

REPÚBLICA DE ITALIA

Experto

Dr. Francesco Merloni

I. CUESTIONES GENERALES

1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

La denominación formal es República italiana, sin ninguna referencia ni al federalismo ni al regionalismo.

2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

La previsión constitucional de las regiones está contenida en la Constitución italiana que entró en vigor en 1948. Anteriormente no existía ninguna experiencia de autonomía de tipo regional. El Estado italiano fue constituido en 1861, unificando diversos pequeños Estados preunitarios. El territorio de las Regiones previstas en la Constitución no tiene una relación exacta con estos Estados preunitarios.

3. La descentralización, ¿Fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

Inmediatamente después de la Constitución, se constituyeron algunas Regiones con estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino Alto Adige, Valle de Aosta, Friuli Venecia Giulia). Solamente en 1970, después de 23 años de inactividad, se constituyeron las 15 Regiones con estatuto ordinario.

4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Para las Regiones con estatuto especial, la causa era la existencia de minorías étnicas y lingüísticas o la necesidad de prevenir impulsos separatistas (especialmente en Sicilia).

Para las Regiones con estatuto ordinario, las razones eran diversas: la articulación y la diferenciación de las políticas de programación pública, la articulación del sistema político.

5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

1861-1922. Estado unitario (Reino de Italia) derivado de la fusión de los precedentes Estados preunitarios. Fuerte centralización bajo el modelo napoleónico francés. Reconocimiento limitado de las autonomías locales: Municipios y Provincias; sometidos, sin embargo, a una estrecha tutela por parte del Estado central, mediante el Prefecto.

1922-1945. Durante el fascismo las características centralistas del sistema se acentuaron, con un rígido control sobre los entes locales, también de tipo político.

1945-1970. Italia se convierte en una República con una nueva Constitución, que prevé la creación de las Regiones. Se constituyen las Regiones con estatuto especial.

1970-2001. Se constituyen las Regiones con estatuto ordinario. El Estado, en varios intentos (1972, 1977, 1998) y con grandes dificultades, transfiere funciones y recursos a las Regiones y los Entes Locales.

2001. Se rescribe el Título V de la Constitución, que refuerza la posición de las Regiones y de los Entes Locales como elementos constitutivos de la República.

6. ¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o dividida la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).

Como se ha indicado (punto 5), las Regiones no son los únicos elementos constitutivos de la República, porque con la misma dignidad deben considerarse también los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas.

En cualquier caso la posición institucional de las Regiones es seguramente más relevante, por el reconocimiento de fuertes poderes legislativos y por la expresa enumeración de las Regiones en la Constitución (art.131).

La Constitución prevé formalmente la creación de 20 Regiones, de las cuales una, el Trentino Alto Adige, está constituida por dos Provincias autónomas (Trento y Bolzano), cada una de las cuales tienen rango y poderes equiparables a los de una Región. De las veinte Regiones, algunas, las Regiones con estatuto especial, gozan de un régimen diferenciado en términos de poderes legislativos y autonomía financiera. Este régimen diferenciado está fijado en el Estatuto de estas Regiones que, a diferencia de las otras, es aprobado mediante leyes constitucionales.

7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?

La Constitución fija un criterio general de descentralización en favor de las Regiones, que es el sistema válido para las Regiones con estatuto ordinario. La lectura del texto constitucional proporciona, en términos uniformes, los límites de las competencias legislativas y administrativas de las Regiones. Para conocer la extensión de la autonomía de las Regiones con estatuto especial es necesario, sin embargo, verificar el reparto de competencias establecido en los estatutos regionales concretos. Por lo tanto, aquí hay una diferenciación específica del régimen jurídico (en términos de poderes y competencias) de estas regiones.

II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?

Sí, existe una Constitución escrita (que, sin embargo, no se define como federal). La Constitución fue redactada por una Asamblea Constituyente elegida por sufragio universal, que trabajó de junio de 1946 a finales de 1947 y fue promulgada por el entonces Jefe de Estado provisional. El art.138 de la Constitución regula los procedimientos de reforma de las normas constitucionales: aprobación de una ley constitucional con dos votaciones por mayoría absoluta de los componentes de las dos Cámaras con una diferencia de tres meses. Es posible exigir un referéndum confirmativo. No es necesario referéndum si la ley ha sido aprobada en segunda lectura por la mayoría de dos tercios de los componentes de las dos Cámaras.

No se reconoce a las Regiones ningún poder de intervención en el procedimiento de reforma constitucional.

Las reformas constitucionales más relevantes son ambas recientes:

- a) con la ley constitucional n.1 de 1999 se amplió la autonomía estatutaria de las Regiones, que hoy comprende también la determinación de la forma de gobierno y del sistema de elección de los órganos.
- b) con la ley constitucional n.3 de 2001 se ha reescrito casi por completo el Título V de la segunda parte de la Constitución, con un fuerte incremento de las materias de competencia legislativa regional, mientras que la competencia del Estado central se reduce a una serie limitada y taxativa de materias.

- 2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?**

Es la propia Constitución la que reenvía a leyes constitucionales o a leyes ordinarias para el desarrollo de algunas de sus disposiciones. Las leyes constitucionales son aprobadas mediante el procedimiento específico del artículo 138 de la Constitución. Las leyes ordinarias son aprobadas según el procedimiento legislativo normal.

En la Constitución no se hace ninguna referencia expresa a convenciones constitucionales. No obstante, en alguna ocasión en sede de interpretación de la Constitución se ha operado sobre la base de acuerdos no formales, con valor de convenciones constitucionales.

