



Prolegómenos. Derechos y Valores
ISSN: 0121-182X
derechos.valores@umng.edu.co
Universidad Militar Nueva Granada
Colombia

Pavani, Giorgia
Estudio constitucional y legal del modelo territorial italiano
Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. IX, núm. 17, enero-junio, 2006, pp. 161-177
Universidad Militar Nueva Granada
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601711>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ESTUDIO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL MODELO TERRITORIAL ITALIANO

Giorgia Pavani**
Universidad de Bolonia

Art. 114 Constitución, inciso, 1:

«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città **metropolitane**, dalle Regioni e dallo Stato.»

I. EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ITALIA.

El artículo 114 de la Constitución italiana, modificado en el 2001, establece que «la República está constituida por los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y el Estado». Para poder comprender mejor las diferentes tendencias de la descentralización, así como el estado actual de la materia en Italia, es necesario proporcionar, aunque en forma breve, algunas nociones históricas.

Desde la caída del imperio romano hasta 1861 Italia ha estado dividida¹; el territorio italiano durante muchos siglos fue dominado por diferentes potencias extranjeras: la Iglesia en el centro, los Bórbones en el sur, los austriacos y los franceses en el norte, y mucho antes todavía había sido invadida por los pueblos bárbaros. Sin embargo, las diferentes formas de dominación extranjera no pudieron eliminar el poder municipal que desde el medioevo y hasta el período de la Unificación de Italia siempre ha estado presente. La mayoría de las ciudades italianas (Florencia, Milán, etc.) estaban organizadas a nivel territorial en forma de

Municipios con autonomía propia.

Con este panorama tan accidentado, es por lo que solo después de la mitad del 1800 Italia conquista con gran trabajo una verdadera y propia Unidad y se convierte en una Monarquía que durará hasta el final del 1947.

Las Regiones nacen con la Constitución de 1948, aunque, si bien ya desde la unificación, algunos habían propuesto un proyecto de regionalización del territorio. Sin embargo, las Regiones que los Ministros del Interior del nuevo Estado italiano (primero Farina y después Minghetti) tenían en mente no eran los entes autónomos que conocemos hoy, éstas eran más parecidas a unas circunscripciones descentralizadas del aparato administrativo y burocrático del Estado.

A mediados del 1800 prevalecían dos orientamientos opuestos, de una parte estaban quienes pensaban que gracias a la subdivisión del territorio en Regiones se podían garantizar mejor las diferencias culturales, sociales y económicas de las diferentes áreas que conformaban el País y que la acción administrativa habría sido por lo tanto más eficiente. De la otra parte se posicionaban, a su vez, quienes tenían miedo de que la división territorial pudiera ser un peligro para la Unidad del Estado que después de tantos años y con tanto esfuerzo había sido lograda.

Vencieron los segundos y por eso no se constituyeron las Regiones, en cambio en 1865 se aprobó una Ley de Unificación administrativa, que reconocía como entes territoriales solamente a los Municipios y a las Provincias². La Ley, como veremos (§ 3), se

¹ El Reino de Italia fué proclamado con la Ley del 17 de marzo de 1861. El nuevo Estado se formaba de la reunificación de los territorios que hasta ese momento habían sido poseídos por extranjeros, sin embargo, se ha discutido mucho si se trataba de un nuevo Estado o simplemente de una extensión del Reino de Cerdeña, ya que en el nuevo Estado italiano continuaban operando todas las estructuras del Reino del Piemonte como también su Constitución, es decir, el Estatuto Albertino de 1848.

² Se trata de la Ley núm. 22248 de 1865 con la cual se extendía a todo el País la legislación sobre la Administración local del Reino de Cerdeña.

inspiraba profundamente en el modelo napoleónico.

La idea de un Estado regional fue sostenida más tarde por el Partido Popular (fundado en 1919), sobre todo después que Italia adquiriera los territorios del Trentino Alto Adige y de la Venezia Giulia (territorios que, bajo el imperio Austro-húngaro, tenían una fuerte tradición autonomista).

Aquellos nuevos sostenedores del Estado regional tuvieron que rendirse frente al arribo del régimen fascista (en 1922) que conllevó a la implantación de un Estado profundamente centralizado que no estaba para nada interesado en la creación de los nuevos Entes territoriales. Así las cosas, los Municipios y las Provincias, durante este período perdieron mucha de su autonomía.

Por esta razón en Italia, como ha sucedido también en otros países, la presencia de un régimen totalitario no ha permitido el desarrollo de la descentralización. Efectivamente, sabemos que la división vertical del poder (como nos enseña Montesquieu) es, o mejor debería ser, una señal en defensa de la democracia. Pensemos en lo que decía Tocqueville, después de su viaje a América: «en el municipio está la fuerza de los pueblos libres»; y por lo tanto, difícilmente, en presencia de un régimen totalitario, la autonomía local será reconocida y apoyada.

Para crear un Estado regional nos ha tocado esperar al advenimiento de la Constitución de 1948, pues es en los trabajos preparatorios de

la Asamblea constituyente que encontramos las pocas bases de la descentralización italiana. En el seno de la Asamblea constituyente³ coexistían diferentes fuerzas políticas (católicos, liberales, socialistas, entre otros, excluidos claro está los fascistas) cuyos ideales y expectativas plasmados en la Constitución – como compromiso entre las distintas fuerzas nacidas después de la segunda guerra mundial – fueron motivo incluso de fuertes divisiones internas, sobre el tema de la regionalización. Las fuerzas políticas católicas lograron influenciar a las demás, prevaleciendo la idea de un Estado regional.

En realidad se trataba solamente de permitir la creación de las comúnmente llamadas Regiones ordinarias, puesto que de una parte, nada nuevo fue establecido para los Municipios ni para las Provincias. La Constitución se limitaba sólo a reconocer los entes locales ya presentes en la historia de nuestro País. Así como, de otra parte, se limitó a reconocer a las Regiones especiales, que en los años anteriores habían conseguido una disciplina normativa emanada por el Gobierno transitorio del final de la segunda guerra mundial.

En efecto, en Sicilia durante 1944 fueron instituidos algunos órganos legislativos autónomos (un Alto commissariato e una Consulta) para elaborar un proyecto de Estatuto, como respuesta jurídica a las demandas de autonomía que se estaban transformando en un movimiento separatista.

