

RELACIONES ESTADO-REGIONES *

Las nuevas formas sobre la transferencia de funciones estatales al Friuli-Venezia-Giulia

Por SERGIO BARTOLE

Mientras que por varios motivos se considera probable—si no deseable—una prórroga de la delegación ya establecida a favor del Gobierno con la Ley número 382 de 1975, que habría de permitir (caso de que los resultados de los trabajos de la Comisión Giannini sean recogidos por el Consejo de Ministros sin cortes importantes) una nueva e importante transferencia de funciones a las regiones de autonomía ordinaria, llega en este tiempo la adaptación de las atribuciones de la Región de autonomía especial Friuli-Venezia-Giulia a las previsiones de los decretos delegados desde el número 1 al número 11 de 1972, que en muchos aspectos respetan más una interpretación actualizada de los poderes regionales que las normas de aplicación de aquel Estatuto diferenciado hasta ahora en vigor (cfr. ISGRE: *Il trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale*, Milán, 1972, pp. 105 y ss.). Efectivamente, con la entrada en vigor de la Ley Estatal de 28 de abril

* En *Le Regioni*, núms. 5-6, Milano, 1976.

de 1976, número 68, ha saltado el mecanismo previsto por el artículo 45 del DPR de 25 de noviembre de 1975, número 902, que condicionaba el desarrollo de la aplicación de las disposiciones del propio decreto al entrar en vigor la Ley Estatal, «que establece las normas relativas a la financiación necesaria para el ejercicio de las funciones estatales transferidas a la región».

Una vez resuelta en los términos tradicionales, con el recurso a los instrumentos previstos por el artículo 65 del Estatuto de Autonomía, la cuestión del primer recurso para superar la evidente desventaja que se ha ido acumulando en estos años, la Región Friuli-Venezia-Giulia se encuentra, por lo tanto, ante la necesidad de iniciar un segundo recurso, si—como es casi seguro—vuelve a producirse una nueva situación de retraso, con desventaja para ella. El resultado de la primera experiencia debería llevar a un replanteamiento sobre las modalidades de adaptación de la normativa de aplicación estatutaria a los plazos de desarrollo, no siempre tan lentos, del ordenamiento general. Efectivamente, si se mantiene viva la necesidad de «acelerar y hacer homogéneo el paso de las funciones... para no acentuar el ya injustificable retraso y la desarmonía de contenidos que se han creado con respecto al proceso de transferencia de las funciones a las regiones de derecho común, y las dificultades relativas al consiguiente reordenamiento de las administraciones centrales del Estado ya adscritas al ejercicio de funciones de competencia regional» (así, *BASSANINI*: «La legge sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione», en esta *Rivista*, 1975, p. 890 y ss., en particular 898), el problema de la definición de medios institucionales para salvar los eventuales retrasos sigue estando—como se sabe—abierto y pendiente. Las regiones con autonomía especial han rechazado la solución ya adoptada con ocasión de la discusión parlamentaria del proyecto de Ley número 114 (uno de los antecedentes de la Ley número 382), según la cual la transferencia de las funciones que les competían era reconducida al campo más amplio de las operaciones referentes a las regiones de estatuto común, y nada nuevo ha sido propuesto o elaborado, por ahora, en este sentido (véase *Le Regioni*, 1974, pp. 340 y ss.).

Efectivamente, la reivindicación de la especialidad de los ordenamientos diferenciados constituye y sigue siendo un tema que difícilmente se puede eliminar de la discusión sobre la actuación de las regiones en Italia, pero también es cierto que esa reivindicación no puede limitarse al terreno de los procedimientos formales de adopción de las fuentes a que se refieren esos mismos ordenamientos. La especialidad de una o más regiones no puede discutirse sin poner sobre la mesa los contenidos específicos de las normativas de carácter sustancial u organizativo que afectan a dichas regiones, directa o individualmente. Es, por lo tanto, evidente que la adaptación de las normas de actuación estatutaria concernientes a Friuli-Venezia-Giulia a la disciplina dictada para las regiones de derecho común afectaba

(y probablemente afectará) a aspectos no sólo de procedimiento de esa legislación a emanar. La adaptación de la normativa a la realidad socioeconómica de las tierras situadas en el extremo nord-oriental de la República parecía (o podría parecer) exigir la oportunidad de volver a plasmar los contenidos de la propia normativa, de acuerdo con las exigencias y las conveniencias de esa misma realidad. Cuando dicha hipótesis pudiera parecer infundada, o en todo caso—más o menos abiertamente—quedara desmentida por los hechos, podría entrar en crisis el propio postulado de la especialidad del ordenamiento regional interesado, demostrándose que su hábitat socioeconómico no precisaba (o no imponía) soluciones legislativas especiales y características, dictadas *ad hoc* en función de ese hábitat y de su línea de desarrollo.