- 3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?**

Las Regiones se dotan de un Estatuto. Se evita, por lo tanto, el término “constitución”. Antes de la reforma de 1999, el estatuto de las Regiones “ordinarias” se deliberaba en el Consejo regional por mayoría absoluta y era aprobado mediante ley ordinaria del Estado. Después de la reforma de 1999 el estatuto se aprueba directamente por el Consejo regional, mediante resolución adoptada por mayoría absoluta después de dos meses. Ya no está previsto ningún poder de aprobación del Estado. El Estado puede, sin embargo, impugnar el Estatuto ante la Corte Constitucional, si aprecia elementos contrarios a la Constitución. Para las Regiones “especiales” el Estatuto queda aprobado mediante leyes constitucionales.

En las materias remitidas al Estatuto, éste queda sujeto únicamente a la Constitución.

III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

- 1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?**

La Constitución italiana no contiene ninguna referencia al “federalismo”. Sin embargo, reconoce de modo solemne, en la sección dedicada a los principios fundamentales (art.5), los principios de la “autonomía local” y de la “descentralización”.

- 2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?**

La Constitución enumera (art.114.1) los sujetos que constituyen la República: Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado.

La Constitución enumera (art.131) de modo expreso las Regiones.

- 3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?**

Las Regiones son reconocidas junto a los entes locales como “entes autónomos con estatuto propio, poderes y funciones según los principios fijados en la Constitución (art.114.2)”. A las Regiones también se les reconoce competencia legislativa, para muchas materias de forma exclusiva; es decir, sin intervención del Estado.

4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?

Las Regiones no pueden constituir entidades con relevancia constitucional mediante acuerdo. La Constitución regula solamente los eventuales procesos de revisión del territorio de las Regiones, que pueden prever incluso la fusión de dos o más Regiones entre ellas para constituir una sola Región.

Las Regiones han constituido, con la forma de asociaciones de derecho privado, estructuras de cooperación de nivel nacional para el mantenimiento de sus relaciones con el Estado (Conferencia de Presidentes de las Regiones).

Las Regiones pueden estipular acuerdos de cooperación entre ellas “para un mejor ejercicio de las propias funciones, incluso con la determinación de órganos comunes (art.117.8)”. Tales acuerdos son ratificados mediante leyes regionales. El Estado no interviene en los acuerdos pero puede impugnar la ley regional de ratificación si aprecia un exceso en las competencias legislativas regionales.

5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?

Para las Regiones “ordinarias” la Constitución fija directamente los principios de la descentralización regional. Tales principios son desarrollados por el Estatuto regional y por la sucesiva legislación estatal y regional, de acuerdo con las respectivas competencias.

Para las regiones “especiales”, la Constitución reenvía completamente el desarrollo al Estatuto aprobado mediante ley constitucional.

6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?

No está previsto ningún poder de autodeterminación o, todavía menos, de secesión en favor de las Regiones.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?

Una representación limitada de las Regiones (tres por cada región, 61 representantes) participa en la elección del Presidente de la República, que corresponde a las dos Cámaras (945 miembros).

Las Regiones no intervienen en el procedimiento de destitución del cargo de Jefe de Estado.

2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Como se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)? ¿Como se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?

No existe una segunda Cámara de representación de las Regiones. El Senado es “elegido con base regional” (art.57 Const.), pero con elección directa de los senadores en colegios electorales cuya circunscripción corresponde al territorio de una Región.

3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?

Un Consejo regional “puede hacer proposiciones de ley a las Cámaras” (art.121.1). Evidentemente se trata de leyes en materias de competencia legislativa, exclusiva o concurrente, del Estado.

No está prevista ninguna intervención de las Regiones después de la aprobación de la ley por parte del Parlamento.

Cinco Consejos regionales pueden exigir la convocatoria de un referéndum popular para la anulación, total o parcial, de una ley del Estado.

4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Como valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?

Sí; la Corte Constitucional, a la que pueden recurrir directamente tanto el Estado como una Región para juzgar la legitimidad constitucional de una ley, alegando exceso de competencia legislativa.

Las Regiones no tienen poder para designar los miembros de la Corte Constitucional. Según la opinión mayoritaria, la Corte Constitucional, a pesar de haber reafirmado con fuerza los principios de la autonomía y la descentralización, ha avalado a menudo decisiones y comportamientos del Estado que han terminado por afectar la autonomía legislativa de las Regiones. Los principales comportamientos han sido:

- a) una interpretación extensiva del concepto de “interés nacional”, que se ha convertido en un límite vago y de vasta aplicación en relación a las leyes regionales.
- b) una individualización muy amplia, en las leyes estatales, de las disposiciones a considerar como principios fundamentales en las materias de competencia legislativa regional. De tal modo, el Estado ha legislado detalladamente reduciendo la competencia legislativa regional a un mero desarrollo ejecutivo de las normas estatales.

Los órganos jurisdiccionales no tienen poder para solucionar los conflictos entre el Estado y las Regiones, pero pueden elevar cuestiones de legitimidad constitucional acerca de leyes que tengan que aplicar. En esta sede también pueden elevar cuestiones relativas al eventual exceso de competencia legislativa.

5. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?

La Corte Constitucional es competente en los “conflictos de atribución entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones” (art.134 Const.), además de tener competencia en las cuestiones de legitimidad constitucional de las leyes y de los “actos con fuerza de ley” (que no comprenden los reglamentos),

Con el conflicto de atribución puede ser impugnado cualquier acto, normativo secundario o administrativo, que ocasione una lesión en la esfera de competencias respectivas del Estado y de las Regiones.

Si; el proceso de tutela de las competencias puede definirse como simétrico.

En cuanto a la posibilidad de suspender, la situación es distinta para las leyes y para los demás actos (*atti*), reglamentarios o administrativos.

