

LAS REGIONES ITALIANAS A FINALES DE LOS AÑOS SETENTA *

Por DOMENICO SORACE

1. Hablar sobre la situación actual de las regiones en Italia exige recorrer las etapas de un proceso cuya fecha inicial puede fijarse en el año 1970.

En efecto, como es conocido, las regiones con estatuto ordinario institucionalizadas por la Constitución de 1948 no existieron o estuvieron en vías de nacer durante más de veintiocho años, hasta que se constituyeron sus órganos y se dictaron las demás normas indispensables para su funcionamiento.

Antes de 1970 tuvo lugar la experiencia de las regiones con Estatuto Especial que, sin embargo, no son objeto aquí de una atención específica. De otro lado, y una vez que las regiones ordinarias empezaron a funcionar, se vio que tenían muchos problemas comunes y se manifestó una tendencia a atenuar las características diferenciales de las primeras.

2. En el proceso regional un lugar importante lo ocupa la Ley número 281, del 16 de mayo de 1970, conocida como «ley financiera».

* En *Le Regioni*, núm. 4, Milano, 1979.

pero que contiene también importantísimas disposiciones de otro género.

En cuanto al aspecto del que toma el nombre, la ley debía ser un desarrollo del artículo 119 de la Constitución, que exigía que se establecieran por ley las formas y los límites de la autonomía financiera regional, coordinándola con la hacienda del Estado, de las provincias y de los municipios. El propio artículo 119 preveía que se atribuyeran a las regiones «tributos propios» y cuotas de «tributos estatales» en relación con sus necesidades «para atender a objetivos determinados y, en particular, para valorizar el Mediodía y las Islas, el Estado asigna por ley a las distintas regiones contribuciones especiales».

En efecto, la ley financiera prevé la existencia de tributos propios en las regiones, aunque en cuantías bastante modestas, y crea, con cuotas de tributos estatales, un fondo nacional (art. 8) que han de repartirse las regiones según criterios fijados por la propia ley, de acuerdo, entre otros aspectos, con la diversidad de condiciones económicas. La ley precisa además (art. 12) que las «contribuciones especiales» deberán tener «carácter adicional» respecto de los gastos directos o indirectamente efectuados por el Estado con carácter de generalidad en todo su territorio, añadiendo que las asignaciones habrán de ser hechas mediante «leyes específicas» relacionadas con las indicaciones del programa económico nacional y con los eventuales programas de desarrollo regional, con una especial referencia a la valoración del Mediodía».

Pero la Ley número 281, en su artículo 9, crea además, al margen de las previsiones del artículo 119 de la Constitución, un «fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo» adscrito a la previsión de gastos del Ministerio de Presupuestos y de Programación Económica. La cuantía del fondo debería ser determinada para cada quinquenio por la ley que apruebe el programa económico nacional y por la cuota anual de la ley del presupuesto.

Para el reparto entre las regiones se deberían seguir las indicaciones del programa económico nacional sobre la base de los criterios anualmente determinados por el Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE), con una especial referencia a las exigencias de desarrollo del Mediodía.

Para valorar el sentido de este sistema financiero hay que tener en cuenta que el conjunto de la cuantía de los tributos propios y de las asignaciones del fondo nacional formado por cuotas de tributos estatales (a las que se refiere el artículo 8) queda establecido en medida suficiente para cubrir únicamente los gastos de funcionamiento institucional de las regiones, mientras que los gastos de actuación, aunque no se deriven de nuevas iniciativas, sólo podrán cubrirse con asignaciones del «fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo» (a los que se refiere el artículo 9). De otro lado, este último, sólo aparentemente, está ligado a un mecanismo de programación, puesto que, en realidad, no existe un procedimiento prefi-

jado para la programación económica ni nacional ni regional y en la práctica la cuantía del fondo se determina anualmente en el presupuesto.

La relación que la Ley número 281 de 1970 prevé entre las regiones y el Estado en el aspecto financiero está definida por una hacienda casi exclusivamente derivada que excluye la posibilidad de toda decisión inherente a gastos de desarrollo que anteriormente no hayan sido aprobados por el Estado en el marco de sus decisiones programáticas. A falta de éstas, el procedimiento previsto tiene un significativo alcance esencialmente en el plano de la organización interna del ejecutivo estatal. Al hacer depender a las regiones del dinero del Ministerio de Presupuesto y de Programación se tiende a lograr el resultado de reforzar este Ministerio, que es muy débil respecto a los poderosísimos departamentos sectoriales.

De todos modos, las líneas de este sistema financiero pronto se verán profundamente alteradas. En efecto, a las fuentes de financiación previstas por la Ley número 281 de 1970 se añadirán numerosos otros fondos gestionados por los ministerios de sector. Dichos fondos serán repartidos sobre la base de criterios no siempre legislativamente prefijados, aunque ligados a objetivos sectoriales específicos. Además, su gasto tendrá un destino obligatorio, de modo que el presupuesto regional será, más que la expresión contable fundamental de las decisiones del ente, un registro de decisiones tomadas por los distintos ministerios estatales.

Para tener una idea más precisa al respecto, veamos los siguientes datos elaborados sobre la base de los presupuestos de gasto de las regiones de 1976.

3. Hemos dicho que la Ley número 281 de 1970 también tiene importancia en la historia de las regiones por otros aspectos distintos del financiero. En efecto, en ella se fijan, entre otros caminos por vía de una delegación al gobierno, el paso de las funciones administrativas del Estado a las regiones con el fin de permitir el paso a la actuación de estas últimas.

Según el artículo 118 de la Constitución, dichas funciones deberían ser todas aquellas relativas a las materias en las cuales la propia Constitución (art. 117) atribuye una competencia legislativa a las regiones, con la única posible excepción de aquellas de interés exclusivamente local atribuibles a los entes locales menores (y confirma transitoriamente la intangibilidad de las funciones ejercidas por municipios y provincias).

De otro lado, la Ley número 281 de 1970 es muy genérica e imprecisa, si no restrictiva, al determinar el objeto y los principios y criterios directivos de la delegación al gobierno. En efecto, se limita a exigir, bien sea «por sectores orgánicos de materias», la transferencia de las atribuciones de los órganos centrales y periféricos del Estado, previendo únicamente la transferencia de las oficinas periféricas. Además de la amplia posibilidad de delegación permitida por la Constitución

para las funciones no transferidas, cuya posibilidad para lograr una dotación orgánica de funciones administrativas aparece evidente, la Ley número 281 de 1970 hace un uso extremadamente reducido de ella (limitándose a preverla únicamente para las funciones residuales, siempre que no sean prevalecientes, de las oficinas periféricas afectadas por la transferencia).

De otra parte, la ley prevé que en los temas afectados por la transferencia de funciones quede «reservada al Estado» la función de directriz y coordinación de las actividades de las regiones que afecten a exigencias de carácter unitario, también en referencia a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos que se deriven de las obligaciones internacionales.

Se discutió mucho la legitimidad constitucional de la previsión de un tal poder del Estado respecto de las actividades administrativas y regionales. Pero para apoyarlo se utilizó con fuerza el argumento de que su previsión era una condición esencial para poder hacer a favor de las regiones una transferencia de funciones verdaderamente completa y orgánica, que no quedara mutilada por los recortes que de otro modo serían necesarios para garantizar el respeto de los intereses nacionales por parte de la actividad administrativa regional. De tal modo, los decretos delegados mantuvieron la reserva al Estado de dicha función, aunque precisando la titularidad por parte del Consejo de Ministros (al cual se permitía delegar su ejercicio, aunque no de una forma estable, al CIPE «para determinar los criterios operativos en las materias de su competencia», o bien al Presidente del Consejo junto con el Ministro competente cuando se tratara de asuntos específicos).

Pero el resultado de que la reserva de dicha función debería de haber constituido una garantía, no fue realmente logrado por los 11 decretos legislativos, uno para cada uno de los ministerios interesados, dictados en enero de 1972. Las transferencias realizadas por vía de los mismos, integradas por delegaciones de escaso significado, implicaron una atribución de funciones muy incompleta y no orgánica, realizadas sobre la base de una interpretación restrictiva de las materias de competencia regional, así como por una serie de otras argumentaciones que ciertamente no encontraron obstáculos insuperables en las escasas normas de la ley de delegación que hemos señalado.

