomía administrativa regional. Al mismo tiempo, la Corte Constitucional admite que los actos de orientación y coordinación pueden dirigirse, si bien con mayor cautela, también a las regiones de estatuto especial (sentencia 340/1983), y que pueden vincular la competencia legislativa regional (sentencia 150/1982), y llega a justificar, sobre la base de esta función, verdaderos poderes estatales de control sustitutivo, incluso prescindiendo de supuestos comprobados de inercia regional (sentencias 304/1988, 242 y 338/1989).

Otro elemento que se debe tener en cuenta para entender la compresión (tendencia) de las autonomías y el predominio correspondiente del papel del poder central es la competencia de los órganos estatales en materia de tratados internacionales, en especial por lo que se refiere a los tratados europeos. El mecanismo establecido sobre la base del artículo II, convalidado por la Corte Constitucional, implica la transferencia a las instituciones comunitarias de importantes competencias de regulación y de intervención que en algunos sectores expropia a las regiones, por lo menos por lo que se refiere a las indicaciones de las competencias del artículo 117 constitucional (basta pensar en la agricultura, que ha pasado en

gran parte a la órbita de decisión de los centros comunitarios). En este caso, la coordinación con los órganos de la actual Unión Europea le corresponde a los órganos estatales que son responsables en ámbito internacional de la precisa observancia del conjunto de los compromisos adquiridos. Sin embargo, hay que recordar que la ley 59 de marzo 15 de 1997 indica de manera expresa, como criterio para conferir funciones y tareas a las regiones y las entidades locales, el principio de cooperación entre Estado, regiones y entidades locales «también con el fin de garantizar una adecuada participación en las iniciativas adoptadas en el ámbito de la Unión Europea» (artículo 4, inciso 3, literal D).

INCIERTA PERSPECTIVA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIDO FEDERALISTA

Ante el predominio del planteamiento centralista que descende de la naturaleza unitaria del ordenamiento favorecido por el sistema nacional de los partidos, y apenas atenuado por el principio de colaboración leal, se origina a comienzos de los años noventa una tendencia a afirmar la federalización del Estado a través de una profunda modificación de la Constitución. En esta dirección se mueven varias *propuestas de reforma* y en esta dirección se mueve en especial el programa de un nuevo partido que se afirma en el ámbito nacional en las elecciones de 1994, y que oscila entre propuestas programáticas que tienen por fin formas de verdadera secesión y orientaciones hacia el uso instrumental de la mención del federalismo con el fin de adquirir un papel político nacional en el cuadro de la Constitución vigente.

Las propuestas de reforma constitucional dirigidas a ampliar el papel de las regiones hacen parte de iniciativas que parecen destinadas a reformar la parte organizativa de la Constitución.

En concreto, en la XI legislatura (1992) se constituyó una comisión encargada de elaborar un proyecto orgánico de reformas de la segunda parte de la Constitución. Posteriormente se adoptó la ley constitucional N° 1 de agosto 6 de 1993, destinada a establecer las modalidades de implementación de las reformas. El trabajo de la comisión se perdió como consecuencia de la disolución anticipada del Parlamento en 1994. Finalmente, la ley constitucional 1ª de enero 24 de 1997 instituyó una nueva comisión bicameral, que ha desarrollado parte de su trabajo y que debería concluirlo próximamente.

Para comprender el significado de la propuesta de reforma del ordenamiento regional se requiere de algunas premisas:

1. El actual debate es la continuación de la antigua *contraposición entre vocación centralista-unitaria y autonomista-localista*.

2. La tendencia centralista-unitaria siempre se ha reforzado, tras la entrada en vigor de la Constitución, por la consolidación de un factor extra institucional que influye en el ámbito de las relaciones entre Estado central y autonomía: este factor consiste en la *vocación centralista y en la naturaleza nacional de la casi totalidad de los partidos*.

3. La explosión de los particularismos étnicos en Europa tras el fin de la contraposición entre los bloques incentivó la valorización de las diferencias históricas, culturales y económico-sociales en algunas áreas del norte de Italia e incluso condujo a identificar una etnia o etnias locales contrapuestas a la nación.

4. El objetivo político de los movimientos localistas es no sólo el aumento de los poderes regionales sino el abandono de la unidad nacional, con una superposición de la demanda de *autodeterminación* a la de autonomía.

5. En el debate político italiano ningún partido y ningún órgano constitucional tomó oportunamente posición contra la amenaza secesionista, pues a causa de tacticismos el movimiento y luego el partido que amenaza con la secesión resulta instrumentalmente útil para alianzas políticas a niveles nacional y local con los partidos de la mayoría y de la oposición.

6. El sistema italiano de los partidos, si bien en parte renovado tras los escándalos judiciales de los años recientes y tras la reforma electoral de 1993, siguió siendo un sistema eminentemente *estadocéntrico*. Este sistema conduce inevitablemente a enfrentar el delicado tema de la reforma del Estado encontrando soluciones dirigidas a modificar en la menor medida posible las posiciones consolidadas del personal político activo en los órganos constitucionales.

