

# La colaboración entre Estado y autonomías: el caso italiano

Luciano Vandelli\*

*Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Bolonia*

1. Premisa: la distinción entre Estado federal y Estado regional.
2. Sistemas de instituciones separadas y sistemas de instituciones vinculadas.
3. El caso italiano: la colaboración en la reforma constitucional del 2001.
4. La colaboración en la legislación posterior a la reforma constitucional.
5. Las conferencias.
6. Los modelos de relación entre Estado y los niveles regional y local.
7. Las relaciones entre Estado, regiones y autonomías locales en el proyecto de reforma constitucional pendiente de examen y aprobación parlamentaria.

## 1. Premisa: la distinción entre Estado federal y Estado regional

La cuestión relativa a la colaboración entre distintos niveles institucionales y, particularmente, entre Estado y autonomías merece, en mi opinión, una posición central en la actual evolución de las formas del Estado contemporáneo.

En efecto, pienso que dicha evolución se está manifestando de un modo y con unos caracteres tan peculiares que parece reduccionista e, incluso, desviado intentar reconducirla a los esquemas tradicionales.

Esta consideración vale, en primer lugar, para la distinción entre Estado federal y Estado regional o, si se quiere, autonomista. Tal distinción, como es bien sabido, presenta unas raíces generalmente aceptadas y se basa también sobre elementos profusamente citados; sin embargo, lo cierto es que, en realidad, varía tanto la identificación como la calificación de cada uno de ellos.

De este modo, si bien es verdad que las diversas posiciones doctrinales se aproximan debido a la común aceptación (argumentada o presupuesta, manifiesta o

---

\* Traducción de Nuria Magaldi.

implícita) de la dicotomía federal/regional, no lo es menos el hecho de que divergen al intentar individuar los factores que deben asumirse como propios o característicos y que nos deben permitir colocar los distintos casos en una u otra forma (el origen histórico; la existencia de una cámara legislativa representativa de los estados miembros; la atribución de la competencia general-residual en favor bien del nivel central bien de los niveles periféricos; la descentralización en materias como justicia, orden público, derecho penal, etcétera).

Sin embargo, lo cierto es que ya desde hace tiempo se viene llamando la atención sobre las paradojas y las contradicciones que en torno a dicha cuestión se suscitan; en este sentido, es significativo el hecho de que un estudioso como Costantino Mortati –quien estudió ampliamente los posibles elementos diferenciadores entre las formas de Estado federal y regional–, a partir de la novena edición de su fundamental trabajo *Istituzioni di Diritto Pubblico* declarase explícitamente su propia perplejidad y sus dudas en torno a las diferencias existentes entre Estado federal y Estado descentralizado regional “salvando aquéllas que deban ser consideradas de orden puramente cuantitativo”.

Nos hallábamos entonces en 1976. Las diversas reflexiones al respecto, así como las experiencias sucesivas han confirmado plenamente esta posición, que hoy parece reflejarse claramente en las variadas formas híbridas que se han desarrollado y que han generado –y generan– cuestiones de interés y trascendencia en países como España, Bélgica o la misma Italia.

## 2. Sistemas de instituciones separadas y sistemas de instituciones vinculadas

Si, por lo tanto, no es la distinción federal/regional el binomio que mejor expresa la esencia de los actuales sistemas estatales, y si asumimos –como ocurre sobre todo en Europa– que tales sistemas se definen más bien mediante formas de descentralización y autonomía cada vez más acentuadas y variadas, entonces estamos en condiciones de afirmar que, muy posiblemente, son otros los parámetros o elementos diferenciadores que nos permitan captar eficazmente la realidad de dicha evolución; en este sentido, convendría, tal vez, dirigir la atención hacia aquellas posiciones que pretenden, bien diferenciar y separar roles, órdenes y funcionamiento de las autonomías territoriales –sea en sus recíprocas relaciones, sea en su relación con el Estado central–, bien por el contrario, vincular los distintos niveles de autonomía a través de un conjunto de sedes y circuitos cuya función sea intentar implicarlos a todos en la asunción de decisiones de interés común.

