

NOTAS SOBRE EL ESTADO REGIONAL DE LA CONSTITUCION ITALIANA DE 1947

ANDRES RIBAS MAURA

SUMARIO: O. Introducción. 1. Orígenes y formación de las regiones italianas. 2. Las regiones italianas: naturaleza, estatutos y competencias: A) La naturaleza constitucional de las regiones. B) Los Estatutos regionales: naturaleza jurídica y contenido. C) Las competencias regionales. 3. La organización regional: A) El Consejo regional. B) La Junta y el Presidente regional. C) Organos estatales en la región: el Comisario del Gobierno y la Comisión de control. 4. La potestad normativa regional y su control.

O. Introducción

A finales del presente año 1987, se cumple el cuarenta aniversario de la promulgación de la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947. Con dicha Constitución Italia se acogió, en cierto modo, al modelo teórico construido por la doctrina a partir de la Constitución de la IIª República española, esto es, el llamado "Estado regional". Las analogías entre ambas Constituciones en lo referente a la organización territorial son numerosas; ahora bien, la creación de las regiones por la Constitución italiana fue -señala *Virga* (1)- "el resultado de una lenta evolución secular para resolver el problema de la organización del Estado". Ciertamente, aunque la Constitución italiana (en concreto, el Título V de la Parte 2ª) se inspirara -como así fue- en la republicana española su elaboración

(1) Cfr. *Virga*, Pietro. *Diritto Costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 1979, pág. 329.

está claramente motivada por la propia realidad italiana (2).

La realización práctica de dicho modelo regional, sin embargo, se retrasó considerablemente; de forma que puede decirse que aún no han transcurrido veinte años desde la puesta en funcionamiento de las regiones (excepción hecha de las llamadas especiales). Incluso hoy cabe señalar -como destaca la doctrina en general- que la culminación del proceso regional no se ha cumplido en absoluto. En la actualidad, "ha alcanzado un punto de equilibrio en el aspecto que podríamos llamar de diseño de atribuciones, pero falta aún en el orden organizativo y sobre todo funcional" (2 bis).

1. Orígenes y formación de las regiones italianas

Los orígenes del regionalismo italiano (3) se remontan a los ideales del "Risorgimento" y al problema de la unión de Italia (siglo XIX). En aquellos momentos, se manifestaron tanto las tendencias federalistas como las unitarias; sin embargo fueron estas últimas las que prevalecieron al producirse la unificación italiana. A partir de entonces, se aplicó al Estado recién surgido un centralismo administrativo (Ley Ratazzi, de 23 de octubre de 1859) inspirado en el francés, eliminando las diversidades socio-culturales de los antes Estados independientes, sin que llegaran ni siquiera a ser discutidos los intentos y proyectos descentralizados (por ej., proyecto Minghetti, 18 de marzo de 1861). En el periodo entreguerras hubo un relanzamiento del regionalismo que fue después sofocado por el Fascismo, hostil a toda tendencia descentralizadora. En la postguerra, con la caída del Fascismo, las exigencias regionalistas devinieron mayoritarias, fuera como reacción ante el centralismo actuado por el fascismo, o como defensa ante las tendencias separatistas manifestadas en algunas regiones -Sicilia, Valle de Aosta- (4).

(2) Cfr. Ferrando Badia, Juan, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1978, págs. 236-237.

(2 bis) Cfr. Giannini, Massimo Severo, *Las Regiones en Italia*, Ed. Civitas, Madrid, 1984, pág. 292.

(3) Sobre este tema y sobre la formación de las regiones italianas, cfr., entre otros, Ferrando Badia, J., *El Estado unitario... op. cit.*, págs. 223-235; Gizzi, Elio, *Manuale di Diritto regionale*, Giuffrè ed., Milano, 1981, págs. 1-16; Martines, Temistocle, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè ed., Milano, 1984, págs. 755-758; Virga, P., *Diritto... op. cit.*, págs. 329-330; Crisafulli, Vezio, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, págs. 133-135; Mortati, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, págs. 886-895.

(4) Cfr., entre otros, Virga, P., *Diritto... op. cit.*, pág. 330.

Los *Constituyentes italianos*, conscientes del problema y frente a otras tendencias extremas, federalistas y simplemente descentralizadores, reconocieron en el artículo 5 de la Constitución la autonomía local y la descentralización dentro de la unidad de la República. Así, en el artículo 114, se decía que la República se dividía en Regiones, Provincias y Municipios.

El principio proclamado en el citado artículo 5 se desarrolla en el Título V de la Parte Segunda de la Constitución, uno de los más controvertidos y censurados (5). En este Título se distinguen dos tipos de regiones, las de Estatuto especial y las de Estatuto común u ordinario.

A las primeras, enumeradas en el artículo 116, les correspondían “formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales adoptados por leyes constitucionales”. Dichas leyes constitucionales fueron aprobadas por la misma Asamblea constituyente (6) con fecha de 26 de febrero de 1948, números 2, 3, 4 y 5, correspondientes respectivamente a los Estatutos especiales de Sicilia (7), Cerdeña, Valle de Aosta y Trento-Alto Adigio. A ellas hay que añadir la correspondiente a la región de Friuli-Venecia Julia (Ley Constitucional de 31 de enero de 1963, núm. 1) cuya aprobación se vió postergada al estar pendiente de la resolución de la cuestión internacional de Trieste.