De otro lado, no habría sido difícil prever que se habría llegado a este resultado a partir de que se escogió la vía de atribuir a ese ejecutivo estatal, cuyos poderes se trataba de poner en discusión, la tarea de decidir las funciones a transferir, sin indicar concretamente los criterios obligatorios que habrían de seguirse en el proceso de delegación y en una situación política que permitió al gobierno anular la eficacia del control que sobre el proceso de delegación habrían podido ejercer las propias regiones, y sobre todo la comisión inter-

parlamentaria para asuntos regionales, cuya intervención en el procedimiento de formación de los decretos de delegación estaba prevista.

De todos modos, el Tribunal Constitucional, al que alguna de las regiones (en desacuerdo con otras que consideraban inoportuno seguir en este terreno la vía del contencioso constitucional) denunciaron la ilegitimidad de los decretos de delegación, avaló lo realizado por el legislador delegado con una serie de sentencias muy criticadas por la doctrina (24 de julio de 1972, números 138-142).

Para completar el cuadro hay también que tener presente que para las regiones meridionales, en cuyo territorio estaba vigente la normativa especial para la «intervención extraordinaria» y operaba la Caja del Mediodía, fueron dictadas normas particulares con la Ley número 853, de 6 de octubre de 1971. La regla de las transferencias de funciones fue aplicada también a las actuaciones extraordinarias anteriormente realizadas por la Caja, pero en relación con su ejecución se establece que deberán ser observadas, además de las normas de la Ley número 853 de 1971 y de las directrices del programa económico regional y de los planes regionales, las indicaciones del CIPE (que parecen ser algo más incisivas que las actuaciones de dirección y coordinación de la Ley número 281 de 1970).

De otro lado se excluye la competencia de las regiones en funciones relativas a los llamados «proyectos especiales de actuaciones orgánicas». En relación con tales proyectos, las regiones tienen únicamente el poder, compartido por otro lado con el Ministro para el Mediodía, de «formulación», pero su aprobación corresponde al CIPE y la elaboración y ejecución técnica están en manos de la Caja para el Mediodía.

Es decir, que las regiones meridionales se encuentran en un estado de inferioridad respecto a las demás en cuanto a la dotación de poderes administrativos, aunque, como compensación, se les permite constituir en el seno del Ministerio del Presupuesto y de la Programación un comité que tiene la tarea de formular propuestas y expresar opiniones sobre todas las cuestiones que el Ministerio, según indica la Ley número 853 de 1971, ha de someter al CIPE.

4. Hay que comprender las líneas orientadoras de la Ley número 281 de 1970 para entender la manera en que ha ido tomando forma el ejercicio de la potestad legislativa de las regiones en su primer periodo de vida. Estaba previsto por una Ley de 1953 (Ley número 62, del 10 de febrero) que la potestad legislativa regional no podía ser ejercida antes de la emanación de «leyes de la República que contuvieran, para cada una de las materias, los principios fundamentales a los que debe atenerse la legislación regional» (art. 19 y las c. d. leyes marco). Pero esta norma fue derogada por el legislador de 1970, evidentemente —y con razón— temeroso de que esto habría podido significar una paralización por tiempo indeterminado de la potestad legislativa regio-

nal, puesto que habría que haber previsto largos plazos para la elaboración de las «leyes marco», que necesariamente habrían debido de ser también leyes de reforma de los sectores interesados.

Así se estableció que el ejercicio de la potestad legislativa regional podría haberse iniciado a partir de la elaboración de los decretos delegados para la transferencia de funciones administrativas que antes hemos citado (o en todo caso en el plazo de dos años). Ante la falta de leyes marco, esta potestad se habría desarrollado dentro de los límites de los principios fundamentales que podrían desprenderse de las leyes vigentes. La legislación de la República debería de adecuarse a las competencias legislativas atribuidas a las regiones dentro del plazo previsto por la aprobación de los decretos delegados.

Dado que esta última norma no entró en vigor, las regiones, una vez promulgados los decretos delegados, pudieron, por tanto, empezar a ejercer su potestad legislativa dentro de los principios fundamentales que se desprendían de la legislación vigente. Muy pronto destacó la singularidad de la situación: en efecto, mientras que la eventual intervención del legislador regional se tendría que corresponder a la necesidad de reformar la legislación vigente, precisamente a los principios que se derivaban de dicha legislación se tenían que atener las nuevas leyes.

Pero de la falta de leyes marco se derivaba también otra grave consecuencia: la enorme ampliación de los poderes del gobierno ligada al control de legitimidad de las leyes regionales. En efecto, por este aspecto, las leyes de las regiones, antes de su entrada en vigor, han de ser conocidas por el gobierno, quien, si considera que superan las competencias de las regiones, las devuelve al Consejo regional, y si éste las confirma por mayoría absoluta, puede requerir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto (art. 127).

A falta de una indicación explícita por parte del legislador estatal de los principios que la región no puede derogar, el gobierno se encontró investido de la función no sólo de hacer respetar los principios, sino, aún más, de elaborarlos sobre la base de la legislación vigente. Y el examen de las observaciones hechas por el gobierno a las leyes regionales en el curso de la primera legislatura demuestra, sin duda, que en muchos casos el gobierno atribuyó la vulneración de principios fundamentales a normas en las cuales era muy discutible encontrar tal carácter.

De otro lado, y por la poca confianza que tienen en el Tribunal Constitucional—sobre todo después de las sentencias sobre los decretos delegados de 1972, que antes hemos recordado—, las regiones prefieren con frecuencia acordar con el gobierno el contenido de sus leyes antes que someterse a la decisión del juez constitucional.

Y en efecto, las sentencias sobre los decretos delegados, aunque no se referían explícitamente al tema de la competencia legislativa regional, desde el momento en que confirmaban las interpretaciones res-

trictivas sobre los temas de competencia legislativa regional puestos en cuestión por la falta de algunas transferencias de funciones administrativas, terminaban indudablemente por ser relevantes también en este sentido.

Hay que añadir, por último, que si el Parlamento, de acuerdo con las previsiones, no consiguió hacer rápidamente las leyes marco, no por ello dejó de intervenir en las materias de competencia regional con leyes que, si bien consideraban a las regiones incluso a veces ampliando sus competencias al margen de las líneas constitucionales, parecían, sin embargo, ignorar a menudo que de su existencia también se derivara una limitación del poder legislativo estatal.

Teniendo en cuenta todo ello, se comprenderá, por tanto, fácilmente por qué se acuñó el término «intersticial» referido a la legislación regional del primer periodo, pues con ello se pretendía indicar su limitadísima función de «tapar los agujeros» dejados por la legislación en lugar de innovar ésta.

5. Pero 1970 (en su segunda mitad) fue también el año en el que los consejos regionales recién elegidos se dedicaron a elaborar los estatutos. De estos textos, en los cuales se puede encontrar el primer intento de traducir orgánicamente en términos normativos muchas de las propuestas de reforma de la administración pública, que habían ido surgiendo poco a poco, especialmente en la última década, basta recordar aquí algunos de sus aspectos (advirtiendo que la referencia genérica al conjunto de los estatutos regionales no presupone una uniformidad de los mismos, sino que simplifica en este caso, en relación con características significativas, que—en medida más o menos acentuada—pueden encontrarse en todos los estatutos una realidad más variada de lo que se suele creer).

Interesa, ante todo, subrayar cómo unánimemente los estatutos retomaban y enfatizan el principio constitucional (art. 118, párrafo 3.^o), según el cual «la región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, a los municipios o a otros entes locales o valiéndose de sus oficios». De otro lado, éstas se plantean el problema de regular esta relación con los entes locales que la Constitución define como «delegación», de tal manera que se armonice con las características particulares de los entes delegatarios: entes dotados de autonomía, que tienen una directa legitimación democrática, que son a menudo considerados por los estatutos como los principales vehículos de la participación popular en la actividad de las regiones.

