A AUTONOMIA REGIONAL NA ITÁLIA

OSWALDO TRIGUEIRO
Do Instituto de Direito Público
e Ciência Política

SUMÁRIO:— *A Região no regime constitucional italiano. — Autonomia comum e autonomia especial. — Organização dos governos regionais. Províncias e Comarcas. — Contrôle legislativo. — Iniciativa e "referendum". — O regionalismo italiano e o federalismo. — Conclusão.*

A restauração da democracia italiana — após mais de vinte anos de ditadura fascista, que levou o país ao desastre da guerra e da ocupação estrangeira — foi feita com o sacrifício da Monarquia, sob a qual a Península se unificara no século passado, porém com o respeito da tradição constitucional em vários aspectos fundamentais, inclusive no retôrno ao parlamentarismo.

A nova Constituição — promulgada a 27 de dezembro de 1947 — define a República como "una e indivisível", mas inova radicalmente, neste particular, ao estabelecer que ela "reconhece e promove as autonomias locais; imprime aos serviços que dependem do Estado a mais ampla descentralização administrativa; adapta os princípios e métodos de sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização". Êste princípio descentralizador concretizou-se pela divisão do território estatal em Regiões, erigidas em coletividades políticas autônomas, dotadas de govêrno próprio.

A Região italiana não se confunde com a Província, nem é apenas uma Província maior: ela é, com efeito, uma coletividade de base territorial mais ampla — em via de regra abrangendo várias Províncias — e constitui uma entidade política de grau superior, tanto pela extensão da competência legislativa quanto pela natureza constitucional da autonomia.

A Constituição define as Regiões como entes autônomos, com podêres próprios e funções de caráter constitucional.[1]

---

1 *Le Regione sono enti a se, ciascuna portatrice de propri interessi, almeno parzialemente diversi da quelli altrui e da quelli dello Stato, e ciascuna con una sua personalità nel campo giuridico, ciascuna com propri poteri, propri diritti, propri doveri, propri bene, un propri demanio* (G. Balladori-Pallieri, *Diritto Costituzionale*, Cap. VI, § 99).

O mais importante dêstes podêres é o de legislar sôbre matérias relacionadas em numerosos itens, entre os quais se incluem as seguinte: organização dos serviços públicos regionais, polícia urbana e rural, instrução artesanal e profissional, urbanismo, turismo, viação de interêsse regional, navegação lacustre, caça e pesca, agricultura e silvicultura. Na esfera administrativa a Reigão tem competência para executar os serviços decorrentes de sua função legislativa e as atribuições nacionais que lhe forem delegadas, se bem que normalmente a Região deva desempenhar suas funções administrativas mediante delegação às Províncias e às Comunas.

As regiões são autárquicas e têm patrimônio próprio. Gozam de autonomia financeira, tendo direito a tributos exclusivos e à percepção de alíquotas de certos tributos nacionais. Além disso, está previsto que, para escopos determinados, e particularmente para a valorização do Sul e das Ilhas, a Renúncia institua contribuições especiais para determinadas Regiões.

A Constituição dividiu o território da República em dezenove Regiões. Admite, porém, a fusão das Regiões instituídas, ou seu desmembramento, para a criação de novas Regiões, desde que tenham um mínimo de um milhão de habitantes. Essas alterações do quadro regional, entretanto, sòmente podem efetivar-se por meio de leis constitucionais, depois de ouvidos os Conselhos Regionais e desde que haja iniciativa de Conselhos Comunais, que representem ao menos um têrço das populações interessadas, e essa proposta seja posteriormente aprovada em *referendum*.

O problema jurídico-político do regionalismo italiano torna-se mais complexo porque a Constituição não lhe deu solução uniforme. Ao contrário, criou duas categorias diversas de Regiões, conforme gozem elas de regime de autonomia comum ou regime de autonomia especial. Foram instituídas quatorze Regiões de autonomia comum: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria; e cinco de autonomia especial: Sicília, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia.

II

As Regiões de autonomia comum são entes autônomos que devem organizar-se de acôrdo com princípios uniformemente pré-estabelecidos. Cada Região deve adotar um Estatuto "em harmonia com a Constituição e as Leis da República", no qual são regulados: *a*) a organização do govêrno regional; *b*) o exercício do direito de iniciativa e do *referendum* sôbre leis e provimentos administrativos. O Estatuto é elaborado pelo Conselho Regional, mas deve ser aprovado por lei da República.