En cuanto a las leyes, el Estado tenía, antes de la reforma de 2001, un poder de control preventivo sobre las leyes regionales, que ha perdido, mientras que las Regiones podían solamente impugnar la ley estatal sin que ésta pudiera ser suspendida.

Hoy en día, ambos tienen solamente el poder de impugnar las leyes ante la Corte Constitucional, que no dispone de un poder de suspensión de la eficacia de las leyes impugnadas.

En caso de conflicto de atribuciones entre el Estado y las Regiones, sin embargo, la Corte tiene el poder de suspender la eficacia de los actos en espera de la resolución.

Las acciones judiciales, sobre las leyes o sobre los otros actos, son ejercitadas por el órgano ejecutivo de la Región (la Junta regional).

No se reconoce ni a los entes locales (Municipios y Provincias), ni a los otros entes públicos, ningún poder de recurso directo ante la Corte Constitucional, el único órgano competente para la anulación de leyes, estatales o regionales

6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?

Los órganos de las Regiones son todos electos. El Estado no interviene en el procedimiento de designación salvo que existan intervenciones jurisdiccionales (del juez ordinario sobre los requisitos de elegibilidad y del juez administrativo sobre los procedimientos electorales).

7. El poder judicial, ¿sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quién asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos?

El poder judicial es exclusivamente del Estado central; las Regiones no tienen ninguna competencia, ni legislativa ni administrativa, en materia de jurisdicción, civil, penal, administrativa o contable (*contabile*).

8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?

El instrumento de participación de las Regiones en las decisiones del Estado central es la Conferencia Estado-Regiones, que manifiesta opiniones sobre los actos relevantes, legislativos (todavía en fase de diseño de la ley) o administrativos y de programación. Debe mencionarse también, la existencia de una segunda Conferencia, la Conferencia Estado-Ciudades-Autonomías locales, que permite a los entes locales una participación análoga. A menudo, las dos Conferencias se reúnen conjuntamente en una Conferencia unificada.

No se reconoce ninguna presencia de las Regiones en organismos dotados de particular autonomía o independencia, sobre todo si tales órganos operan con referencia a materias de competencia estatal.

9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?

Según el art.123 de la Constitución el Estatuto regional permite “el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre las leyes y disposiciones administrativas de la Región”. Desde el momento en que el Estatuto no está sometido ya a la aprobación por parte del Estado, se deberá esperar la promulgación de los nuevos estatutos para valorar la amplitud que se querrá dar a estos instrumentos de participación popular.

10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?

Las Regiones se dotan de un escudo y de un estandarte (*gonfalone*), pero en ningún caso se habla ni de himno, ni de bandera regional.

V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?

Es necesario distinguir entre competencias legislativas y competencias administrativas.

Para las competencias legislativas es la misma Constitución la que establece la distribución de las competencias entre el Estado y las Regiones y la relativa garantía formal reside en el derecho recíproco de impugnar ante la Corte Constitucional leyes estatales o regionales que invaden la esfera de competencias establecida para cada uno en la Constitución.

Para las competencias administrativas, sin embargo, la Constitución (art.118) fija unos principios a respetar en el reparto (subsidiariedad, adecuación, diferenciación), pero remite el reparto efectivo a la ley estatal o regional, según las respectivas competencias legislativas.

2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?

El diseño de base está en una doble lista de materias (de competencia exclusiva del Estado (art.117.2) y de competencia concurrente (art.117.3) y en una cláusula general residual en favor de las Regiones (art.117.6).

3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?

Sí. La cláusula de residualidad permite a las Regiones legislar en cualquier materia no enumerada entre aquellas que son exclusivas del Estado o concurrentes, y por lo tanto también en materias “nuevas”.

No se puede todavía valorar la efectividad del sistema que ha sido introducido con la ley n.3 de 2001, ya que todavía no ha actuado plenamente.

4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?

No hay ninguna afirmación general de prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional. Existe un poder sustitutivo del Gobierno “cuando lo exija la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica” (art.120.2). En este sentido, el Estado puede hacer valer una superioridad del ordenamiento estatal respecto al regional.

5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?

El art.117.1 explicita que tanto la legislación del Estado como aquella de las Regiones “se ejerzan con respeto a la Constitución, así como a las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario y las obligaciones internacionales”.

6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

Por lo que respecta a las competencias legislativas el reparto es rígido, en el sentido de que solamente puede modificarse mediante reforma constitucional. No existen instrumentos de interpretación negociada de la Constitución (acuerdos, sedes de prevención de conflictos). El único sujeto habilitado para interpretar la Constitución, en caso de conflicto, es la Corte Constitucional.

Sin embargo, por lo que respecta a la normativa secundaria (los reglamentos), el artículo 117.6 prevé que el Estado pueda delegar a las Regiones la potestad reglamentaria en las materias de legislación exclusiva propia.

En cuanto a la posibilidad de delegar funciones administrativas, la Constitución no dice nada, pero se acepta pacíficamente que puedan delegarse funciones mediante ley por parte de los sujetos titulares, ya sea hacia abajo (del Estado a las Regiones, de las Regiones a los Entes locales), o hacia arriba.

En general, el instrumento de la delegación de funciones administrativas ha sido poco utilizado entre Estado y Regiones, mientras que ha tenido mucho mayor uso entre Regiones y Entes locales.

Con referencia a los recursos financieros singulares la Constitución afirma el principio de que éstos deben ser distribuidos entre los diversos niveles de gobierno de modo que “financien integralmente las funciones públicas atribuidas a ellos” (art.119.4).

7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?

Por lo que respecta a las competencias legislativas la gran parte de las materias, con la única excepción de las materias de legislación concurrente, son atribuidas de forma exclusiva o al Estado (elenco del art.117.2) o a las Regiones (cláusula general de residualidad del art.117.4).

