

## NOTAS

# ASIMETRÍAS Y DIFERENCIACIONES REGIONALES TRAS LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA<sup>1</sup>

GUERINO D'IGNAZIO

*Università degli Studi della Calabria*

PEDRO CARBALLO ARMAS

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

## SUMARIO

1. Introducción
2. La «falsa homogeneidad» de las regiones antes de la revisión de la Constitución Italiana
3. El nuevo regionalismo asimétrico en la reforma de la Constitución Italiana
4. El regionalismo asimétrico en España
5. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

La afirmación de Pernthaler relativa a la obviedad del concepto de «Estado federal diferenciado»<sup>2</sup>, también puede ser aplicada al Estado regional, en el sentido de que la aplicación del principio de autonomía territorial implica necesariamente que entre las regiones existan ciertas diferenciaciones, sin las cuales se perdería la razón de ser de la autonomía en sí.

Todos los estados regionales o federales presentan a su vez cierta homogeneidad y elementos de diferenciación. Para ese tipo de Estados que aspiran

1. Texto traducido por Daniela VENTURA, Facultad de Traducción e Interpretación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

2. Véase P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, Bologna, 1998, p. 15.

a alcanzar la unidad y la cohesión, así como a evitar fenómenos de separación y de disgregación, el lograr el equilibrio entre esos dos principios supone un reto. Es más, uno de los principales objetivos de cada modelo de Estado compuesto consiste en poder reforzar la unidad valorando las diversidades. Por lo tanto, la diferenciación es una característica del modelo de Estado compuesto, ya que es el pluralismo regional el que dirige las distintas políticas para que «se midan a partir de las especificidades de las situaciones locales»<sup>3</sup>.

Por otro lado, una vez superada la visión tradicional del principio unitario —principio que, para evitar desgarros en el tejido institucional nacional, ya no puede consistir en vincular la autonomía de los organismos territoriales—, se hace necesario dar un vuelco al paralelismo directo entre pluralismo institucional y ruptura de la unidad nacional, a la vez sosteniendo más bien la idea de una estrecha conexión entre la amplia autonomía de las instituciones territoriales y la consolidación esencial de la unidad nacional<sup>4</sup>. En ese contexto, «la introducción de cierto grado de diferenciación no sólo es obligatorio, según el artículo 5, sino que es, sobre todo, la condición imprescindible para el funcionamiento de un sistema fuertemente descentralizado»<sup>5</sup>.

En el fondo, incluso cuando comparamos las experiencias de otros países, podemos constatar que el modelo autonómico sigue un recorrido fluctuante, que se caracteriza por unos movimientos hacia la homogeneización o la valorización de las diferencias, resultando difícil de encontrar el equilibrio entre estos dos extremos. Esta característica del regionalismo o del federalismo pone de manifiesto que esos modelos han de ser interpretados teniendo en cuenta no sólo el dato normativo sino que «tienen que ser considerados en su evolución, en tanto que fenómeno dinámico»<sup>6</sup>.

Bajo este punto de vista, la teoría de Friedrich del *federalizing process*<sup>7</sup> se ve confirmada en los procesos de diferenciación en el marco de los estados regionales o federales que originan «ordenaciones variables en el espacio y en el tiempo, reguladas esencialmente bajo el perfil de la negociación y del procedimiento»<sup>8</sup> y que ponen esencialmente de manifiesto los aspectos dinámicos

3. Véase L. ANTONINI, «Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?», en VV. AA., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p. 159.

4. Acerca de esta cuestión, véase U. ALLEGRETTI quien, en su trabajo *Autonomia regionale e unità nazionale (Le Regioni, 1995, n. 1)*, pone de manifiesto el hecho de que en la historia del regionalismo nunca se haya puesto en tela de juicio «la ecuación unidad nacional = limitaciones de la autonomía», con distintas variables en la reducción o ampliación de tales limitaciones (p. 12 y ss.).

5. Véase F. PALERMO, «Il regionalismo differenziato», en VV. AA. (dirs. T. Groppi y M. Olivetti), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2002, p. 57.

6. Véase G. ROLLA, «Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze», en VV. AA., (dir. S. Gambino), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, p. 544.