Aun poniendo en evidencia la falta de adecuación de la situación actual de los entes locales y la necesidad de rápidas reformas en la materia, los estatutos no dudan en excluir un papel de sujeto de administración activa para la región y, por el contrario, prefieren un ente esencialmente destinado a ejercer funciones normativas, de pro-

gramación, de dirección y de control en relación con actividades de administración activa ejercidas por otros.

Y consiguientemente a esta decisión central se encuentra la gran atención que se dedica a la programación. No sólo se afirman principios como aquel en virtud del cual la acción y la organización regional han de inspirarse en el método de la programación, sino que también se trata de ir más allá, tratando de hacer indicaciones sobre las conexiones entre programación nacional y regional, o enunciando las necesarias implicaciones contables de un método de estas características (véanse a este respecto las llamadas a los planes plurianuales de gastos, al presupuesto de Caja o una estructuración de los presupuestos que permita poner en evidencia los costes y los resultados financieros previstos para cada plan o proyecto de la región en relación con los objetivos o con las previsiones plurianuales de gastos).

Pero también están estrechamente ligados con la decisión de fondo antes señalada ciertos tipos nuevos de relación entre los órganos políticos que los estatutos prefiguran. Desde la atribución al consejo no sólo de funciones normativas y de programación, sino también de otras funciones administrativas (en relación con las cuales se establece a veces una cláusula residual a su favor), al que se liga el intento de convertir a la Junta en el órgano ejecutivo en sentido estricto del Consejo, hasta la acentuación del carácter colegial de la Junta, con la consiguiente exclusión de la configuración de los miembros del ejecutivo como órganos externos.

Las novedades en el plano de la organización política vienen acompañadas por las novedades en el plano de la organización burocrática que, indicadas en algunos estatutos, son desarrolladas orgánicamente en las primeras leyes sobre las oficinas y sobre el personal, elaboradas, en los primeros años de la década del setenta, con el interés puesto más en el tipo de funciones prefiguradas para las regiones por los estatutos que en aquellas en que éstas se habrían visto obligadas a desarrollar inmediatamente después de la aprobación de los decretos delegados. En estas leyes, junto a innovaciones de alcance indudablemente más general, algunos aspectos parecen, en efecto, depender especialmente de la concepción de la entidad a la que se refiere.

Eso puede decirse de los intentos de construir una estructura fuertemente «integrada»—que es la que necesita un ente que, teniendo sobre todo que programar, ha de reducir al máximo posible las separaciones sectoriales y, al mismo tiempo, muy «flexible»—, como es posible y oportuno para una estructura no destinada a garantizar de manera estable el suministro de ciertos servicios, sino más bien a constituir sólo una especie de gran «centro direccional» (según la fórmula utilizada por alguna ley). Eso mismo sirve en relación con la manera con que se hace frente y se propone resolver el problema de la organización del trabajo y de la coordinación de las actividades del personal en las estructuras administrativas. Se busca mucho el

trabajo del grupo en el cual la coordinación funcional de las distintas especialidades de sus componentes habría de excluir la necesidad del ejercicio de poderes jerárquicos, y se excluye la existencia de figuras profesionales específicas dedicadas a la actividad de coordinación, que se considera que puede constituir una tarea temporal que se atribuye al personal que posea y mantenga otra cualificación profesional.

6. Ahora bien, después de 1972 la realidad regional es la resultante del impacto entre el tipo de funciones regionales ejercibles en concreto en virtud de la normativa de la Ley número 281 de 1970 y de los consiguientes decretos delegados de 1972, y el modelo de administración regional prefigurado por los estatutos y por las leyes organizativas.

Las regiones se hacen titulares de un conjunto tan poco orgánico de funciones administrativas, que es muy difícil delegarlos orgánicamente a los entes locales (en efecto, en este primer período tienen lugar, a lo sumo, una serie de «delegaciones» de tareas administrativas específicas que son poco más que una utilización de las oficinas y a veces también de las estructuras políticas de los entes locales). De otro lado sin duda no puede ser utilizada para reordenar las modalidades de la actuación pública en función de la delegación a los entes locales.

La organización regional, cuyo cuerpo burocrático está actualmente constituido preferentemente por personal estatal transferido, tiene, por tanto, que ejercer directamente funciones administrativas que exigen numerosas tareas burocráticas y que sólo pueden asumir un sentido orgánico en correlación con las que siguen teniendo los ministerios estatales. La adaptación de la organización real al tradicional modelo sectorializado, más que a los planes de los estatutos, parece inevitable y está fuertemente incentivada por la multiplicación de los fondos sectoriales. De otro lado, el tipo de ejercicio del poder que implica una situación de estas características, y que consiste en una gestión detallada, pero que permite una más fácil apreciación por parte de los beneficiarios, está en consonancia con las anteriores experiencias de la clase política que ha tenido que gobernar las nuevas instituciones en sus primeros años de vida. De tal manera que, aun cuando se respeten las normas estatutarias, su puesta en práctica lleve a un resultado muy distinto del previsto.

La región aparece como una tradicional, aunque extrañamente organizada, administración periférica del Estado, cuyas relaciones con los entes locales, más allá de las afirmaciones rituales, se inspiran, cuando menos, en la desconfianza y la sospecha. Las opiniones que se están generalizando al respecto son severas: lejos de constituir el punto de partida para una renovación de toda la administración pública, las regiones parecen asumir todos los aspectos deteriorados de los modelos que habían dicho que repudiaban, demostrando asimismo la vacuidad de las ideas que estaban en la base de las innovaciones organizativas adoptadas. Y tampoco parece que se pueda contar, para salir de dicha

situación, con la combatividad que las regiones habían demostrado hasta el inicio del ejercicio de las funciones administrativas; además de gestionar las funciones administrativas transferidas (actividad que de otro lado es muy absorbente, especialmente en el primer período de vida de un ente), éstas parecen especialmente empeñadas en hacer más estrechas, sector por sector, las relaciones con las distintas administraciones estatales, con el fin de obtener incrementos de los fondos de sector y para imponer de otro lado, sin grandes dificultades, la presencia de representantes regionales, a menudo junto a representantes de intereses gremiales en órganos consultivos de distinto tipo creados en el seno de los distintos ministerios.

7. Sin embargo, las regiones, o al menos algunas de ellas, no aceptan totalmente este estado de cosas. El problema de la relación con los entes locales especialmente sigue en el centro de atención de algunas regiones que ligan estrechamente el objetivo de delegar en ellos sus propias funciones con el de lograr alguna primera modificación de la incongruente situación del gobierno local.

Muchas leyes regionales tratan de incentivar las agregaciones de municipios utilizando el viejo instrumento del consorcio previsto por el t. u. ley com. y prov. de 1934 con fines muy distintos de los originarios, y tratando de dar forma a la idea de un ente intermedio de dimensiones medias al que se da el nombre de «comprensorio».

Hacia el final de la primera legislatura, forzando los estrechos límites impuestos a su potestad legislativa, algunas regiones aprobaron las primeras leyes orgánicas de actuación pública y de delegación en determinados campos, principalmente en el de los servicios sociales.

De otro lado han sido precisamente las regiones las que en este período han promovido la actividad, en el seno de una institución universitaria, de un grupo de trabajo que terminará con la elaboración de un proyecto articulado de una nueva «ley sobre la administración local», al que seguirá la presentación en el Parlamento de una serie de proyectos de ley elaborados por los partidos.

8. De otro lado también se está moviendo algo en el terreno del Estado. La anormal actividad de control del gobierno sobre las leyes regionales, la actitud de ciertos ministerios, mezcla de puntillosas discusiones sobre las competencias transferidas y de blanduras hacia algunos sectores de la administración regional, una cierta actividad legislativa parlamentaria que parece ignorar la presencia de las regiones, todas estas realidades están unidas a una serie de iniciativas que conducirán a la aprobación de leyes de especial importancia para el futuro del ordenamiento regional.