Otros órganos similares fueron establecidos también en Sardeña durante el mismo año y en

³. Después de la segunda guerra mundial, el 2 de junio de 1946, los ciudadanos italianos decidieron, mediante un referéndum institucional, si debían continuar a ser una Monarquía o en su defecto convertirse en una República (12.717.923 electores votaron en favor de la República y 10.719.284 en favor de la Monarquía; 1.498.136 fueron los votos en blanco o nulos). Contextualmente con el referéndum se votó por los miembros de la Asamblea constituyente, que tenía como tarea escribir la Constitución italiana. Dentro de dicha Asamblea se formó la “Comisión de los 75” (porque estaba conformada por 75 constituyentes) presidida por Meuccio Ruini, la cual se subdividía a su vez en tres subcomisiones, que eran competentes en los siguientes temas: Derechos y deberes de los ciudadanos; Ordenamiento constitucional de la República; Derechos y deberes económicos y sociales. La Constitución fue presentada por la Asamblea constituyente y votada por la misma el 22 de diciembre de 1947, posteriormente promulgada el 27 de diciembre de 1947 y entró en vigor a partir del 1º de enero de 1948.

1945 se instituyó la circunscripción autónoma en el Valle de Aosta (con competencias solo administrativas) con la finalidad de tutelar las particularidades geográficas, económicas y de lenguaje de esa zona determinada. Además, en 1946 se concluyeron los acuerdos con Austria para la tutela de la minoría lingüística alemana, con el mismo propósito de crear en esta zona una Región especial.

Por lo que la Asamblea constituyente al encontrarse frente a cuatro entidades con autonomía "especial" decide aprobar para ellas (después de la entrada en vigor de la Constitución) estatutos igualmente especiales a través de las Leyes constitucionales núm. 2, 3, 4 y 5 de 1948.

Después del reconocimiento de estas Regiones especiales, formadas en principio por razones histórico-culturales, la Asamblea constituyente podía decidir lo que quisiera. Ya que en ejercicio del poder constituyente podía y debía, con total libertad, formar el nuevo Ordenamiento estatal teniendo como único límite el respeto de la voluntad popular que había rechazado la monarquía como forma de Estado.

Por esto, la Asamblea constituyente podía bien reconocer solo las Regiones especiales o bien extender el proceso de regionalización en todo el País. La decisión adoptada se movió en el segundo de los sentidos apenas enunciado, creándose para tal fin, 14 Regiones ordinarias en todo el territorio, y algún año después se agregó una nueva para un total de 15 Regiones ordinarias y 5 especiales (en 1963 se constituye la Región del Friuli-Venezia Giulia, después de resolver algunas cuestiones histórico políticas que aún se mantenían sin solución desde la segunda guerra mundial).

Recapitulando, las Regiones especiales nacieron para solucionar problemas históricos, culturales, lingüísticos y geográficos específicos

y la Asamblea constituyente se limitó solamente a reconocerlas.

En forma contraria, a cuanto sucedió con las Regiones ordinarias, que no tenían como base ninguno de dichos presupuestos. Puesto que no existían criterios objetivos que las relacionaran con una u otra identidad geográfica, económica, étnica o administrativa capaz de servir de elemento de diferenciación del resto del territorio nacional. Por lo que, para crear las Regiones se utilizaron viejas subdivisiones territoriales que habían sido usadas en precedencia para la recolección de datos demográficos y económicos del Reino. Por tal motivo, el constituyente ha previsto un artículo (art. 132 Constitucional) para la modificación de los territorios regionales, con el fin de permitir con el paso de los años eventuales cambios (los que sin embargo no se han verificado hasta ahora).

Solo en los últimos años la dimensión territorial de las Regiones ha adquirido una nueva importancia y es por esto que algunas áreas geográficas, sobre todo en el Norte, piden ser separadas de las Regiones a las que tradicionalmente han pertenecido para unirse a otras Regiones, o incluso para crear otras ex novo (como por ejemplo es el caso de la Romaña).

Esto sucede porque, como veremos en el próximo párrafo, las Regiones después de la Reforma constitucional de 2001 han ido siempre adquiriendo más poder y se ha puesto de manifiesto como algunas áreas geográficas tengan sus intereses repartidos entre más de una Región, o que en una misma Región estén presentes áreas completamente heterogéneas. Con la nueva potestad legislativa regional se ve, mucho más que en el pasado, como las decisiones tomadas por las Regiones – a través de leyes regionales –

con validez sobre todo el territorio regional puedan tratar de manera igual situaciones objetivamente diferentes o como por el contrario, una disciplina distinta (en cuanto provenientes de diferentes Regiones) pueda tratar de modo diferenciado situaciones iguales.

Cierto es que en el lejano 1948, no se podían imaginar estas cosas, porque hasta ahora se estaba “inventando” el Estado regional y no se sabía muy bien cual sería su posible desarrollo posterior.

Por lo cual del ejemplo italiano podemos tomar enseñanzas útiles para otros Países, que pretendan establecer las Regiones, es decir, en el caso que quieran conformar entes intermedios entre el Estado y los Entes locales, con potestad legislativa y no solo administrativa. Siendo necesario, no dejar de lado las razones y los intereses que están en la base, puesto que, de lo que estamos hablando es de construir sobre un territorio determinado un ente político que será llamado a decidir políticamente y a hacer las leyes!

De la decisión constituyente de 1948 podemos entender como la organización regional del Estado italiano no nació desde abajo, del acuerdo de las diferentes voluntades colectivas en busca de la unión en un Estado compuesto, como sucede con los Estados federales (pensemos en los Estados Unidos y la idea de una Confederación como unión de diferentes entidades territoriales). Así como tampoco fue el resultado de una división de distintas entidades persiguiendo como objetivo la reivindicación de una autonomía propia (como hace algunos años se experimentó en Bélgica).

De la Constitución ha nacido, por lo tanto, una forma de Estado descentralizado, regionalista y no federalista; un Estado en el que el principio unitario convive con el principio pluralista y con el principio de autonomía. Sabemos en efecto

que la autonomía tiene sentido sólo en el ámbito de la unidad; si no existiera la unidad como término de referencia no estaríamos en presencia de la autonomía sino de la separación. Con el pasar de los años la descentralización ha sido siempre reforzada, aunque faltan aún los elementos indispensables para poder clasificar a Italia entre los Estados federales (el poder judicial es todavía centralizado; las Regiones no participan en el proceso de revisión de la Constitución; las Regiones cuentan con Estatutos de autonomía y no con verdaderas Constituciones como expresión de soberanía originaria; no existe, hasta ahora, una segunda Cámara representativa de las Regiones).