Desde esta perspectiva podría adquirir una mayor significación y un valor renovado la distinción entre sistemas federal/regional/autonómico (desde este punto de vista la calificación presenta una importancia relativa) “de tipo cooperativo” y sistemas “duales” o “de tipo competitivo”. Así pues, cabría tomar en consideración la siguiente distinción entre:

a) Sistemas de instituciones separadas (o, cuanto menos, predominantemente separadas), con una pluralidad de autonomías dispuestas como mónadas (tendencialmente) autocerradas, desvinculadas entre ellas y separadas del centro, con capacidad para dotarse de normas propias pero no para incidir en los procesos

decisionales centrales; y cuyas reglas, por lo demás, se desarrollan en ámbitos distintos y rigurosamente separados de aquéllos confiados a las leyes regionales.

b) Sistemas de instituciones intercomunicadas (o, cuanto menos, predominantemente intercomunicadas) con instrumentos de implicación y participación regidos por principios basados en la “leal cooperación”; con elementos de conexión y de competencia también en las relaciones entre fuentes centrales y regionales, en gran medida destinadas a convivir en los mismos ámbitos.

### 3. El caso italiano: la colaboración en la reforma constitucional del 2001

La actual evolución del caso italiano está marcada por la reciente reforma del título V de la Constitución del año 2001. Se trata de una ambiciosa reforma de notable amplitud bien que no exhaustiva, como evidencia el hecho de que en relación al tema del Parlamento y de la participación de las autonomías en los procesos legislativos estatales, la Ley constitucional de 2001 se ha limitado a adoptar una solución explícitamente definida como transitoria (“hasta la revisión de las normas del título I de la parte segunda de la Constitución...”).

Ahora bien, al margen de algunas imprecisiones y de la evidente necesidad de que dicha reforma deba ser completada, lo cierto es que la orientación adoptada por el nuevo diseño constitucional coloca a Italia entre los sistemas basados preferentemente en la integración y en la cooperación. A esta conclusión conducen, en mi opinión, varios elementos deducibles del propio texto constitucional y, en particular, los siguientes:

a) El principio fundamental del artículo 5 de la Constitución, que establece el reconocimiento y la promoción de las autonomías remarcando al mismo tiempo el carácter unitario de la República (“la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales”), la cual debe adecuar “los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”.

b) La reserva exclusiva al Estado de una serie de materias “transversales” (tutela de la competencia, nivel esencial de las prestaciones, funciones fundamentales de los entes locales, tutela del ambiente, etc.) destinadas a incidir funcionalmente sobre todas las materias de competencia regional.

c) La reserva al Estado de la determinación de los principios fundamentales en las (numerosas e importantísimas) competencias concurrentes.

d) La previsión de específicas “formas de coordinación” en materias de particular relevancia y complejidad, tales como seguridad, inmigración o tutela de bienes culturales.

e) La creación de un fondo de compensación (*fondo perequativo*) para los territorios con menor capacidad fiscal.

f) La ratificación del principio general de leal colaboración que inspira, ante todo, el ejercicio de poderes sustitutivos por parte del Estado.

g) La obligación establecida por parte de los estatutos de las regiones de instituir el Consejo de las Autonomías (*Consiglio delle autonomie*) configurado como centro de las consultas entre región y autonomías.

h) La previsión de la participación (transitoria, como se dijo) de representantes de las regiones y las autonomías locales en la Comisión Parlamentaria para las

Cuestiones Regionales, con una función consultiva sobre proyectos de ley en materias concurrentes o sobre finanzas; función ésta reforzada por el hecho de que si el Parlamento no quiere adecuarse al informe emitido, el proyecto debe ser aprobado, por las partes correspondientes, con mayoría absoluta de sus miembros.

#### 4. La colaboración en la legislación posterior a la reforma constitucional

En el marco constitucional descrito –fuertemente discutido por la mayoría parlamentaria reemplazada en el 2001, así como por el Gobierno Berlusconi– fue aprobada la Ley de 5 de junio de 2003, número 131, relativa a la “adecuación del ordenamiento de la República” a la reforma constitucional.

