

La federalización goza de popularidad en el norte pero el sur se resiste a aceptarla

Italia emprende el camino largo hacia el federalismo

POR FRANCESCO PALERMO Y JENS WOELK

DURANTE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS, ITALIA HA seguido un proceso de federalización. Las demoras han conducido a un marco constitucional federal en torno a una cultura políticamente centralista. Al mismo tiempo, las ricas regiones del norte demandan más autonomía y a las regiones del sur, más pobres, les preocupa que con una mayor federalización se amplíe más la brecha económica entre las dos partes del país.

Desde la unificación de Italia en 1871 hasta 1948, el país tuvo un gobierno unitario. A partir de la Constitución republicana de 1948, se llevó a cabo un experimento de regionalización innovador, aunque débil.

Después de la Segunda Guerra Mundial, no todas las regiones italianas recibieron el mismo trato. Desde el principio, el regionalismo italiano se caracterizó por su diseño asimétrico, así fue considerado en el derecho constitucional y en términos de la implementación de las facultades que les fueron transferidas a las regiones. No obstante las disposiciones constitucionales de un diseño regional estándar para todo el país, sólo quedaron establecidas cinco regiones especiales o autónomas. Las cinco estaban en la periferia: tres de ellas en la región alpina, al norte, con grupos minoritarios muy antiguos: Valle de Aosta, Trentino Sur del Tirol, Friuli-Venecia Julia y las dos islas principales: Sicilia y Cerdeña. Italia debía cumplir con las responsabilidades internacionales impuestas por el tratado de paz con las potencias aliadas al término de la Segunda Guerra Mundial y temía una posible secesión de estas áreas periféricas. Cada una de las cinco regiones tiene un estatuto propio que, en esencia, es una ley fundamental de plena fuerza constitucional.

SECCIÓN ESPECIAL
Unidad en la Diversidad
LA INDIA 2007



FEDERATIONS / SHANNON ELLIOT

En Italia, el norte de Roma es el punto de referencia para la división del país en regiones norte y sur. Las diferencias entre ambas regiones hicieron que surgiera un movimiento a favor del federalismo que es más fuerte en el norte.

La tercera vía

Como un ejercicio innovador, la regionalización de todo el país preparó el esquema de una "tercera vía" entre un sistema federal y el unitario para evitar una asimetría demasiado grande entre estas áreas y el resto del territorio. Sin embargo, este diseño regional de doble pista, establecido por la Constitución de 1948, no llegó a desarrollarse por completo hasta la década de 1970. En 1972, se les transfirieron a las regiones ordinarias poderes legislativos. Ocho de estas 15 regiones ordinarias están en el norte: Piamonte, Emilia-Romaña, Liguria, Lombardía, Marche, Toscana, el Véneto y Umbría. Dos quedan entre el norte y el sur: el Lacio y los Abruzos. Las otras cinco están en el sur: la Pulla, Basilicata, Calabria, la Campania y Molise. Desde el principio de la década de 1970, un acrecentamiento permanente de las facultades regionales fue cerrando gradualmente la brecha entre las regiones ordinarias y las especiales, como fueron llamadas. El camino no ha sido sencillo

ni coherente, influenciado por prioridades políticas fluctuantes y la Corte Constitucional. Como aún no existe la garantía constitucional de la representación de los intereses regionales a nivel central, la extensión del federalismo significó en esencia el cuestionamiento de las leyes nacionales en la Corte Constitucional. Estos conflictos y las resoluciones de la Corte Constitucional enfatizando la cooperación y la consulta, desembocaron en la gradual atribución de facultades al nivel regional y en un sistema que podría ser descrito como regionalismo cooperativo.

Una serie de reformas importantes a la administración pública y al sistema local de gobierno autónomo fue adoptada entre finales de la década de 1980 y finales de la de 1990. Estas reformas alentaron a las regiones más activas a emprender el desarrollo de su potencial de autogobierno. Las demandas políticas de mayor autogobierno se convirtieron en una prioridad absoluta para las ricas e industrializadas regiones del norte,

Francesco Palermo es director del Instituto de Estudios sobre Federalismo y Regionalismo de la Academia Europea de Bolzano y profesor asociado de Derecho Constitucional Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Verona en Italia.

Jens Woelk es investigador en jefe del Instituto de Estudios sobre Federalismo y Regionalismo de la Academia Europea de Bolzano y profesor investigador de Derecho Constitucional Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Trento en Italia.

demandas que también tuvieron eco en el gobierno en Roma. Al principio, la transferencia de poderes fue vista primordialmente como un medio para reducir los gastos del gobierno nacional. Las presiones de un partido político federalista, y en ocasiones secesionista, la Liga del Norte, hizo de la reforma federal un tema político que requería reformar la Constitución.

Pasos hacia el federalismo

En 1999 y 2001, se aprobaron dos enmiendas constitucionales que aumentaron considerablemente las facultades de las regiones de régimen ordinario. La primera reforma introdujo la elección de los presidentes regionales mediante el voto directo. También fortaleció la autonomía constitucional de las regiones y ahora, la legislación fundamental regional es promulgada por las propias regiones ordinarias mediante un procedimiento especial. La segunda enmienda (2001) reformó completamente las disposiciones constitucionales relativas a las relaciones entre el gobierno nacional y las regiones, en consonancia con los fallos de la Corte Constitucional.