7. Acerca de esta teoría, de entre los distintos trabajos de J. C. FRIEDRICH, véase: *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968 y *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

8. Véase la recensión de T. TONIATTI del libro de P. Penthaler *Lo Stato differenziato*, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, n. 2, p. 523.

de dichos modelos de Estado. Los procesos de diferenciación hacen aún más dinámicos semejantes modelos de Estado, ya que la ordenación variable de las competencias viene justificada esencialmente por su «carácter procesual»<sup>9</sup>, funcional en el régimen transitorio para alcanzar una plena ordenación regional a través de las distintas velocidades de las regiones mismas.

Tras haber establecido que la diferenciación es congénita con el modelo regional, se plantea el problema relativo al objeto de la diferenciación misma. En efecto, se suele considerar que el Estado regional ha de ser tan flexible y dinámico que permita la diferenciación en el ejercicio de sus competencias, si bien no se exige necesariamente una diferenciación en la atribución de tales competencias.

Es más, el concepto de uniformidad de las competencias está íntimamente unido a la lógica misma del pacto federativo; de tal manera que «la diferenciación de la autonomía paritaria de los Estados miembros sólo se puede deducir de la identificación del *an.* y del *quomodo* del ejercicio (en su caso diferenciado) de las mismas competencias legislativas y de gobierno, y no de la diversidad de las competencias»<sup>10</sup>.

Por el contrario, el regionalismo asimétrico representa una variante de la forma de Estado regional puesto que prevé que algunas regiones puedan establecer el alcance de su propia autonomía identificando, de manera diferenciada, las competencias cuya titularidad asumen. De ese modo, la diferenciación no sólo repercute en el ejercicio de las competencias, sino que, en un sentido más profundo, se une estrechamente a la titularidad de las competencias mismas, introduciendo en el mismo ordenamiento una «geometría variable» de la distribución de las competencias; es así como, esa distribución de competencias acaba por integrarse en el sistema, implicando tanto al Estado como a cada una de las regiones autónomas que puedan ser diferenciadas.

Pese a lo expuesto, y antes de seguir avanzando, conviene advertir que más allá de cualquier teoría general, como objetivo que conforma la lógica elucubradora de todo jurista a fin de dar solución a los problemas que de continuo plantea la incesante transformación del Estado en sus relaciones interdependientes con la sociedad, los distintos esquemas teóricos aportados habitualmente por la doctrina sobre el regionalismo asimétrico no pueden perder de vista el propio contexto social y político donde se desenvuelve el fenómeno jurídico-político bajo observación, sin olvidar tampoco la propia experiencia histórica que le rodea y que ha coadyuvado a configurar un modelo territorial singularizado, en suma, adaptado a las propias necesidades del Estado italiano. En otras palabras, no podemos correr el riesgo de caer en conceptos

9. Véase R. BIN, «Dal federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituyente», en *Le Regioni*, 1997, p. 228 y ss.

10. Véase R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 521. Por otra parte, la misma Constitución de Estados Unidos enumera las competencias que le corresponden al *federal government* (Art. 1, sección 8 y 9) y deja a los estados la competencia remanente (X enmienda), situando a todos los estados en un plano de igualdad con respecto de la titularidad de las competencias.

unívocos e inmutables sobre el regionalismo o el federalismo asimétrico, sino que las categorías dogmáticas utilizadas necesitan ser relativizadas, deben elaborarse a partir de los datos que suministra la experiencia, y comprobar si éstos se ciñen a la realidad, pero en ningún caso los conceptos deben ser utilizados para aprisionar la realidad en sus propios moldes<sup>11</sup>.

Hablar de regionalismo asimétrico en Italia trae consigo, por lo tanto, hablar de una forma de Estado que es producto de una evolución histórica y social específica que pretende garantizar las diversas pluralidades que conviven en el seno del Estado. Y en este sentido, podemos observar cómo el ordenamiento italiano, tras la introducción del regionalismo asimétrico en la Constitución, no ha hecho otra cosa que revitalizar el sistema regional, pues conforme al nuevo texto podrá presentar, en breve, una planificación claramente variable. Además de las regiones especiales, diversificadas entre sí, habrá regiones «sencillamente ordinarias» —que no estimarán conveniente iniciar ningún tipo de trámite de diferenciación— y «regiones diferenciadas» (con distintos grados de diferenciación entre sí) que irán asumiendo unas «formas y condiciones de autonomía singulares».