7. Desde el punto de vista técnico jurídico, se nota que en el debate italiano el incremento de poderes en favor de las regiones se ve, según el caso, en la óptica de la introducción del federalismo o del incremento del papel del regionalismo actual. *Sin embargo, nadie ha tratado nunca de ofrecer una cualificación clara de las instituciones que deberían caracterizar el ordenamiento para que éste pueda definirse de manera apropiada como "federal"*.

Una vez hechas estas consideraciones, hay que subrayar que las ponencias presentadas en noviembre de 1997 en la plenaria de las dos cámaras no parecen en absoluto satisfactorias por lo que se refiere a las propuestas de reforma de las relaciones Estado-regiones.

En síntesis, el esquema de reforma prevé una nueva definición de las relaciones entre las competencias estatales y regionales. Al invertir el criterio del actual artículo 117, la Constitución reformada identificaría explícitamente las materias de competencia estatal, y las demás serían de competencia regional. Sin embargo, es fácil notar que el número de las materias estatales es especialmente amplio, mientras que la evaluación de la relevancia nacional de los intereses en juego le dejaría en todo caso al Estado central la facultad de intervenir.

El proyecto rechaza de plano la introducción de una cámara de representación de los intereses regionales. En efecto, la reforma del Senado implicaría superar el actual bicameralismo "perfecto", diferenciando las atribuciones de las dos asambleas, pero dejando inmodificado el criterio de selección de los representantes.

El rechazo de la cámara de las regiones resulta hoy en día uno de los puntos más críticos y es un índice de la falta de voluntad política de modificar realmente la situación actual.

El proyecto prevé así mismo una forma de acuerdo directo entre Estado y entidades autónomas subregionales, de tal forma que se "salta" el nivel regional y por lo tanto suscita, también desde este punto de vista, grandes perplejidades. Semejante fórmula, en efecto, al parecer conduce a impedir que el nivel regional se proponga como nivel de gobierno dotado de un poder efectivo de regulación de las provincias y de los municipios comprendidos en su ordenamiento.

GJUSEPPE DE VERGOTTINI
Profesor Ordinario de Derecho Constitucional.
Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia

Traducción
SANTAGO PEREA LATORRE

* Sobre la "inversión" terminológica en virtud de la cual *decreto legge* corresponde, si bien de manera no del todo exacta, a "decreto legislativo" y *decreto legislativo* a "decreto ley", véase HUMBERTO SIERRA, *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 317, nota 1 (N. del T.).

BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

1. Sobre las perspectivas autonomistas del período preunitario: A. AQUARONE. *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, 1960; C. ScitWARIENBERG. *Lafonnazione del Regno d'Italia: l'unità amministrativa e legislativa*, Milano, 1975; C. GttsALDEFTI. *Uniti nazionale e unificazione giuridica in Italia*. Roma-Bari, 1984; Z. CiuFIOLETTI. *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Roma-Bari, 1994, pp. 3 a 133; R. ROMANELLI. "Centralismo e autonomie", en *Storia dello stato italiano. Dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, pp. 125 a 186.

2. Para las referencias a las cuestiones particulares de las regiones llamadas de estatuto especial: G. MIELE. *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949; E. LA LOGGIA. *Sintesi storica della questione siciliana*, Palermo, 1955; E. ROTELLI. *L'avvento delle regioni in Italia*, Milano, 1967, pp. 54 a 84.

3. Para las principales referencias sobre los programas de los partidos italianos en el período 1943-1947: E. RORSINI. "L'idea di regione nel programma dei partiti", en: *L'avvento...*, Cit., pp. 85 a 169; R. RUFFILLI. "Le istanze autonomistiche del antifascismo e della resistenza", en: *Istituzioni, Stato, Società*, II, *Nascita e crisi dello Stato moderno*, Bologna, 1990, pp. 69 a 88.

Sobre el tema de las autonomías locales en el debate constituyente: M. LrnNANI (Ed.). *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, Bologna, 1975; E. RONELLI. "L'alternativa delle autonomie", en: *Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, apéndice: "Il problema delle autonomie come problema storiografico", Milano, 1977, pp. 309 ss.; U. Dr. SIERVO. "Le autonomie locali nel dibattito alla Costituente", *Il Parlamento Italiano*, Vol. XIV, pp. 152 ss.; LA PERGOLA. "Tra liberalismo e interventismo. Economia, Stato e autonomie nella repubblica democratica", en: AA. VV. *Il sistema delle autonomie: rapporti fra Stato e società civile*, Bologna, 1981, pp. 172 ss.; A. FERRARI. "L'idea

regionalista nella resistenza e agli inizi della ricostruzione", *Civitas* (1981, 2); SANTARELLI. *L'idea regionalista nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, 1960; "Relazione della sottocommissione Problemi della regione", en: *Relazione all'Assemblea Costituente della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, II, Roma, pp. 165 ss. (en especial pp. 217 ss.); *Atti Assemblea Costituente, relazione Ambrosini*, Roma, 1946, II, pp. 137 ss.; G. A. ROMEO. *La stagione costituente in Italia (1943-47)*, Milano, 1992, en especial pp. 194 ss. y "Le costituzioni del secondo dopoguerra", pp. 370 a 444; M. TSONOAT. *Costituzione italiana e modello americano*, Milano, 1992; Z. CiuFFOLETTI. *Federalismo e regionalismo...*, Cit.

