

LAS REGIONES ITALIANAS COMO SUJETOS DE LA VIDA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO(*)

ALESSANDRO PIZZORUSSO

Traducción: JAVIER JIMENEZ CAMPO

En todos aquellos casos en que los poderes públicos se organizan mediante la institucionalización de una pluralidad de entes territoriales que operan en dimensiones distintas se destacan una serie de relaciones entre el ente central —«federación» o «Estado central» (*Bund, National Government, etc.*)— y los entes que los componen —*Länder, States, regiones, etc.*—, y a través de las cuales se establecen una diversidad de vínculos entre las organizaciones y ordenamientos respectivos.

La atención de los estudiosos se ha dirigido, preferentemente, al examen de las interferencias del Estado central en la actividad de los entes descentralizados, tanto si ellas se manifiestan en la fijación de normas-principio, llamadas a operar en el ámbito de aquéllos, cuanto si se concretan, más bien, en controles sobre la actividad de sus órganos. En esta nota pretendemos, sin embargo, ocuparnos de los modos de participación de las regiones en la vida constitucional del Estado (1) que, previstos en el ordenamiento italiano, no han llegado a alcanzar, hasta ahora, efectos prácticos especialmente relevantes (2).

(*) Este trabajo aparecerá en la obra colectiva en homenaje al profesor Domenico BARILLARO, ordinario de Derecho eclesiástico en la Universidad de Pisa.

(1) Cfr. CRISAFULLI: «Le funzioni "costituzionali" delle regioni», en *Corr. amm.*, 1949, pp. 834 y ss.; D'ORAZIO: «Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle regioni», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 661 y ss.; PIZZORUSSO: *Lezioni di diritto costituzionale*, 2.ª ed., Roma, 1981, pp. 465-466. Asimismo, con referencia al área exclusiva del ejecutivo, ENDRICI: «Le presenze regionali in organi statali», en *Le Regioni*, 1979, pp. 767 y ss.

(2) V. ONIDA: «Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni», en *Quaderni cost.*, 1981, p. 10.

Tales formas de participación, limitándonos a las previstas en las normas constitucionales, pueden identificarse así:

a) Participación de los delegados regionales en la sesión conjunta de las Cámaras para la elección del presidente de la República (art. 83 Constitución).

b) Elección del Senado «sobre base regional» (art. 57.1 Const.).

c) Participación de los presidentes de las regiones y de las provincias de Bolzano y Trento en las reuniones del Consejo de Ministros en que se traten asuntos que afecten a las respectivas regiones o provincias (arts. 21.3 del Estatuto de Sicilia, 47.2 del de Cerdeña, 44.3 del del Valle de Aosta, 40.2 y 52.4 del de Trentino-Alto Adigio y 44 del Estatuto de Friuli-Venezia Giulia).

d) Iniciativa legislativa regional (art. 121.2 de la Constitución, así como arts. 18 del Estatuto de Sicilia, 51.1 del de Cerdeña, 35 del de Trentino-Alto Adigio, 26.1 y 2.º del de Friuli-Venezia Giulia e incorporada, por vía de interpretación analógica, al Estatuto del Valle de Aosta).

e) Peticiones que las regiones pueden dirigir al Parlamento o a los demás órganos constitucionales (arts. 18 del Estatuto de Sicilia, 51.1 del de Cerdeña, 35 del de T.-A. A., 26.3 del de F.-V. G.; reconocido también a las demás regiones mediante la interpretación analógica).

f) Iniciativa, a cargo de cinco regiones, para promover un referéndum (arts. 75.1 y 138.2 de la Const.).

g) Formulación de dictámenes para el caso de fusión de regiones existentes, creación de otras nuevas, transferencias de provincias o municipios de una región a otra o modificación de las circunscripciones provinciales (arts. 132 y 133 de la Const.).

Al margen de las anteriores, debe observarse que otras formas de participación han sido previstas por leyes ordinarias y por los reglamentos parlamentarios, o bien se han venido afirmando en la práctica.

No es difícil constatar—valorando la actuación concreta que han venido recibiendo estas previsiones—cómo ninguna de ellas, en sus aplicaciones, ha deparado influencias de relieve sobre el funcionamiento de las instituciones constitucionales del Estado.

Los 58 delegados regionales que se reúnen con los casi 1.000 diputados y senadores para elegir al presidente de República no están,

ciertamente, en condiciones de afirmar tendencias diversas a las sostenidas por los miembros del Parlamento, rigurosamente organizados en grupos parlamentarios según las diferentes orientaciones políticas. Por ello, aquéllos optan por vincularse a los diversos grupos según sus propias opciones partidarias, y alterando, de este modo, la misma función simbólica que debía de asegurar su presencia en este acto.

En cuanto a la previsión constitucional para la elección del Senado sobre una base regional, la misma ha sido concebida por el legislador en los meros términos de un sistema electoral que se adapte a las circunscripciones regionales, sin que a tal efecto haya sido asignada función alguna al ente regional (3). En consecuencia, el vínculo que media entre cada senador y la región en la que viene elegido no es distinto al que liga a cualquier miembro del Parlamento a su colegio respectivo, y ni siquiera tiene aquél el deber de ser originario de la región en cuestión o de residir en ella. Hasta ahora, todas las propuestas adelantadas—sobre todo, a partir de la plena actuación del ordenamiento regional—para hacer del Senado una «Cámara de las regiones», compuesta de miembros electos por los Consejos regionales, no han tenido acogida (4).