Respecto a las regiones de Estatuto ordinario su realización se vió retrasada por la falta de una serie de leyes ordinarias y actos estatales necesarios para su efectiva formación. Ello estaba motivado por la ausencia de una auténtica voluntad política para poner en funcionamiento, para cumplir en suma, el ordenamiento regional establecido por la Constitución (8). En efecto, está señalado en su disposición transitoria VIII que

(5) Cfr. Paladin, Livio, “Riforme istituzionale e autonomie regionali”, *Le riforme istituzionali. Atti del convegno di Padova. 25, 26 e 27 maggio 1984*, Cedam, Padova, 1985, págs. 206-207.

(6) Cfr. la disposición transitoria XVII de la Constitución italiana.

(7) El caso de Sicilia es peculiar. Su Estatuto regional fue aprobado antes que la Constitución por Real Decreto legislativo de 15 de mayo de 1946 a fin de “apaciguar” las tendencias separatistas manifestadas. La Ley Constitucional no hizo más que “elevar el rango” de la norma sin entrar a discutir sobre el fondo del Estatuto. Al respecto, Paladin, L., en “Riforme...”, *op. cit.*, págs. 206-207, denuncia la grave descoordinación que existe entre dicho Estatuto y la Constitución.

(8) Cfr. Bassanini, Franco, “Le regioni” en *La Costituzione italiana. Il disegno originario e la realtà attuale*, Giuffrè ed., Milano, 1980, págs. 226-228. Un amplio estudio sobre las causas de dicho retraso puede verse en Ferrando Badia, J., *El Estado unitario...op.cit.*, págs. 237-276.

las elecciones para los Consejos Regionales (como veremos, órgano legislativo de la región cuya primera función era la de elaborar el Estatuto) debían celebrarse dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Constitución. Sin embargo, las primeras elecciones no se celebraron hasta el año 1970 (junio), en virtud de la ley electoral promulgada el 17 de febrero de 1969 (núm. 108). La constitución y funcionamiento de los órganos regionales elegidos se rigió por la llamada ley "Scelba", dictada ya el 10 de febrero de 1953 (núm. 62), e inaplicada hasta entonces. En cuanto a las competencias, las transferencias se iniciaron en 1972 -año en el cual entran propiamente en funcionamiento las regiones al haberse elaborado y aprobado sus Estatutos- y finalizaron el año 1977 con el Decreto legislativo de 24 de julio (núm. 616); mientras que los recursos financieros regionales se regularon por leyes de 16 de mayo y 23 de diciembre de 1970 (núms. 281 y 1804).

2. *Las regiones italianas: naturaleza, estatutos y competencias.*

La Constitución italiana, al contrario que su inspiradora la española de 1931, no concibe la autonomía regional como una facultad o derecho de las regiones interesadas, sino que designa expresamente aquéllas que deberán constituirse (9). Cualquier modificación, sea por fusión de varias ya existentes o creación de nuevas, deberá realizarse por ley constitucional (art. 132).

A) *La naturaleza constitucional de las regiones*

Las regiones así designadas, son definidas por la Constitución como "entes autónomos con poderes y funciones propias, conforme a los principios establecidos en la Constitución" (art. 115). De este precepto y del contexto del Título V de la Segunda Parte, se desprende que su consideración sobrepasa la de meros entes descentralizados. Así, *Virga* (10) define a las regiones como entes públicos territoriales dotados de auto-

(9) Cfr. art. 131, reformado por Ley Constitucional de 27 de diciembre de 1963, núm. 3. Las regiones italianas son las siguientes: a) *especiales*: Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia, Sicilia y Cerdeña; b) *comunes*: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbria, Marcas, Lacio, Abruzos, Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria. En total veinte regiones, de las cuales cinco son especiales.

(10) Cfr. Virga, P., *Diritto... op. cit.*, págs. 330-332. En el mismo sentido, cfr. Mortati, C., *Istituzioni...op.cit.*, págs. 991-994; Lavagna, Carlo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Utet, Torino, 1979, págs.887-906.

mía legislativa, con eficacia igual a la estatal; rasgo éste que las distingue de los entes locales, poseedores tan sólo de una potestad administrativa o reglamentaria en el marco de la ley estatal.

Al respecto, la doctrina italiana ha discutido acerca de la naturaleza jurídica de las regiones. Las opiniones están divididas entre aquéllos -*Balladore, Virga* (11)- que consideran a la región como un “ente de naturaleza constitucional”, en cuanto encuentra directamente el fundamento de su poder y la garantía de sus competencias en la Constitución; y aquéllos -*Biscaretti, Martines* (12)- que afirman que son sólo “entes de relevancia constitucional” debido, entre otras razones, a los múltiples controles por parte de órganos estatales. La Constitución contiene disposiciones relativas a su existencia, organización y funciones, pero no es un ente constitucional por su posición de no relativa independencia respecto al Estado.

B) *Los Estatutos regionales: naturaleza jurídica y contenido*

Los Estatutos constituyen la máxima manifestación de su autonomía y son normas fundamentales relativas a la organización y funcionamiento de las regiones, con una función parecida a la Constitución aunque con una formación, eficacia y validez muy distinta ya que se halla limitada por una realidad constitucional ya preestablecida (13).