La iniciativa de mayor alcance que podrá abrir un nuevo capítulo de la historia regional es aquella que se inicia, poco después de la aprobación de los decretos delegados de 1972, con la presentación de un boceto de ley para la reforma de la administración estatal en una

de cuyas partes también se propone una nueva delegación al gobierno con el fin de que pueda completarse la transferencia a las regiones de las funciones administrativas relativas a las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución. Y precisamente esta parte del boceto sacada del resto conseguirá recorrer todo el camino legislativo y se convertirá en la Ley número 382, de 22 de julio de 1975.

La delegación hecha al Gobierno queda esta vez precisada mejor, tanto en el objeto como en los principios y criterios directrices, «la determinación de las materias habrá de realizarse por sectores orgánicos y no en base a las competencias de los ministerios, de los órganos periféricos del Estado o de las demás instituciones públicas—así se establece textualmente—, sino en base a criterios objetivos derivados del pleno significado que éstas tienen y de la más estrecha conexión entre funciones afines, instrumentales y complementarias, de modo que la transferencia habrá de ser completa y terminará por asegurar una gestión sistemática y programada de las atribuciones que constitucionalmente corresponden a las regiones para su territorio y su cuerpo social». También habrán de transferirse las funciones administrativas relativas a la puesta en práctica de las reglamentaciones de la CEE y de sus directrices asumidas por el Estado por vía de ley (se han previsto al respecto las necesarias cautelas para evitar que eventuales inactividades regionales al respecto puedan provocar incumplimientos del estado de las obligaciones comunitarias). La transferencia habrá de afectar también a las funciones ejercidas por entes públicos nacionales o interregionales y no podrán excluirse las funciones que afectan a un territorio que supere las fronteras de una sola región, dado que las regiones están explícitamente autorizadas a establecer acuerdos para constituir oficinas o gestiones comunes, incluso en forma de consorcio, para las actividades y los servicios que interesen a territorios colindantes.

También se valoriza notablemente la delegación de las funciones administrativas a las que, como hemos visto, la Ley número 281 de 1970 había dado muy poco espacio, y en virtud de ella el gobierno se comprometía a delegar todas «las funciones administrativas necesarias para hacer posible el ejercicio orgánico por parte de las regiones de las funciones transferidas o ya delegadas». Además, se aclara que en relación a las materias delegadas, es posible una legislación regional «de organización y de gasto», y se atribuye también a las regiones la potestad de dictar «normas de actuación en el sentido a que se refiere el artículo 117 de la Constitución en dichas materias. También se reconoce explícitamente la facultad de las regiones de delegar a los entes locales menores las funciones obtenidas por vía de delegación, y se les atribuye el control sobre las actuaciones realizadas por los entes locales en el ejercicio de las funciones subdelegadas a ellos al mismo órgano regional competente para ejercitar las funciones propias.

Es por lo tanto evidente el esfuerzo para atenuar al máximo posible las diferencias de régimen jurídico que existen entre las funciones

«propias» de las regiones (es decir, aquellas que son objeto de «transferencia») y las funciones para cuyo ejercicio únicamente están legitimadas en concepto de «delegación».

Además, el legislador de la Ley número 382 de 1975 no sólo se preocupa de los entes locales menores como reflejo de lo que dispone para las regiones, sino que les dedica una atención más directa.

En efecto, se establece que las funciones administrativas de interés exclusivamente local, en las materias de competencia regional, sean sin más atribuidas directamente a las provincias, a los municipios y a las comunidades de montaña, y asimismo se prevé que estas funciones estén acompañadas de todas aquellas que sean necesarias para hacer posible el ejercicio orgánico de las funciones que les han sido atribuidas por norma de la legislación vigente.

Por tanto, el resultado global que se trata de alcanzar en términos de descentralización es en esta ocasión mucho más destacable que el que se consideraba permitido por la Ley número 281 de 1970. Y en efecto, la Ley número 382 de 1975, además de dictar normas en materia de transferencias de oficinas periféricas del Estado, también prevé una delegación específica al gobierno para suprimir oficinas centrales, como consecuencia de la transferencia y de la delegación de funciones.

9. En la delegación conferida al gobierno por la Ley número 382 de 1975 tienen su origen tres decretos legislativos dictados el 25 de julio de 1977: el número 616, que establece la descentralización de funciones; el número 617, que suprime algunas direcciones generales y otras oficinas centrales, y el número 618, que, en relación con los consiguientes movimientos de empleados públicos, crea por orden de la presidencia del Consejo de Ministros funciones únicas de empleados y obreros.

El d. p. r. número 616, para cuya redacción se pudieron utilizar los resultados de los trabajos de una comisión técnica constituida en su mayoría por profesores universitarios, la cual, bajo la presidencia del profesor M. S. Giannini, procedió al análisis de las funciones relacionadas con la descentralización e hizo un conjunto orgánico de propuestas, incluso redactadas en forma de propuestas normativas, parece constituir en conjunto un buen punto de referencia para el reinicio de un correcto proceso de regionalización del Estado.

Es opinión común el que, al menos en lo que se refiere a los servicios sociales y al planeamiento y utilización del territorio, las funciones administrativas de las regiones y de los entes locales constituyen actualmente conjuntos suficientemente complejos y orgánicos. Y dado que ello se ha logrado explicitando también definiciones actualizadas de las materias de competencia regional, hay que esperar que también la potestad legislativa de las regiones pueda lograr mayor amplitud. (Para lo cual no debería ser obstáculo ni siquiera la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el caso de que sea correcta

su más reciente lectura, que en lugar de dirigirse en un sentido prejudicialmente antirregionalista, ha establecido una orientación tendente a adaptarse en este terreno a la interpretación de la constitución hecha por el legislador.)

Interpretando de forma bastante amplia la delegación, incluso en los aspectos que se refieren directamente a los entes locales menores, el d. p. r. número 616 también ha forzado la inercia de aquellas regiones que no habían procedido a descentralizar sus propias funciones, atribuyendo a los entes locales funciones que ya habían sido transferidas a las regiones, especialmente en el campo de los servicios sociales.

De otro lado, y teniendo en cuenta indicaciones procedentes de las mismas leyes regionales a las que antes hemos aludido (y en parte anticipando la ley de reforma sanitaria que fue promulgada el 28 de diciembre de 1978—número 883—, y que entonces estaba en discusión en el Parlamento), el decreto delegado confiere a las regiones significativos poderes para proceder a un reordenamiento del sistema administrativo local (en el cual se introducen nuevas formas organizativas, como son las asociaciones intermunicipales y las unidades sanitarias locales), que si bien en un principio se dirigen a satisfacer las exigencias específicas del campo sociosanitario, que por otro lado es uno de los más importantes de la administración local, presumiblemente tendrá repercusiones de orden más general.

Pero no todas las disposiciones del d. p. r. número 616 de 1977 son inmediatamente eficaces. Con frecuencia, las transferencias y las delegaciones previstas se retrasan a la espera de leyes de reforma en los campos afectados o del cumplimiento de específicos procedimientos administrativos. Pero de otro lado, en dichos casos se establece por norma general que la descentralización será operativa en una determinada fecha para el caso de que las leyes no estén aprobadas o los procedimientos no hayan concluido.

De otra parte, estos retrasos sólo en cierto sentido pueden considerarse concesiones a los intereses contrarios a la descentralización regional. Lo cierto es que en muchos casos la ubicación mecánica a nivel regional o local de funciones anteriormente desarrolladas por la administración estatal resulta muy problemática, sin una previa reconfiguración global de las modalidades y de los objetivos de la actuación pública. De ese modo, el decreto anuncia un buen número de importantes leyes de reforma (algunas de las cuales—y entre ellas la de la asistencia social, de gran importancia también en relación con los muchos problemas surgidos en torno a los entes que actúan en el sector—están ya en el Parlamento).