O Estatuto, que corresponde à Constituição do Estado federado, prevê sôbre a organização e o funcionamento do govêrno regional. Mas, às Regiões de autonomia comum, pouco ou nenhuma liberdade é outorgada a êsse respeito, de vez que, em seus elementos essenciais, a organização regional está minuciosamente prevista na Constituição. Assim é que:

1) A Constituição prevê exaustivamente a competência legislativa das Regiões, não lhes atribuindo competência quanto aos podêres remanescentes;

2) A autonomia financeira reconhecida às Regiões não lhes atribui nenhum arbítrio tributário, porquanto elas apenas arrecadam impostos definidos na legislação nacional, ou auferem parte da arrecadação nacional de certos tributos;

3) As Regiões são dotadas de um govêrno pré-determinado e que se compõe de um Conselho, como órgão legislativo, e de uma Junta e seu Presidente, como órgão executivo.

Nestas condições, o Estatuto pouco mais faz do que regulamentar os princípios fundamentais — da Constituição e das deis ordinárias — relativos à estruturação e ao funcionamento do govêrno regional.

III

O artigo 116 da Constituição preceitua que "à Sicília, à Sardenha, ao Trentino-Alto Adige, à Friuli-Venezia Giulia e ao Vale d'Aosta são atribuídas normas e condições particulares de autonomia, segundo estatutos especiais, adotados em leis constitucionais". Em relação a estas Regiões criou-se, dessa maneira, um regime especial, de larga autonomia política e administrativa, jurìdicamente protegida contra o arbítrio eventual do Govêrno ou do Parlamento da República. Com isso o poder constituinte teve em vista atender às condições especiais daquelas Regiões, cujos problemas pediam soluções diversificadas. No caso da Sicília e da Sardegna, era preciso atender a circunstâncias geográficas e históricas, criadoras de culturas distintas e de reivindicações naturais. Em relação à outras três, tratava-se de regiões em que os problemas da vizinhança criaram peculiaridades que um regime político verdadeiramente democrático não podia desconhecer.

Vigora em cada uma destas Regiões um Estatuto diferente, aprovado por lei constitucional, e sòmente alterável pelos processos rígidos previstos para a reforma da Constituição. Assim sendo, quer na teoria quer na prática, estas Regiões podem adotar, em sua organização político-administrativa, normas diversas das previstas para as Regiões de autonomia normal.

O Estatuto da Sicília apresenta a singularidade de ser anterior à Constituição da República, tendo sido promulgado por Decreto Legislativo Real, em 15 de maio de 1956, confirmado, após a vigência da Constituição republicana, pela Lei Constitucional de 26 de fevereiro de 1948. A Sicília, a que se incorporaram as ilhas adjacentes, é a Região de maior autonomia. Sua competência legislativa é a mais ampla: ela abrange, em caráter exclusivo, as matérias constantes do elenco de podêres das regiões de autonomia comum, e mais certas competências tão importante como a legislação sôbre a indústria e o comércio, as riquezas do subsolo, a instrução elementar, a expropriação por utilidade pública. Ao lado disso, o Estatuto lhe outorga a competência de legislar, embora não privativamente, sôbre várias matérias relevantes, entre estas se incluindo a higiene e saúde pública, instrução média e universitária, crédito, seguros, legislação social, e sôbre "tôdas as outras matérias que impliquem em serviços de prevalente interêsse regional".

Há ainda outros traços que dão ênfase excepcional à autonomia siciliana. O presidente da Junta é o Chefe do Govêrno Regional e, como tal, toma parte nas reuniões do Conselho de Ministros da República, com direito a voto, quando se delibera sôbre matéria que interesse à Região. O Govêrno Regional tem repre-

sentação nos órgãos nacionais incumbidos de fixar tarifas ferroviárias e da regulamentação dos serviços de transportes que possam interessar à Sicília. Conta esta, também, com um privilégio tributário: a isenção de direitos de importação sôbre máquinas e instrumentos destinados à agricultura ou à transformação industrial de produtos agrícolas. Mais curiosa ainda é a existência de uma câmara de compensação, com o objetivo de destinar, às necessidades da Região, as divisas estrangeiras provenientes das exportações da Ilha, das remessas de seus imigrantes, do turismo e da renda de navios matriculados em seus portos.