La mencionada ley refiere a cuestiones de colaboración en diversos momentos. Así, se alude a tales aspectos de forma general en el artículo 1, apartado 6, letra c), al vincular al Gobierno, en el cumplimiento de la delegación para la adopción de decretos relativos a principios fundamentales en materias concurrentes, a la “consideración prioritaria del nuevo sistema de relaciones institucionales derivado de los artículos 114, 117 y 118 de la Constitución”. Además, el artículo 2 exige en materia de funciones fundamentales de los entes locales el principio de leal colaboración entre los diversos niveles, previendo “específicas formas de consulta y de relación (*raccordo*)”.

Partiendo, pues, de este esquema cooperativo, debe destacarse como aspecto relevante en el marco del debate italiano actual el que concierne a las formas de participación de los entes locales en la formulación de las normas que les afectan. Desde esta perspectiva se evidencia, ante todo, el procedimiento establecido precisamente para el cumplimiento de la delegación prevista en la ley en materia de funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas, así como para la revisión de disposiciones relativas a los entes locales. Delegación para la que se prevé un procedimiento reforzado, que comprende un doble informe por parte de las autonomías a través de la Conferencia Unificada (*Conferenza Unificata*), compuesta por representantes del Estado, de las regiones y de las autonomías locales (retomando así un modelo que halla su precedente más inmediato en la Ley 382 de 1975, en virtud de la cual se aprobó, después, el Decreto legislativo 616 de 1977, que dio lugar a un importante proceso de transferencias a regiones y entes locales).

Por otra parte, la misma Conferencia Unificada es llamada en muchas ocasiones como sede para la celebración de acuerdos (*accordi*) y pactos (*intese*). Así por ejemplo, es precisamente sobre la base de este tipo de acuerdos que el Gobierno presenta al Parlamento los proyectos de ley para la determinación de bienes y recursos financieros, humanos, instrumentales y organizativos a transferir de un nivel a otro, sea en el caso en el que funciones fundamentales se atribuyan a un ente distinto del que las ejercita (artículo 2, apartado 5) sea, en general, para la atribución de funciones por parte del Estado y de las regiones en aplicación del principio de subsidiariedad (artículo 7). En espera de la aprobación de estos últimos proyectos de ley, lo cierto es que, sobre la base de los mismos acuerdos, el Gobierno puede proveer con decretos del presidente del Consejo de Ministros.

Son varias las formas de acuerdo o pacto que conciernen esencialmente las relaciones entre Estado y regiones, si bien éstos tampoco faltan a nivel local: por ejemplo, imponiéndose al denominado prefecto (representante del Estado para las relaciones con el sistema de las autonomías) la labor de promover la ejecución de las diversas medidas de coordinación definidas en la Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales (artículo 10).<sup>1</sup>

Por otro lado, se delimitan especiales formas de colaboración en materia de defensa de la autonomía local; respecto de ésta se observa en la Ley 131 una clara tendencia a abrir espacios de presencia en mecanismos de tutela jurisdiccional a sujetos dotados de autonomía, pero privados de la facultad de garantizar dicha autonomía impugnando directamente los actos de niveles superiores que se reputen invasivos.

Esta lógica se aplica también a otros niveles; así, a las regiones frente a los actos normativos comunitarios; a los entes locales, tanto frente a los actos estatales como frente a los regionales. Por otra parte, en relación con el recurso ante el Tribunal Constitucional –respecto al que un acceso directo ha sido muchas veces solicitado por las asociaciones representativas de los municipios y de las provincias (ANCI y UPI) como elemento a incluir en el conjunto de las reformas constitucionales sobre las autonomías–, la ley introduce dos vías de impulso por parte de las autonomías locales, a nivel estatal y a nivel regional: tanto frente a las leyes regionales, respecto a las que el conflicto puede ser planteado por el Gobierno también a propuesta de la Conferencia Estado-ciudades-autonomías, como frente a las leyes estatales, respecto a las que el conflicto puede ser planteado por las regiones a propuesta del Consejo de las Autonomías Locales (artículo 9).