Habrà que ver si los plazos previstos, muchos de los cuales se cumplen dentro de 1979, serán respetados. Mientras tanto, la reforma sanitaria así lo ha aprobado y también un decreto-ley presentado por el gobierno para prorrogar el plazo en el cual debían de concluir ciertos

procedimientos destinados a determinar las entidades públicas que había que suprimir o transformar en entidades privadas, ha sido la ocasión para llegar, a través de una serie de enmiendas, a la supresión de muchas de ellas (Decreto-ley número 481, de 18 de agosto de 1978, convertido en la Ley número 641, de 24 de octubre de 1978). Con respecto a los plazos recientemente concluidos, se han establecido otros decretos-leyes que prevén prórrogas muy cortas.

Pero el d. p. r. número 616 de 1977 también contiene normas oscuras o contradictorias que fácilmente provocan retrasos en su puesta en práctica, y tampoco han faltado leyes posteriores que hayan entrado en contradicción con el mismo; así como las financiaciones atribuidas a las regiones en relación con la descentralización han sido muy exiguas.

10. De todos modos, y como ya hemos dicho, el d. p. r. número 616 de 1977 ha sido considerado un punto de referencia válido para un relanzamiento del proceso de regionalización del Estado. Y en efecto, el decreto parece dar nueva credibilidad a la perspectiva de una futura y completa cejación por parte de los aparatos estatales de todas aquellas funciones de administración activa que no exigen necesariamente una gestión unificada. Esta perspectiva nuevamente parece estar abierta, aunque quede mucho camino por recorrer, y si bien la cuestión tiene relaciones particulares con el tema que tratamos a continuación en el sector del desarrollo económico.

¿Qué tipo de poderes tendrán las regiones en relación con dichas funciones? Una primera respuesta se puede obtener de la lectura de algunas importantes leyes sucesivas al d. p. r. número 616: de la varias veces citada ley por la que se crea el servicio sanitario nacional, de la Ley número 984, de 27 de diciembre de 1977, relativa a las actuaciones públicas en numerosos sectores de la población agrícola; de la Ley número 457, de 5 de agosto de 1978, que establece normas para la construcción de viviendas. Estas leyes, entre las que de otro lado existen muchas y significativas diferencias, están unidas porque en todas ellas se prevé la creación de un mecanismo de planificación relativo al sector del que cada una de ellas se ocupa. En todos los casos se prevé un plan nacional de sector en cuya formulación participan, de acuerdo con diversas modalidades, representantes de las regiones, y que contiene indicaciones y prescripciones, especialmente en relación al destino de los fondos, que son vinculantes para las regiones. En un caso se prevé que el plan sea aprobado por el Parlamento (reforma sanitaria) y en los demás serán aprobados por el gobierno o el CIPE.

El papel de la región que parece perfilarse en ellos consiste en su participación (y en ocasiones con notable incidencia), como sujeto político representativo de la comunidad regional, en la elaboración de los programas nacionales de sector, a los que sigue una actividad a nivel regional que parece esencialmente dirigida a garantizar que los sujetos operativos (respecto de los cuales ejercerá ante todo la

tarea de repartir los fondos estatales y también, en su caso, de dirección, de control, de soporte técnico) lleven a la práctica las políticas decididas por las entidades de la programación sectorial de sector.

Un modelo de estas características, una vez llevado hasta sus últimas consecuencias en la dirección indicada por el d. p. r. número 616 de 1977, la opción de confiar su administración activa a los entes menores corre el riesgo de convertir a la región en poco más que una especie de entente técnica entre las políticas sectoriales decididas en el centro y la administración local. Riesgo tal vez inevitable mientras la actividad de las regiones sea considerada en el marco de la instrumentación de las distintas políticas sectoriales del Estado. En dicho contexto parece difícil pedir a la región, también ella considerada sectorialmente, algo más que redistribuir las financiaciones estatales entre los entes locales y llevar a cabo en relación a ellas aquellas otras actuaciones necesarias para ser garante respecto del Estado de la realización por parte de los entes locales de las políticas decididas por aquél. Y parece así que la región casi no tiene un papel auténticamente propio, puesto que su función parece reducirse a la de un representante del aparato sectorial estatal frente a los entes locales, o de representante de los entes locales frente al aparato estatal.

11. Por el contrario, se abre una perspectiva distinta si se hace referencia a otras indicaciones contenidas en el mismo d. p. r. número 616 de 1977, o procedentes de otras leyes recientes, y sobre todo si se vuelven a leer ciertas normas de la Constitución que dan un carácter particular a la autonomía de la región, una autonomía que podría ser reconstruida según la concepción «relacional» que se refiere a los plazos en la cual ésta necesariamente ha de conjugarse con la programación.

Destaca ante todo la *ratio*, que parece tener la atribución a las regiones de una potestad legislativa. Aun cuando se esté de acuerdo con la opinión de quienes señalan que, por muchos esfuerzos que se hagan para precisar los términos de la relación existente entre la ley estatal y la regional, el dato más sustancial que se hace evidente seguiría siendo la subordinación de la segunda a la primera, aparece sin embargo muy claro que una región dotada de potestad legislativa es algo sustancialmente distinto a un ente dotado sólo de potestad normativa reglamentaria, aun cuando ésta esté especialmente garantizada.

En efecto, si la fuerza atenuada de su potestad legislativa coloca a la región frente a la ley estatal a un nivel sustancialmente asimilable al de la administración, queda de otro lado el hecho de que su posibilidad de establecer leyes impide de todos modos vincular su actividad si no es por medio de la ley.

A nivel organizativo, ello significa que la región está subordinada al Parlamento (y veremos en qué límites) y no a la administración estatal.

Pero ¿cuál es su relación con el gobierno?

A este respecto, sin duda hay que excluir una relación de subordinación de la región similar a la que tiene la administración estatal, pero, sin embargo, el gobierno juega un papel de «ejecutivo» del Parlamento que, como tal, no puede no afectar también a la administración regional. Al gobierno no se le puede negar el poder; debe hacer valer también en relación a las regiones la directriz política que éste representa, y a tal fin podrá desarrollar todas las acciones de carácter meramente político que considere oportuno. Por el contrario, los únicos actos, aun con esa directriz, pero que tengan carácter específicamente jurídico que el gobierno podrá llevar a cabo, son aquellos que la Constitución prevé en orden al control sobre las leyes regionales.

En este sentido, el gobierno, cuando considere que una ley contradiga los «intereses nacionales» (es decir, contradiga aquello que se considera conforme con los intereses nacionales, de acuerdo con la directriz política marcada por el gobierno), podrá pedir su reexamen al Consejo regional, y en el caso de que éste insista en su decisión, podrá provocar el dictamen final al respecto por parte del Parlamento (art. 127).

De otro lado, este poder de control a posteriori (pero antes de la entrada en vigor de las leyes regionales) parece constituir la válvula de cierre de un sistema que, si bien subordina la ley regional a la estatal, sin embargo, establece también límites al legislador estatal, límites que son difíciles de precisar, pero que sin embargo existen, puesto que le legitiman a establecer únicamente los «principios fundamentales» en las materias de competencia propia de las regiones. Es decir, que las leyes estatales no deberían ser tan minuciosas como para garantizar a priori, mediante el control de legitimidad, que la actividad regional no entre en contradicción con el interés nacional, sino que al contrario deberían dejar a las regiones un espacio de autonomía tan amplio que ni siquiera excluyera la confirmación de dicha hipótesis (y para evitar los males de la misma existe ese sistema de solicitar la opinión y el juicio del Parlamento).

Teniendo en cuenta estos principios constitucionales, en un sistema programado se podría atribuir a las autonomías regionales un papel más creativo.

Una vez dotadas las regiones de todos los poderes necesarios para la realización efectiva de una política económico-social en su territorio (pero la insuficiencia del d. p. r. número 616 de 1977, precisamente en el sector del desarrollo económico es particularmente significativa) se trataría de precisar las modalidades a través de las cuales, con su concurso, pero con la plena responsabilidad del Parlamento y del gobierno nacionales se establecen los objetivos de la programación nacional, la cual, obviamente, hará también indicaciones de objetivos sectoriales que podrán ser posteriormente especificados en relación con las diversas situaciones regionales, mediante esas actuaciones de

dirección y coordinación del gobierno que, si bien figuraban en la Ley número 382 y en el d. p. r. 616/1977, hasta ahora muy pocas veces han sido puestos en práctica (y siempre con contenidos muy discutibles).