A Sardegna também conquistou um Estatuto especial, no qual, entretanto, a autonomia é menos acentuada do que no Estatuto siciliano. A despeito disso, a Sardegna tem competência legislativa de certa amplitude — inclusive sôbre polícia local, urbana e rural — e tem a faculdade de adaptar, a suas exigências particulares, as leis da República relativas à instrução em todos os graus, ao trabalho e à previdência social, às antigüidades e às belas-artes, e a outras matérias previstas nas leis da República. Como a Sicília, ela legisla sôbre o processo das eleições regionais, e bem assim sôbre a iniciativa e o *referendum*.

O Estatuto do Vale d'Aosta, em linhas gerais, adota as soluções previstas nos dois anteriormente considerados. Êle estende a competência legislativa da Região a várias matérias, relacionadas em 21 alíneas, inclusive quanto às formas de exploração agrícola, ao condomínio agrário e ao regime de pequena propriedade. Entre as suas peculiaridades merecem ser referidas: a ausência de Províncias na Região, que é integrada apenas pelas Comunas; a equiparação da língua francesa à italiana e seu ensino, em igualdade de condições, nas escolas de todos os graus; a exclusão da Região do regime aduaneiro italiano, erigindo-se, conseqüentemente, em zona franca.

Por último há a considerar o Estatuto da Região do Trentino-Alto Adige, que é formada pelas Províncias de Trento e de Bolzano. A Região tem estrutura governamental semelhante às precedentes e tem, do mesmo modo, competência legislativa primária sôbre várias matérias, entre as quais as riquezas do subsolo, e competência complementar sôbre outras, inclusive sôbre produção industrial, crédito agrário e obras hidráulicas. Nessa Região é reconhecida paridade de direitos aos dois grupos lingüísticos — italiano e alemão — a fim de que sejam resguardadas as respectivas características étnicas e culturais. O Conselho Regional, órgão legislativo da Região, deve reunir-se em sessões bienais, alternadamente, nas cidades de Trento e de Bolzano. Na Junta, que é o órgão executivo, deve haver representantes dos dois grupos lingüísticos, proporcionalmente à representação de cada um no Conselho Regional.

Do exposto se verifica que a autonomia das Regiões de Estatuto especial é mais ampla, mais nítida e mais forte que a das Regiões de Estatuto comum. Do confronto entre uma e outra resulta uma diferenciação visível, que pode ser assim sumariada:

1) As Regiões de autonomia normal têm regime jurídico configurado em Estatuto que deve obedecer a princípios uniformes, e cuja autoridade deriva de lei do Parlamento; as de autonomia especial têm seu regime jurídico baseado em Estatutos variáveis e de natureza constitucional.

2) As primeiras gozam de autonomia menor, limitada por lei ordinária; as segundas gozam de autonomia mais ampla, limitada por lei constitucional.

3) As Regiões de Estatuto comum são dotadas de governos de estrutura idêntica; as de estatuto especial podem diversificar as respectivas organizações político-administrativas.

4) As Regiões de Estatuto comum têm base tanto ou quanto artificial e, de resto, ainda não foram organizadas; as Regiões de Estatuto especial, correspondem a inconfundíveis particularidades geográficas e sociais, e parecem definitivamente ajustadas ao regime de autonomia que lhes foi outorgado.[2]

IV

A organização dos govêrnos regionais é relativamente simples e está prevista pela Constituição de maneira idêntica, para tôdas as regiões de Estatuto comum. Êle é em linhas gerais o mesmo para as Regiões de Estatuto especial, onde a maior autonomia se caracteriza menos pelas variações de forma do que pela extensão das competências. Em tôda Região existe um Conselho, que é o órgão legislativo, e uma Junta, que é o órgão executivo. Dessa maneira, o govêrno regional reproduz, em sua organização, o tipo de govêrno adotado nas Comunas e nas Províncias.