## 2. LA «FALSA HOMOGENEIDAD» DE LAS REGIONES ANTES DE LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

El modelo regional italiano, que ha venido desarrollándose en el transcurso del tiempo, ha tenido un carácter de uniformidad. Ello ha producido una debilidad generalizada de las instituciones regionales, en tanto en cuanto la política de uniformidad ha «aplastado» a las regiones, «tomando como punto de referencia natural las situaciones en las que la ineficacia era mayor»<sup>12</sup>.

Sin embargo, a pesar de que se haya buscado la política de la uniformidad, manteniendo como referencia los niveles más bajos de los rendimientos institucionales de las regiones, ha sido imposible poder garantizar una homogeneidad sustancial de la actuación de las distintas regiones, las cuales, a lo largo del tiempo, han ido poniendo de manifiesto sus profundas diferencias sociales y económicas.

La realización de reformas administrativas de los años 90, sin modificar la Constitución, pusieron aún más de relieve la «falsa homogeneidad» de las regiones italianas evidenciándose igualmente cómo algunas regiones habían quedado al margen del proceso de reforma administrativa o, por lo menos, habían dado muestras de serias dificultades para respetar los ritmos y plazos impuestos por la reforma.

11. Al respecto, véase P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El federalismo asimétrico en Bélgica», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (II), p. 174.

12. Véase TRIMARCHI-BANFI, «Il regionalismo e i modelli», en *Le Regioni*, 1995, p. 256.

La diversificación en el ámbito regional quedó palpablemente evidenciada ya fuera en los plazos para el cumplimiento de dicha reforma, ya fuera en las modalidades de aplicación, o bien en los contenidos fundamentales de las leyes regionales que desarrollaban decretos legislativos relativos a la ley 59/97; decretos que se refieren, entre otras cosas, a la simplificación administrativa y a la reducción del número de leyes existentes.

Si sólo tuviéramos en cuenta, como indicador de evaluación de los distintos progresos realizados por las regiones, el tiempo empleado para el cumplimiento de lo establecido por los decretos legislativos, afloraría una situación diversificada constituida por bloques de regiones. Esta situación se dio a conocer por las previsiones de las intervenciones alternativas por parte del Gobierno, en caso de que las regiones no promulgaran leyes de desarrollo en el plazo de seis meses a partir de los decretos relativos a la ley n. 59/97<sup>13</sup>.

Al parecer, después de aplazar el comienzo del proceso de aplicación de las reformas administrativas, algunas regiones han venido acumulando retrasos, al tiempo que han tenido serias dificultades a la hora de cumplir con los ritmos y plazos establecidos por los decretos legislativos; de ese modo, se ha podido comprobar que la dificultad de algunas regiones para legislar no estaba relacionada con la peculiar complejidad de la actividad legislativa en un sector determinado, sino que se debía a una falta de preparación de fondo para hacer frente a una situación —a pesar de todo extraordinaria—, de producción normativa cuyos plazos estaban fijados previamente<sup>14</sup>.

En efecto, el proceso de federalismo administrativo ha originado una diferenciación profunda entre las regiones, ya que ha puesto a prueba la capacidad de éstas tanto para identificar las nuevas funciones asignadas por el Estado, como para ejercerlas directamente o a través de los entes locales. De hecho, hay que recordar que la nueva legislación destinada a las regiones se definía por su considerable complejidad, al tener que llevar a una verdadera reorganización institucional regional y local; lo cual entrañaba la simplificación de la acción administrativa, la reducción del número de leyes y la racionalización del marco normativo. En realidad, se trataba de un proceso de reforma en cadena que tenía como punto de partida la atribución de funciones, aunque lo que se pretendía era conseguir una racionalización total del sistema administrativo. Además de la reorganización del sistema administrativo regional y local, incluso en cada política sectorial, la diferenciación entre las regiones se midió con respecto a la capacidad de cada una

13. Acerca de la asimetría regional en el proceso de ejecución de las reformas Bassanini, véase G. D'IGNAZIO, «L'asimmetria regionale nel processo di attuazione della l. 59/1997», en *Iter Legis*, noviembre-diciembre, 1999.