Sin embargo, si se consideran algunas materias de legislación estatal exclusiva, nos damos cuenta de que no se trata de materias en sentido propio, es decir, relativas a objetos específicos o complejos de actividad homogénea, sino de materias transversales. En estas materias, por lo tanto, el Estado puede legislar poniendo límites, también relevantes, a la competencia legislativa regional. Ejemplos de este

tipo de competencias transversales: “defensa de la competencia”, “jurisdicción y normas procesales”, ordenamiento civil y penal; justicia administrativa; “determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional”.

8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto)?

Sí; existe una lista de materias de legislación concurrente, pero se trata de una particular concurrencia, distinta de la establecida en Alemania. En Italia en estas materias la legislación es responsabilidad de las Regiones, “salvo para la determinación de los principios fundamentales, reservados a la legislación del Estado”. En estas materias, por lo tanto, el concurso de las dos legislaciones está rígidamente repartido según la distinción entre normas de principio (del Estado) y normas de detalle (de las Regiones).

9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?

Como se ha dicho en el punto 1, el reparto de las competencias legislativas y de las funciones administrativas sigue diversos criterios. La Constitución reparte de modo rígido y directo las primeras, mientras que para las segundas será la ley, estatal o regional, la que las distribuya en aplicación del principio de subsidiariedad. Esto puede comportar, por ejemplo, que las funciones administrativas en materias de competencia legislativa exclusiva del Estado estén atribuidas a las Provincias o a las Regiones.

En general, se puede decir que la competencia reglamentaria sigue la distribución de las funciones administrativas.

En general, el Estado no puede incidir en la organización y en el desempeño de las funciones administrativas atribuidas a otros niveles de gobierno. De hecho, el Estado puede legislar de forma exclusiva solamente en materia de “ordenamiento y organización administrativa del Estado y de los entes públicos nacionales” (art.117.2.g). Esto no es así para las funciones administrativas delegadas, en las que el Estado conserva un poder legislativo de detalle y el poder reglamentario.

10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?

Sí; son los ámbitos de la legislación “concurrente”. No tenemos todavía una casuística de la actuación del nuevo texto constitucional.

Podemos, sin embargo, hacer referencia a la experiencia precedente, según la cual había una lista de materias de competencia legislativa regional y la competencia era limitada por el poder estatal para fijar los “principios fundamentales” de cada una de las materias. Se puede afirmar que el Estado ha hecho un uso extensivo de tal poder, definiendo también normas de detalle como principios fundamentales, y restringiendo fuertemente de tal manera la autonomía de las Regiones, frecuentemente con el aval de la Corte Constitucional.

El instrumento para evitar un uso extensivo de este poder es el recurso a la Corte Constitucional contra la ley invasiva de la competencia legislativa regional.

11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado,

¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?

Sí; el Estado mantiene una administración periférica propia para el ejercicio de las funciones administrativas que permanecen en el nivel nacional. Los sectores más relevantes son aquellos del orden público, la educación (que sin embargo debería ser en gran parte regionalizada), la administración financiera, la seguridad social y protección de los bienes culturales.

Sí; existen casos de funciones administrativas delegadas a las Regiones. En este caso los órganos de las Regiones desarrollan las funciones delegadas según las disposiciones de la ley (y de la eventual normativa reglamentaria) estatal, pero sin ninguna subordinación de tipo jerárquico. El Estado se reserva un poder de dirección y de transferencia de los recursos financieros a los destinos vinculados.

12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?

La competencia legislativa regional está sujeta solamente al límite del respeto de la Constitución, del ordenamiento comunitario, y de las obligaciones internacionales. No está previsto un límite del “interés nacional”; no hay una cláusula de prevalencia del ordenamiento estatal sobre el regional; no hay límites de respeto de los principios generales establecidos por la legislación estatal.

13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

Política exterior; defensa y fuerzas armadas; moneda, ahorro y mercados financieros; orden público; seguridad social; protección del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales.

14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?

Sanidad y asistencia social; urbanismo y ordenación del territorio; transportes; industria, agricultura y sectores productivos en general. En perspectiva, educación, incluida la universitaria.

15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?

Según la experiencia vivida hasta ahora, sobre la base del anterior texto constitucional, la interpretación extensiva se ha basado, como se ha dicho, en la extensión del concepto de intereses nacionales y en el uso extensivo del poder de individualización de los principios fundamentales en las materias de competencia regional.

En el nuevo texto constitucional estos fenómenos deberían ser evitados: a) por la falta de previsión del interés nacional como límite general; b) por la ausencia de límites en las materias (numerosas e importantes) de legislación regional exclusiva.

16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Como se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

Sí; la Constitución (art.11) prevé que Italia permita “las limitaciones de soberanía necesarias en un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones”.

La principal cesión de soberanía se ha realizado en favor de la Unión Europea. Esto tiene repercusiones sobre el sistema de relaciones con la UE. El Estado tiene competencia exclusiva en sus relaciones con la UE, que hacen referencia a todas las materias de competencia propia, incluida la política exterior y las relaciones internacionales. Para las relaciones internacionales de las Regiones y

con la Unión Europea la materia es de legislación concurrente: el Estado puede fijar los principios fundamentales.

Por lo tanto, está expresamente previsto que las Regiones, en materias de competencia propia, puedan “concluir acuerdos con Estados y pactos con entes territoriales internos de otros Estados, en los casos y con las formas establecidas en las leyes del Estado” (art.117.9).

VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

1. **¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?**

Sí; la Constitución reconoce en general la autonomía local en el art.5 y configura los Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas como sujetos constitutivos de la República (art.114.1); autónomos, con estatuto, poderes y funciones propios (art.114.2). Los entes locales no están sometidos a control externo sobre sus actos, ni por parte del Estado, ni por parte de las Regiones.

Los Estatutos de las Regiones contienen a su vez afirmaciones explícitas de reconocimiento de la autonomía local.

De las disposiciones constitucionales se deduce que la ley estatal o regional no puede restringir la autonomía constitucionalmente garantizada y que el contenido mínimo de tal autonomía se refiere a: 1) el autogobierno; es decir, el derecho de dotarse de órganos de gobierno propios; 2) la autonomía normativa (reglamentaria) en cuanto a la organización y al desarrollo de las funciones atribuidas; 3) la autonomía de dirección político-administrativa; 4) la autonomía financiera.

2. **Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?**

Sí; los órganos de Municipios y Provincias son elegidos democráticamente, mediante sufragio directo.

3. **Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?**

Como ya se ha dicho, los entes locales ya no están sujetos a control sobre sus actos administrativos. Permanecen en el Estado los controles sobre los órganos, que comportan el poder de disolución de Consejos en casos de grave violación de la ley o de imposibilidad de funcionamiento.

No, en Italia, a los entes locales no se les reconoce la posibilidad de impugnar directamente una ley estatal o regional lesiva de su autonomía ante la Corte Constitucional.

4. **La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?**

Antes de la reforma constitucional de 2001 todo el ordenamiento de los entes locales era reservado a la legislación del Estado, que había recogido las disposiciones en un Texto único (d.Lgs. n.267 de 2000).

Con la reforma constitucional se reservan a la legislación exclusiva del Estado tres submaterias del anterior ordenamiento general:

- a) la determinación de los órganos de gobierno

- b) la relativa legislación electoral
- c) la determinación de las funciones fundamentales

De esta forma las Regiones son ahora responsables de las siguientes importantes materias:

- a) la distribución de las funciones administrativas, con el debido respeto de las fundamentales
- b) el establecimiento de las formas asociativas y de colaboración entre los entes locales
- c) el establecimiento de las finanzas locales

Por lo tanto, se puede afirmar que la definición del ordenamiento de los entes locales es una materia repartida entre Estado y Regiones.

Existe una larga tradición de relaciones entre el Estado (Ministerio de Interior) y las asociaciones nacionales de entes locales, que quedará en pie por todos los aspectos del ordenamiento que todavía dependen de la legislación del Estado. Sin embargo, puede esperarse un mayor peso en las relaciones directas entre las Regiones y los entes locales del propio territorio.

Seguramente el Estado ha influido fuertemente en la actividad de los entes locales, también mediante el desarrollo de políticas propias y mediante incentivos al gasto.

- 5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?**

No, en Italia no existen ciudades que gocen de un estatus jurídico equiparable al de las Regiones.

La nueva Constitución prevé las ciudades metropolitanas, pero reenvía a la ley estatal su individualización, la definición de sus órganos, sus poderes y sus funciones. Esta parte no se ha desarrollado todavía.

- 6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?**

La Constitución prevé, entre los Municipios y las Regiones, dos tipos de entes intermedios, que pueden considerarse alternativos: las Provincias, destinadas a cubrir el interior del territorio nacional (salvo en las áreas metropolitanas), y las Ciudades metropolitanas, destinadas a sustituir a las Provincias en estas áreas metropolitanas.

El territorio de las Provincias (y de las Ciudades metropolitanas) está delimitado mediante ley del Estado (art.133 Const.). Las Regiones solamente pueden manifestar su opinión.

Las Provincias son entes locales como los Municipios y su autonomía está garantizada, del mismo modo, por la Constitución.

No existen relaciones privilegiadas entre Estado y Provincias.

- 7. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?**

Las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios por la legislación estatal o regional, según el principio de subsidiariedad.

El Estado puede, por lo tanto, atribuir o delegar funciones a los Municipios en materias de competencia propia exclusiva. Sirvan de ejemplos la inmigración, el estado civil y el Registro civil.

Si la función está atribuida (*atribuida*), ésta la lleva a cabo el Municipio según las disposiciones de la ley estatal, pero también según las propias normas reglamentarias autónomas, con el principio de la cobertura financiera integral.

Si la función está delegada (*delegata*), el Estado no sólo tiene competencia legislativa, sino también reglamentaria y de dirección, y tiene el deber de cubrir integralmente con recursos el coste de la actividad desarrollada, en los casos de transferencias.

8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?

Los entes locales tienen potestad reglamentaria para la ordenación de la organización y el desarrollo de las funciones a ellos atribuidas (art.117.6 Const.).

VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?

En el texto originario de la Constitución de 1948 el principio de colaboración leal no estaba previsto. Esto era coherente con un sistema muy unitario, en el cual el Estado era el único sujeto dotado de soberanía, y del que dependían los otros sujetos. La Corte Constitucional se ha referido en varias ocasiones al principio, considerándolo implícito en la Constitución, casi siempre para justificar intervenciones estatales y procesos con los cuales se hacía prevalecer los intereses del Estado central sobre aquellos intereses de los sujetos dotados de autonomía.

En el nuevo texto se afirma el principio de la ordenación equitativa (*equiordinazione*) de todos los niveles de gobierno de la República, con una fuerte separación de poderes, garantizada por la Constitución. Falta, sin embargo, una clara afirmación del principio de colaboración leal. Una referencia indirecta se contiene en el art.120 de la Constitución, que prevé el ejercicio de poderes sustitutivos por parte del Estado, según las reglas fijadas mediante ley. La ley debería fijar “procedimientos aptos para garantizar que los poderes sustitutivos sean ejercidos con respeto del principio de subsidiariedad y del principio de colaboración leal”.