A composição do Conselho e o sistema eleitoral para a escolha de seus membros, nas Regiões de Estatuto comum, são estabelecidos por lei da República. A Sicília, a Sardegna, o Alto Adige têm a prerrogativa de direito eleitoral próprio. Dentre as Regiões de estatuto especial, o Vale d'Aosta é a única em que a eleição do govêrno se faz segundo a lei nacional.

O Conselho Regional exerce o poder legislativo e regulamentar atribuído às Regiões, além das outras funções que lhe forem conferidas pela Constituição e pelas leis. Êle pode além disso tomar a iniciativa de apresentar projeto de lei ao Parlamento nacional. A Junta Regional é o órgão executivo. Seu presidente representa a Região, promulga as leis e regulamentos, dirige as funções administrativas. O Presidente e os membros da Junta são eleitos pelo Conselho Regional, dentre seus componentes.

O Conselho Regional pode ser dissolvido em vários casos: *a*) quando pratica atos contrários à Constituição ou grave violação da lei; *b*) quando não atende ao convite do Govêrno para substituir a Junta ou seu Prseidente; *c*) quando, por impossibilidade de formação de maioria, não esteja em condições de funcionar; *d*) por motivos de segurança nacional. A dissolução se executa por decreto motivado do Presidente da República, depois de ouvida a comissão especial permanente de deputados e senadores, criada por lei para êsse fim. Com o decreto de dissolução é nomeada uma Comissão composta de três cidadãos — que tenham as condições de elegibilidade para o Conselho — a fim de promover novas eleições dentro de três meses e, nesse ínterim, exercer a administração regional.

As Regiões de Estatuto especial oferecem, nesse terreno, alguns característicos próprios. Na Sicília, por exemplo, o poder legislativo incumbe a uma Assembléia de noventa deputados, eleitos por sufrágio universal, direto e secreto.

---

2 Diversamente do que ocorre com as Regiões de Estatuto comum, que ainda não foram organizadas, as Regiões de autonomia especial adotaram sem demora os respectivos Estatutos e por êles se regem. A Região Friuli-Veneza Júlia, porém, teve sua organização suspensa por causa da questão de Trieste, só recentemente resolvida por acôrdo entre a Itália e a Iugoslávia.

A dissolução da Assembléia siciliana deve ser precedida de deliberação do Parlamento Nacional. O Estatuto da Sardegna dá ao govêrno regional um nítido caráter parlamentarista. Aí a Junta é responsável perante o Conselho, que pode demitila por meio do voto de desconfiança. O Estatuto de Alto Adige prevê, não o voto de desconfiança em estilo parlamentar, e sim a demissão dos membros da Junta pelo Conselho "quando não cumpram as obrigações previstas por lei".

As regiões se dividem em Províncias e estas se subdividem em Comunas. Desta regra excetuam-se a Sicília e Aosta, que suprimiram as Províncias, enquanto que a Sardegna e o Alto Adige as mantiveram. As Províncias, como as Comunas, são entes autônomos, mas não possuem direitos próprios e, diversamente do que ocorre com as Regiões, seus podêres derivam da lei ordinária e não da Constituição da República. A única exceção a êsse princípio encontra-se no Trentino, cujo Estatuto regula o regime provincial, o que importa em assegurar-lhe regime jurídico de caráter rígido.

V

A autonomia política da Região caracteriza-se pela prerrogativa do govêrno próprio, dotado não apenas de importantes atribuições administrativas, e sim, também de competências exclusivas em matéria de legislação. Num e noutro campo a Região age com a mais ampla liberdade de iniciativa, mas êste campo de ação não é independente porque, jurìdicamente, está subordinado ao poder central da República. Êste exerce sôbre elas um contrôle multiforme — ora ocasional, ora permanente, e tanto de legitimidade como de mérito.

O contrôle ocasional consiste no processo de intervenção anteriormente referido: o Govêrno da República pode, nos casos citados, dissolver o Conselho Regional, o que acarreta a demissão da Junta Executiva, e nomear uma Comissão temporária para gerir a administração regional até a eleição do novo Conselho. O contrôle permanente é exercido pela presença, na capital da Região, de um Comissário do Govêrno da República. A êste incumbe superintender aos encargos da administração nacional e coordená-los com os que são exercidos pelos órgãos regionais.