14. No cabe duda de que las leyes regionales de aplicación de los decretos legislativos han constituido unas leyes complejas, distintas de la legislación «normal» de las regiones mismas. De hecho, para establecer esas leyes, había que consultar las delegaciones de los entes locales, a los cuales había que otorgar todas las funciones que no exigían el ejercicio unitario a nivel regional, con la atribución contextual de los recursos financieros, humanos, instrumentales y administrativos.

de ellas para sopesar las intervenciones en cada una de las especificidades locales.

Por consiguiente, el ordenamiento regional había llegado a tal extremo en su evolución que, en lo relativo a las competencias, ya no podía entenderse como un sistema uniforme; por lo que se sentía la necesidad de una reforma que pudiera sancionar en la Constitución Italiana esa diferenciación que, en realidad, ya había manifestado su profundidad en las regiones ordinarias; y ello sin mermar «el principio de las especificidades regionales —restringido a algunas situaciones concretas—, que está considerado por muchos como principio de régimen, al formar parte de los elementos intangibles del ordenamiento de la Constitución, o sea, de aquellos elementos que no son susceptibles de revisión»<sup>15</sup>.

Es evidente que, si en un ámbito institucional que no preveía la asimetría regional se han manifestado importantes diferenciaciones, es más que probable que esas diferenciaciones vuelvan a surgir en un nuevo escenario que sí admita la asimetría.

### 3. EL NUEVO REGIONALISMO ASIMÉTRICO EN LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

El regionalismo asimétrico, que desde hace tiempo lleva siendo el tema central en el debate político-institucional en España, constituye una de las más importantes innovaciones introducidas por la ley constitucional italiana 3/2001; ello se debe a que podría obligar a la totalidad del ordenamiento regional a asumir ciertas características, a pesar de que, en la situación actual, sea difícil prever plazos y modos de su aplicación.

Los procedimientos previstos por el artículo 116, párrafo 3, harán posible la ampliación de las competencias administrativas y legislativas de algunas regiones ordinarias, a la vez que podrán determinar la «específica especificidad»<sup>16</sup> de las regiones dotadas de particulares capacidades de autogobierno. De este modo, el texto constitucional no hace otra cosa que revitalizar el sistema regional, permitiendo a su vez conciliar racionalmente los diversos particularismos históricos, orgánicos o de identidad sociocultural de los diversos entes territoriales en el seno del Estado.

En este sentido, la norma constitucional se distingue de la propuesta elaborada por la Comisión bicameral para las reformas constitucionales; ésta, en su artículo 57, ratificaba a las regiones con estatuto especial y brindaba a las regiones ordinarias la posibilidad de adquirir «formas y condiciones peculiares de autonomía»; si bien, éstas no podían concernir las materias de competencia

15. F. PALERMO, «Il regionalismo differenziato ...», *op. cit.*, p. 55.

16. Es así como se expresa G. Falcon en «Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione», en *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 11.

exclusiva del Estado. El trámite de diferenciación tenía que ser iniciado por la región implicada, respetando los principios relativos a la autonomía financiera, y llegaba a establecerse a través de un acuerdo entre la misma región y el Parlamento; dicho trámite se recogía en una ley con atribuciones reforzadas, aprobada por mayoría absoluta y sometida a un referéndum destinado únicamente a los ciudadanos electores de esa misma región.

La reforma constitucional vuelve a tomar la propuesta de la Comisión bicameral en lo que se refiere a la posibilidad que tienen algunas regiones de exigir la atribución de unas determinadas competencias que la Constitución destina al Estado; aunque desde otros puntos de vista, la reforma constitucional va mucho más allá. De hecho, las «formas y condiciones peculiares de autonomía» no sólo pueden referirse a todas las materias de legislación concurrente, sino también a algunos asuntos de legislación exclusiva del Estado identificados en la organización de los jueces de paz, en las normas generales relativas a la educación, en la protección del medioambiente y del ecosistema y en la salvaguarda de los bienes culturales<sup>17</sup>.