Las Regiones no son por lo tanto Estados individuales dentro del Estado federal, sino entes públicos territoriales, reconocidos por la Constitución, con asambleas electivas (los Concejos regionales) que representan la colectividad ubicada en un determinado territorio, dotadas de autonomía política, normativa (emiten leyes y reglamentos), administrativa (adoptan actos ejecutivos de leyes estatales y regionales), financiera y estatutaria.

Existen muchas teorías por parte de la doctrina sobre la diferencia entre estados federales y regionales; refiriéndonos a la doctrina italiana mayoritaria (de Vergottini), según el diseño constitucional, el modelo italiano pertenece a la categoría de Ordenamientos que se organizan internamente en entes territoriales a los que les está reconocido un cierto número de poderes autónomos.

2. LAS REGIONES ORDINARIAS Y LAS REGIONES ESPECIALES.

Las principales diferencias entre estos dos tipos de Regiones son las siguientes:

- El Estatuto: es la “micro-constitución” de las

Regiones, es decir, la fuente normativa que determina la organización de dichos entes territoriales. En las Regiones especiales es adoptado por medio de ley constitucional, lo que significa por lo tanto que puede derogar normas constitucionales. Los estatutos especiales fijan además los principios en materia de elección de los Concejos regionales, presupuesto y formas de control de los actos administrativos y legislativos.

En las Regiones ordinarias, antes del 2001, el estatuto era deliberado por el Consejo regional y aprobado mediante ley ordinaria del Estado; después del 2001 es aprobado mediante ley regional. La autonomía estatutaria es mucho más limitada que la de las Regiones especiales.

- La potestad legislativa: en las Regiones especiales las competencias legislativas se establecen en el estatuto; desde siempre han sido mucho más amplias que las de las Regiones ordinarias. Además sobre algunas materias las Regiones especiales tienen competencia exclusiva. Las materias de las Regiones ordinarias están escritas en la Constitución y de ellas hablaremos en seguida.

- La autonomía financiera: las Regiones especiales, han gozado desde siempre de una autonomía mucho más amplia, pero sobre todo se han beneficiado, y todavía lo hacen, de las transferencias del Estado. Sin embargo, solo las Regiones especiales del Norte del País son cada vez más ricas, mientras en el sur del País, por muchas causas (mafia, ubicación geográfica, etc.) las Regiones no han sabido aprovechar de la misma manera las prerrogativas de la autonomía financiera.

Los dos tipos de Regiones, como hemos podido ver, encuentran fundamento en la Constitución de 1948, sin embargo la materialización en el Ordenamiento regional ha sido muy lenta y han pasado muchos años antes que las Regiones,

bien ordinarias o especiales, comenzaran a funcionar efectivamente.

Para las Regiones especiales no eran suficientes los estatutos; las normas del estatuto sobre los nuevos poderes regionales debían también ser ejecutadas. Se necesitaban decretos legislativos particulares, adoptados mediante acuerdos entre el Estado y las Regiones, capaces de transferir las funciones administrativas, las oficinas públicas, el personal, etc., tales decretos ejecutivos llegaron después de algunos años.

Las Regiones ordinarias, en cambio, requerían la aprobación de los nuevos estatutos, los cuales fueron aprobados en 1971. La Ley electoral, para elegir los concejales regionales fue aprobada sólo en 1968 y las primeras elecciones regionales se realizaron en junio de 1970 (22 años después de la aprobación de la Constitución).

En Italia, por más de veinte años, las Regiones estaban solo escritas en la Constitución pero realmente no existían. Los primeros decretos que transferían recursos financieros, oficinas de la administración pública y parte del personal (de los Ministerios o de otras Oficinas públicas del Estado se transferían a las Regiones) eran de 1972 y posteriormente, en 1976 encontramos el más importante, por medio del cual se transferían funciones administrativas. El diseño regionalista del constituyente por muchos años no viene tomado en consideración, y bien sabemos como la no ejecución de la Constitución signifique su directa violación.

Este es un tema muy importante para aquellos Estados que quieran reformar la Constitución con miras a asumir una forma de Estado de tipo regional o federal, puesto que no se puede pensar en reformar la Constitución sin contar con todos los medios necesarios para ejecutarla.

Ahora nos ocuparemos solamente de las Regiones ordinarias, para intentar comprender mejor que ha cambiado en el curso de estos años y como éstas se hayan ido acercando cada vez más a las Regiones especiales. Es importante recordar como las Regiones especiales, a pesar de contar con poderes mayores (sobre todo de tipo normativo) nunca hayan ejercido en pleno todas sus potencialidades. A menudo han copiado las leyes marco que el Estado dictaba para las Regiones ordinarias y no se han realmente diferenciado de modo llano entre ellas, como muy seguramente hubieran podido hacerlo.

Las Regiones ordinarias, en cambio, aún sin ejercer una autonomía plena como la reconocida a las Regiones especiales han sufrido una progresiva transformación con el pasar de los años. Aunque han esperado mucho para comenzar a funcionar, cierto es que muchas han sido las reformas de que han sido objeto.

No podemos ocuparnos, en esta sede de todos los aspectos relacionados con el regionalismo italiano; por lo que nos concentraremos en analizar solo dos de sus rasgos principales: la forma de gobierno y la potestad legislativa, o lo que es lo mismo, la parte interna de su organización y la parte externa que incide sobre la autonomía normativa.

Sobre la forma de gobierno es suficiente resaltar los cambios de la reforma constitucional de 1999. Después de ese año el estatuto de las Regiones ordinarias se aprueba mediante ley regional (no ya estatal) y no requiere de ningún control adicional por parte del Estado. El estatuto es la ley más importante de las Regiones, con la que se puede elegir la forma de gobierno. El artículo 122 de la Constitución establece una regla general, por la cual, el presidente de la Región es elegido directamente por sus electores, siempre que el estatuto no

disponga de forma diferente. Casi todas las Regiones han aprobado un nuevo estatuto y en su gran mayoría se confirma la regla. El presidente de la Región es el jefe de la Junta regional, es decir, del órgano ejecutivo, y puede nombrar y revocar a sus miembros. El Concejo regional es el órgano legislativo, elegido directamente por los electores. De acuerdo con la regla general de la Constitución (artículo 126) el Concejo regional podrá siempre interponer la moción de censura al Presidente de la Región, caso en el que (como sucede también por motivos de impedimento permanente, muerte o renuncia voluntaria) se depone la Junta y se disuelve el Concejo (comportamiento típico de la forma de gobierno neoparlamentaria).