Para su estudio es preciso distinguir entre los Estatutos especiales (art. 116) y los Estatutos ordinarios (regla general, art. 123), ya que éstos constituyen uno de los rasgos diferenciadores, junto con el ámbito competencial respectivo, entre ambos tipos de regiones.

a) Los *Estatutos especiales* son aprobados por leyes constitucionales, fórmula establecida por el artículo 116 de la Constitución.

Esto es necesario debido a que, al tratarse de “formas y condiciones particulares de autonomía”, se realiza una derogación de la propia Constitución al no aplicarse a estas regiones -salvo con carácter supletorio- los artículos comprendidos en el Título V de la Parte Segunda. De ahí su ca-

(11) Cfr. Balladore, Pallieri G., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè ed., Milano, 1976, págs. 372-375; Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 330-332.

(12) Cfr., entre otros, Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, págs. 634-635; Martines, T., *Diritto...op.cit.*, págs. 763-764.

(13) Cfr. Gizzi, E., *Manuale...op.cit.*, págs.93-99; Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tomo II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 287-291.

rácter o naturaleza formal y materialmente constitucional. Son actos del Estado sin posible intervención de la región (14).

b) Los *Estatutos ordinarios* son adoptados por el Consejo regional por mayoría absoluta de sus miembros y aprobados mediante ley de la República. Las Cámaras no pueden modificar el texto remitido, sólo pueden aprobarlo o rechazarlo en bloque, reenviándolo al Consejo para su nueva redacción por no correspondencia con la Constitución (Tít. V, art. 2) o con las leyes de la República, o por contraste con el interés nacional o de otras regiones (15).

Debido a este peculiar procedimiento, la doctrina italiana discute acerca de la naturaleza de los Estatutos ordinarios. Las opiniones se hallan divididas entre quiénes consideran que es un acto complejo del Estado y de la región (16) y aquéllos que afirman que lo decisivo es la voluntad del Consejo regional mientras que la ley de aprobación de la República pertenece a la fase de control. Esta última es la opinión dominante (17).

El contenido mínimo y necesario de los Estatutos ordinarios viene establecido en la Constitución (art. 123); y comprende organización interna, derecho de iniciativa y referéndum sobre leyes o disposiciones administrativas de la región, publicación de leyes y reglamentos regionales. Además, puede contener otras disposiciones (funcionarios regionales, revisión del Estatuto, delegación de funciones administrativas a órganos locales, etc.) pero siempre dentro de los límites de la Constitución y las leyes de la República (18).

(14) Cfr., Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 383-385; Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, pág. 290.

(15) Cfr. art. 6 Ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62, Ley "Scelba". Entre otros, su transcripción puede consultarse en Bassani, M., y otros, *Leggi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano*, Ed. Cislalpino-La Goliardica, Milano, 1980, págs. 355-377.

(16) Cfr., entre otros, Paladin, Livio, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, págs. 53-56. Opina este autor que no es totalmente cierto que la aprobación por las Cámaras sea un mero requisito de eficacia, ya que en realidad no se ha hecho una aplicación rigurosa del art. 6 de la Ley "Scelba" debido a la actuación del Senado.

(17) Cfr., entre otros, Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 336-337; Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, págs. 287-288; Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho...op.cit.* pág. 636; Martines, T., *Diritto...op.cit.*, págs. 776-777; Crisafulli, V., *Lezioni...op.cit.*, págs. 95-96; Mortati, C., *Istituzioni...op.cit.*, págs. 919-920.

(18) Para un estudio detallado de cada uno de los Estatutos regionales, inclusive los especiales, puede consultarse alguna de las siguientes colecciones; *L'ordinamento amministrativo delle regioni*, Varios autores, Milano; y *Commento allo statuto delle Regioni*, Varios autores, Giuffrè ed., Milano.

Respecto a su eficacia en el ordenamiento estatal, se regula por el principio de competencia: los estatutos regionales prevalecen en la esfera de sus competencias. Mientras que con relación al ordenamiento regional, se rige por el principio de jerarquía o superioridad de rango sobre las normas de la región.

C) *Las competencias regionales.*

Las regiones italianas poseen facultades de tipo legislativo y administrativo. No tienen en cambio poderes jurisdiccionales, actividad que está reservada exclusivamente al Estado. También aquí, como al tratar de los Estatutos, distinguiremos ambas clases de regiones ya que, como dijimos, éste es otro de los rasgos diferenciadores entre ellas.

Las competencias legislativas vienen fijadas en el artículo 117 de la Constitución, en el caso de las Regiones ordinarias, y por sus respectivos Estatutos, en las Regiones especiales. Dicho artículo 117 presenta un notable margen de ambigüedad e incertidumbre, y da la impresión -en palabras gráficas de *Paladín* (19)- de un barullo poco descifrable, en el que se yuxtaponen materias heterogéneas, y en el cual los criterios de concreción son susceptibles de una interpretación y aplicación diversa.

Respecto a las funciones administrativas, éstas se corresponden, en principio, con las materias en las que tenga competencia legislativa la región (art. 118), tanto en uno como en otro tipo, aunque con límites diferentes (20). A éstas hay que añadir las posibles delegaciones de funciones administrativas por ley del Estado (art. 118, párrf. 2º).