## 5. Las conferencias

Lo cierto es que ha sido tradicional en el sistema italiano, ya desde el Decreto 281 –emanado en 1997 en el marco del importante proceso de descentralización de funciones denominado “*federalismo administrativo*”– tratar de individuar específicas sedes de colaboración y conflicto entre Estado (Gobierno), regiones (presidentes) y entes locales, que se identificarían con:

–La Conferencia Estado-regiones, presidida por el presidente del Consejo de Ministros (o por delegación de éste, por el ministro de Asuntos Regionales) y com-

---

1. La regulación del Tribunal de Cuentas en relación con las regiones y las autonomías locales se inspira, ciertamente, en una idea cooperativa. Así, junto a la previsión de un encargo general de verificación –“a los fines de la coordinación de la hacienda pública”– del respeto de los equilibrios presupuestarios en relación con el pacto de estabilidad y con los vínculos comunitarios y junto al control sobre la gestión confiado –“dentro del respeto de la naturaleza colaborativa”– a las secciones regionales de control de la Corte, se prevé la posibilidad, para la región y para las autonomías locales de “solicitar ulteriores formas de colaboración [...] a los fines de la regular gestión financiera y de la eficiencia y eficacia de la acción administrativa, así como también informes en materia de contabilidad pública”.

En este contexto es en el que debe colocarse la previsión de una posible integración de las secciones regionales, con dos miembros designados –“salvo que los estatutos de las regiones dispongan otra cosa”– por el Consejo Regional y por el Consejo de las Autonomías Locales, respectivamente (apartado 9).

puesta, por un lado, por los ministros que correspondan y, por otro, por todos los presidentes de regiones y provincias autónomas (Trento y Bolzano).

–La Conferencia Estado-ciudad-autonomías locales, compuesta de forma análoga por lo que respecta a la parte gubernativa (si bien con la diferencia –no menor– de que la delegación para presidirla recae, en este caso, sobre el ministro del Interior) y, por lo que refiere a la parte autonómica, por los presidentes de las asociaciones representativas de los municipios (Asociación Nacional de Municipios Italianos, ANCI), de las provincias (Unión de Provincias, UPI) y de las denominadas *comunità montane* (UNCCEM), así como también por catorce alcaldes y seis presidentes de provincia, designados por las respectivas asociaciones.

–La Conferencia Unificada, compuesta por la unión de las dos anteriores.

La Conferencia Estado-regiones tiene por función “garantizar la participación de las regiones y de las provincias autónomas [...] en todos los procesos decisoriales de interés regional, interregional e infrarregional”, por medio de la elaboración de informes obligatorios sobre proyectos de ley, decretos y reglamentos en las materias de competencia regional, de la promoción y sanción de pactos en los casos previstos por la ley y de la conclusión de acuerdos “con el fin de coordinar el ejercicio de las respectivas competencias y desarrollar actividades de interés común [...] en aplicación del principio de leal cooperación y en la consecución de objetivos de funcionalidad, economicidad y eficacia de la acción administrativa”. La diferencia entre pactos y acuerdos radica en el hecho de que, mientras estos últimos son plenamente voluntarios y no pueden prescindir del consentimiento de ambas partes, para los pactos se ha establecido un plazo (treinta días) transcurrido el cual el Consejo de Ministros podrá proceder previa deliberación motivada.

Además, la Conferencia es sede en la que se determina la designación de los representantes regionales de diversos entes y organismos en aquellos (numerosísimos) casos previstos por la ley, se garantiza el intercambio de información y datos entre Gobierno y regiones y se trazan las principales líneas de las políticas nacionales en relación con la elaboración y con la actuación de los actos de la Unión Europea.

Por lo que refiere a las materias de interés común a los distintos niveles, es la Conferencia Unificada la encargada de asumir las deliberaciones, promover y ratificar pactos y acuerdos, emitir informes, designar representantes, etcétera.