A ese respecto no se puede negar la importancia sintomática que puede adquirir la propia redacción de los textos de las normativas de adaptación, resultando evidente que un esfuerzo especial y puntual a la hora de esa redacción vendrá a demostrar necesariamente el interés de los operadores políticos y administrativos por lograr una correspondencia coordinada y armónica de la legislación a los problemas propios de las zonas y comunidades interesadas. Por cuanto se puede deducir tras una primera y rápida lectura, ése no parece ser el caso del DPR número 902 de 1975. La formulación de las nuevas disposiciones de transferencia se remite (podría decirse) literalmente a la normativa ya dictada para las regiones de autonomía ordinaria, puesto que se le asignan a Friuli-Venezia-Giulia nuevas funciones en materias ya cubiertas por anteriores normas de aplicación estatutaria «para la parte que ya no le corresponda forzosamente» de las propias normas ya recordadas. Concretamente se utiliza esta técnica por lo que se refiere a los sectores de la asistencia y la beneficencia pública (art. 1.º), de la higiene y sanidad, de la asistencia sanitaria y hospitalaria (arts. 8.º y 9.º), de los transportes de interés regional (art. 13), del turismo e industria hotelera (art. 17), de las obras públicas, de interés regional y de la urbanística (arts. 26 y 27). Transferencias plenas, y no medidas por la normativa dictada para las regiones de derecho común, se dan en cambio en lo que se refiere a materias no disciplinadas por anteriores decretos, adoptados según el artículo 65 del Estatuto Especial, como la policía local urbana y rural, y las instituciones culturales, bibliotecas y museos de interés local y regional, mientras que, por el contrario, se hace nuevamente referencia, respectivamente, a los DPR números 3 y 10 en lo que se refiere a la asistencia escolar (art. 7.º) y a la formación artesanal y profesional (art. 28).

Ahora bien, esa forma de proceder puede dar la impresión de que, como ya anteriormente las normas de transferencia de las funciones estatales a las regiones habían sido formuladas en unos términos en los que se deducía que ya estaba dispuesta la asignación plena e integral de las atribuciones (ya de competencia estatal) referentes a las distintas materias afectadas, los enunciados legislativos escondían en realidad más de una reserva mental, estando dispuestos los órganos

del Estado a volverse a apropiarse de funciones aparentemente devueltas a la Región cada vez que se presentara la ocasión o que así lo exigiese la situación económica y social concreta. Por otra parte, esa impresión puede ser algo más que una impresión, si tenemos en cuenta, por ejemplo, el conocido asunto que se concluyó con la sentencia de 27 de marzo-3 de abril de 1969, número 63 del Tribunal Constitucional (en *Giur. cos. t.*, 1969, pp. 1013 y ss., con la observación de Bartole), por la que —a pesar del aparente omnicompreensivo dictado por el artículo 1.º del DPR de 26 de agosto de 1965, núm. 1.116—quedó confirmada la competencia del Estado con respecto al nombramiento de un representante de la Región Friuli-Venezia-Giulia, «dentro del colegio sindical del consorcio agrario provincial de Udine».

En esa perspectiva pierden su significado las propias distinciones que se han pretendido hacer con el nuevo decreto entre las materias de la asistencia escolar y de la formación artesana y profesional, por un lado, y de la policía local y las instituciones culturales, bibliotecas y museos, de interés local y regional (arts. 2.º y, respectivamente, 3.º y 4.º), por otro lado, en cuanto que no es fácil comprender por qué —con el fin de transferir materias anteriormente no afectadas por las normas de actuación— se haya querido distinguir la fórmula de la asignación de nuevas funciones, cuando precisamente los decretos referidos a las regiones de derecho común presentan —en parte, tal vez siguiendo las normas de actuación para Friuli-Venezia-Giulia— dictados de adjudicación de competencias en términos omnicompreensivos, como, entre otras cosas, se puede constatar a través de los artículos 2.º del DPR de 14 de enero de 1972, número 1 (para la policía local), y 7.º DPR de 14 de enero de 1972, número 3 (para los museos y las bibliotecas de entes locales).