4. En general sobre el ordenamiento regional italiano, además de los manuales especializados de derecho regional (L. PALADIN. *Diritto regionale*, Padova, 1997; T. MARTINES y A. RuGGIERI. *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997; A. BARBERA y L. CALIFANO. *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997), ver: A. Bxnousco. *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980; T. MARTINES. *Il consiglio regionale*, Milano, 1981; V. ANGIOLINI. *Gli organi di governo della regione*, Milano, 1983; S. BARTOLE y F. MASTRAGOSTINO. *Le regioni*, Bologna, 1996.

5. Sobre la función de orientación y coordinación estatal respecto de las regiones: E. GIZZI y A. ÜRSI BATTAGLINI. *Lafunzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali*, Milano, 1988; S. BARTOLE. "La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremacía y colaboración nei rapporti tra Stato e regioni", *Le Regioni* (1988), pp. 585 a 587; A. MELONCELLI. "Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali", *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XVI, Roma, 1989; F. Cuocot,o. *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, pp. 176 ss., en especial el párrafo 4.4 del capítulo quinto, sobre la función misma en la interpretación de la Corte Constitucional, pp. 227 a 229; P. CARETTI. "Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale", *Le Regioni* (1992), pp. 337 ss.; R. BIN. "L'atto di indirizzo e coordinamento pub trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità (nota a Corte Cost., sent. 425/1995)", *Le Regioni* (1996), p. 320.

6. Sobre el principio de colaboración leal: G. DE VERGOTTINI. "Regioni e Stato nella dinamica isti-

tuzionale. Considerazioni comparative", *Quaderni Regionali* (1985); AA. VV. *L'accordo nella cooperazione tra Stato e regioni e fra regioni*, Milano, 1986; C. DESIDERI y L. ToRCHIA. "I raccordi tra Stato e regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti", *Giurisprudenza Costituzionale* (1986), pp. 1039 ss.; A. D'ATENA. "Verso una riconsiderazione della c.d. 'collaborazione' tra Stato e regioni", *Giurisprudenza Costituzionale* (1987), pp. 3381 ss.; R. RIMOU. "Il principio di cooperazione tra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: riflessi su una prospettiva", *Diritto e Società*, N° 2 (1988), pp. 363 ss.; G. SILVESTRJ. "La modifica dello Statuto del Banco di Sicilia davanti alla Corte: un caso di cooperazione sbilanciata Stato e Regione", *Le Regioni*, N° 5 (1988), pp. 1410 ss.; A. MARTINO. "Utilizzo regionale di uffici statali e leale collaborazione", *Le Regioni*, N° 5 (1988), pp. 1370 ss.; P. CARROZZA. *Principio di collaborazione*, Cit., pp. 473 ss.; G. GURoux. "La collaborazione fra stato e regioni in materia di istruzione professionale: un difficile bilanciamento", *Le Regioni*, N° 3 (1989), pp. 919 ss.; S. DE GOTZEN. "Iniziativa regionale nella definizione di forme di cooperazione con lo Stato e dovere di mutua informazione", *Le Regioni*, N° 4 (1989), pp. 1055 ss.; A. PADRONE. "Evoluzione del rapporto tra lo Stato e le Regioni. Tre tappe recenti sulla via del regionalismo collaborativo", *Quaderni Regionali*, N° 4 (1990), pp. 1253 ss.; F. Cuocot,o. *Op. Cit.*, pp. 284 a 286 (fundamento jurisprudencial, artículo 5° constitucional, artículo 11 decreto presidencial 616/1977); A. CELOTTO. "Recenti orientamenti della Corte Costituzionale in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni nell'attuazione dei regolamenti comunitari: l'affermazione del principio di 'collaborazione' si accompagna a nuove perplessità", *Giurisprudenza Italiana*, N° 12 (1991), I, pp. 1272 ss.; L. MEZZETTI. "Esigenze unitarie nel settore dell'energia: condizioni di equilibrio e proporzionalità dell'intervento del legislatore statale", *Le Regioni* (1992), pp. 1419 a 1422.

7. Sobre las recientes propuestas de reforma del ordenamiento regional: S. BARTOLE. "Le regioni alla bicamerale", *Le Regioni* (1994), pp. 1025 ss.; A. BARBERA y L. CALIFANO. "Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del titolo V della Costituzione", en: *Saggi e materiali*, Cit., pp. 17 a 30; véase también todo el N° 1 de la revista *Le Istituzioni del Federalismo* (1997).