Este sistema de conferencias, auténtico punto de conexión entre las diversas relaciones Gobierno-autonomías, se halla, actualmente, en serias dificultades: en parte por comportamientos gubernativos que, en la praxis (y mientras continúe inaplicada la disposición que prevé el acuerdo en el ámbito parlamentario, por medio de la integración de la comisión bicameral para las cuestiones regionales con los representantes de las regiones y de las autonomías), devalúan y tienden a prescindir de las valoraciones realizadas por las autonomías; y, en parte también por el hecho de encontrarse regulado por una disciplina previa a la reforma constitucional del 2001 y necesitada respecto a ésta de una sustancial revisión y de un notable reforzamiento. No es casualidad, por lo demás, el que desde distintos lugares se alcen voces que propugnan la necesidad de un reconocimiento de la Conferencia (o de las conferencias, como se verá seguidamente) en la misma Constitución.



## 6. Los modelos de relación entre Estado y los niveles regional y local

De entre las diversas opciones a llevar a cabo que se deducen de cuanto se ha dicho, presenta una particular importancia aquélla relativa a las formas de implicar a las autonomías locales en las imprescindibles relaciones entre Estado y regiones. Sintetizando notablemente es posible individuar, en el actual panorama comparado, tres modelos:

a) Un modelo que podríamos denominar de tipo lineal. En este esquema el Estado interacciona directamente sólo con los niveles regionales, que son plenamente autónomos para establecer, en el interior de su propio ordenamiento, las reglas de relación con los entes locales de su territorio. Es éste el modelo que caracteriza estados tradicionalmente definidos como “federales”, tomando como punto de referencia clásica –en Europa– a Alemania, donde los *Länder* se vinculan a la organización del Estado gracias, sobre todo, a la composición del Senado (*Bundesrat*), caracterizada por la presencia exclusiva de miembros del ejecutivo regional. Por lo demás, en estos sistemas cada uno de los *Land* es el encargado de regular, con sus propias reglas y praxis, el rol y la colocación de los entes locales, que se consideran como instituciones incardinadas en el ordenamiento regional y, por tanto, normalmente sustraídas a disciplinas nacionales.

b) Un segundo modelo que podríamos denominar de diseño estelar. En este caso es el Estado el que se coloca en el centro de una serie de relaciones y conexiones bien distintas y tendencialmente bilaterales con los niveles regionales, con los niveles municipales y también con los niveles intermedios. En este esquema se han inspirado tradicionalmente países como Francia, particularmente en la periferia, donde el punto central del sistema reside en el denominado prefecto.

c) Finalmente, podríamos definir un último modelo de tipo mixto o bifronte. En este caso se tiende a configurar un (imprescindible) enlace o juntura entre Estado y regiones, pero en el que no se agota ni se excluye la exigencia de una implicación directa de los municipios y las provincias. Por lo demás, la implicación de los entes locales, además de en relación con el Estado, se realiza también respecto de las regiones. Y es precisamente en este esquema en el que cabe colocar, hoy por hoy, a Italia, donde la mencionada juntura o enlace entre regiones y autonomías locales está incluso establecida con rango constitucional.

## 7. Las relaciones entre Estado, regiones y autonomías locales en el proyecto de reforma constitucional pendiente de examen y aprobación parlamentaria

Actualmente se halla en sede parlamentaria una nueva reforma constitucional que –con los votos de la mayoría de centroderecha y un claro y neto rechazo a la misma por parte de la oposición– revisa una amplia parte del texto constitucional: desde la transformación de la segunda cámara en Senado de tipo federal hasta la revisión de la composición del Tribunal Constitucional, desde la introducción de una presidencia fuerte hasta la (difusa) devolución de competencias exclusivas a las regiones en materia de sanidad, educación y seguridad. Radical revisión que afecta, también, a los procedimientos legislativos en los que se sustituye el actual ejercicio colectivo y paritario de la función legislativa por parte de ambas cámaras por tres

módulos: a) de preponderancia de la Cámara (que, por lo tanto, puede decidir también en sentido contrario al Senado), para las materias estatales exclusivas; b) de preponderancia del Senado para las leyes que establezcan los principios fundamentales en el caso de competencias concurrentes, y c) de ejercicio paritario, en algunas materias de particular relevancia constitucional.