O aspecto mais característico dêsse contrôle é o que diz respeito ao exercício do veto legislativo. As leis regionais são promulgadas com o *visto* do Comissário nacional, que tem o prazo de trinta dias para exercer esta prerrogativa. Se o Govêrno da República entende que a lei excede a competência da Região, ou contraria o interêsse nacional, ou o de outras Regiões, pode devolvê-la ao Conselho, dentro do prazo estabelecido para o *visto*. Se o Conselho Regional insiste na aprovação do projeto, por maioria absoluta de seus membros, o Govêrno tem o poder de, dentro de quinze dias, renovar o veto suspensivo: se a divergência recai sôbre a legitimidade, a questão é levada à Côrte Constitucional; se diz respeito ao mérito, é submetida ao Parlamento.

Êsse contrôle legislativo, previsto na Constituição para a Região de autonomia comum, foi transposto para as de autonomia especial, cujos Estatutos foram adotados após a promulgação da Constituição. Assim, na Sardegna, no Aosta e no Alto Adige, existe êsse sistema de duplo veto suspensivo e decisão final por órgão do govêrno nacional. Na Sicília, porém, o assunto é regulado de maneira muito diversa, o que certamente se deve ao fato de que seu Estatuto pre-

cedeu à Constituição da Itália. O Estatuto siciliano é omisso no que diz respeito ao contrôle de mérito sôbre a legislação regional. Sòmente o contrôle de legitimidade está expressamente previsto, porém, sob forma e condições excepcionais.

VI

O caráter democrático da Constituição italiana é pôsto em relêvo pela adoção de instituições de democracia direta, que permitem ao povo, através da iniciativa e do *referendum*, participar eventualmente do processo de elaboração das leis. Estas instituições foram sem demora transplantadas para o direito regional, e vigoram nas Regiões de Estatuto especial, com exceção da Sicília, pela circunstância já assinalada de haver sido seu estatuto elaborado antes da Constituição da República.

O Estatuto da Sardegna diz que a iniciativa das leis compete à Junta, aos membros do Conselho e ao povo sardo. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de um projeto de lei assinado no mínimo por dez mil eleitores. Quanto ao *referendum*, admite-se que qualquer projeto de lei votado pelo Conselho seja submetido à aprovação popular em qualquer dêstes casos: *a*) por deliberação da Junta; *b*) por solicitação de um têrço dos conselheiros; *c*) por solicitação de pelo menos 10 mil eleitores. Não se admite o *referendum* em relação a leis tributárias ou para a aprovação de contas.

O Estatuto da Aosta adotou preceitos semelhantes. A iniciativa popular pode apresentar projeto ao Conselho, desde que subscrito pelo menos por três mil eleitores. Os projetos de lei podem ser submetidos a *referendum* por deliberação da Junta, proposta de um têrço dos membros do Conselho, ou solicitação de quatro mil eleitores. O Estatuto do Trentino não disciplina a matéria mas estabelece que "a lei regional regula o exercício da iniciativa popular e do *referendum* para as leis regionais e provinciais".

VII

A instituição do regionalismo foi, sem dúvida, a transformação mais profunda que a Constituição de 1947 impôs à estrutura do Estado italiano. Era natural que, após a experiência da asfixiante centralização fascista, a Constituinte republicana não quisesse o retôrno ao Estado unitário em sua forma pura, dentro da qual não haveria mais do que estreita margem de desconcentração burocrática. Também não se tinha o propósito de passar ao extremo oposto, instituindo o regime federativo. A opção estava entre recorrer à descentralização autárquica — atribuindo-se personalidade jurídica às subdivisões territoriais e dando-se-lhes o poder de administrar seus interêsses peculiares por meio de órgãos próprios — ou instituir um regime de autonomia político — constitucional, reconhecendo-se àquelas entidades certo poder de auto-govêrno ligado à existência da Constituição.

Prevaleceu e foi afinal adotada a solução autonomista: o princípio fundamental do Estado é nominalmente unitário — "república una e indivisível" — porém o regime "reconhece e promove as autonomias locais", não só pela amplitude da descentralização político-administrativa, como pela diversidade de normas de caráter constitucional com que se procurou atender às peculiaridades regionais.