Es cierto que, por lo que se refiere a la última materia a que nos hemos referido, es decir, la de los museos y bibliotecas, existe entre el artículo 117 de la Constitución y la correspondiente disposición estatutaria (art. 4.º, núm. 14) más de una diferencia, ya que el primero afecta sólo a los museos y bibliotecas de entes locales, y el segundo, en cambio, a museos y bibliotecas de interés local y regional, además de instituciones culturales. Pero, puesto que el decreto de que se trata prescinde de meterse a dar una definición sobre cuáles son los objetos de interés local y regional en la materia *de qua*, no resulta fácil explicarse un tratamiento tan diferente, cuando hubiese sido suficiente, para dar una idea de la diferencia de situación, utilizar fórmulas similares a las otras, añadiendo sólo las precisiones específicas que fueran necesarias.

Actuando como se ha actuado, se admite, sin posibilidad de negarlo, el hecho de que fórmulas generales del tipo de las que se leen en los artículos 15 y 22 del DPR de 26 de agosto de 1965, número 1.116 (turismo e industria hotelera y, respectivamente, obras públicas), o en el artículo 1.º del DPR de 1966, número 833 (transportes de interés

regional), pretendían decir menos de lo que decían, incluso menos de lo que podía resultar de las disposiciones limitativas que figuraban a continuación. En alguna medida, lo mismo se puede decir en materia de higiene y sanidad y de asistencia sanitaria y hospitalaria, con respecto al DPR de 9 de agosto de 1966, número 869, aunque sea evidente que desde el principio, indudablemente, lo genérico del artículo 1.º de aquel texto quedaba desmentido por la gran cantidad de cláusulas de excepción del siguiente artículo 2.º Allí es mucho más comprensible el sistema adoptado para la asistencia y beneficencia pública, si bien es cierto que, a pesar de los límites propios del DPR de 15 de enero de 1972, número 9, se ha pasado de una transferencia que sólo afectaba a las instituciones públicas de asistencia y beneficencia (DPR de 26 de junio de 1965, núm. 959) a una adjudicación de funciones que afecta a un ámbito de materia al margen de la presencia o no de instituciones locales públicas del sector.

A pesar de las excepciones, y teniendo en cuenta las correcciones en que se ha insistido, la praxis que se ha seguido con el nuevo texto presenta en consecuencia ciertos motivos de perplejidad, a los que hay que añadir una ulterior consideración más importante: que la técnica—en la medida en que se ha practicado—de remitir a la normativa dictada para las regiones de derecho común ha demostrado—por cuanto hemos dicho—muy poca atención (o incluso ha prescindido de su existencia) a las situaciones peculiares propias de la Región Friuli-Venezia-Giulia. Se podría contestar que ese aspecto es más bien político que técnico-jurídico; sin embargo, al margen de cualquier consideración que es lícito hacer sobre las conexiones existentes entre exigencias de la política e instrumentaciones técnico-jurídicas, es evidente que el tema de la definición de aspectos legislativos específicos sobre la peculiaridad del ordenamiento de una región de estatuto especial afecta también a la sistemática jurídica, en la medida en que permite recoger el significado actual que conservan hoy determinadas decisiones de la Asamblea Constituyente. En todo caso, puede decirse que el artificio de hacer la transferencia remitiéndose a la legislación de derecho común con referencia a las atribuciones que ya no corresponden a Friuli-Venezia-Giulia se coloca—más de lo que se piensa—dentro del orden de desarrollo que ha tenido en general la cuestión de las competencias de las regiones especiales, en la medida en que no parece que se hayan seguido criterios significativos en el reparto.