Se está en espera de esta ley prevista por la Constitución.

2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?

Como se ha dicho, la Constitución no ha previsto, ni antes ni en el texto hoy vigente, un sistema de relaciones intergubernamentales.

En el sistema precedente se desarrollaron diversas sedes de cooperación entre el Estado y las Regiones. Estas sedes, inicialmente de tipo sectorial (los diferentes Ministerios nacionales de un sector creaban sedes de cooperación con los asesores regionales del mismo sector), han sido después unificadas en la ya citada (punto IV.7) Conferencia Estado-Regiones, regulada por una ley ordinaria del Estado.

Con estos instrumentos se desarrolla una participación subordinada de las Regiones a las decisiones que corresponden al Estado. Está prevista la conclusión de “acuerdos” en el marco de la Conferencia. Pero si éstos no se alcanzan, la decisión final es competencia del Estado central. Las relaciones intergubernamentales han contribuido, por lo tanto, a asegurar una presencia de las Regiones en procedimientos legislativos de programación y de administración nacional, así como han hecho menos rígida la distribución de las competencias, favoreciendo sustancialmente procesos de compartición de políticas públicas, pero no han cambiado el carácter todavía centralista de todo el sistema institucional.

3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?

Es necesario distinguir entre organismos de representación unitaria de los intereses de las Regiones a nivel nacional y organismos de cooperación horizontal entre las Regiones.

En cuanto a los primeros debe señalarse la Conferencia de Presidentes de las Regiones, que opera como un instrumento de presión, análogamente a las asociaciones nacionales de entes locales.

En cuanto a los segundos debe señalarse la posibilidad para las Regiones de estipular intereses “para el mejor ejercicio de las propias funciones, también con la constitución de órganos comunes” (art.117.8). Se trata de una norma que “constitucionaliza” disposiciones legales ordinarias anteriores (d.P.R. n.616 de 1977, art.8; d.lgs. n.112, art.3.5). El Estado central no participa en estos organismos. Hasta hoy siempre se ha excluido que las Regiones puedan constituir organismos permanentes de tipo general, que puedan colocarse en una posición intermedia entre el Estado y las Regiones.

4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?

También los Municipios y Provincias tienen sus propias estructuras de representación unitaria, con la forma de asociaciones de derecho privado a las que el ordenamiento ha terminado por reconocer importantes poderes de intervención en procedimientos legislativos y administrativos nacionales.

En 1997 fue constituida la Conferencia Estado-Ciudades-Autonomías locales que imita en el nivel de los entes locales las relaciones intergubernamentales que el Estado mantiene con las Regiones.

También está prevista una Conferencia unificada, que se reúne con la presencia conjunta de representantes del Gobierno, de las Regiones y de las autonomías locales para tratar asuntos de interés común.

5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?

La constitución de órganos mixtos comunes; es decir, en varios niveles de gobierno, no viene directamente regulada de forma general por la ley. Resulta válido el principio de que cada sujeto dotado de personalidad jurídica distinta tiene el derecho de constituir organismos de cooperación con los otros sujetos, según las reglas del derecho civil.

Está reconocido y regulado el derecho a concluir acuerdos de cooperación, con varias denominaciones: acuerdos organizativos en general (en la ley de procedimiento administrativo), acuerdos de programa (en la TU de los entes locales), diversas formas de la considerada “programación negociada”. En el marco de estos acuerdos, cuya utilización es cada vez mayor sobre todo en el campo de la realización integrada de intervenciones públicas complejas en áreas territoriales determinadas, es ciertamente posible crear organismos comunes de cooperación.

Existen, por otra parte, organismos mixtos creados directamente por la legislación sectorial: son significativos los casos de los entes para la gestión de los Parques Nacionales o las autoridades de gestión de las cuencas hidrográficas de interés nacional.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

- 1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias -impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?**

La actual potestad impositiva de las Regiones se ejerce mediante los tributos propios y los adicionales a los tributos del Estado y es muy limitada, ya que en ambos supuestos, el tributo está regulado integralmente por la ley estatal y las Regiones solamente pueden establecer sus alícuotas (*relative aliquote, tax rate*), generalmente con un mínimo y, en todo caso, con un máximo establecido por la ley del Estado. Estos tributos propios y los adicionales tienen tanto naturaleza de impuestos (adicional al impuesto estatal sobre la renta de las personas físicas; impuesto sobre las actividades productivas) como de tasas (tasa regional sobre el derecho al estudio universitario), y dan lugar a una imposición predominantemente directa. En perspectiva, cuando se desarrolle el nuevo título V de la Constitución, la situación debería cambiar radicalmente, porque la nueva versión del art.119 reconoce directamente a las Regiones la potestad impositiva y el art.117 les confiere una potestad legislativa exclusiva para ejercerla.

- 2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?**

Las Regiones pueden recurrir al crédito y emitir deuda pública respetando dos tipos de limitaciones: sus recursos deben ser destinados a financiar gastos de inversión; además, el importe total de las anualidades de amortización, para capitales e intereses, no puede superar el 25% del importe total de los ingresos tributarios previstos en el presupuesto. Otros límites cuantitativos derivan de las disposiciones legislativas emanadas anualmente del Estado (pacto de estabilidad interna) para garantizar el respeto de las obligaciones de financiación pública establecidas a nivel comunitario. El recurso al crédito por parte de las Regiones no está sometido a autorización del Estado, salvo las autorizaciones normales relativas al mercado financiero en el caso en que las Regiones pretendan emitir instrumentos financieros negociables. En perspectiva, la implantación del nuevo título V de la Constitución no debería modificar esta situación, ya que se reconoce al Estado la competencia para determinar, mediante disposiciones legislativas, los principios fundamentales de coordinación de las finanzas públicas.