La ampliación de la autonomía regional para las materias de legislación «concurrente» se refiere a la naturaleza de la competencia que se ejerza. De hecho, si en general el Estado y las regiones legislan con una intensidad distinta —teniendo en cuenta que le incumbe al Estado establecer los principios fundamentales y a las regiones poner en marcha las así llamadas normas de desarrollo y de detalle—, la diferenciación establecerá el ejercicio de la competencia primaria regional sobre estas materias.

La extensión de la autonomía regional puede incidir en las materias de competencia exclusiva del Estado con unas limitaciones precisas, en tanto en cuanto dichas materias son las que deberían ser «intrínsecamente» nacionales, debiéndose garantizar así el principio de unidad de la República Italiana. Por consiguiente, se prevé poder ampliar la competencia regional en determinadas materias exclusivas del Estado, transfiriéndolas como mínimo a la competencia concurrente de las regiones<sup>18</sup>.

El trámite que permite la ampliación de la autonomía de las Regiones con estatuto ordinario es menos complejo que el que se lleva a cabo en España y prevé el respeto de los principios relativos a la autonomía financiera (según se establece en el artículo 119 de la Constitución Italiana), así como ciertas garantías con respecto a los entes locales; ello se debe al hecho de que una ampliación de tales características puede mermar el grado de autonomía asegurada a los mismos gobiernos autonómicos. Por lo tanto, para iniciar el trámite relativo a la diferenciación, que tiene como corolario el acuerdo entre el

17. Artículo 117, párrafo 2.º, letra l (sólo para la organización de los jueces de paz), letra n y letra s.

18. A. ANZON («I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale», Torino, 2002) pone en duda el hecho de que incluso las materias de competencia exclusiva del Estado puedan ser trasladadas a la competencia primaria de las regiones.



Estado y la ley con atribuciones reforzadas, se hace necesario conocer la opinión de los entes locales, así como garantizar que la situación presupuestaria de las nuevas competencias sea sostenible.

La consulta necesaria y preventiva con los entes locales para ejercer la iniciativa legislativa determinará que resulte fundamental la relación que cada una de las regiones haya logrado instaurar con las distintas administraciones locales<sup>19</sup>. La referencia a los principios contenidos en el artículo 119 no está muy clara. En efecto, si significara plena cobertura financiera de las nuevas competencias por parte de las regiones «diferenciadas», esa cobertura autónoma implicaría que tan sólo las regiones más ricas podrían beneficiarse de la posibilidad de ampliar su propia autonomía. Si, por el contrario, tuviera que ser el Estado quien asegure económicamente la diferenciación —basándose en el principio según el cual cada vez que se asigna una nueva función, ésta ha de ser financiada en su totalidad—, en ese caso, las transferencias procedentes del Estado limitarían de forma inevitable las otras transferencias del Estado, sobre todo el fondo de compensación previsto por el artículo 119, apartado 3, ya que habría que prever un doble fondo de financiación de las distintas funciones. De hecho, además de un fondo «horizontal», cuya finalidad consistiría en compensar los posibles desequilibrios económicos y sociales entre las regiones, también habría que crear un fondo «vertical», con el fin de otorgar financiaciones procedentes del Estado, en su caso, a las regiones que gestionan más funciones<sup>20</sup>.

Si nos encamináramos hacia esta solución, llegaríamos a reducir el alcance del fondo de compensación y se podría ver afectado el objetivo prioritario que consiste en determinar momentos de reequilibrio entre las regiones más «débiles» y las más «fuertes»; y ello gracias a una redistribución de recursos económicos llevada a cabo por el gobierno central. De esa forma, la asimetría de competencias también podría determinar una asimetría presupuestaria que aventajaría a las regiones económicamente más desarrolladas, que coinciden, en general, con las regiones que han venido demostrando en el tiempo una mejor capacidad de gobierno.