La reforma declara la igualdad de todas las unidades constitutivas de la república: el gobierno nacional, las regiones, las provincias y los municipios. Si bien esto no suena familiar en un sistema federal, sí expresa el concepto de esferas de funciones en lugar de niveles jerárquicos de gobierno. La asimetría de doble pista —que incluye a las regiones ordinarias y a las autónomas— queda confirmada, pero ahora es posible hacer una diferenciación mayor a petición de una de las regiones ordinarias. Lo más importante es que la reforma cambia de manera drástica la distribución de las facultades legislativas y administrativas entre el gobierno nacional y las regiones.

La Constitución enumera todas las facultades legislativas del gobierno nacional así como los campos de legislación concurrente en el artículo 117. Ahora, los poderes residuales descansan en las regiones. Las facultades administrativas dejan de estar relacionadas con las legislativas y en vez de ello, son distribuidas con flexibilidad bajo el artículo 118. La nueva disposición dentro del campo del federalismo fiscal permite una autonomía financiera parcial de las entidades subnacionales en el artículo 119. Del mismo modo, todas las regiones deben establecer un organismo consultivo para la representación de las autoridades locales dentro de sus territorios.

Hasta principios de la década de 1990, existió un pacto no escrito entre el norte y el sur que le permitió a Italia devaluar la lira como una medida para mantener su equilibrio competitivo con otros países europeos. Por su parte, el sur, económicamente deprimido y dependiente, empleó el gasto público como medio para estimular el consumo. Luego vinieron las presiones para reducir la deuda pública y el gasto público total con el objetivo de que Italia pudiera unirse a la Unión Monetaria Europea. El colapso del pacto entre el norte y el sur debilitó el equilibrio entre las regiones del norte y del sur en relación al gasto regional y la política hacendaria. Los escándalos de corrupción a principios de la década de 1990 condujeron al fin del viejo orden con la disolución del Partido Demócrata Cristiano y del Partido Socialista. Este colapso del viejo orden político ayudó a intensificar el ritmo de estos cambios y una crisis presupuestaria hizo aún más urgente la introducción de una serie de reformas estructurales de primera importancia.

Una implementación lenta

A seis años de haber sido aprobadas las enmiendas constitucionales, la reforma está lejos de completarse.

Aunque algunas enmiendas entraron en vigor inmediatamente, como la nueva distribución de las facultades legislativas, se encontró que las nuevas listas estaban incompletas y contenían muchos traslapes, con lo que aumentó significativamente el número de controversias. La Corte Constitucional se vio en la necesidad de enfrentar la tarea fundamental de redefinir las competencias. Con frecuencia, esto justificó, primero, que se ampliara el papel del gobierno nacional mediante la adjudicación de la jurisdicción en temas transversales en lugar de hacerlo en materias jurisdiccionales más limitadas y, en segundo lugar, la interpretación del gobierno nacional como guardián del interés nacional.

Un segundo grupo de disposiciones de reforma exigieron una legislación más detallada, particularmente en el terreno del federalismo fiscal. Desafortunadamente, el gobierno de coalición de centro derecha encabezado por el primer ministro Silvio Berlusconi, electo inmediatamente después de su aprobación, no mostró ningún interés en implementar la reforma heredada del gobierno anterior. Por consiguiente, sólo fueron adoptados dos estatutos de implementación, en 2003 y 2005, y el problema de las relaciones financieras todavía está por resolverse.

Además, el gobierno de Berlusconi —incluyendo la Liga del Norte, el ala de derecha que buscaba resultados más radicales— presentó su propia contrarreforma, de mayor alcance constitucional. Esta propuesta, que afectaba 53 artículos de la Constitución fue adoptada finalmente por la mayoría de la coalición de centro derecha del Parlamento en noviembre de 2005. Sin embargo, su entrada en vigor fue evitada con 61 por ciento de los votos en contra en el referendo de junio de 2006. Este referendo se llevó a cabo justo después de que el gobierno de Berlusconi perdiera las elecciones generales. El nuevo gobierno del primer ministro Romano Prodi asumió desde entonces la iniciativa e intenta completar la implementación de la reforma de 2001.

Sin embargo, ni siquiera las regiones fueron lo suficientemente diligentes para capitalizar las nuevas oportunidades de reforma, y el proceso de aprobación de nuevas leyes fundamentales ha sido muy lento.

Los defectos del sistema

En este momento, no es probable que haya ninguna otra reforma constitucional. El siguiente paso en el proceso de federalización de Italia quizás sean la implementación de disposiciones en materia de federalismo fiscal y algunos cambios en las competencias. Por ejemplo, existe un acuerdo amplio de que la energía debe ser una competencia nacional, y no compartida.

Por el momento, Italia bien puede ser descrita como un sistema federal asimétrico de traspaso de competencias que se encuentra en proceso de realización. El término "asimétrico" indica que hay dos tipos de regiones y que la implementación del federalismo difiere de una región a otra; "de traspaso de competencias" es apropiado porque las facultades han sido transferidas del gobierno nacional a las regiones, y "que se encuentra en proceso de realización" porque aun después de la reforma de 2001, el término 'federal' o 'federalismo' no aparece en la Constitución. El federalismo llegará a Italia paso a paso, empezando con la aprobación de una nueva ley fundamental para cada región y con cada región aprovechando al máximo las oportunidades de avanzar en la reforma. No hay duda de que el marco constitucional de Italia permite una gobernanza de naturaleza federal. Ahora les corresponde a los políticos asumir sus responsabilidades.