A estruturação da autonomia italiana, tal como acima descrita, apresenta, em sua concepção jurídica, aspectos originais. É evidente, porém, que ela se inspirou em dois precedentes históricos, ambos desaparecidos: o Império austro-húngaro e a segunda República espanhola. A Constituição austríaca de 1849, completada pelos instrumentos adicionais de 1860, procurou conciliar a natureza unitária do Império com o particularismo dos Reinos e Países que o integravam. A doutrina constitucional reconhecia que, pelo menos na sistemática dos textos, a Áustria imperial não era um estado unitário, pois, dentro dêle, Países e Reinos conservavam suas individualidades históricas e uma completa autonomia de direito interno. A autonomia italiana é mais limitada e deriva, não de um processo de associação imperial, e sim, de outorga do poder constituinte nacional, num Estado anteriormente unificado.

Com o sistema idealizado e pôsto em prática pela República espanhola a semelhança é muito maior, havendo mesmo traços de identidade que nos colocam diante de mera adaptação. No caso espanhol, porém não se dividiu todo o território da República em regiões autônomas. A autonomia podia eventualmente ser concedida a qualquer região, composta de um grupo de Províncias, por iniciativa da maioria de seus conselhos municipais, aceitação em *referendum* e aprovação pelas Côrtes. A Generalidade da Catalunha experimentou êsse tipo de autonomia, mas o resto do país não conheceu senão a descentralização administrativa de base provincial.

O regionalismo constitucional italiano está longe de ser uma criação artificial da arte política. É verdade que o país tem quase um século de organização unificada e centralizada, mas, antes disso, êle conhecera pelo menos quinze séculos da dispersão política e de particularismo institucional, através dos vários Estados em que se dividia a Península.

Essa longa situação criou naturalmente sentimentos de independência local, que não podiam desaparecer em pouco tempo. Observa Alberto Ronchey que a história italiana sempre conciliou as liberdades locais com a unidade nacional, pelos ordenamentos particulares emanados de entes autônomos, no âmbito dos ordenamentos universais emanados de entes soberanos. "Tal é, diz êle, a antiga sabedoria das instituições italianas, de resto aderente à natureza da Península, tão variável de região a região".[3]

Mesmo na época em que se batalhava pela unificação, havia forte oposição a uma centralização excessiva. Em 1850, no Parlamento do Piemonte, dizia Cavour: "a centralização administrativa é, a meu ver, uma das mais funestas instituições da idade moderna". Em manifesto do mesmo ano, Mazzini dizia que a Itália queria ser una, mas não queria a unidade napoleônica e sim uma *unidade pactuada*, com a existência de Regiões dotadas de características locais e tradicionais e de grandes e fortes comunas participantes. Nem se deve esquecer que a solução federativa também foi pleiteada e que Cattaneo e Ferrari figuraram entre seus adeptos.

A Constituição de 1948 teve em mira adotar uma fórmula intermédia que conciliasse quanto possível a unidade do Estado com as naturais reivindicações autonomistas das Regiões, especialmente daquelas em que as condições geográficas e as circunstâncias históricas geraram problemas peculiares que o legis-

3 Alberto Ronchey, *Le Autonomie Regionali*, pág. 19.

lador não podia subestimar. O poder constituinte italiano procurou colocar-se a meio caminho entre o unitarismo ortodoxo, que leva à centralização asfixiante, e a descentralização federativa, que pode produzir o enfraquecimento do poder central. Êsse compromisso foi bem definido por Luigi Sturzo ao acentuar que a Região, como concebida pelos regionalistas, é "alguma coisa mais que o Condado inglês, alguma coisa menos que o Cantão suíço. Segundo êle, a Região "deve atender às exigências da autonomia local, inserindo-se no Estado unitário sem alterar-lhe o espírito e a estrutura".[4]

VIII

No campo da doutrina político-constitucional, ninguém pretende que a descentralização, que a República trouxe ao Estado italiano, seja de caráter federalista. A orientação da Assembléia Constituinte repeliu expressamente esta solução. O texto constitucional adotado exclui o federalismo ao dar ênfase à conciliação do unitarismo com o regionalismo.