Una vez satisfechas las condiciones relativas a la consulta con los entes locales, y conseguida la viabilidad presupuestaria de las nuevas competencias, a la región le corresponderá tomar la iniciativa legislativa que, como recordábamos más arriba, tiene su conclusión en una ley del Estado con atribuciones reforzadas, aprobada por mayoría absoluta. Esta ley recoge los términos del

19. F. PALERMO («Il regionalismo differenziato ...», *op. cit.*) pone de manifiesto que el peso político de la región se transforma en una variable importante. De hecho, allí donde el peso político de la región es mayor, se prestará necesariamente atención a los municipios. Mientras que, allí donde es mayor el peso político de los entes locales, esta implicación corre el peligro de transformarse en una verdadera decisión conjunta, limitando el acceso a las condiciones diferenciales de la autonomía (p. 53).

20. Véase F. PALERMO, «Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana», en *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, p. 304.

acuerdo entre la región interesada y el Estado, en el que se verifican el respeto de los principios expresados en el artículo 119 de la Constitución Italiana, la opinión de los entes locales y, por supuesto, las exigencias que están en el origen de la petición de diferenciación. Habría que excluir la posibilidad de que la ley con atribuciones reforzadas pudiera contener modificaciones con respecto a los contenidos del acuerdo, en el que se reconoce que la región cumple con los requisitos para el autogobierno y se identifican las razones para la ampliación del alcance de la autonomía.

La ley que recoge el acuerdo entre el Estado y la región interesada es una fuente atípica y consolidada, que perfila la nueva ordenación de las competencias evitando la intervención del Parlamento mismo en caso de modificaciones o abrogaciones<sup>21</sup>. En efecto, cualquier modificación de la ley de «otorgamiento de la diferenciación» ha de ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 116, párrafo 3, que exige la decisión de esa misma región diferenciada; por lo que estas formas especiales de autonomía, después de ser adquiridas, acabarían por «constituir la disciplina permanente y estable, casi intocable»<sup>22</sup>, del régimen de diferenciación de cada una de las regiones.

De esa manera, la asimetría regional tiende hacia una forma del así llamado «regionalismo pactado», basado en un sistema de relaciones entre el Estado y las regiones autónomas<sup>23</sup>, que podría contrastar con una situación de cooperación interinstitucional, la cual constituye la base para un modelo de regionalismo cooperativo<sup>24</sup>. Esta posibilidad hace que sea aun más necesario reforzar los procedimientos de colaboración entre el Estado y las regiones, y de éstas entre sí, para que la asimetría, fruto de las nuevas competencias para algunas regiones, llegue a ser coherente con la nueva situación institucional; y también para neutralizar aquellas tendencias que choquen con el objetivo de la cohesión nacional.

El regionalismo asimétrico para las regiones con estatuto ordinario también plantea el problema a las regiones con estatuto especial, ya que al fomentar la ordenación de las competencias de manera generalizada, sigue existiendo la distinción entre la especificidad, limitada a algunas regiones y a las provincias autónomas, y la diferenciación, disponible para el resto de las regiones con estatuto ordinario.

Por ello, resulta necesario replantearse la especificidad de algunas regiones, puesto que ya no subsisten las razones históricas que la determi-

21. Véase F. PALERMO, «Il regionalismo differenziato ...», *op. cit.*, p. 56.

22. Véase N. ZANON, «Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V», en VV. AA., *Problemi del Federalismo ...*, *op. cit.*, p. 56 y ss.

23. Véase F. PALERMO, «Il regionalismo differenziato ...», *op. cit.*, p. 53 y ss.

24. Es así como se expresa G. ROLLA («Differenziazioni regionali e nuovi ...», *op. cit.*) El autor añade además que «si la búsqueda de relaciones bilaterales entre Estado y regiones se difunde y se generaliza, se corre el riesgo de dificultar la funcionalidad de los organismos de cooperación multilateral, cuya función suele ser la de definir la conformidad de las relaciones entre Estado y regiones» (p. 547).

naron, y ello a pesar de que se siga exigiendo la tutela de algunas situaciones concretas.