Concentrémonos sobre el segundo de los aspectos mencionados, la potestad normativa regional.

En la Constitución de 1948, el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones se establecía según lo dispuesto por el artículo 117 de la siguiente manera: El Estado legisla sobre todas las materias que estaban previstas por la Constitución, mientras que las Regiones tenían a su cargo una potestad legislativa compartida con el Estado (artículo 117, inciso 1) y una potestad legislativa ejecutoria (artículo 117, inciso 2). El motivo de este reparto de competencias, así como fue adoptado por la Asamblea constituyente, se explicaba por la necesidad de encontrar un acuerdo entre todas las fuerzas políticas, en particular modo, con aquellas que eran contrarias a la creación de las Regiones, y por lo tanto esta norma lo que hizo fué responder a un compromiso político. Se configura una potestad legislativa "concurrente" o "repartida" entre el Estado y las Regiones, acuñando un término utilizado en Alemania.

El Estado debía hacer las leyes cuadro, que tendrían eficacia y validez sobre todo el

territorio nacional y las Regiones debían a su turno, completar el sistema mediante leyes propias. Sobre las mismas materias las Regiones ejercían las funciones administrativas (principio del paralelismo de las funciones).

El Estado, en los treinta años de funcionamiento de las Regiones, en muchas ocasiones ha limitado la potestad legislativa de estos entes territoriales. En las materias de competencia concurrente las Regiones debían respetar dos tipos de límites, uno el interés nacional (previsto en la Constitución) y dos la función estatal de “dirección y coordinación” (prevista legalmente solo para las funciones administrativas de las Regiones, pero forzosamente extendida también a la potestad legislativa). Tales limitaciones han sido utilizadas por el Estado para asumir en su favor y en detrimento de las Regiones algunas competencias (por ejemplo, en materias de competencia concurrente de “ferias y mercados”, “seguridad social y asistencia hospitalaria”, el Estado ha promulgado leyes sobre ferias nacionales, como también sobre hospitales de relevancia nacional, etc.). Así mismo, si el Estado consideraba necesario tutelar su carácter unitario, mediante la creación de una ley estatal podía limitar la potestad legislativa de las Regiones.

Durante los años '90, en espera de una reforma constitucional de difícil materialización (dos asambleas bicamerales fracasaron en el intento de reformar la Constitución) hubo espacio para una reforma administrativa muy importante para la descentralización. Con la Ley 59/1997 se transfirieron las funciones administrativas del Estado a las Regiones y a los Entes locales, con base en el principio de subsidiariedad que no estaba presente en el texto constitucional.

Para cada materia individuada por la ley (por ej. seguridad social, servicios sociales, instrucción, medio ambiente, etc.) las funciones administrativas fueron transferidas in primis al municipio y después escalonadamente a las

Provincias y a las Regiones. Esta reforma legislativa, ha sido la más importante en materia de descentralización de nuestra historia.

Por lo tanto, mediante ley Ordinaria eran transferidas sólo las funciones administrativas, puesto que, obviamente para cambiar el sistema de reparto de competencias legislativas era necesaria una reforma constitucional. Sin embargo, esta ley ha tenido un valor significativo, porque no ha llevado nuestro Ordenamiento a un verdadero modelo federal sino hacia un regionalismo bastante fuerte. El problema, en términos jurídicos, es que se ha jugado en el límite de la constitucionalidad; alterando de una cierta forma la relación entre la Ley y la Constitución. Como sabemos, la Constitución en el sistema de fuentes del derecho se encuentra en un posición de supremacía jurídica respecto de la ley; esta es la llamada jerarquía positiva, que ha llevado a que una parte de la doctrina, reconozca que las reformas administrativas operadas en Italia ha sustituido este tipo de jerarquía por una «jerarquía cultural» (Martines-Ruggeri-Salazar) y por lo tanto las reformas constitucionales posteriores no podían en ningún caso, dar marcha atrás a cuanto la ley había ya fijado en materia de descentralización. Ha sido una decisión peligrosa ésta de cambiar con ley ordinaria el ordenamiento regional italiano, y en cierta forma podemos decir que ha anticipado a la reforma constitucional.

La reforma se produce en el 2001, la ley constitucional n. 3/2001 cambia el Título V, Parte Segunda de la Constitución de 1948, aquella dedicada a las Regiones, las Provincias y los Municipios, dando así marco constitucional a las reformas administrativas que se habían efectuado mediante ley ordinaria. En materia de Regiones ordinarias, el punto más importante de la reforma lo constituye la modificación en el reparto de competencias legislativas entre el

Estado y las Regiones (v. adenda 1).

Ahora existe una lista de materias que corresponden exclusivamente al Estado, otra lista que continúa todavía siendo de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones, y todo aquello que no está expresamente tipificado en las dos listas anteriores es de competencia residual de las Regiones.

Se ha adoptado un sistema de reparto de competencias legislativas de tipo federal (con una potestad legislativa residual en cabeza de los entes descentralizados y ya no del Estado). Podemos afirmar con seguridad que éste es el único elemento federal de nuestro Ordenamiento constitucional (ya hemos dicho lo que le falta al modelo italiano para ser considerado un Estado federal), si bien un elemento importante, pero lamentablemente el único.

Lo que acabamos de describir es la reforma como ha sido plasmada en el texto de la Constitución; ahora por seriedad, debemos explicar lo que ha sucedido en la realidad, es decir confrontar lo que comúnmente viene llamado "law in the book" con el "law in action".

En primer lugar tenemos que precisar como la no previsión de un período transitorio en la reforma constitucional haya causado algunos problemas jurídicos. Así como también, muchas partes de la reforma que necesitaban de una actuación legislativa, no han visto la luz sino hasta después de dos años de su entrada en vigor y todavía hoy no podemos decir que esté totalmente terminada.

El problema más significativo tiene que ver con las materias enunciadas en la Constitución.

Las Regiones, en un primer momento no sabían como adecuarse; frente a las nuevas materias de

competencia concurrente no era claro si debían esperar a que el Estado formulará la lista de principios básicos o si podían comenzar el trabajo legislativo deduciendo del mismo Ordenamiento jurídico los principios fundamentales. También con relación a la potestad exclusiva se presentaron ciertos inconvenientes puesto que las Regiones nunca habían gozado de este poder. Tanto que, después de la reforma constitucional, el Estado central ha continuado como siempre emanando leyes sectoriales, incluso sobre materias que ahora son de competencia regional, ignorando por completo la reforma – como si no se hubiera nunca producido –.