A matéria, porém, é mais complexa do que à primeira vista parece, tanto porque regionalismo e federalismo têm muitos traços de similitude, como porque a autonomia outorgada às Regiões italianas é, sob certos aspectos, mais substancial do que a autonomia dos Estados-membros em algumas federações. Abstração feita das Regiões de Estatuto comum — cuja autonomia é muito mais débil, porque condicionada à legislação ordinária, e, de resto, não foi posta à prova em efetiva execução — parece que as Regiões de Estatuto especial, nomeadamente a Sicília, são mais autônomas, dentro da normalidade política, do que os Estados brasileiros sob a Constituição atual.

O que caracteriza o federalismo, segundo os doutrinadores mais modernos, é a coexistência, num mesmo Estado, do govêrno nacional e de governos regionais com esferas independentes de ação. Esta é, porém, uma explicação política, para a qual se faz precisa a indispensável formulação jurídica. Essa situação de independência recíproca só pode ser concretizada se se assegura às coletividades componentes da Federação, por normas constitucionais rígidas, a integridade territorial, a capacidade de auto-organização e uma área de auto-govêrno livre de tôda subordinação ao poder central.

O regionalismo italiano preenche quase todos êsses requisitos. As regiões de Estatuto especial, com efeito, têm assegurada em norma constitucional rígida: *a*) a identidade política, de vez que sòmente podem deixar de existir como entes de govêrno, ou sofrer alteração territorial, por sua iniciativa ou com o seu consentimento; *b*) o poder de auto-organização, dentro dos limites traçados na Constituição, cabendo-lhes elaborar os Estatutos por que se regem, embora dependentes de aprovação (porém não passíveis de modificação) pelo Parlamento; *c*) o poder de auto-govêrno, por que lhes cabe eleger os órgãos dos poderes locais; *d*) atribuições legislativas, com caráter de exclusividade, e um amplo domínio privativo em matéria de administração. O que exclui a federatividade, nesse complexo esquema político, é o fato de que o Govêrno nacional pode exercer, por via política — e não jurisdicional apenas — um ilimitado contrôle, quer de legitimidade, quer de mérito, sôbre a elaboração das leis e sôbre os atos da administração regional.

---

4 *Apud* Ronchey, op. cit., pág. 58.

Assim sendo, a autonomia italiana de nenhum modo pode ser conceituada como federativa. Isso representa uma diferença qualitativa, porém não quantitativa. A comparação entre a Sicília e o Estado federado brasileiro evidencia que, como êste, a Sicília tem sua existência assegurada constitucionalmente, elabora seu Estatuto, que é a Constituição regional, porém êste deve ser aprovado por lei constitucional; elege os órgãos de seu govêrno (legislativo e executivo), porém não nomeia seus juízes, porque a justiça é una e nacional.

O contrôle permanente anteriormente descrito torna a autonomia da Região italiana menos rígida que a do Estado federado no Brasil. A autonomia italiana é mais flexível, mas esta flexibilidade não afeta sua caracterização jurídica nem seu significado político. Basta considerar, tomando-se o exemplo da Sicília, que esta tem o poder de regular o processo de eleição de sua Assembléia; tem a competência exclusiva de legislar sôbre diversas matérias, inclusive sôbre indústria e comércio, minas e riquezas do sub-solo, o que lhe permite ter regime legal próprio para a exploração petrolífera. O Presidente da Junta do Govêrno da Sicília participa do Conselho de Ministros da República, com voto deliberativo nas matérias de interêsse da Região. Note-se, por fim, que a Sicília goza de favores aduaneiros e cambiais de natureza particular. A Sardegna tem uma competência de legislação complementar mais ampla que a dos Estados brasileiros e pode adaptar a legislação nacional às condições locais em várias matérias, inclusive a educação em todos os graus e a previdência social. O Vale d'Aosta está colocado fora da linha aduaneira italiana, constituindo zona franca. Ao Trentino, como ficou dito, foram outorgadas perrogativas particulares no domínio cultural e lingüístico.