Pero si esto es cierto, también se deriva de ahí la dificultad de encontrar, dentro de la lógica de los distintos estatutos diferenciados, razones de orientación para rechazar o marginar los intentos que hiciera o pretendiera hacer el Estado para quitar importancia a las atribuciones asignadas a las regiones. El peligro señalado recientemente (por Falcón en esta *Revista*, 1975, núm. 1.146) de que se tienda a «considerar exhaustiva la lista de las funciones transferidas, e in-

dicativa la lista de las funciones retenidas», existe, y ya se han dado bastantes síntomas del mismo durante esos primeros años de experiencia regional. También con respecto al asunto que nos ocupa queda claro que los órganos centrales de gobierno no tienen intención de ceder, y que están cada vez más dispuestos a expropiar tareas regionales.

Con respecto a la ejecución de la nueva normativa de actuación estatutaria, el Ministerio del Interior, por ejemplo, ha manifestado (a través de una circular de 21 de junio de 1976, prot. núm. 1.169/25200/90/4.B.) que, «en el marco de las necesidades de carácter general», hay que atribuir a los órganos del Estado intervenciones asistenciales no sólo «según la Ley de 8 de diciembre de 1970, número 996, sobre protección civil», sino también para otras exigencias de carácter extraordinario o urgente o de carácter equitativo con relación a las necesidades de los entes asistenciales en el Friuli-Venezia-Giulia y en otras regiones». Es evidente que la precisión final no tiene ninguna justificación de derecho positivo; sin embargo, ha sido dictada presumiendo la existencia (más o menos implícita en el sistema) de una cláusula general de reserva en favor del Estado, cuya peligrosidad es evidente. Bien es cierto que la reciente catástrofe sísmica ocurrida en el Friuli nos ha demostrado la utilidad de las intervenciones estatales, en cuanto que proceden de órganos que tienen mayor disponibilidad de los medios y fuerzas necesarios. Pero en todo caso es indiscutible que, en un ordenamiento que no reconoce a la necesidad el rango de fuente de derecho, una materia tan delicada como la del reparto de competencias entre el Estado y las regiones no debe quedar confiada a las interpretaciones improvisadas que determinadas ocasiones políticas pueden aconsejar a las autoridades centrales, y especialmente a las burocráticas.

Se puede discutir si la citada afirmación constituye ya de por sí una lesión de competencia impugnabile, o bien (como parece más probable) representa sólo una amenaza genérica susceptible de traducirse más tarde en una auténtica lesión. En todo caso, esa afirmación lleva a aconsejar a los órganos de la región una atenta vigilancia para prevenir y rechazar los intentos que eventualmente pueda haber por parte de los órganos estatales—en un futuro más o menos próximo—por hacer valer de hecho la reserva mencionada. Pero, según lo que hemos dicho antes, en ese caso la situación de la región no habría de diferenciarse demasiado de la que que tienen otras regiones en contexto análogo, y en particular las de derecho común, y no podrían ser distintos los instrumentos de reacción y los argumentos que utilizara en defensa de los mismos.

El Friuli-Venezia-Giulia es la última región de autonomía especial que se ha constituido, y no es la primera de las de autonomía común (como paradójicamente se había dicho en su momento), sino que parece destinada a convertirse (también se podría decir que paradójica-

mente) en determinados aspectos en una más, si no en la última, de las regiones ordinarias. También en otros aspectos han cedido sus líneas de resistencia y defensa de su especial situación constitucional. Y así, como si verdaderamente fuera la última de las regiones, se ha tenido que someter ella también a una previsión análoga a la que establece el artículo 17 de la c.d., ley financiera regional, ya que el artículo 43 declara explícitamente que también de cara a la Región Friuli-Venezia-Giulia «corresponde al Estado la función de dirigir y coordinar las actividades administrativas de la región que afecten a necesidades de carácter unitario, incluso con respecto a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos que se deriven de las obligaciones internacionales». Situada entre las disposiciones finales del decreto, esta disposición realmente no dice mucho sobre la amplitud del radio de operatividad que se le ha querido asignar. Si bien por un lado parecería difícil justificar un nuevo y posterior recorte de una transferencia de funciones que—en cuanto a las que ya correspondían a la región—parecía ya completa y omnicomprensiva (salvo las excepciones explicitadas en su momento), por otro lado no es fácil comprender por qué tiene que haber una diferencia de disciplina entre materia y materia; tanto es así, que el decreto objeto de análisis contempla tanto materias adjudicadas a las regiones en forma de competencia primaria (obras públicas de interés regional, turismo e industria hotelera, transportes de interés regional, museos y bibliotecas de interés local y regional; art. 4.º Est.) como materias de competencia concurrente o repartida (higiene y sanidad, asistencia sanitaria y hospitalaria, formación artesana y profesional, policía local, asistencia y beneficencia; art. 5.º Est.). Pasando al terreno político, tal vez podamos pensar que la innovación es el precio que la región ha tenido que pagar, no tanto por la nueva transferencia de competencias, sino más bien por la introducción de una serie de cláusulas eximentes que han acabado con ciertos mecanismos pertenecientes al viejo instrumental de la coordinación a nivel administrativo entre Estado y regiones.