La potestad legislativa regional puede ser de tres clases: a) plena o exclusiva, también llamada primaria (21), b) concurrente o compartida, c) integrativa o de actuación ("attuativa"). Sólo las Regiones especiales gozan de potestad exclusiva; las demás corresponden a ambos tipos de regiones aunque con alcance diferente (22). El rasgo común entre todas ellas se encuentra en los límites de carácter general: material, territorial,

(19) Cfr. *Paladín, L.*, "Riforme...", *op. cit.*, págs. 207-208. En sentido parecido, *Bassanini, F.*, "Le regioni", *op. cit.*, págs. 229-230.

(20) Cfr. *Virga, P.*, *Diritto...op. cit.*, pág. 353-354 y 389.

(21) Cfr., entre otros, *Crisafulli, V.*, *Lezioni...op. cit.*, pág. 97.

(22) Aquí se halla otra de las diferencias que la distinguen de la Constitución española de 1931, ya que en ésta se permite, en teoría, que toda región tenga competencias exclusivas. Cfr. *Muñoz Machado, S.*, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 103.

normas y principios constitucionales, grandes reformas económico-sociales del Estado, obligaciones internacionales, y el interés nacional (23).

a) *Plena o exclusiva*

Corresponde sólo a las Regiones especiales (24), y está recogida y desarrollada en sus respectivos Estatutos: Sicilia (art. 14), Cerdeña (art. 3), Trentino-Alto Adigio (arts. 4 y 11), Valle de Aosta (arts. 2, 42 y 43) y Friuli-Venecia Julia (art. 4).

En las materias en las que se atribuye competencia exclusiva, la ley regional prevalece sobre la estatal, a la que puede modificar o derogar, y que sólo se aplicará para suplir las lagunas en caso de que existan. Sus únicos límites son los fijados con carácter general para todas las leyes regionales.

b) *Concurrente o compartida*

Dicha facultad es otorgada por el artículo 117 de la Constitución a las Regiones ordinarias en una serie de materias, que enumera, y dentro de los "principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado." Estos principios pueden fijarse expresamente en una ley-marco (*leggi-cornice*), o en su defecto se deducirán del conjunto de leyes estatales sobre la materia, sin perjuicio de la promulgación, en cualquier momento, de una ley-marco estatal. En el caso de que exista una ley-marco, ésta debe dejar suficiente ámbito para la ley regional complementaria, la cual prevalecerá sobre las estatales siempre que se adecúe a los principios establecidos (25).

Al respecto, algunos autores (26) han criticado la falta de un verdadero sistema de leyes-marco. Esto que, a primera vista, parecía otorgar al legislador regional una discrecionalidad mayor, ha supuesto, en la

(23) Cfr. Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, pág. 294; Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 344-347.

(24) A éstos hay que añadir las provincias de Bolzano y Trento, pertenecientes a la región especial de Trento-Alto Adigio, y que según su Estatuto gozan de potestades legislativas exclusivas (art. 8), concurrentes (art. 9) e integrativas (art. 10).

(25) Cfr. Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 341-342.

(26) Cfr. Gizzi, E., *Manuale...op.cit.*, pág. 336; Bassanini, F., "Le regioni", *op.cit.*, págs. 238-239. Igualmente, aunque con otro criterio, cfr. Giannini, Massimo Severo, *Las regiones en Italia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 49-50.

práctica, su reducción, ya que dichos “principios inspiradores” se han tenido que deducir de una legislación estatal a menudo anticuada, lo cual ha provocado su poca adecuación a la realidad actual.

En el caso de las Regiones especiales, las competencias concurrentes (compartida o complementaria) tienen distintos alcances. Los Estatutos de Cerdeña (art. 4) Trento-Alto Adigio (art. 5) y Friuli-Venecia Julia (art. 5) prevén la potestad legislativa concurrente de las Regiones, dentro de los principios derivados de las leyes del Estado; mientras que no se contempla en el Estatuto del Valle de Aosta. El supuesto de Sicilia es diferente. El artículo 17 de su Estatuto prevé que “dentro de los límites de los principios y los intereses generales que informen la legislación” la Asamblea legislativa de la Región podrá emanar leyes en determinadas materias. Aquí la doctrina (27) se divide entre quiénes opinan que se trata de una competencia concurrente o complementaria y quiénes afirman que es una potestad exclusiva ya que la ley regional suple e impide la aplicación de la estatal: los “principios e intereses generales” limitadores se refieren no a una ley sino al conjunto legislativo sobre la materia. En todo caso, lo que está claro es que sus límites exceden y no son asumibles en ningún caso a los señalados comúnmente para toda legislación concurrente.

Finalmente, señalar la forma fragmentaria en la que se han transpasado las competencias, lo cual ha provocado una actividad legislativa y administrativa regional de tipo intersticial (“interstiziale”), en la que prevalecen, no los grandes diseños, sino la actividad de derogación y adaptación de los procedimientos estatales (28).