IX

A instituição de Regiões autônomas de estatuto comum não despertaria, por si só, maior curiosidade doutrinária, no pertinente à conceituação do Estado italiano. A rigor essas Regiões não são mais que super-províncias e o contrôle uniforme e permanente, que o Govêrno nacional exerce sôbre sua vida política e admistrativa, não daria lugar a dúvidas sôbre o caráter unitário do Estado. O problema muda de figura, entretanto, quando se considera a existência das Regiões de estatuto especial, cuja caracterização jurídica parece inconciliável com a integração unitária do Estado. Explica-se, assim, que a doutrina italiana esteja evoluindo para a concepção de um novo tipo de Estado: o Estado regional — nem federal, nem unitário de certa maneira configurando uma fórmula intermédia entre os dois padrões clássicos.[5]

Já vimos que o contrôle de legitimidade e de mérito, que o Govêrno nacional exerce permanentemente sôbre as Regiões, marca nítida diferenciação entre o regionalismo e o federalismo. Mas a exclusão do caráter federal não torna o unitarismo do Estado italiano insuscetível de controvérsia. No Estado unitário a Província é uma circunscrição administrativa que o Estado cria, reconhece, modifica ou suprime, em atenção a critérios de oportunidade através dos quais os interêsses de ordem geral podem prevalecer sôbre os de ordem provincial. No sistema das Regiões autônomas a situação é muito mais complexa. Como acentua o professor Ambrosini[6], a Região não constitui sòmente uma entidade

5 Gaspare Ambrosini, *L'Ordinamento Regionale*, pág. 4.
6 Ambrosini, op. cit., pág. 7.

administrativa, mas também uma entidade política, com individualidade e vontade próprias, que o Estado n.o pode suprimir ou violar enquanto a Constituição vigorar. A própria repartição de competências é diversa, pois que, no regionalismo, ela assenta em normas constitucionais rígidas e os conflitos de competência são solucionados por via jurisdicional.

A doutrina constitucional sempre achou lógico classificar o Estado como simples ou composto. O primeiro é o Estado unitário clássico, em que só existe um centro de poder e de decisão política, elaborador de normas jurídicas aplicáveis a todo o território estatal. O Estado composto é o que se integra, não pela associação de vários Estados, em sentido próprio, mas pelo reconhecimento da existência de coletividades menores, dotadas de certas prerrogativas do poder estatal e de certa capacidade de auto-govêrno. O Estado federal é o exemplo corrente do estado composto no âmbito do direito público interno. Não é, porém, exemplo único, como o demonstra a existência do regionalismo constitucional da Itália. Já o demonstrara o direito espanhol, na Constituição republicana de 1931, sob cujo regime a Generalidade da Catalunha de nenuhm modo podia ser equiparada a uma província ou departamento de Estado unitário.

Presentemente existem outros modelos de descentralização política, que não podem ser classificados nem como unitários nem como federais. Mesmo sem considerar o que ocorre na União Soviética e na China — onde a arquitetura constitucional obedece a outro estilo — podemos apontar a União Sul-Africana e a Índia como exemplos dos mais típicos. A primeira, cuja formação resultou da associação de coletividades políticas de procedência histórica diferente, não adotou composição estatal de natureza federativa, mas respeitou em tal grau a autonomia e os direitos próprios das entidades integrantes que não é possível — nem do ponto de vista da realidade política — arrolar aquela União entre os Estados unitários.

O que ocorre na Índia é semelhante, embora muito mais complexo. Por um lado, não é possível falar-se em federalismo indiano, pois ali os Estados-membros não têm a prerrogativa de se organizar nem de adotar Constituições particulares. Porém, a Índia é uma imensa reunião de três dezenas de grandes coletividades políticas — sucessoras das antigas províncias da Índia Britânica, de antigos principados submetidos à soberania inglêsa, de territórios partilhados na independência — de sorte que classificá-la como Estado unitário é um expediente simplista que a boa técnica jurídica não pode aceitar.

A descentralização regional italiana configura, portanto, um tipo particular de Estado, que foge à alternativa da divisão clássica. O regime constitucional das Regiões de estatuto especial é inconciliável com o conceito corrente de Estado unitário, dando razão aos doutrinadores que o classificam numa categoria especial. Os autores modernos já recorrem a subclassificações e já admitem o quase-federalismo, o semi-federalismo, o para-federalismo. O regime constitucional italiano poderá, decerto que aproximativamente e sem precisão científica, ter qualquer destas etiquetas. Todavia, a experiência republicana na Itália apenas começa e seu regionalismo está na primeira infância. A construção jurídica que ali se levantou é um modêlo que fêz honra à cultura política e à vocação democrática do país, mas que espera a prova do tempo, sem a qual doutrina política e técnica jurídica ficam no plano da especulação acadêmica.