Y, efectivamente, no se puede negar la importancia positiva de disposiciones como aquellas que han redefinido los servicios públicos de transporte de interés regional (cfr. el título VI del decreto), que han suprimido el Comité Regional para la coordinación de transportes, así como la opinión del Ministerio competente o del inspector del departamento correspondiente, tanto a la hora de determinar las tarifas del servicio como a la hora de establecer las disposiciones necesarias para garantizar la regularidad y seguridad de los propios servicios. Hay que acoger también con satisfacción las numerosas innovaciones realizadas en el sector del turismo y de la industria hotelera, que han eliminado la posibilidad de que la Administración Central interfiriera puntualmente en la actividad de los organismos regionales, como las opiniones a la hora de aprobar o revocar las estaciones de parada o de aprobar el reglamento del personal de los entes provinciales para

el turismo, o bien el acuerdo obligatorio del Ministerio competente, al dar medidas en materia de clasificación y de tarifas hoteleras y de ubicación de los inmuebles dedicados a hoteles (título VII. Y, finalmente, es coherente con las orientaciones legislativas más recientes la derogación del sistema de «ayuda» por parte de la región a los órganos de consulta y a los órganos periféricos del Estado (art. 11, último párrafo).

La Administración regional debería, por lo tanto, poder actuar de forma más ágil, sin el peso y las dificultades legales que supone la obligación de encontrar esa conexión a nivel administrativo con las oficinas del Estado, que sería oportuno sustituir por contactos de colaboración a nivel de órganos políticos, de cara a lograr una auténtica concertación programática en la dirección y coordinación. La praxis anterior de las administraciones paralelas parece por otra parte destinada a desaparecer, teniendo en cuenta la transferencia a la región de las oficinas periféricas del Ministerio de Sanidad (art. 11), de la dirección compartimental de la motorización civil y de los transportes en concesión (excluidos los centros de pruebas; art. 14), de la oficina regional para las obras públicas y las oficinas del Genio civil (excluyendo las secciones o servicios a quienes están confiadas las funciones que siguen siendo de competencia estatal; art. 22). Queda sin embargo la nota discordante del artículo 19 (por el cual el distrito minero de Trieste encuadrado en la administración estatal depende también funcionalmente de la Administración regional por cuanto que se refiere al ejercicio de las competencias que se le demandan a ésta), que contradice evidentemente uno de los principios enunciados en el artículo 1.º de la Ley de 22 de julio de 1975, número 382. Y quedan las habituales cláusulas de reserva a los órganos del Estado en materia de defensa nacional, de protección civil, de seguridad pública y policía judicial, a las que se añaden las relativas a las funciones de policía marítima y portuaria, la seguridad de las instalaciones y de las condiciones de trabajo marítimo y portuario, y (a través de una previsión que también contradice los principios enunciados por la Ley número 382) «otras competencias que, aun siendo ejercidas en relación a las actividades de que habla el presente decreto, se refieren a materias no incluidas en los artículos 4.º y 5.º del estatuto especial» (arts. 15 y 38).

Pero más perplejidad aún provocan las normas para el mando y el encuadramiento en la región del personal del Estado orgánicamente asignado a las oficinas estatales transferidas, y más aún las normas relativas a la transferencia a la región del personal de función o con contrato de trabajo por tiempo indefinido en servicio en las sedes periféricas de los entes, recogidas en el artículo 2 DPR, de 15 de enero de 1972, número 10 (INAPLI, ENALC, INIASA). A propósito de este tema, antes de los dolorosos acontecimientos ocurridos en Friuli, algunos comentaristas habían dicho que de hecho este tema provocaría casi un terremoto dentro de la Administración regional. Y realmente no es

fácil comprender cómo la región va a poder ordenar y organizar lógicamente sus oficinas ante este nuevo, masivo traslado de personal, destinado entre otras cosas a encuadrarse en sectores donde ya la Administración se ha dado su propia y completa organización burocrática.