C) Integrativa o “attuativa” (de actuación)

Dicha potestad corresponde a todas las Regiones, salvo Sicilia. En unos casos -las ordinarias -, otorgadas expresamente por leyes estatales; en otros - las especiales -, conferida directamente por sus Estatutos: Cerdeña (art. 5), Trento-Alto Adigio (art. 6), Valle de Aosta (art. 3) y Friuli-Venecia Julia (art. 6).

Consiste esta facultad en la posibilidad de adaptar, a sus particulares exigencias, las disposiciones legales de la República mediante normas de actuación e integración que no son simples reglamentos sino que tienen

(27) Sobre este punto, cfr. Ferrando Badia, J., *El Estado unitario...op.cit.*, págs. 395-399.

(28) Cfr. Bassanini, F., “Le regioni”, *op.cit.*, págs. 240-243.

eficacia formal de ley. Sus límites son aquí mucho más estrictos que en los otros casos (29).

Para finalizar dos precisiones: a) La doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (S.50/1959, 28 de julio de 1959) niegan la posibilidad de Decretos-leyes regionales y son reacias a admitir las leyes delegadas (30); y b) las regiones tienen, además, la facultad de emanar *reglamentos*, potestad que se reserva siempre al Consejo Regional (órgano legislativo) en las Regiones ordinarias (art. 121 Constitución); mientras que en las Regiones especiales la solución no es uniforme. Así, se atribuye al Consejo Regional en Cerdeña, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta; al Gobierno en Sicilia y al Presidente en Trento-Alto Adigio.

3. La organización regional

La organización de poderes no difiere esencialmente entre las regiones especiales y las ordinarias. Los rasgos entre ambas en este aspecto son más bien parecidos, siendo las diferencias prácticamente puntuales, aunque de importancia en algunos casos. La regulación de los órganos regionales se realiza, en el caso de las Regiones ordinarias, por la Constitución y por su propio Estatuto, y tan sólo por éste en el caso de las Regiones especiales.

Los órganos regionales son los siguientes: A) Consejo regional-llamado "Asamblea regional" en Sicilia y "Consejo del Valle" en el Valle de Aosta- con funciones legislativas, reglamentarias y de control de la Junta y el Presidente; B) Junta regional, órgano ejecutivo; y su Presidente, jefe de la misma y representante de la Región.

Antes de entrar con mayor detalle en la elección, composición y funciones de estos órganos haremos una breve referencia a la forma de gobierno regional.

El sistema de relaciones entre estos órganos permite hablar de una *forma de gobierno* de la región a partir de consideraciones semejantes a las usadas al tratar de la forma de gobierno de los Estados (31). Así Virga (32) señala que, aunque existe una amplia autonomía estatutaria, de las Constitución se desprende un modelo parlamentario con amplia autonomía de la Junta en la dirección político-administrativa y una relación fi-

(29) Cfr. Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 386 y 388.

(30) Cfr. Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, pág. 305; Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho...op.cit.*, pág. 644; Virga, P., *Diritto...op.cit.*, pág. 380.

(31) Cfr. Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, pág. 113. Para un estudio más detallado, con referencia a Estatutos, cfr. Padilla Serra, Alfonso, "La organización regional italiana", en *Revista de Estudios Sociales*, núms. 23-24, julio 1979-febrero 1980, págs. 37-45.

(32) Cfr. Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 369-370.

duciaria de ésta con el Consejo. Sin embargo, *Paladín* (33) indica que se han adoptado soluciones diversas en los estatutos ordinarios y especiales. En los primeros se sigue con nitidez un *régimen de asamblea* con una potenciación del Consejo que asume la dirección política y administrativa de la región, siendo la Junta un instrumento de su política; no excluye la relación fiduciaria, pero se reduce a la elección. En los segundos, especiales, la tendencia es hacia el *parlamentarismo* reforzándose la Junta a la cual se le atribuye, casi exclusivamente, el monopolio de las funciones administrativas.

A) *El Consejo Regional*

Es un órgano representativo elegido por los ciudadanos residentes en la Región (inscritos en el censo electoral de los municipios de la región), mayores de edad y en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. No existe, sin embargo, un cuerpo electoral regional identificable de un modo determinado, con un status específico. No hay una "ciudadanía regional", la inscripción en el censo electoral no tiene efectos constitutivos, sólo en los casos de Trento-Alto Adigio y del Valle de Aosta se da una diferenciación al exigirse, además, cuatro años de residencia continuada para el electorado activo. En definitiva, no se trata más que de una articulación interna del electorado estatal, aunque en las regiones tiene mayor protagonismo (34).

El sistema electoral se regula por una ley estatal (Ley 17 de julio de 1968, núm. 108) única para todas las regiones ordinarias; mientras que cada Región especial tiene su propia ley electoral, salvo el Valle de Aosta que se rige por una ley del Estado. Tanto unos como otros siguen un sistema proporcional de voto universal, personal, igual, libre y secreto (art. 4 Constitución).

El *Consejo regional* (35), a diferencia del Parlamento estatal, es un órgano monocameral, inferior en número y más simple, elegido por un

(33) Cfr. Paladín, L., *Diritto...op.cit.*, págs. 258-276. En sentido parecido, Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, págs. 118-119. Por contra, Mortati, C., *Instituzioni...op.cit.*, págs. 902-904, considera que no se da un régimen de asamblea en las regiones ordinarias.

(34) Sobre todo lo anterior, cfr. Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, págs. 113-115.