Los desacuerdos entre el Estado y las Regiones han sido muy fuertes, los más importantes han sido resueltos por la Corte constitucional, o mejor aún continúan siendo resueltos por la Corte. En Italia las Regiones pueden impugnar una Ley estatal por considerar que lesiona sus propias competencias ante la Corte constitucional; como a su vez el Estado puede impugnar las leyes regionales por las mismas razones. Siendo la Corte constitucional el juez competente para decidir sobre la legitimidad constitucional de las leyes impugnadas.

Como sabemos es ésta la función original de los Tribunales constitucionales, la conocida función arbitral, por medio de la cual los Tribunales constitucionales resuelven los conflictos de competencia en los Estados descentralizados.

La tipificación de las materias que establece el artículo 117 Const. no es muy clara y por esto durante mucho tiempo, la Corte ha sido la encargada de establecer que materias son de competencia de las Regiones y que materias son de competencia del Estado, facilitándose de esta manera que la Corte haya escrito nuevamente el Título V de la Constitución en detrimento de las Regiones ya que en uso de su facultad de intérprete, ha decidido atribuir

algunas materias de competencia residual de las Regiones a la competencia concurrente (en modo tal que el Estado pueda legislar también sobre materias regionales limitando el alcance de la competencia exclusiva que la Constitución atribuye a las Regiones). La interpretación restrictiva sobre algunas materias hecha por el Alto tribunal, ha sido en consecuencia poco favorable a las Regiones.

Efectivamente, que la función de interpretación de la reforma del 2001 haya sido atribuida a la Corte Constitucional no deja de ser un problema importante, y por lo tanto, si nos limitamos a leer la Constitución sin conocer la jurisprudencia producida por la Corte constitucional desde el 2001 hasta hoy, seguramente tendremos una idea equivocada de lo que es el regionalismo italiano.

Esta es una enseñanza útil que nos presenta el modelo italiano, para cuando se pretenda escribir de nuevo un texto constitucional, puesto que no podemos olvidar que la tarea de interpretación de los tribunales constitucionales, si bien muy importante no deja de plantear algunos riesgos en la medida que el poder hermenéutico atribuido a estos órganos sea cada vez más fuerte. Un problema de la reforma es precisamente el reparto de competencias por materia. Esta técnica (por ej., a las Regiones corresponde la seguridad social mientras al Estado la defensa) se ha demostrado disfuncional. Puesto que, siendo posible individuar algunas materias del Estado (por ej., moneda, defensa nacional, etc.), resulta en cambio muy difícil e incierto definir las materias Regionales, ya que no existiendo materias "únicas", cada materia se interrelaciona con las demás (por ej. el medio ambiente está directamente relacionado con la industria, el comercio, el urbanismo municipal). Francia es un ejemplo emblemático del fracaso de la subdivisión por materias (durante los años '80 en Francia se adoptó una reforma administrativa

sobre la descentralisation, en la que se indicaba exactamente que materias eran competencia de las Regiones, cuales de los Departamentos y cuales de los Municipios, y pasados pocos años, se dieron cuenta que era imposible evitar la sobreposición de funciones administrativas).

Existen otros puntos importantes de la reforma, pero por ahora nos limitaremos a recordar que:

- Con la modificación del sistema de reparto de competencias legislativas la diferencia que existía entre Regiones especiales y ordinarias se ha disminuido notoriamente puesto que ahora también las Regiones ordinarias tienen potestad legislativa plena.

-Ha sido modificado el artículo 116 Constitucional que establece, la posibilidad para las Regiones ordinarias de pedir al Estado la aplicación de formas más amplias de autonomía sobre materias que son exclusivas del Estado (instrucción, medio ambiente, jurisdicción de paz). Este artículo está inspirado en el sistema de descentralización asimétrica español, es decir, que las Regiones que cuentan con recursos (financieros, estructurales, etc.) pueden contratar con el Estado formas particulares de autonomía. Pues bien, este artículo nunca ha sido utilizado, aunque en Italia existen fuerzas políticas que reivindican una especie de derecho de secesión para las Regiones del Norte. Nadie ha pensado jamás en utilizar el potencial de esta norma.

- También ha sido modificado el artículo 119 relativo a la autonomía financiera de los entes locales (Regiones, Provincias, Ciudades metropolitanas y Municipios), sin embargo no ha tenido todavía plena ejecución. Sin autonomía financiera de los entes territoriales la descentralización pierde todo su significado. Los entes locales no pueden actuar las políticas locales sin contar con una autonomía financiera propia (¿cómo pueden las Regiones ocuparse de

la seguridad social si no tienen como construir u organizar las estructuras de salud, por ejemplo los hospitales o los centros de salud? ¿Qué sentido puede tener hacer una ley sobre la seguridad social si no se tienen los medios necesarios para ejecutarla?). Las Regiones continúan recibiendo el dinero del Estado y de esta manera es bien difícil hacer efectiva una política diferenciada (por ej., si una Región estuviera interesada en potenciar las estructuras privadas de salud, mientras otra quisiera en cambio, privilegiar las estructuras públicas, para poder llevar a término una u otra decisión, es necesario contar con impuestos propios). Estas son consideraciones elementales, que podemos deducir de la experiencia italiana.

- Se han incrementado las relaciones entre las Regiones y la Unión europea bien en la fase ascendente (las Regiones, en las materias de su competencia participan, con el Estado, en la formación de las decisiones de los actos normativos comunitarios), bien en la descendente (las Regiones ejecutan y aplican los acuerdos internacionales y los actos emanados por la Unión europea), respetando el procedimiento establecido por ley estatal (que está en fase de elaboración). Este es un tema muy importante para Italia y, en general, para los Países que pertenecen a la UE. Los estudios sobre la descentralización en el interior de un País necesariamente se introducen en un contexto más amplio que no se circunscribe solo a la relación entre las Regiones y el Estado central. Todo el Ordenamiento pertenece al organismo supranacional; siendo de público conocimiento como el proceso de integración europea haya debilitado los Estados nacionales. Desde hace algún tiempo están comenzando a caer aquellas verdades sabidas, las construcciones teóricas de la doctrina del ochocientos que se fundaba principalmente sobre el concepto de "soberanía estatal". Cada Estado ha tenido que ceder parte de su soberanía a la UE (muchas materias, son

decididas por la Unión europea, por ejemplo en agricultura y medio ambiente). El proceso de integración europea no involucra solamente a los Estados nacionales, sino también a los entes territoriales, es decir a las Regiones en Italia, las Comunidades Autónomas en España, los Länder en Alemania, etc. La gran mayoría de las Regiones italianas cuentan con una sede en Bruselas para poder participar, in loco, en la toma de decisiones comunitarias.