Al llegar a este punto, si queremos expresar un primer juicio de síntesis en base a esta parte del análisis en que estamos comprometidos, no podemos dejar de señalar que, siguiendo literalmente las normas de actuación adoptadas por el Gobierno, la situación de la región Friuli-Venezia-Giulia sólo justifica el tratamiento especial que se le da si se tiene en cuenta la gran cantidad de materias que se le atribuyen en relación a su tamaño, más reducido que el de las regiones de derecho común. Por lo tanto sigue siendo la inicial decisión estatutaria la que marca y califica su categoría en base a las listas que establecen los artículos 4-7 de la carta de autonomía. Sin embargo, por un lado, la mera equiparación que ahora se ha dispuesto respecto a la disciplina de los entes regionales ordinarios y, por otro lado, la falta de una transformación de las normas de actuación referentes a materias no afectadas por los decretos delegados de enero de 1972, contribuyen a crear la imagen de un ordenamiento diferenciado al que poco tienen que envidiar los ordenamientos regionales comunes. La total regionalización de las funciones relativas a las Cámaras de Comercio y el pase desde el Comisariado (general) del Gobierno a la región de las competencias relativas al EZIT (Ente para la Zona Industrial de Trieste) no han resultado desde luego satisfactorios, teniendo en cuenta además que son los únicos que se han establecido en el sector de la industria y el comercio (art. 20). La situación de la construcción popular no puede considerarse definitivamente aclarada, ya que la anulación de la remisión a la necesidad de ulteriores normas de actuación (recogidas en el tercer párrafo del artículo 27 del DPR de 26 de agosto de 1965, número 1116, artículo 24) no añade nada, por lo que parece, a las competencias de la región más allá de lo que resulta de un anterior decreto de actuación estatutaria y de las competencias que en este campo corresponden a todas las regiones según el DPR de 30 de diciembre de 1972, número 1036; y es de todos conocido que una sentencia reciente del Tribunal constitucional ha limitado estas últimas a la programación y realización de las obras públicas de interés regional propias de la construcción residencial (sentencia 8, de 17 de julio de 1975, número 221, en esta *Rivista* 1975, 1217 y sig., con nota de Paladin). A menos que no se pretenda considerar que la disposición hoy derogada ya había sido inutilizada en su momento por los decretos de ejecución de la ley de reforma de la vivienda, con lo que se hubiera perfeccionado una operación de transferencia de funciones, que podría reconducirse al artículo 22 del DPR número 116, de cuya amplitud podía dar fe la legislación regional promulgada en su tiempo. Pero entonces el artículo 24 del presente decreto tendría una importancia meramente formal, y no añadiría nada fundamental a una situación ya consolidada.

Modesto en cuanto a la transferencia de las funciones, el texto normativo que se analiza presenta las novedades más interesantes en el título XIII relativo al control sobre los actos de la Administración regional y sobre los entes delegados por ésta. De estas novedades los puntos más destacables son al menos tres: la institución en Trieste de una sección regional del Tribunal de cuentas, la adjudicación a una oficina destacada en Udine del propio Tribunal del control sobre los actos de los asesores regionales que tengan sede en Udine o de los órganos que dependan de esa oficina y, por último, la previsión de un control sólo posterior para todos los capítulos de gasto de la región o de los entes locales delegados adoptados en ejecución de medidas ya sometidas al control preventivo, y para los capítulos de gasto con la asunción al tiempo del compromiso de que el importe sea inferior a los límites indicados por el artículo 18 TURD de 12 de julio de 1934, número 1214.

Las ventajas que de esta normativa se derivan a la región no son indudablemente despreciables. Aunque, por un lado, señalan una cierta tendencia al desmembramiento de la Administración regional (pero a ese respecto parecen mucho más peligrosas las recientes medidas adoptadas como consecuencia del seísmo de primavera), tendrían que propiciar una mayor agilidad de los procedimientos de prestaciones y un recurso mayor a la delegación de funciones a los entes locales, que se decía que estaba obstaculizada por esa norma estatutaria que impone el control del Tribunal de cuentas sobre los actos de los entes delegados (cfr. Berzanti, *L'azione amministrativa regionale nella prima esperienza della Regione Friuli-Venezia-Giulia*, en «Foro amm.», 1967, III, pp. 302 y siguientes). En esa perspectiva se puede incluso decir que en alguna medida la innovación es de las que —como otras anteriores— colman en parte la desventaja de la región Friuli-Venezia-Giulia respecto a las regiones de derecho común, que utilizan un control menos formal y (tal vez) fiscal de los órganos instituidos en actuación del artículo 125 Const.