(35) Para un estudio más desarrollado, cfr., entre otros, Martines, T., *Il Consiglio regionale*, Giuffrè ed., Milano, 1981; Angiolini, Vittorio, *Gli organi di governo della Regione*, Giuffrè ed., Milano, 1983, págs. 13-29; Gizzi, E., *Manuale...op.cit.*, págs. 119-164 y 185-192; Padilla Serra, A., "La organización...", *op.cit.*, págs. 45-58; Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 370-372 y 389-390.

período de 5 años (36). Sus miembros, los Consejeros regionales, cuyo número varía según la población, no están sujetos a mandato imperativo y gozan de irresponsabilidad por las opiniones vertidas en ejercicio de sus funciones aunque no de inmunidad penal. Sus incompatibilidades e inelegibilidades vienen reguladas por la ley electoral estatal, o, en su caso, por las respectivas leyes regionales.

El Consejo se *disuelve* por expiración de su mandato a los 5 años (37), aunque también se prevé su disolución anticipada por Decreto motivado del Presidente de la República, a iniciativa del Gobierno del Estado, y oída la Comisión de Diputados y Senadores para Asuntos Regionales cuyo informe no tiene carácter vinculante. Las causas que lo justifican son (art.126): a) Actos contrarios a la Constitución o grave violación de la ley; b) Ineficacia funcional; y c) Razones de seguridad nacional. Las Regiones especiales lo recogen también con pocas diferencias. El decreto de disolución debe convocar, a la vez, nuevas elecciones dentro de un plazo máximo de tres meses; mientras tanto, funciona una Comisión nombrada en el mismo decreto. Esta comisión se compone por tres ciudadanos, que sean elegibles al Consejo regional, y su función es la administración ordinaria (38).

Por último, respecto a sus *funciones*, el Consejo tiene la potestad legislativa en las materias y con el alcance ya indicado; la potestad reglamentaria -con las excepciones ya señaladas-; la elección, inspección y control de la Junta y su Presidente; y otras (proposición de leyes al Parlamento estatal, aprobación de balances, reglamento interno, etc.).

Sobre la función legislativa versará el siguiente apartado; la elección y control del órgano ejecutivo se tratará a continuación.

B) La Junta y el Presidente regional

La Junta es el órgano ejecutivo de la Región. Se compone por el Presidente y demás miembros, llamados comúnmente Asesores, elegidos todos ellos por el Consejo regional de entre sus miembros (39). Ni la

(36) En las Regiones especiales el periodo común era de 4 años; sin embargo, por la Ley Constitucional de 27 de febrero de 1972, núm.1, se uniformó con las ordinarias.

(37) En las Regiones ordinarias los Consejeros, salvo la Junta y su Presidente, cesan 46 días antes de la fecha de las elecciones. En las especiales se prorroga su mandato hasta que se reúnan los nuevos Consejeros. Cfr. Padilla Serra, A., "La organización...", *op.cit.*, pág. 46.

(38) En Sicilia la Comisión es elegida por la Asamblea regional.

(39) Para su estudio, cfr., entre otros, Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 374-377; Ferrando Badía, J., *El Estado unitario...op.cit.*, págs. 336-338 y 354-357; Padilla Serra, A., "La organización...", *op.cit.*, págs. 58-66; Angiolini, V., *Gli organo...op.cit.*, págs. 29-109; Gizzi, E., *Manuale...op.cit.*, págs. 165-176 y 193-205.

Constitución ni los Estatutos especifican claramente la relación existente entre el Presidente y los demás miembros; por ello existen dos tendencias doctrinales contrapuestas: la monocrática -el poder ejecutivo pertenece sólo al Presidente- y la colegial pura -el Presidente como un "primus inter pares". *Paladín* (40) rechaza el segundo por considerar que es contrario a la tesis constitucional y afirma que se inclina hacia la tendencia monocrática aunque no completamente. *Pizzorusso* (41) indica que el ejercicio de poderes se realiza de modo colegial, pero el Presidente tiene sus propias funciones: dirigir y coordinar la acción de la Junta.

La *elección* del Presidente y de los Asesores -cuyo número es variable (42)- se realiza por distintos procedimientos y, normalmente, por mayoría absoluta, al menos en la primera votación, y con quórumns diversos. Así, en las Regiones especiales de Cerdeña, Valle de Aosta y Friuli-Venecia Julia, se elige primero al Presidente y luego a los Asesores propuestos por aquél. En Sicilia y en Trento-Alto Adigio, en cambio, la elección es simultánea. En las Regiones ordinarias también se dan ambos procedimientos: elección simultánea y sucesivas, la segunda (Asesores) vinculada a la primera (Presidente) o totalmente independientes.

Consecuentemente con su elección por el Consejo, la Junta *responde* políticamente ante aquél. Dicha responsabilidad se exige a través de la negativa en el voto de confianza ("fiducia") propuesto por el Presidente en nombre de la Junta, o por determinado número de miembros del Consejo (43). Su pérdida obliga a dimitir a la Junta. No ocurre así en el caso de un simple voto en contra frente a una propuesta de la Junta.