Por lo que se refiere a la participación de los presidentes de las regiones y provincias en las reuniones del Consejo de Ministros (5), la misma afecta sólo a las regiones de Estatuto especial y a las provincias de Bolzano y Trento, y tiene, por ello, un ámbito de operatividad bastante angosto. Recientemente se ha adelantado la propuesta de constituir un órgano permanente que, integrado por todos los presidentes de las Juntas regionales, pueda devenir permanente interlocutor del Gobierno; si esta iniciativa encuentra realización, probablemente el cauce en cuestión adquirirá un relieve mayor del que actualmente tiene.

(3) Cfr. ROTELLI: *Prefazioni* a la obra de AIMO, *Bicameralismo e regioni*, Milán, 1977, p. 13.

(4) OCCHIOCUPO: *La «camera delle regioni»*, Milán, 1975; ROTELLI: «Un progetto di regionalizzazione del Senato», en *Le Regioni*, 1976, pp. 116 y ss. Para una investigación exhaustiva acerca de los antecedentes históricos de la propuesta, cfr. AIMO, *op. cit.*

(5) Tribunal Const., 13.I.1966, núm. 4, en *Foro it.*, 1966, I, 554; Tr. Constitucional, 14.XI.1968, núm. 7, *id.*, 1968, I, 871; Tr. Const., 29.V.1974 núm. 151, *id.*, 1976, I, 1173; Tr. Const., 14.VII.1976, núm. 177, *ibid.*, 2537; Tr. Const., 22.VII.1976, núm. 180, *id.*, 1977, I, 45. En la doctrina, cfr. SPAGNA MUSSO: *Il Presidente della regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Nápoles, 1961, pp. 68 y ss.; GROTTANELLI DE SANTI: «Interesse regionale e partecipazione del Presidente regionale al Consiglio dei ministri», en *Giur. Cost.*, 1968, pp. 275 y ss.

La iniciativa legislativa regional para la formación de las leyes estatales (6) ha sido actuada con frecuencia por las regiones, sobre todo en la primera legislatura que siguió a la constitución de las regiones de Estatuto ordinario, pero los resultados aquí han sido prácticamente nulos, ya que rara vez el Parlamento ha hecho objeto de su atención a los proyectos regionales. Ello ha llevado a inhibir a las regiones del recurso a esta vía, que se ha ido haciendo cada vez menos frecuente. Consideraciones análogas podrían hacerse en lo que se refiere a las peticiones regionales presentadas ante el Parlamento.

Finalmente, ni la iniciativa regional para el referéndum se ha puesto nunca en práctica ni tampoco cabe reconocer una concreta influencia política a la participación en la modificación de las circunscripciones territoriales, por el mismo carácter esporádico de esta función (7).

Esta sucinta relación aboca en una conclusión: las indicaciones constitucionales, según las cuales las regiones deberían ejercer un papel político autónomo, incluso en el ámbito de la vida constitucional del Estado, han quedado hasta hoy desatendidas. La razón de ello ha sido que ninguna de aquellas indicaciones ha sido objeto de aplicaciones y desarrollos suficientes para hacer de ellas un instrumento eficaz de agregación de voluntades políticas alternativas o, cuando menos, independientes respecto de las integradas en los partidos y—sobre todo— a través de las direcciones centrales de éstos. Para dar un sentido a aquellas indicaciones constitucionales hubiera sido necesario, en efecto, dotar a las regiones de un portavoz suficientemente autorizado y que pudiese dialogar, en las instancias centrales, con los órganos constitucionales de integración partidista. Tal cosa, sin embargo, no se ha verificado hasta la fecha.

Y la conclusión anterior ha de tenerse presente, sobre todo, al enjuiciar la propuesta de transformación del Senado en una «Cámara de las regiones», según la previsión del artículo 57.1 de la Constitución, no asumido hasta hoy por el legislador. Parece claro que si se hubiese acogido un modo de integración del Senado que, tomando en cuenta su configuración «con base regional», hubiese atribuido a los Consejos regionales la elección de los miembros de aquél, la consecuencia habría sido la prevalencia del arraigo local de los senadores sobre su identificación partidaria y, con ello, la obtención de un canal

(6) SPAZIANTE: *L'iniziativa legislativa regionale*, Padua, 1978.