Desde el punto de vista financiero, la programación nacional habrá de tener reflejos específicos en los presupuestos plurianuales y anuales que, entre otras cosas, habrán de prever la cuantía de los recursos a transferir a las regiones (obviamente, estableciendo su determinación también en función de los objetivos sectoriales de la programación regional). Naturalmente, no habrá una participación efectiva en la programación nacional por parte de las regiones si éstas no estuvieran presentes también en el procedimiento de elaboración de los principales documentos contables relativos al gasto estatal.

Luego les tocaría a las regiones hacer con la participación de los entes locales menores los programas de desarrollo regional que se traducirían en documentos de gasto y en leyes detalladas. Estas últimas deberían ser elaboradas dentro de los límites de las leyes marco que especifican los objetivos de fondo de la comunidad nacional, pero con la total libertad para adaptarse o separarse de tales directrices que puede ser permitida por la existencia de un control a posteriori sobre las leyes regionales, incluidas las del presupuesto. Dicha autonomía no sólo permitiría a las regiones adoptar las directrices nacionales a las especificidades regionales, sino sobre todo armonizar las directrices relativas a un sector con las que se refieren a otro y tener en cuenta todos los plazos y las condiciones reales de actuación.

De tal manera, la autonomía de las regiones, dotada de un contenido más adecuado a la plena y directa legitimación democrática de estas articulaciones territoriales de la república, podría contribuir útilmente a una mayor eficacia global del sistema, puesto que el nivel regional, nivel no inmediatamente operativo, pero muy próximo a éste, y, sobre todo, en estrecho contacto con el mismo, aparecería francamente apto para traducir las directrices nacionales en programas capaces de tener una visión intersectorial de los problemas y carente de abstracción (en efecto, ciertas dependencias del gasto regional tienen el defecto de la abstracción en el caso de que tenga razón quien las ha incluido entre las causas de los residuos pasivos regionales).

De otro lado, hacia este papel de la región parecen dirigirse ciertas formas de organización política y burocrática señaladas en los estatutos y en las primeras leyes organizativas, de las que antes hemos hablado, formas que la realidad que también hemos descrito ha obligado a cambiar, aunque parece equivocado considerar irreversibles estos cambios.

Los propios estatutos, cuando se ocupaban de la programación, parecían prefigurar un sistema de relaciones de este tipo, y lo mismo parece hacer el d. p. r. número 616 de 1977 en su artículo 11, destinado

a la programación regional y nacional y que, en efecto, incluye una llamada a los estatutos.

Pero en esta dirección parecen sobre todo haberse movido las más recientes leyes en materia de hacienda y contabilidad. La Ley número 356 del 10 de mayo de 1976, sobre haciendas regionales (además de incrementar el fondo del artículo 8 y establecer la cuantía para un trienio del fondo al que se refiere el artículo 9 y que antes, como hemos dicho, se determinaba anualmente), estableció la confluencia de las financiaciones sectoriales en el fondo para los programas regionales de desarrollo previsto por el artículo 9 de la Ley número 281 de 1970, previendo que los fines de las leyes que las regulan quedan salvaguardados en las líneas generales de los programas de desarrollo, y dicha indicación fue respetada por los artículos 126 y 129 del d. p. r. número 616 de 1977.

Existe además la ley-marco sobre contabilidad regional (Ley número 335, de 19 de mayo de 1976), que dicta principios sobre la contabilidad regional conforme a las indicaciones contenidas en algunos estatutos. En ella se afirma el principio de que las cantidades asignadas a las regiones han de figurar en el presupuesto regional sin usos obligatorios (a lo que sin embargo sigue una excepción de significado poco claro al respecto de las asignaciones para la financiación de «posteriores programas de desarrollo»).

Y está sobre todo la más reciente Ley de 5 de agosto de 1978, que, reformando algunas normas de la contabilidad general del Estado, introduce también para el Estado, junto al presupuesto de previsión, el presupuesto de caja, y además del presupuesto anual, el presupuesto plurianual. Esta Ley dispone que se oiga el parecer de las regiones al respecto de los esquemas del presupuesto anual y plurianual del Estado, y también añade que «las regiones, con el concurso de los entes locales territoriales, determinan los objetivos programáticos de sus propios presupuestos plurianuales en referencia a los programas regionales de desarrollo y en armonía con los objetivos programáticos que resulten del presupuesto plurianual del Estado», y concluye que si el gobierno descubre que no se produce la armonización prevista, podrá promover el control posterior por contradicción de intereses en el sentido al que se refiere el cuarto párrafo del artículo 127 de la Constitución.

Por último, y como ejemplo de ley marco para regular un sector particular que tenga la perspectiva indicada, se puede recordar la reciente Ley de 21 de diciembre de 1978 sobre la formación profesional, materia que no debería ser extraña a los problemas de la programación.

12. ¿Qué papel terminarán teniendo las regiones en el sistema institucional italiano? ¿Serán entes de entendimiento técnico entre los aparatos estatales responsables de los programas de sector y los entes locales responsables de su concreta administración activa, o

serán los programadores políticos de la administración local, «en armonía» con las directrices de la programación nacional?

La segunda perspectiva es más probable de lo que hace pocos años podía considerarse, en una época en la que no hubiera parecido creíble ni siquiera atribuir a las regiones el primero de los papeles señalados. Pero, con realismo, hay que considerar que ni el uno ni el otro están muy cerca. Para poder empezar a configurar los dos modelos faltan muchas de las condiciones necesarias para realizarlo.

En lo que se refiere directamente al ordenamiento regional, hay que resolver de manera satisfactoria el problema de la Caja para el Mediodía, y el de sus relaciones con las regiones meridionales que aún están en situación de minoría jurídica (aun después de la Ley número 183, del 2 de mayo de 1976, que regula la intervención extraordinaria para el quinquenio 1976-80, que por otro lado fue modificada en sentido antirregionalista por el Decreto-ley número 383, del 21 de julio de 1976, convertido en la Ley número 480, de 5 de agosto de 1978), y que parece que no consiguen mantener el ritmo marcado por otras regiones.

Si bien la reforma del ordenamiento de los municipios y de las provincias —esencial— está hoy más cerca, y ello es debido también a que se ha empezado a hacer frente (si bien con el sistema constitucionalmente singular de los decretos-leyes anuales) el problema de la hacienda local y algunos entes locales, en general, en ocasión de la creación de los organismos de barrio, han empezado a renovar sus ancianas estructuras organizativas, esta reforma aún no está hecha. Y no se ha iniciado, si no es en los aspectos relativos al personal sobre los que presiona la acción sindical, la igualmente esencial reforma de la organización estatal que se ha hecho aún más dramáticamente urgente, pero también posible, después de la amplia descentralización aún no se ha iniciado seriamente.

Y, asimismo, tampoco se han hecho otras muchas e importantes reformas institucionales.

De otro lado, las formas de organización de los intereses en la sociedad civil sólo están empezando a adaptarse a la forma del estado regional, el cual, de otro lado, desde luego, no es para todos un punto de referencia más deseado que el del estado central.

Pero tal vez, en la marcha de una a otra forma de Estado, hemos llegado ya a un punto de no retorno.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Nos vamos a limitar a dar aquí una síntesis de indicaciones bibliográficas, referidas en particular a lo que se ha escrito recientemente. Para otras referencias, y para la problemática general del derecho regional, se pueden consultar los manuales de PALADIN: *Diritto regionale*, III,

ed. Padua, 1979; y de GIZZI: *Manuale di diritto regionale*, III, ed. Milán, 1976.

1. Para estudiar los acontecimientos históricos del regionalismo italiano anteriores a 1970, se puede ver concretamente ROTELLI: *L'avvento della Regione in Italia*, Milán, 1987; RUFFILLI: *La questione regionale*, Milán, 1971; BASSANINI: *L'attuazione delle Regioni*, Florencia, 1970, además del volumen *Dal regionalismo alla Regioni*, Bolonia, 1973, a cargo de ROTELLI.