- Este es un tema muy importante para los Estados, que Colombia, que están pensando en la posibilidad de unirse en una comunidad o en la confederación de Estados unidos de América latina. Desde este punto de vista, cuando se piensa en la descentralización, es necesario pensar siempre desde la perspectiva de una integración mediante un organismo superior. En Europa es ciertamente así.

3. LOS ENTES LOCALES: MUNICIPIOS, PROVINCIAS Y CIUDADES METROPOLITANAS.

Quando se habla de descentralización en Italia, no solo hacemos referencia al nivel intermedio ocupado por las Regiones, sino que comprende además los otros entes locales, cuya existencia se remonta a antes de la aprobación de la misma Constitución y a la creación de las Regiones. El modelo municipal italiano se inspira fundamentalmente en el modelo francés fruto de la revolución francesa de 1789 que nace en abierto contraste con el precedente modelo del Ancien Régime.

La gran mayoría de los elementos del modelo francés han permanecido durante muchos años intactos en Italia. Analicémoslo para comprender las características de los entes locales italianos:

- La existencia de un Municipio por cada comunidad territorial (la Asamblea as de

constituyente de 1789 estableció en su momento que il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne); es un principio que también en Italia ha comportado la formación de un elevado número de Municipios (cerca de 8000), si bien no se han alcanzado las cifras francesas (36.000), que ha condicionado además la aparición de formas de asociación entre municipios para gestionar mejor la acción administrativa.

- La uniformidad del Ordenamiento municipal para todos los Municipios es el resultado de la aplicación del principio de égalité enunciado por la revolución. Que en Italia, hasta la reforma de 2001 determinó que los entes locales fueran disciplinados por una ley estatal única con validez sobre todo el territorio nacional. Y por lo tanto, la potestad de emanar sus propios estatutos, que desde 1990 habían adquirido, estaba condicionada a no ir en contra de lo establecido por la ley nacional.

- La existencia de un ente local de nivel intermedio entre el Comune y la Región. En Francia nos referimos a los Departamentos, en Italia a las Provincias. La necesidad de mantener el nivel provincial italiano, ha sido objeto de amplio debate interno, pero siempre ha prevalecido la idea de no eliminar estos entes territoriales, aún después de la reforma constitucional de 2001 que creó las nuevas Ciudades metropolitanas.

- La diferencia entre las funciones propias de cada Municipio y las funciones ejercidas por cuenta del Estado, ponen de manifiesto como también en Italia el Municipio actúe tanto como ente autónomo como prolongación del poder del Estado.

- La existencia en el nivel local de un órgano del Estado, el Prefecto. Institución nacida bajo el imperio napoleónico implantada a su vez en

Italia. Es el órgano del Estado central encargado, en el nivel local, de representar a la administración del Estado sobre el territorio y de controlar los actos de los entes locales. En Italia como en otros Países europeos, la institución del Prefecto y la administración descentralizada del Estado (como se dice en Francia la deconcentration) ha cambiado en los últimos años, debilitándose significativamente su papel en favor de la autonomía de los entes locales.

- Los controles sobre la actividad de los entes locales fueron eliminados para los actos normativos y para los actos administrativos con las reformas administrativas de los años '90 y la reforma constitucional de 2001.

Estos elementos fundamentales del modelo francés, implantados tanto en Italia como en otros Países europeos (España, Grecia, Portugal, Bélgica, Holanda) y no europeos (en las ex colonias francesas, como también en América Latina por medio de la influencia del Régimen español) están todavía presentes en nuestro País, aunque en Italia como en la mayoría de los Países inspirados en el modelo francés se haya instituido, posteriormente, el nivel intermedio regional.

La Constitución de 1948 ha reconocido pero no creado los entes locales y ha establecido el principio de autonomía local entre los principios fundamentales de la República (artículo 5 Const.).

También para la materialización del principio de autonomía ha sido necesario esperar muchos años. Solo hasta 1990 se pudo contar con una ley general sobre los entes locales. Esta ley ha reconocido la potestad reglamentaria de dichos entes y les ha atribuido potestad estatutaria, es decir el poder de dotarse de una organización interna dentro de los límites establecidos por la ley nacional. Por lo tanto las fuentes que regulan

la autonomía local (estatutos y reglamentos) son fuentes secundarias.

La reforma de 2001 ha modificado también los entes locales, reforzando significativamente su autonomía. Las novedades pueden resumirse de la siguiente manera:

- El nuevo artículo 114 establece una nueva composición de la República, antes estaba escrito que «La República se dividía en Regiones, Provincias y Municipios»; ahora «La República está conformada por los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y el Estado». Por lo tanto los entes locales se equiparan, en el plano formal, al Estado y a las Regiones como partes de la República.

- Se introduce en la Constitución el principio comunitario de la subsidiariedad (establecido por la Unión europea en el Tratado de Maastricht) por medio del cual, todas las funciones administrativas son competencia de los Municipios, siempre que la ley no se las confiera a las Provincias o a las Ciudades metropolitanas (que todavía no existen), a las Regiones o en su defecto al Estado. Este principio era el punto cardinal de las reformas administrativas de los años '90 y su constitucionalización confirma el papel del Municipio, como el ente que está en contacto directo con la colectividad local y por lo tanto en grado de tomar las decisiones que más se ajusten a sus necesidades.

- La potestad estatutaria y reglamentaria está constitucionalizada (artículos 114 y 117 inciso 6 Const.); lo cual no significa como en principio parte de la doctrina sostuvo, que las fuentes locales se conviertan en fuentes primarias, sino que las leyes del Estado y de las Regiones deberán respetar mucho más la autonomía local.

- Actualmente, las leyes del Estado disciplinan solamente los órganos de gobierno de los entes locales (Concejo municipal, Alcalde y Junta comunal); el sistema electoral y las funciones fundamentales. El resto de la disciplina entra en la potestad exclusiva residual de las Regiones y en la autonomía de los entes locales.