En dicho texto –aprobado en una primera versión por el Senado en marzo de 2004, modificado sensiblemente por la Cámara en octubre del mismo año y actualmente en fase de primera deliberación de cara a la doble aprobación, tal y como exige el artículo 138 de la Constitución para el caso de modificaciones constitucionales– encontramos varias disposiciones que refieren a las relaciones entre Estado y autonomías así como a los mecanismos de implicación y participación de estas últimas en los procesos de decisión estatales. En concreto el texto en cuestión prevé:

a) La presencia en el Senado de representantes de las regiones y de las autonomías locales, elegidos en cada región, uno por la asamblea regional y el otro por el Consejo de las Autonomías. Se trata en total de 40 representantes en posición, por lo tanto, claramente minoritaria frente a los 315 senadores elegidos por la vía directa y, lo que es aún más significativo, con un rol meramente consultivo (“sin derecho de voto”: véase las modificaciones al artículo 57 de la Constitución).

b) La posibilidad de que la participación de cada asamblea regional en los procesos legislativos ante el Senado pueda realizarse a través de informes sobre los procedimientos legislativos de competencia del propio Senado. Tampoco en este caso falta la implicación de los entes locales, puesto que el informe se emite “oído el Consejo de las Autonomías Locales” (artículo 64).

c) Ulteriores (si bien no demasiado precisadas) formas y modalidades de coordinación entre el Senado federal y los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones, a individuar en cada caso por la ley (artículo 129).

d) Relaciones de “recíproca información y colaboración entre senadores y representantes de las regiones y los entes locales”, según la disciplina establecida por el reglamento del Senado (artículo 129).

e) La facultad de los senadores de “ser oídos, cada vez que lo soliciten, por la asamblea regional, según las modalidades y en los casos previstos por los respectivos reglamentos” (artículo 129).

f) La creación de la Conferencia Estado-regiones “para realizar la leal cooperación y para promover acuerdos y convenios”; añadiendo que la ley “para las mismas finalidades puede instituir otras conferencias entre el Estado y los entes locales” (artículo 118). Conferencias, estas últimas, que se presentan separadas de la Conferencia Estado-regiones, superando la actual Conferencia Unificada y retornando a canales bien distintos de relación y comunicación entre Estado y regiones (centrados, presumiblemente, en la figura del ministro de Asuntos Regionales) por un lado, y entre Estado y entes locales (éstas centradas, en principio, en la figura del ministro del Interior).

Así pues y en definitiva, cabe afirmar que sobre la base de un determinado proyecto de ley una región podría emitir valoraciones a través de su propio representante en el Senado; por lo tanto, a través del informe de la misma asamblea o, si se quiere, a través del cuadro de formas de coordinación que con el Senado mismo



se establezcan en las correspondientes leyes estatales. Por otra parte y sobre la base del proyecto de ley, los representantes de la región podrán colaborar con los senadores, según lo establecido por la ley estatal, mientras que los propios senadores podrán solicitar ser oídos por la asamblea regional en la forma que lo que establezca el correspondiente reglamento. Desde la fase de aprobación de la propuesta por parte del Gobierno el presidente de la misma región se manifestará en la Conferencia Estado-regiones. Paralelamente, una análoga red de relaciones se podrá desarrollar por obra de los entes locales en la misma región, a veces directamente, otras en virtud de los representantes en el Senado, en el Consejo de las Autonomías, tal vez incluso en la Conferencia Estado-autonomías...

Lo cierto es que, tomando en consideración el cuadro que acabamos de exponer, bien pueden comprenderse las objeciones –expresadas incluso por las propias regiones– y la perplejidad en relación a la (dudosa) coherencia y funcionalidad de un sistema que se presenta complejo por cuanto escasamente incisivo. Y se comprenden, también, las razones por las que autorizados juristas han denunciado los riesgos de “marasmo de los procesos decisionales”.<sup>2</sup>

---

2. BARTOLE, S. “Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e regioni”, en *Le Regioni*, 2004, pág. 1098.