Respecto a las *funciones* de la Junta, a ésta como órgano ejecutivo que es, le corresponde el cumplimiento de las leyes y decisiones del Consejo, así como la competencia administrativa general (44), la administración del patrimonio regional y otras atribuciones en relación con el Consejo regional: iniciativa legislativa, presentación de balances, preparación de planes y programas económicos, etc.

(40) Cfr. Paladín, L., *Diritto...op. cit.*, págs. 329-339.

(41) Cfr. Pizzorusso, A., *Lecciones...op. cit.*, págs. 119-120.

(42) Para las Regiones ordinarias la Ley "Scelba" fija un número máximo según la población, número que a veces es concretado por los respectivos Estatutos. En las Regiones especiales, se deja a criterio del Consejo. Cfr. Padilla Serra, A., "La organización...", *op. cit.*, pág. 58.

(43) En este caso, -cfr. Gizzi, E., *Manuale...op. cit.*, pág. 172- se exige el transcurso de determinado plazo para su discusión a fin de evitar el peligro de iniciativas imprevistas o "colpi di mano" de mayorías ocasionales y no cualificadas.

(44) A ésta hay que añadir la potestad reglamentaria en las Regiones especiales de Sicilia y Trento-Alto Adigio. En esta última región tal facultad corresponde al Presidente.

Por último hay que hacer mención aparte sobre el *Presidente* de la Junta. Este desempeña un doble papel como Jefe del gobierno regional y representante de la Región ante el Estado y las demás Regiones. La Constitución y los Estatutos le atribuyen una serie de funciones que le distinguen y destacan del resto de la Junta, aunque no es en realidad un auténtico Jefe de Gobierno según el modelo estatal ya que no puede imponer su criterio a la Junta, pero sí la coordina. Siguiendo a *Virga* (45), sus funciones son: representación de la Región, promulgación de leyes y reglamentos del Consejo, convocar y presidir la Junta, Jefe de la administración regional y sus atribuciones inherentes, dirigir las funciones administrativas delegadas por el Estado, convocar referéndums regionales, y participar en los Consejos de Ministros estatales, con voto consultivo (46), en los asuntos que afectan a la Región.

C) Organos estatales en la Región: el Comisario del Gobierno y la Comisión de control

El Comisario del Gobierno (art. 124 Constitución y art. 40 Ley “Scelba”) -llamado “Representante del Gobierno” en Cerdeña debido a los recelos provocados por tal denominación, y “Representante del Ministerio del Interior” en Valle de Aosta-, y la Comisión de Control (art. 125 Constitución y arts. 41 a 49 Ley “Scelba”) son órganos estatales con sede en la región y cuya misión es la de controlar la actividad y creación normativa de los órganos de ésta (47).

El *Comisario del Gobierno*, que es la suprema autoridad estatal en la Región, es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros. Le corresponden las siguientes funciones: dirección de la Administración del Estado en la Región y su coordinación con la regional, el control de las leyes regionales -a desarrollar en el siguiente apartado-, y otras tales como la convocatoria extraordinaria del Consejo para sustituir a la Junta y al Presidente, el control administrativo dentro de la Comisión de Control, etc.

(45) Cfr. *Virga, P., Diritto...op.cit.*, págs. 375-376.

(46) Cfr. art. 21, párrafo 3º, del Estatuto siciliano: “Con rango de Ministros participan en el Consejo de Ministros con voto deliberativo en las materias que interesen a la Región”.

(47) He aquí otra de las diferencias que Muñoz Machado, S., *Derecho público...op.cit.*, págs. 102-103, destaca como rasgo diferenciador respecto a la Constitución española de 1931: sus mayores controles.

La *Comisión de Control* es nombrada, también, por el Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros. Está compuesta por el Comisario del Gobierno, que preside, un Magistrado del Tribunal de Cuentas, tres funcionarios estatales, dos expertos en Derecho Administrativo y tres suplentes. Su función es el control de legalidad y de oportunidad de los actos administrativos. Para ello dispone de un plazo de 20 días, durante los cuales se suspende la aplicación del acto, y en los que puede ocurrir: a) que se aplique finalmente el acto, b) que se anule por falta de legalidad, y c) que se reenvie por razones de oportunidad. En tal caso, si vuelve a aprobarse, sólo puede anularse por ilegalidad, no reenviarse. Su función es realizada en las Regiones especiales por el Tribunal de Cuentas.

4. *La potestad normativa regional y su control*

La potestad normativa en general, y concretamente la posibilidad de creación de leyes por entes territoriales dependientes del Estado -las Regiones-, constituye una de las peculiaridades del modelo de Estado recogido por la Constitución italiana de 1947 (48). Su eficacia, ámbito y límites han sido vistos anteriormente; véamos aquí su proceso de creación y su control.

Distinguiremos tres grandes fases (49):

- a) Iniciativa.
- b) Aprobación.
- c) Integración de eficacia.

A éstas es posible se le añada una cuarta fase (d) de control posterior.

a) Iniciativa legislativa

Los Estatutos establecen cuáles son los titulares de la potestad de iniciativa legislativa. Estos, en general, atribuyen dicha facultad a los Consejeros regionales y a la Junta. Además, se prevé la iniciativa popular (cuerpo electoral de la Región) y de los entes locales, Provincias y Municipios, de la Región.