La característica fundamental de los entes locales italianos se encuentra en su carácter comúnmente conocido como bifronte; esto significa que la acción administrativa y normativa de los entes locales debe estar encaminada a ejecutar tanto las leyes del Estado como las leyes de las Regiones. Este rasgo característico, confirmado por la reforma constitucional de 2001, aleja aún más el modelo italiano de los Estados federales, en los que la disciplina de los entes locales forma parte de la potestad legislativa de los Estados federales (por ej., USA) o de los Länder en Alemania o de los Cántones en Suiza.

Después de la reforma de 2001 tanto las Regiones como los Entes locales refuerzan su posición de entes territoriales y se empeñan en una mayor colaboración mutua. De esta reforma podemos tomar como enseñanza que no se pueden hacer cambios constitucionales en materia de descentralización sin incluir todos los entes territoriales que conforman el Estado; nos equivocáramos si pensáramos en reforzar la descentralización de las Regiones excluyendo los entes locales que son los entes en grado de advertir las necesidades de la colectividad y todos los problemas que pueden derivarse de la diferenciación. No podemos decir simplemente que hoy nos ocupamos de la reforma de las Regiones y que mañana, tal vez, nos ocuparemos de la de los entes locales. Sería una aproximación errada para intentar hacer cualquier reforma.

Los entes locales no son solamente ejecutores o

de la voluntad popular emanada en las leyes del Estado central o de las Regiones; en el nivel local se toman decisiones políticas que afectan directamente a los administrados (pensemos en el sector de la vivienda y sus políticas, donde el Municipio conoce exactamente las necesidades de las familias, de los particulares, y las exigencias de la construcción pública; o bien pensemos en los servicios sociales en general, a las necesidades de construir o de reestructurar escuelas públicas). En el nivel local se verifica lo que podemos llamar la "actuación material" de los derechos, o en otras palabras, la actuación concreta de los derechos y de las libertades reconocidas por la Constitución, que deben ser ejecutadas primero por la ley, y luego materializarse en acciones administrativas. Estas acciones administrativas corresponden a la actividad de los entes locales, en cumplimiento del principio de subsidiariedad. El ciudadano, antes de manifestar sus propias necesidades al Estado o a las Regiones, se dirige a su Municipio, a su alcalde.

Además, en el nivel municipal pueden realizarse experimentos que si funcionan, pueden convertirse en decisiones útiles para los demás niveles de gobierno. Por ejemplo, en Italia, en 1993 la ley nacional estableció la elección directa de los alcaldes (de municipios con una población superior a 15.000 habitantes) y de los Presidentes de las Provincias. La experiencia ha funcionado bien, los ejecutivos locales se han reforzado y los Alcaldes y los Presidentes de las Provincias han podido gobernar casi en todos los casos durante todo el período del mandato (5 años). En 1999, con la reforma constitucional de las Regiones, la Constitución ha establecido la elección directa también de los Presidentes de las Regiones, basándose en la experiencia positiva de la elección directa en el nivel local.

Podemos por lo tanto sostener que los entes locales pueden convertirse en un "laboratorio

experimental" y por esto deberán ser mayormente valorizados.

4. EL MODELO ITALIANO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA.

Hasta este momento hemos descrito las características principales de la descentralización en Italia y hemos podido ver como los efectos de la misma interfieren sobre todos los niveles de gobierno (regional y local); el efecto principal de la descentralización es la diferenciación (entre Regiones y entre entes locales), consecuencia natural del ejercicio de la autonomía. Por diferenciación entendemos que la misma materia pueda estar regulada por diferentes leyes regionales. En aplicación de las cuales la descentralización y el mayor grado de autonomía comportarán diferentes decisiones políticas y legislativas que no podrán en ningún caso lesionar el principio de igualdad sustancial. Es necesario tener en cuenta estas consecuencias cuando se decide emprender el camino de la descentralización. Hoy en día, en Italia, el ciudadano tiene como interlocutores el Municipio, la Provincia y , sobre todo, su Región; el ciudadano visita los sitios web de su Región para controlar si existen becas, o actividades de formación profesional; también las empresas privadas entran en contacto con las Regiones para solicitar financiación y/o incentivos para sus actividades. Gracias al principio de diferenciación las normas, las oportunidades y los servicios ofrecidos pueden cambiar de Región a Región.

Este es el Estado regional italiano de hoy, en pleno 2006, muy distinto del modelo ideado por la Asamblea constituyente de 1948.

Preguntándonos hacia donde se dirige ahora el País, podremos confirmar como Italia, siga la tendencia de sus vecinos europeos encaminada al fortalecimiento de la descentralización⁴. Sin entrar a formar parte de los Estados federales,

⁴ En igual sentido se encaminan España, Reino Unido y Portugal, así como a su vez lo hace Francia aunque más lentamente.

puesto que, como ya lo habíamos anotado, solo posee una de las características propias de este tipo de Estados, como lo es el reparto de competencias legislativas entre los distintos niveles de gobierno.

Sin embargo, esto no es un problema. No es necesario ser un Estado federal para funcionar bien, pensemos por ejemplo al caso de Francia, que aún después de la reforma constitucional de 2003, es uno de los Países más centralizados de Europa y que sin funcionar para nada mal continúa siendo un modelo de referencia.

Incluso después de la creación de las Regiones en muchos Países de Europa, el modelo de administración napoleónico subsiste, tanto que algunos Países que adoptan una organización territorial distinta se pueden todavía clasificar bajo el área de influencia francesa. De esta manera es posible contraponer el modelo francés a los modelos anglosajón, germano, escandinavo, así como al modelo de los Países de Europa del Este y del Báltico. (v. adenda 2)

Esta clasificación responde al análisis de muchos elementos (la figura del Prefecto, o de un órgano estatal en el nivel local; la disciplina uniforme de los Municipios, la existencia de funciones estatales y funciones municipales propias, etc.) y no solo al reparto de competencias legislativas entre el Estado central y las Regiones; porque de haber utilizado sólo este último criterio, podríamos ver como Italia está más cercana de Alemania o Suiza que de Grecia o Portugal. Ciertamente, al interno de los Países que pertenecen a la que hemos denominado como el área francesa, se encuentran algunos casos como el de España o el de Italia que representan una especie de subcategoría respecto al modelo general, donde se defiende una política de regionalización bastante fuerte.