Para el período 1970-75, BASSANINI: *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bolonia, 1976. *Le Regioni como assenti o como nasciture?* es el título de un trabajo de Miele en Foro italiano, 1950, I, 907.

Sobre la problemática referente a las regiones de estatuto especial tras la entrada en funcionamiento de las regiones de estatuto ordinario, v. CHELI: *Prospettive attuali nei rapporti tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, en la *Riv. trim. dir. pubblico*, 1971, núm. 2, y otros escritos sobre los problemas regionales.

2. Para una ilustración más completa del sistema financiero regional, véase DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE, ZACCARIA. Note in tema di finanza regionale, en *Riv. trim. dir. pubb.* 1971, 714 y 1291, además de los informes, las comunicaciones y los resultados de las investigaciones preparatorias de la convención de Florencia, 12-13 octubre 1973; *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milán, 1974.

Los datos sobre cuya base se ha elaborado la tabla son los publicados por BUGLIONE e MINGHETTI en *Guida per le autonomie locali* 79, a cargo de Cassese, Roma 1979.

Un balance sobre la forma en que las regiones han gastado los fondos asignados en Barbera, «Indirizzi e procedure de spesa nelle Regioni ordinarie», en *Riv. trim. dir. pubbl.* 1975, 1257.

3. Los defectos de los decretos emanados en base a la delegación incluida en la Ley número 281 de 1970, quedan definidos por BASSANINI: *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema delle autonomie regionali*, en *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni*, a cargo de Calandra y Troccoli.

Sobre la función estatal de dirección y coordinación, cuya conformidad con la Constitución fue afirmada por el Tribunal constitucional en la sentencia del 4 de marzo de 1971, número 39, en *Giur. Cost.* 1971, 182, se puede ver PALADIN: *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materi di competenza regionale*, ivi 189; PASTORI: *La funzione di indirizzo e coordinamento, in Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milán, 1971, 29. Una recopilación de estudios de varios autores sobre el tema, a cargo de la Asociación de Estudios Administrativos de Turín, ha sido publicada recientemente en el Ministerio del Interior, *Contribuciones al estudio de la formación estatal de dirección y coordinación*, Roma, 1978.

Sobre la base de la delegación establecida por el artículo 17 de la Ley número 281 fueron emanados los d. p. r. número 1-6, de 14 de enero de 1972, y número 7-11, del 15 de enero de 1972.

Sobre las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a los decretos legislativos para la transferencia de las funciones administrativas, se pueden ver los comentarios en *Giur. Cost.* 1972, de BARTOLE (843), D'ATENA (2011), GROTTANELLI DE SANTI (2868) y, en *Le Regioni*, 1973, de PALADIN (57 y 90), BASSANINI (71 y 148), A. ROMANO (97), CHELI (119), BARTOLE (168). Pero de especial interés es el trabajo del juez constitucional CRISAFULLI: *L'at-*

tuazione delle regioni di diritto comune e la Corte costituzionale, en Pol. del dir. 1972, 665.

Para una reseña de las decisiones del Tribunal en materia regional en la primera mitad de los años setenta se pueden ver: ZACCARIA: *La Corte costituzionale tra la sent. núm. 39 de 1971 y la sent. núm. 40 de 1972*, además de «Orientamenti recenti di giurisprudenza costituzionale in tema di Regioni» en *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 1029 y 1973, 1966, y TRIMARCHI BANFI: «La giurisprudenza della Corte costituzionale», en *Potere statale e riforma regionale* a cargo de Zannone, Bologna, 1976.

Sobre la situación particular de las regiones meridionales, véase CARRETTI: *Autonomia regionale e intervento straordinario nel mezzogiorno*, Milán, 1974.

4. La singular contradicción de una potestad legislativa vinculada al respeto de los principios de la legislación, que se pretende renovar, ha quedado recogida por ZAGREBELSKI: «Appunti sul significato costituzionale di principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato come limite alla potestà legislativa regionale», en Centro Studi della fondazione Olivetti, *Le Regioni, politica o amministrazione?* Milán, 1973.

Las remisiones gubernativas a leyes regionales en la primera legislatura han sido recogidas todas por el Consejo regional de Toscana, que las ha publicado en cuatro volúmenes con el título *Governo habet rinviato*, Florencia, 1976 y 1977.

Véase en la doctrina BARTOLE: «I rinvii delle leggi regionali», en *Potere statale e riforma regionale*, cit.

Sobre los caracteres de la legislación estatal en este período véase: CAMMELLI: «Il volto delle Regioni nella legislazione statale degli anni 70», en *Potere statale e riforma regionale*, cit., además de los informes como conclusión de una investigación realizada sobre la legislación estatal de importancia regional de 1970 a 1978 por iniciativa de los Consejos de las regiones ordinarias y especiales de las provincias autonómicas presentadas en la Convención de Nápoles del 1-2 diciembre 1978, en *Legislazione nazionale e regioni*, Nápoles 1979 (los informes sobre los estudios preparatorios han sido redactados: para el sector de los problemas institucionales por BARTOLE, para el sector de la agricultura por PASTORI, para el sector del desarrollo económico por RAMPULLA, para el sector de los servicios sociales por SCUDIERO, para el sector del territorio por CAPACCIOLI, SALIMBENI y SORACE, los informes de síntesis han sido presentados por D'ONOFRIO y por BASSANINI).

Del carácter «intersticial» de la primera legislación regional hablan AMATO, CASSESE, CHELI, RODOTÁ, SERRANI: «Materiali per una discussione sullo stato dell'attuazione delle Regioni», en Centro Studi della Fondazione A. Olivetti: *Dalla parte delle Regioni*, Milán, 1975, p. 44.

5. Las Leyes estatales 22 mayo 1971, desde la núm. 338 a la 350, que aprueban los estatutos de las regiones ordinarias, con la única excepción de las relativas a Abruzzo y a Calabria, han sido todas publicadas en un suplemento ordinario en la *G. U.* núm. 148, de 14 de junio de 1971.

Sobre los estatutos en general, además de DE SIERVO: *Gli statuti regionali*, Milán, 1974, véase SERRANI: «Momento costituente e statuti», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 600.

También pueden recordarse los estudios preliminares incluidos en Unione Regionale delle Province Toscane: *Problemi dello Statuto regionale; L'organizzazione politico-costituzionale delle Regioni*, Florencia, 1970.

Sobre aspectos distintos de las disciplinas estatutarias, véanse BERTI: «La parabola regionale dell'idea di partecipazione», en *Le Regioni*, 1974, 1; TUC-CARI: *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Milán, 1974; AMATO: «La programmazione come metodo dell'azione regionale», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 473; DI PASSIO: «Caratteristiche strutturali dell'amministrazione regionale», en *Stato e Regioni*, 1975, 50.

Sobre el tema de la «delegación» de las regiones a los entes locales, véase ampliamente ORSI BATTAGLINI: *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milán, 1974, y anteriormente POTOTSCHNIG: «La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali», en *Foro amm.*, 1971, III, 550 (informe en la Convención de Estudios Regionales de Trieste, 15-18 de abril de 1971), además de ROVERSI-MONACO: *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milán, 1976; COLUCCI, RAMPULLA: «La delega dopo l'istituzione dei comprensori e l'avvio della programmazione regionale», in questa *Rivista*, 1977, p. 681 y ss. Hay que recordar también, sin embargo, las perplejidades manifestadas por GIANNINI desde una intervención en la Convención de Trieste que antes recordábamos: «L'esperienza regionale all'aprile 1971», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 231.

Sobre la organización burocrática de las regiones, además del estudio preliminar de SORACE: *Gli uffici regionali*, en Unione Regionale delle Province Toscane, *Regioni e Organizzazione amministrativa*, Florencia, 1971, véanse las actas de la Convención del ISGRE de Udine, 28-29 de octubre de 1972: *Problemi attuali dell'organizzazione amministrativa regionale*, Milán, 1973; PASTORI: «L'ordinamento del personale regionale», en esta *Rivista*, 1973, 419; CASSESE, ROMEO, CALANDRA: *L'impiego pubblico regionale*, Nápoles, 1974; SORACE: «Politici e burocrati nell'amministrazione locale», en *Democr. e ir.*, 1976, p. 783.