Ahora bien, la exigencia de ir más allá del *status* especial de algunas regiones y provincias autónomas es todavía más fuerte. Ello se debe a que las regiones de estatuto ordinario tienen nuevas oportunidades para aumentar sus competencias, lo que implica el fin de la relación de separación entre regiones ordinarias y especiales y, asimismo, que el hecho de la especialidad acaba por ser parte integrante del sistema<sup>25</sup>. Al transformarse en regla del sistema, hay que replantearse la «especialidad», incluso porque en los últimos tiempos esa condición «especial» ha ido adquiriendo un sentido negativo<sup>26</sup>, ya que las regiones «especiales» se quedan «atrasadas» con respecto a la disciplina constitucional de las regiones «ordinarias». Además, ha venido consolidándose cada vez más la opinión de que se trata de «una experiencia que parece haber llegado a su fin»<sup>27</sup>, por lo menos según se ha desarrollado hasta ahora.

#### 4. EL REGIONALISMO ASIMÉTRICO EN ESPAÑA

El modelo regional diferenciado introducido en Italia encuentra un modelo de referencia en la Constitución española de 1978<sup>28</sup>. Según el artículo 143 (principio dispositivo) y la cláusula residual prevista en el artículo 149, párrafo 3, las Comunidades Autónomas pueden determinar el número de sus competencias a través del Estatuto; mientras que el derecho del Estado se sigue ejerciendo sobre las materias que no están contempladas por los estatutos mismos. De hecho, «la Constitución española no da al Estado una forma políticamente descentralizada, sino que establece las reglas para un proceso voluntario y gradual de descentralización»<sup>29</sup>. De esa forma, la arquitectura constitucional adquiere unos elementos muy dinámicos, con una ordenación variable de las competencias hacia abajo y hacia arriba<sup>30</sup>.

El carácter constitucional del «derecho a la autonomía» para las distintas nacionalidades y regiones permitió que cada una de las Comunidades Autónomas fueran capaces de elegir su propia vía en la que la ordenación de las

25. Véase G. PASTORI, «La nuova specialità», en *Le Regioni*, 2001, n. 3, p. 493.

26. Acerca del riesgo que corren esas regiones de ser especiales en un sentido negativo, véase G. PITRUZZELLA, «Commento all'art. 10 del decreto legislativo n. 112 del 1998», in VV. AA. (dir. G. Falcon), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 59.

27. Véase B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, p. 146.

28. Acerca del regionalismo asimétrico en España, véase en general J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999.

29. Véase J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Lo Stato federale asimmetrico: il caso spagnolo», en VV. AA. (dir. A. Pace), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 53.

30. En lo que se refiere al equilibrio entre principio de igualdad y principio de autonomía política y sobre la tensión que surge entre estos dos principios, véase, en este mismo volumen, S. Gambino, «Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica».

competencias fuera el resultado de un proceso que no estuviera definido prioritariamente de una forma precisa.

La profunda falta de homogeneidad de las Comunidades Autónomas, cuya institución no fue impuesta sino permitida por la Constitución, llevaba hacia una modulación de la propia autonomía y se concretaba en su propio «Estatuto de Autonomía» que, de ese modo, tomaba la función de norma institucional fundamental tanto para la organización como para la competencia de cada comunidad<sup>31</sup>.

El modelo asimétrico español se llevó a cabo «con modalidades de naturaleza procesual»<sup>32</sup>. En efecto, si la primera fase de la puesta en marcha del proceso autonómico se puede considerar como la fase de diferenciación, posteriormente intervino la fase de homogeneización, en la que los «techos competenciales» se han elevado, también por el interés que tienen las Comunidades Autónomas más avanzadas en reducir en su conjunto la injerencia de la legislación básica del Estado, aunque ello se limite a algunas Comunidades Autónomas<sup>33</sup>.

Si reflexionamos, en general, sobre la evolución del modelo español, hay que reconocer que el proceso de diferenciación y posteriormente de «racionalización» y de «homogeneización», es decir, de nivelación esencial de las competencias, tuvo el mérito de provocar un círculo virtuoso en el que, sin neutralizar las tendencias conflictivas y los elementos dinámicos del sistema, se produjo una «corresponsabilización» por parte de las distintas Comunidades Autónomas para el desarrollo global del proceso autonómico<sup>34</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