- 3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Como se articulan dichas transferencias?**

De los datos provisionales para el ejercicio 2001 resulta que el 69% de los ingresos regionales están constituidos por ingresos propios (provenientes de servicios regionales y del patrimonio, tributos propios, adicionales y coparticipaciones en tributos estatales), el 20,3% de transferencias y el 10,7% de endeudamiento. Estos porcentajes son distintos en el caso de las Regiones especiales y de las ordinarias: para las primeras son respectivamente el 65%, el 23,8% y el 11,2%; para las segundas son respectivamente el 70%, el 19% y el 10,5%. Las transferencias financieras provienen del Estado y de la Comunidad Europea. En perspectiva, la situación debería cambiar, porque la nueva versión del art.119 prevé transferencias del Estado a las Regiones exclusivamente con finalidad de igualación (*perequative*).

- 4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?**

El fenómeno de las coparticipaciones de las Regiones en los tributos del Estado es muy relevante y lo es particularmente por las cinco Regiones especiales. En el caso de las Regiones ordinarias las coparticipaciones sumaban, según los datos de previsión para el ejercicio 2001, un 42% de los ingresos propios y hacían referencia a impuestos indirectos; mientras que para las Regiones con estatuto especial, eran del 80% y hacían referencia también a impuestos directos. Las Regiones no disponen de ningún poder normativo sobre los tributos coparticipados ni pueden ejercer ninguna competencia administrativa. En perspectiva, no está claro si el desarrollo del nuevo Título V de la Constitución supondrá, en este punto, alguna modificación, ya que la nueva versión del art.119 enumera entre los ingresos de la Regiones tanto los tributos propios como las coparticipaciones, sin dar indicaciones sobre cual debería ser la incidencia de los dos tipos de ingresos.

- 5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?**

Las transferencias financieras del Estado a las Regiones son actualmente reguladas de modo muy diverso por las diferentes leyes sectoriales: algunas son repartidas en función de criterios objetivos, otras según la decisión del Estado de financiar programas específicos de intervención presentados por las Regiones. Entre estas dos hipótesis extremas existen múltiples situaciones intermedias. Actualmente se debate si, en un futuro, el desarrollo del nuevo Título V de la Constitución debe modificar este sistema, desde el momento en que la nueva versión del art.119 prevé transferencias por parte del Estado para igualar los desequilibrios existentes entre las distintas colectividades, ya sea en términos de capacidad fiscal o de necesidad de gasto.

- 6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?**

Las transferencias estatales deben ser en gran parte destinadas por las Regiones a determinados usos, establecidos de manera más o menos detallada: en algunos casos se destinan a determinados sectores, en otros casos se trata de recursos destinados exclusivamente a iniciativas específicas. En perspectiva, cuando se desarrolle el nuevo Título V de la Constitución, la situación debería cambiar porque el art.119 prevé transferencias estatales destinadas a igualar la distinta capacidad fiscal de las Regiones y establece que tales recursos son usados libremente por las Regiones sin ningún vínculo de destinación.

- 7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?**

Actualmente, ni tampoco según la nueva versión del art.119 de la Constitución, no está previsto ningún mecanismo directo de solidaridad fiscal entre las Regiones. Las medidas de igualación se realizan exclusivamente mediante las transferencias estatales.

- 8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los**

mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?

El Estado dispone frente a las Regiones del poder de compensar sus propias deudas con sus propios créditos del mismo modo en que puede hacerlo frente a cualquier otro sujeto: falta una regulación específica relativa a las relaciones con las Regiones.

9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?

Las Regiones no participan de ningún modo en la administración de los tributos del Estado; en todo caso es el Estado el que tramita y recauda muchos de los tributos regionales (impuestos sobre la actividad productiva, adicionales), suministrando después a las Regiones la recaudación de sus contribuyentes.

10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Como quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?

Sin tener en cuenta el gasto público para cubrir intereses de la deuda pública, el 59% del gasto público lo efectuaba en 1999 el Estado, el 23% las Regiones y el 18% los entes locales. Para la demás información solicitada se están investigando los datos.

11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?

Las relaciones financieras entre los distintos niveles de Gobierno son insatisfactorias, esencialmente porque están desequilibradas en favor del Estado, porque están caracterizadas como un sistema binario de relaciones Estado-Regiones y Estado-Entes locales, y porque las Regiones y los Entes locales tienen escasas garantías. El nuevo Título V parece diseñar un modelo completamente distinto que podría permitir superar estos inconvenientes.

12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?

Para la realización de iniciativas específicas, algunas leyes estatales prevén la garantía del Estado sobre contratos de la Regiones y ponen a cargo del Estado el pago de parte de los intereses. La nueva versión del art.119 de la Constitución modifica esta situación, ya que establece la prohibición del Estado de conceder garantías sobre el endeudamiento de las Regiones.

13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.) ¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).

Las actuales formas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno consisten en instrumentos de subordinación de las Regiones y los Entes locales al Estado: el sistema de la tesorería única (es

decir, el depósito de la liquidez de todos los entes públicos en la tesorería del Estado); la escasa autonomía impositiva de Regiones y Entes locales; la posibilidad para el Estado de fijar, mediante pacto de estabilidad interna, límites y obligaciones no siempre coherentes con aquellos impuestos por la Comunidad Europea. A nivel político institucional, el art.11 de la ley constitucional 2001 n.3 prevé que las leyes estatales relativas, entre otras, a la financiación de las Regiones y de los Entes locales deben ser adoptadas con un procedimiento agravado en el caso de que se haya expresado una opinión contraria a las mismas por parte de las Comisiones parlamentarias para los asuntos regionales, integrada por representantes de las Regiones y de los Entes locales: la norma no ha sido todavía aplicada, por falta de regulación en los reglamentos parlamentarios de la nueva composición de la Comisión. A nivel regional, la nueva versión del art.123 de la Constitución establece que los Estatutos regionales deben regular el Consejo de las autonomías locales como órgano de consulta entre la Región y los Entes locales: también en este caso puede pensarse que se va a prever la consulta acerca de asuntos financieros, pero en este punto la decisión final está en manos de la elección que realizarán los nuevos Estatutos regionales.