Si alguien me preguntara si el modelo italiano es digno de imitarse o de exportarse en otros e

contextos, me costaría mucho trabajo responder que sí. Desde la perspectiva de estudios del derecho comparado me es difícil ver en la experiencia italiana un modelo. En cambio, veo un País en evolución, que ha cambiado y que en el curso de los años ha hecho grande su experiencia de descentralización, mirando siempre atentamente otras experiencias extranjeras (in primis a la España de 1978, que a su vez había tomado como ejemplo, entre muchos otros Países también el caso de Italia). Un País que ha adoptado reformas constitucionales que pueden ser útiles tanto para aprender de ellas cosas positivas como para tomar en cuenta los aspectos negativos que no han de copiarse, y que en el bien y en el mal han caracterizado la descentralización en Italia.

Hasta ahora no he hecho referencia a otra de las reformas constitucionales que ha sido votada por el Parlamento italiano hace algunos meses y que en el próximo mes de junio será sometida a la aprobación del pueblo por medio del referéndum, tal reforma modifica toda la segunda parte de la Constitución que se refiere en modo específico a la forma de gobierno y en parte también a la descentralización. Desde la óptica de estudios positivista no pretendo mencionar una reforma inacabada en la realidad.

Para finalizar, quiero recordar la importancia del derecho comparado en el estudio de los modelos de descentralización. Para quien decide afrontar un análisis de este tipo sobre dos o más ordenamientos, sin una premisa comparada y sin tomar en cuenta las reglas que impone el derecho comparado, corre el riesgo de reducir la comparación a una simple confrontación del derecho interno con el derecho extranjero.

En esta ocasión he presentado la forma de descentralización en Italia sin realizar una comparación puesto que he hecho referencia

solo al Ordenamiento jurídico de un País. La primera fase de la comparación consiste precisamente en el conocimiento de los Ordenamientos extranjeros, pero luego es indispensable continuar con el estudio de los modelos que el derecho comparado ofrece, para lograr así identificar la forma de circulación y la recepción que las diferentes instituciones sufren en cada uno de los Ordenamientos en los que pretenden ser aplicadas.

El estudio y el uso del derecho comparado en una época en la cual los grandes sistemas jurídicos se acercan cada vez más unos a otros resultan indispensables tanto en el plano teórico como en el práctico. Junto a la función principal del derecho comparado de organizar el conocimiento de cada uno de los sectores de estudio para ver como nacen, se desarrollan y circulan los diferentes modelos, se están formulando las que los comparatistas llaman las «funciones subsidiarias de la comparación».

Por una parte, el derecho público comparado se está “especializando” o “ramificando” cada vez más, por eso, hoy hablamos de un derecho administrativo comparado, como de un derecho eclesiástico comparado y hasta de un derecho de las Entidades territoriales comparado, aunque, si bien es cierto, este último todavía esté en una fase incipiente. Por la otra, desde el punto de vista práctico, los estudios comparados se prestan para muchos usos. Pensemos por ejemplo en la gran utilidad para la elaboración de textos legislativos, ya que por obvias razones, las Asambleas (nacionales o locales) de los Países descentralizados políticamente, miran con gran interés las experiencias extranjeras antes de escribir un texto normativo. Así como, en los casos de reforma constitucional o de formación de nuevas Constituciones, donde conocer los modelos ofrecidos en el panorama comparado no pueden ser dejados aparte.

Tal como ha sucedido en Italia en el 2001 con la reforma constitucional del Título V, dedicado al reparto de competencias territoriales, y como se viene haciendo, en los últimos meses, con la revisión completa de la segunda parte de la Constitución.

Lo anterior vale tanto para la recepción de determinadas instituciones, funciones, procedimientos, etc., (microcomparación) por ejemplo, permaneciendo en el campo de los Ordenamientos descentralizados, las instituciones de participación en el nivel local, la forma de gobierno local y la designación del poder ejecutivo local, la relación entre políticos y funcionarios públicos y la adopción de figuras como el city manager, o el ombudsman, las formas asociativas entre entes locales, etc., en las cuales la sensibilidad del comparatista debe ser mayor, con el fin de evitar transponer dentro de un específico ordenamiento jurídico institutos creados y madurados en contextos completamente diferentes que por obvias razones generarían el consiguiente «rechazo». Por ejemplo en el Ordenamiento municipal italiano ha sido introducida la institución del Defensor del Pueblo, basándose en el modelo escandinavo (ombudsman), la cual no ha tenido mucho éxito, por ser ésta una figura jurídica extraña al modelo italiano.

Así como es útil para la macrocomparación, es decir para la comparación entre familias jurídicas diferentes como las de civil law y de common law, y también entre familias jurídicas históricas, algunas desaparecidas casi totalmente (como es el caso de la Unión soviética) otras que por muchas razones, hoy en día son estudiadas con algún interés (como por ejemplo el derecho musulmán).

Debemos recordar también, que el derecho comparado disiente de otras ciencias y disciplinas: en primer lugar de la ciencia política, porque la última se concentra sobre el “ser” y no

sobre el “deber ser”; de la teoría general del derecho; del estudio mismo del derecho extranjero y de la historia del derecho (aunque si bien, en muchas ocasiones, es de gran ayuda para el estudio del derecho comparado, sobre todo en los Países, como es el caso de los de América latina, que han experimentado profundos cambios histórico-jurídicos que hacen, a veces, parecer sus propias realidades sociales más determinantes que el mismo papel institucional del Estado o del derecho).

Sin embargo, todas estas ciencias pueden ayudarnos a realizar un análisis más eficaz y completo; importantes siempre que se pretenda intentar cualquier reforma constitucional, no solo en materia de descentralización.

No podemos olvidar que la Constitución no puede ser cambiada cada vez que cambia la mayoría política, porque la Constitución es el punto de referencia de cada Ordenamiento jurídico. Por lo tanto, cuando se cambia la Constitución hay que hacerlo bien, utilizando todos los instrumentos que nos pueda ofrecer el derecho comparado.

Adenda 1

Adenda 1.

Art. 117, incisos 1, 2, 3, 4 Cost. (Modificado en el 2001)

Las competencias legislativas del Estado y de las Regiones.

1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

3. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

4. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Adenda 2

La subdivisión de los Países europeos en áreas

El modelo francés	<i>Self-government</i> anglo-irlandés
Francia Belgica Portugal España Holanda Grecia	Reino Unido Irlanda

El modelo alemán y suizo	El modelo nórdico
Austria Alemania Suiza	Dinamarca Noruega Suecia Finlandia