En consecuencia, también en este sentido esas ventajas que por otro lado son indiscutibles parecen perder consistencia cuando se comparan con los datos característicos de las regiones instituidas a partir de 1970, de forma que la definición de especialidad de la región Friuli-Venezia-Giulia pasa a ser más problemática, sobre todo si se mantiene la opinión tradicional que identifica la especialidad con un poder más consistente y, por lo tanto, con una mayor libertad de acción. El juicio no varía si nos fijamos en el artículo 29 del decreto, en materia de hacienda y patrimonio, que vuelve a limitarse a llenar —en cuanto a hacienda— una laguna de la situación normativa anterior (ver Paladin, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia-Giulia*, Udine, 1969, pp. 172 y siguientes) desarrollando fundamentalmente una indicación de la Constitución (art. 119, cuarto párrafo) más que del Estatuto especial y —en cuanto al patrimonio no disponible— completa la lista de los bienes relativos, incluyendo en ella «los edificios destinados a sedes de oficinas regionales, con sus muebles, y los demás bienes destinados a servicio público regional».

No queda nada más por recordar, tienen la palabra ahora las autoridades regionales, a las que corresponde utilizar este montón de competencias nuevas. La situación social y económica de la región no es hoy, desde luego, de las mejores, y existe el riesgo de que los problemas derivados del terremoto se conviertan en los datos realmente calificadores de la especialidad de su ordenamiento. Esto no sería lo más adecuado, pues responde a un azar de la naturaleza. Pero indudablemente el tema del post-terremoto acabará por imponer—en el mejor de los casos— a la región una reivindicación consciente de sus competencias. Por un lado, esa decisión podría llevar a un replanteamiento de algunas transferencias de funciones anteriores, como las referentes a la industria y al comercio, a la ordenación del crédito, la cooperación, las actividades marítimas (y de pesca, aunque éstas no estén indicadas en las listas estatutarias) y el trabajo. Por otro lado, una mayor atención a este tipo de problemas tendría que aconsejar necesariamente una mayor utilización de determinadas competencias: piénsese por ejemplo que hasta ahora no se ha utilizado la ley para la aplicación de las directrices comunitarias en agricultura, cuyo retraso reduce (o por lo menos reducía antes del seísmo de primavera) la credibilidad de la oposición mantenida por la región en su momento contra el viejo proyecto de ley Natali.

Si cuanto se ha dicho tiene un fundamento de verdad, no está fuera de lugar concluir que, aunque sea inminente la llegada de su tercer lustro, la región Friuli-Venezia-Gulia no ha cerrado por ahora lo que podíamos llamar su fase de creación. No hay que olvidar, por otra parte, la inminencia de la definición parlamentaria sobre las cuestiones relativas a la aplicación y ratificación del Tratado de Osimo hace urgente también la necesidad de una normativa de protección de la minoría eslovena, hasta ahora apartada por estar pendiente a nivel internacional el problema de Trieste. Y este es también un tema que amenaza con afectar a la caracterización de la autonomía diferenciada de la región: es más, no hay que excluir la posibilidad de que éste permita o incluso exija recurrir a normas de actuación estatutaria.

Desde luego no faltará quien diga que el tema tal y como lo hemos tratado hasta ahora peca de poco generoso para con una región que al menos hasta hace pocos meses se colocaba entre los ejemplos mejores del regionalismo italiano. Pero quien está escribiendo esto está convencido de que la doctrina, o mejor dicho ese elemento social que suele definirse como doctrina, faltaría a su tarea si no diese muestra ante todo de franqueza, es más, de una franqueza provocadora. Con frecuencia—a pesar de lo que piense la burocracia— el peor enemigo de las instituciones es la *routine*, y hoy también puede ser rutinaria cualquier actitud de desconfianza o de renuncia de las competencias de las que se es titular.