IX. LENGUAS O IDIOMAS

(Apartado reservado para aquellos sistemas que conozcan una realidad plurilingüe que cuente con algún tipo de reconocimiento legal)

- 1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?**

No; la Constitución no reconoce otras lenguas oficiales distintas del italiano, para todo el territorio nacional. En dos Regiones, el Valle de Aosta y el Trentino Alto Adige (en realidad sólo para el Alto Adige), se reconoce el bilingüismo; es decir, el uso oficial equivalente del italiano y de la lengua local (francés y alemán).

- 2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?**

La Constitución (art.6) establece que la “República protege con normas apropiadas a las minorías lingüísticas”. Esta disposición constitucional ha tenido por efecto el ya citado reconocimiento del bilingüismo en algunas Regiones y, más recientemente (ley n.482 de 1999), la protección de otras comunidades lingüísticas menores (el francés, el franco-provenzal, el friulano, el ladino, el occitano y el sardo). La tutela, sin embargo, puede llegar hasta la promoción de formas de valoración cultural de estas lenguas, pero no su equiparación formal al italiano como lenguas oficiales.

- 3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?**

Los Estatutos del Valle de Aosta y del Trentino Alto Adige reconocen, respectivamente, el francés y el alemán como lenguas oficiales.

- 4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?**

Excepto en las dos Regiones antes citadas, la enseñanza es en italiano.

5. **La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?**

X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES

1. **En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?**

En el plano de las previsiones constitucionales, después de la reforma de 2001, todo el sistema de las autonomías ha registrado notables progresos, hasta el punto de caracterizar todo el sistema constitucional de la República.

En el plano de los hechos todavía quedan en pie fuertes impulsos de tipo centralista. Muchas funciones y aparatos administrativos continúan siendo nacionales, incluso en materias descentralizadas en favor de las Regiones. El poder financiero, tanto bajo la óptica de los ingresos como de los gastos, permanece todavía sólidamente en manos del Estado central.

2. **¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?**

Las Regiones han exigido algunas modificaciones importantes del marco constitucional. Algunas de éstas han sido en parte satisfechas con la reforma constitucional de 2001; otras no.

Entre las exigencias satisfechas puede mencionarse seguramente la nueva distribución de las competencias legislativas, con el cambio de criterio de reparto, ahora favorable a las Regiones, mientras que el Estado tiene competencia solamente para una lista limitada y taxativa de materias.

En perspectiva, debería ser satisfecha también la demanda financiera, desde el momento en que la Constitución afirma el principio de la cobertura integral de las funciones atribuidas (pero sobre este punto se pueden dar fuertes resistencias).

Las Regiones se han mostrado menos satisfechas de los aspectos relacionados con el sistema de las autonomías locales, en el cual las Regiones hubieran deseado contar con un poder más explícito de regulación del ordenamiento. Como se ha visto el poder normativo está, en cambio, repartido entre el Estado (para los asuntos que la Constitución quiere que sean regulados de modo uniforme) y las Regiones, que hoy ven reconocidos unos poderes relevantes. Permanece, en realidad, un antagonismo de fondo entre las Regiones y asociaciones de Municipios y Provincias, que continúan demandando al Estado una garantía nacional contra la tendencia regional hacia un nuevo centralismo. De tal manera, ambos acaban por permitir la supervivencia de un sistema todavía fuertemente centralizado.

No se ha dado ninguna satisfacción a otras dos demandas regionales, decisivas para la transformación de todo el orden constitucional: la creación de una Segunda Cámara de representación regional, bajo el modelo del Bundesrat alemán; y el derecho de las Regiones a designar en parte los magistrados de la Corte Constitucional.

3. **¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?**
4. **¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?**
5. **Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?**

Todos los riesgos de una paralización del proceso de descentralización están en el sistema político y en la situación económica. Desde el punto de vista político todos los partidos están atravesados transversalmente por tendencias autonomistas y por tendencias centralistas. Actualmente se muestra particularmente fuerte la contradicción entre un partido supuestamente autonomista y asentado en sólo una parte del país, la Liga Norte, y los otros partidos de la coalición de Gobierno, de tradición seguramente más centralista. La coalición de la oposición parece culturalmente más favorable a la descentralización, aunque también se muestra muy preocupada de que ésta se lleve a cabo precipitadamente, sin un diseño coherente, con riesgo de ruptura de la solidaridad nacional y de premio al localismo expreso por parte de la zona más rica del país.

La situación económica, en particular, la fuerte deuda pública acumulada de Italia, no parece favorable a una evolución en sentido plenamente autonómico del sistema institucional.

A favor de la descentralización pesa, sin embargo, la perspectiva europea, que se basa en la valoración de los niveles de Gobierno autónomo.

6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?

El cuestionario me parece muy rico y bien estructurado. Si tuviera que dar una sugerencia, quizás daría una mayor atención a la perspectiva comunitaria. En el caso específico, cuáles son las formas de participación de las Regiones en la formación (fase ascendente) y la puesta en práctica (fase descendente) de las políticas comunitarias y en general en el contexto de la atención mostrada recientemente por la Comisión europea a la “governance” comunitaria.

7. ¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?