Para ver la situación que se presentaba en 1978, se pueden estudiar los informes sobre varios grupos de regiones que está publicando el Centro de Estudios de la Fundación A. Olivetti: *L'organizzazione e il personale delle Regioni*, Milán, 1979, además del concepto «Organizzazione regionale», de FERRARI, en *Guida per le autonomie locali* 79, cit.

6. Sobre la separación existente entre la realidad que se presenta en las regiones tras la transferencia de las funciones administrativas estatales y los modelos estatutarios, véanse COLUCCI e RAMPULLA: «Esercizio provvisorio delle funzioni trasferite e modelli di amministrazione regionale», en esta *Rivista*, 1973, 493; SERRANI: «Il trasferimento delle funzioni e la legislazione regionale di primo intervento», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1114, además de los informes, las comunicaciones y los estudios preparatorios de la Convención de Milán, 16-17 de mayo de 1975: *Le assemblee e le leggi delle Regioni*, Milán, 1976, y en particular los informes de MOR, LEVI, MORALES y AMATO. De este último véanse también sus duros juicios sobre los estatutos en la presentación al volumen *Dalla parte delle Regioni*, cit.

7. Datos sobre la legislación regional más significativa de finales de la primera legislatura en BASSANINI: *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, citado, 75, que subraya también la importancia de las leyes regionales para la protección del ambiente.

El proyecto elaborado por el grupo de trabajo coordinado por POTOTSCHNIG en el Instituto de Derecho Público de la Universidad de Pavia está publicado en el volumen *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padua, 1977.

Los proyectos de ley de los partidos son analizados en el número 4-5 de 1978 de esta *Rivista* por BERTI, BARTOLE, CUGARRA, SERRANI, POTOTSCHNIG, LEVI, ALLEGRETTI, RAMPULLA, DE SIERVO, SORACE.

Sobre los problemas de la reforma del gobierno local, véase también NIGRO: «La riforma dell'amministrazione locale», en *La riforma dell'amministrazione locale*, Turín, 1978.

8. Sobre los acontecimientos que han llevado a la aprobación de la Ley número 382 de 1975 y su contenido, véase BASSANINI: *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, cit., 199.

Sobre la cuestión de la incidencia del Derecho internacional, con particular referencia al ordenamiento de las Comunidades europeas, sobre los poderes de las regiones, se pueden ver GAJA: «Sulla rilevanza del diritto internazionale circa la delimitazione delle potestà legislative statale e regionale», en *Riv. dir. iter.*, 1969, 323; CONDONELLI: «Le Regioni a statuto ordinario e la competenza statale in materia di rapporti internazionali», en *Regioni, programmazione e comunità europee*, a cargo de la Administración provincial de Siena, 1973, vol. I, 69 y ss., además del recentísimo volumen de CARETTI: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milán, 1979, y el trabajo de STROZZI: «Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: le soluzioni del D. P. R. 616», en esta *Rivista*, 1978, 924.

9. El informe de la «Comisión Giannini» está publicado en el volumen *Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale, Relazione*, Bologna, 1977.

Sobre el D. P. R. núm. 616 está en vías de publicación un comentario al que han contribuido numerosos autores, a cargo de CAPACCIOLI y SATTA.

A él han sido dedicados el núm. 6 de 1977 de esta *Rivista*, que incluye aportaciones de PASTORI, MOR, POTOTSCHNIG, BARTOLE, DOMENICHELLI, MORBIDELLI y también, más importante, la *Guida per le autonomie locali* 78, a cargo de CASSESE, además de AA. VV.: *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bolonia, 1978, a cargo de BARRERA y BASSANINI.

La interpretación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la que se refiere es la propuesta por BASSANINI en *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale, Bilancio di vent'anni di attività* (actas de la Convención de Parma del 27-30 de mayo de 1976), a cargo de OCCHIOCUPO, acompañándola a la lectura del informe de BERTI.

Para la jurisprudencia más reciente puede verse la obra de TOST: *Corte costituzionale e Regioni della Guida per le autonomie locali del 79*, cit.

10. Los primeros comentarios a las leyes 984 de 1977, 457 de 1978 y al proyecto de ley sobre la reforma sanitaria pueden encontrarse en los trabajos «Agricoltura», de GRAZIANI; «Edilizia», de DOMENICHELLI; «Sanità», de MARTINO, de la *Guida per le autonomie locali* 79, cit., donde también se pueden ver los trabajos «Programmazione», de CRESTI. De DOMENICHELLI véase también «Stato e Regioni nel piano decennale per l'edilizia residenziale», en esta *Rivista*, 1978, 1147.

11. Sobre una concepción de tipo «relacional» de la autonomía regional y local habla PASTORI: «La terza fase dell'ordinamento regionale: trasferimenti e riforme nel d. P.R. n. 616», en el ya recordado núm. 6 de 1977 de esta *Rivista*, 1217.

Sobre los caracteres de la potestad legislativa regional, véase PALADIN: *Diritto regionale*, cit., 60.

Noticias y comentarios sobre la forma en que hasta ahora ha sido ejercida la función de dirección y coordinación en TRIMARCHI BANFI: «L'indirizzo e il coordinamento; una funzione bonne a tout faire», en *Guida per le autonomie locali* 79, cit.

Sobre la nueva disciplina general de la contabilidad regional y sobre las consiguientes leyes regionales están las actas de dos reuniones de estudio publicadas en *Quaderno Formez*, núm. 15: «La nuova disciplina del bilancio e della contabilità regionale», Nápoles, 1977, y *Quaderno Formez*, número 21: «Le nuove normative regionali di contabilità», Nápoles, 1978.

Sobre las disposiciones de carácter financiero del d. P. R. núm. 616 véanse, en el comentario de BARRERA y BASSANINI ya recordado, los comentarios de BRANCASI y CARLI. De este último también se puede ver «La finanza regionale dopo il d. P. R. 616 y le nuove norme di contabilità dello Stato», en esta *Rivista*, 1979, 39 y ss. Sobre el mismo tema véase también GIARDA: «Entrate», en *Guida per le autonomie locali* 79, cit.

Sobre la ley de 5 de agosto de 1978, núm. 468, véase DE IOANNA y MONORCHIO: «Le nuove procedure di contabilità e il bilancio dello Stato», en *Democrazia e Diritto*, 1978, 478.

12. Sobre el papel de las regiones en la disciplina de la intervención extraordinaria en el Mediodía, introducida por la Ley núm. 183 de 1976, véanse las observaciones de CARETTI: «Stato e Regioni nella nuova legge per il Mezzogiorno», en esta *Rivista*, 1976, 753.

Los decretos-leyes en materia de hacienda local son el núm. 2, de 17 de enero de 1977; el núm. 946, de 29 de diciembre de 1977; el núm. 702, de 10 de noviembre de 1978, respectivamente convertidos, aunque con importantes modificaciones, en las leyes de 17 de mayo de 1977, núm. 62; 27 de febrero de 1978, núm. 43; 8 de enero de 1979, núm. 3. A la hacienda local se le dedican también los primeros quince artículos de la ley de 21 de diciembre de 1978, núm. 843, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (que es la «ley financiera» prevista por el artículo 11 de la nueva disciplina de la contabilidad estatal, dictada por la citada ley núm. 468 de 1978).

El artículo 4 del último decreto-ley, modificado por la ley de conversión, requiere que las provincias, los municipios y sus consorcios deliberen, antes del 30 de junio de 1979, «el plan general de reorganización de las oficinas y de los servicios para garantizar, con las nuevas estructuras, la máxima eficacia y productividad de gestión».

La ley sobre los consejos de barrio (o de «circunscripción», según la denominación legal) es la núm. 278, de 8 de abril de 1976, pero para hacerse una idea más concreta del fenómeno es necesario ver algún reglamento municipal.