(7) Sobre este tema, últimamente, cfr. PEDRAZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni*, Padua, I, 1979.

para la expresión de las demandas regionales dotado de la suficiente autoridad para hacerse oír—minimamente, al menos—en las instancias nacionales. Desde luego que una transformación en este sentido del Parlamento—formado hoy por dos Cámaras con base igualmente partidaria—llevaría al abandono del actual bicameralismo paritario. Modificación que podría concretarse, por ejemplo, en la reserva para la primera Cámara de los debates sobre la confianza al Gobierno (y, eventualmente, de otras funciones distintas de la legislativa) y en la organización del procedimiento legislativo—introduciendo, incluso, el método de la *navette*—a través de una diferenciación de competencias y de prevalencia en las decisiones según las diferentes medidas legislativas. Es muy cierto que, incluso de este modo, el papel prevalente debería ser desempeñado por la «Cámara de los partidos», ya que son éstos los que representan el principal e insustituible factor de organización de las demandas políticas. Pero no lo es menos que la yuxtaposición a esta Cámara de otra de las regiones—política también en lo fundamental, y no prevalentemente técnica, como el Tribunal Constitucional, o corporativa, como el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo—supondría una saludable atemperación del poder partidario, que hoy se presenta, casi, como omnipotente.

Lo anterior no hace sino suscitar el problema general del bicameralismo, objeto de vivas discusiones en los últimos años (8). Sin pretender ahora reproducir en todo aquellos debates, baste con observar que los defectos del sistema bicameral italiano no vienen dados tanto por el aumento de la complejidad en la actividad parlamentaria que implica cuanto por el mismo carácter reiterativo de ésta. Así, una vez eliminado su carácter absurdamente paritario, el mantenimiento del bicameralismo no resultaría tan irrazonable como aparece hoy día (9).

Cuestión diferente es la de si no resultaría más satisfactorio—en esta perspectiva de un órgano central que pueda agregar y presentar autorizadamente las demandas a través de un cauce regional—el instituir un órgano destinado a operar como interlocutor del Gobierno, al modo de una «Conferencia de Presidentes», cuya entronización ha sido ya sugerida. A este propósito debe señalarse que tal órgano no parece pudiera actuar plenamente el papel propio de la Cámara de

(8) Ultimamente, BARBERA: «Oltre il bicameralismo», en *Demo. e diritto*, 1981, páginas 53-56; CARETTI: «Funzionalità del Parlamento e proposte riforma», *ibidem*, páginas 74-75; LABRIOLA, en *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milán, 1980, p. 49; SPAGNA MUSSO, *ibidem*, pp. 128-129.

(9) OCCHIOCUPO: *Op. cit.*, p. 25.

las regiones ni tampoco ésta el de aquél, de modo que una y otra propuesta deben considerarse como piezas dentro de un programa integral encaminado a la revalorización de las funciones «constitucionales» de las regiones que pueda hacer efectivo su papel—asignado por la Constitución, como hemos visto—de partícipes en el ejercicio de las funciones estatales, incluso al nivel más elevado.

Sí parece claro, sin embargo, que, caso de acogerse la propuesta para la institucionalización de una «Cámara de las regiones», ello habría de comportar la desaparición de los delegados regionales en las sesiones conjuntas de las Cámaras llamadas a elegir al Presidente de la República: la participación de los senadores sería, en tal caso, más que suficiente para dar satisfacción a los intereses que han querido perseguirse mediante la creación de aquellos delegados. Pero no hay ninguna incompatibilidad, por el contrario, entre esta efectiva configuración del Senado sobre una base regional y el mantenimiento tanto de la iniciativa legislativa de las regiones como de las peticiones de éstas al Parlamento, así como de los dictámenes (*ex arts. 132 y 133 de la Constitución*) y acuerdos análogos.

Puede, así, concluirse en que la revitalización de la presencia regional en la vida constitucional del Estado se presenta, sobre todo, como un medio para ponderar el casi absoluto dominio que ejercen actualmente sobre aquélla los partidos y, especialmente, sus direcciones nacionales. Sin embargo, pese a que muchos—incluso desde dentro de los partidos—valoran positivamente la consecución de tal objetivo, es dudoso que el movimiento regionalista tenga hoy la fuerza suficiente para llevarlo a término. Por lo demás, si es cierto que determinados excesos en la acción de los partidos—como la almoneda (*) de cargos incluso no estrictamente políticos, por ejemplo—son causa de un profundo malestar, que reconocen a menudo los mismos dirigentes políticos y confirman notoriamente los insólitos resultados del referéndum sobre la Ley de Financiación de los Partidos en junio de 1978 (un 43,7 por 100 de votos en contra de tal financiación), no

(*) La expresión que emplea el profesor Pizzorusso—*lottizzazioni*—no es fácilmente traducible al castellano, por más que sí posea un significado literal en nuestra lengua (distribuciones, repartos...). Se trata de una de tantas fórmulas que, en la jerga política, identifican situaciones o circunstancias propias de cada cultura y relativamente intransferibles a otros contextos. Con todo, la expresión castellana «almoneda» capta aproximadamente tanto el tono crítico con que la palabra se utiliza en el texto y, en general, en la vida política italiana como su básico sentido de *distribución clientelar* de cargos políticos y empresariales. (Nota del traductor.)

está ni mucho menos demostrado que tales críticas lleven a los partidos mismos a renunciar a una parte de su poder. No obstante, aunque las posibilidades de éxito de las propuestas aquí examinadas sean inciertas, el creciente interés que se manifiesta en Italia en torno a estos problemas sí justifica sobradamente la atención a los mismos por parte de los estudiosos.