En conclusión, podemos afirmar que las dinámicas que derivan de los procesos que pueden surgir de la previsión constitucional de asimetrías en las ordenaciones de las competencias de las regiones italianas con estatuto ordinario, sólo podrán ser enmarcadas y analizadas en un futuro próximo. Ello se debe a que estos organismos presentan modalidades de tipo procesual y a que sólo la ejecución concreta podrá indicar si va a prevalecer la tendencia hacia el inicio de una fase de homogeneización o hacia unos notables desequilibrios de las competencias; asimismo podrá indicar si se podrá alcanzar un equilibrio estable entre los argumentos de la diversidad y los de la unidad. Sin embargo, en vista de una posible situación de diferenciaciones de las regiones italianas, a partir de ahora se hace necesario reforzar los principios de

31. Véase J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Lo Stato federale asimmetrico ...», *op. cit.*, p. 54.

32. Véase J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Lo Stato autonomico in Spagna: il percorso costituzionale verso il federalismo asimmetrico», en VV. AA., (dir. S. Gambino), *Stati nazionali e poteri locali ...*, *op. cit.*, p. 153.

33. Véase L. ANTONINI, «Verso un regionalismo a due velocità ...», *op. cit.*, p. 181.

34. Véase L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, p. 186.

colaboración y cooperación entre el Estado y las regiones, y los de las regiones entre sí, para que la asimetría no fomente una relación bilateral entre el Estado y cada región diferenciable, y para que no se transforme en una coyuntura conflictiva que acentúe los intereses particulares de algunas regiones. En esto, hay que advertir que una excesiva heterogeneidad podría originar, sin embargo, *puntos de fuga* por efecto de la *fuerza centrífuga* que generaría la propia libertad de decisión de las regiones al optar por un cuadro particular de autonomía. Dicho más claramente: esta dinámica quizás podría poner en peligro la cohesión social al generarse agravios o desequilibrios entre las distintas regiones de la República italiana. Y es por ello que en este punto deben entrar en juego, como hemos dicho, las diversas técnicas e instrumentos de colaboración y cooperación, así como las variadas fórmulas convencionales de coordinación entre el Estado y las regiones o de las regiones entre sí.

En efecto, si bien es cierto que la definición de un modelo flexible y abierto a distintas soluciones puede producir una relación competitiva entre las regiones y un fuerte dinamismo del sistema, también es verdad que «incluso en el futuro, la diferenciación seguirá siendo más bien de tipo político que institucional»<sup>35</sup>. Las relaciones que cada región que desee diferenciarse tenga con el gobierno central serán determinantes para establecer una posición asimétrica con respecto a las otras regiones.

Además del carácter «político» de la asimetría, que podría mermar la envergadura del proceso de diferenciación, cabe señalar el planteamiento de dudas acerca de la constitucionalidad del artículo 116, último párrafo, de la Constitución Italiana. De hecho, según fuente acreditada<sup>36</sup>, esa norma no respetaría los principios fundamentales de la Constitución. Para ser más precisos, la ley con atribuciones reforzadas que recoge el acuerdo entre el Estado y las regiones y que aumenta las competencias de las regiones, originaría una verdadera hipótesis de revisión constitucional, que iría más allá de las garantías previstas por el artículo 138. De esa forma, la asimetría regional que modifica de hecho la repartición de las competencias legislativas, se llevaría a cabo en perjuicio de la Constitución y sin tener en cuenta las garantías previstas por el procedimiento de revisión constitucional.

Como se puede notar, está claro que los problemas derivados de la asimetría son numerosos e importantes. Estos problemas no tienen que ocultar el mérito de la asimetría en sí, que consiste en hacernos ver la uniformidad sólo aparente de las regiones italianas; sin embargo, hay que poner más atención en esos problemas para evitar los posibles «riesgos institucionales» que el ordenamiento regional podría correr, en caso de que la introducción del, así llamado, «derecho a la carta» no fuera coherente con los principios fundamentales de la Constitución Italiana.

35. Véase F. PALERMO, «Il regionalismo differenziato ...», *op. cit.*, p. 57.

36. Véase L. ELIA, «Introduzione», en VV. AA. (dirs. T. Groppi e M. Olivetti), *La Repubblica delle autonomie ...*, *op. cit.*, p. 18 y ss.