(48) Para mayor profundidad sobre el tema de las leyes regionales, cfr., entre otros, Ferrando Badía, J., *El Estado unitario...op.cit.*, págs. 379-424; Gizzi, E., *Manuale...op.cit.*, págs. 311-389; Martines, T., *Diritto...op.cit.*, págs. 800-841; Id., *Il Consiglio...op.cit.*, págs. 85-89; Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, págs. 293-305; Virga, P., *Diritto...op.cit.*, págs. 379-382; Cheli, Enzo y Caretti, Paolo, "El proceso legislativo en Italia", *Revista de Derecho Constitucional Español*, núm. 16, enero-abril 1986, págs. 203-222.

(49) Cfr. Pizzorusso, A., *Lecciones...op.cit.*, págs. 295-299; y Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho...op.cit.*, págs. 639-641.

b) Fase constitutiva o de aprobación

Corresponde dicha fase exclusivamente al Consejo regional. El procedimiento que se sigue es el siguiente: Previo examen por la Comisión de competencias del Consejo, en el que es posible la participación, con voto consultivo, de representantes de sectores profesionales y expertos técnicos, el proyecto es discutido y aprobado, en su caso, por el Pleno. Existen, además, procedimientos de urgencia y procedimientos especiales con mayoría reforzada.

c) Fase de integración de eficacia

Dentro de esta fase se incluyen, a su vez, distintos trámites o subfases: control estatal, promulgación y publicación, que corresponden a diferentes sujetos.

La propia Constitución, en su artículo 127 -desarrollado por el artículo 11 de la Ley "Scelba", y por los respectivos Estatutos- obliga a que toda ley regional sea "visada" por el Comisario del Gobierno para que tenga eficacia y pueda ser aplicada. En las Regiones especiales también se dispone este control "preventivo" (50) por parte del Estado respecto de las leyes regionales.

Una vez aprobada por el Consejo, la ley debe ser comunicada al Comisario de la Región por el Presidente de la Junta en un plazo de 5 días. El Comisario dispone de 30 días para su examen. Transcurridos éstos, deberá "visarla" -en tal caso será promulgada y publicada- o devolverla al Consejo por considerar que viola los límites de la competencia regional o por entender que va contra el interés nacional o de otras Regiones. Reenviada al Consejo, éste deberá examinarla y, en su caso, aprobarla de nuevo. Si la aprobación supone modificaciones sustanciales en la ley, ésta se considera una ley nueva por lo que vuelve a empezar el ciclo. Si, por el contrario, no hay modificaciones, deberá ser aprobada por mayoría absoluta. Comunicada al Gobierno de la República, éste dispondrá de 15 días para impugnarla planteando, o bien la "cuestión de legalidad" ante la Corte Constitucional, o bien la "cuestión de mérito" por conflicto de intereses ante las Cámaras (51). Si se admite la impugnación, la ley es

(50) Es una excepción a este control "preventivo" el caso de Sicilia. En su Estatuto no se prevé el visado del Comisario del Gobierno; la ley regional sólo puede ser impugnada después de su promulgación y su publicación ante la Corte Constitucional italiana.

(51) Padilla Serra, A., "La organización...", *op. cit.*, pág. 68, señala que en la práctica el Gobierno nunca ha acudido al Parlamento por lo que hay que considerar esta impugnación como un recurso extraordinario que sólo se utilizará en situaciones extremas.

rechazada; si, por el contrario, no se admite, o no llega ni siquiera a presentarse, la ley regional sigue su curso.

Obtenido el visado del Comisario del Gobierno y pasados, en su caso, los trámites de control, la ley será *promulgada* por el Presidente de la Junta y *publicada* en el Boletín Oficial de la Región (Bolletino Ufficiale della Regione), entrando en vigor no antes de los 15 días desde su publicación, salvo declaración de urgencia.

d) Trámites posteriores posibles

Una vez publicada la ley regional, la legislación italiana prevé la posibilidad de un *control posterior* y distinto del previsto en el artículo 127 de la Constitución. Así, el artículo 2, párrafo 2º de la Ley constitucional 1/1948, de 9 de febrero, sobre la Corte Constitucional (52), señala que una ley regional puede ser impugnada por otra Región que entienda que lesiona sus propias competencias. Para ello es necesario la deliberación de su Junta y que se impugne en un plazo de 60 días desde la publicación. La Corte Constitucional podrá, en este caso, reconocer la legalidad de la ley o anularla, sea total o parcialmente.

Otro posible acontecimiento posterior a la publicación de la ley es el referéndum. Esto se preveía ya en la Constitución aunque sin indicar su carácter. Algunos Estatutos lo han desarrollado posibilitando el referéndum *consultivo* sobre propuesta de ley y el referéndum *abrogativo* sobre leyes ya promulgadas -además de sobre reglamentos, no meramente ejecutivos, y sobre actos administrativos-. El referéndum abrogativo, total o parcial, se propone a iniciativa de un número determinado de Municipios y Provincias o por determinado número de electores. Se excluyen una serie de temas, tales como la modificación del Estatuto y las leyes tributarias y de aprobación de balances.

(52) Cfr. Ley Constitucional de 9 de febrero de 1948, núm. 1, transcrita por Bassani, M. y otros, *Leggi fondamentali...op.cit.*, pág. 295.