

EL PAPEL DE LAS AUTONOMIAS ESPECIALES EN EL ORDENAMIENTO REGIONAL ITALIANO, CON PARTICULAR REFERENCIA A LA POTESTAD LEGISLATIVA PRIMARIA *

Por SERGIO BARTOLE

1. El tema de este Congreso nos invita a volver a meditar sobre el papel de las autonomías especiales en el ordenamiento regional italiano, con especial referencia a la potestad legislativa primaria. Formulado de esta manera, la invitación corre el riesgo de retrotraer el debate a años atrás, constriñéndonos a recoger y desarrollar argumentaciones y conceptos ciertamente inadecuados a la situación histórica presente, pero también sustancialmente restrictivos del significado de la creación de las regiones y en particular de las de estatuto especial.

En efecto, de forma distinta a la actual, la doctrina regionalista más antigua solía centrar el rasgo caracterizador de los nuevos entes regionales en la atribución a los mismos de «una potestad legislativa idéntica a la estatal» (Virga). De aquí la necesidad de distinguir las

* En el volumen *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria*, Atti del Convegno di studi giuridici a cura della Regione Valle d'Aosta-Saint-Pierre (2-14 de mayo de 1978), CEDAM, Padova.

regiones ordinarias de aquellas especiales en base a la atribución a éstas últimas de la potestad legislativa primaria o, como también se definía en el caso de Sicilia, exclusiva.

Dicha orientación era, e indudablemente es, parcialmente verdadera, lo que justifica la sugerencia de los organizadores. Pero nos expone al peligro de olvidar que la autonomía regional tiene un significado más amplio, expresa «una condición de relativa independencia a la que corresponde una esfera de autodeterminación que no es libremente avocable por parte del Estado» (Paladin).

La potestad legislativa, nos dicen los comentaristas más recientes, es uno de los elementos componentes de la situación constitucional de las regiones, que no puede ser comprendida nunca en su totalidad si no tenemos en cuenta también otros aspectos. Reunidos todos ellos, conducen a considerar a las regiones como entes de gobierno propios y verdaderos, representativos de determinadas comunidades territoriales y responsables, al menos dentro del ámbito y quizá más allá del ámbito de las materias de su respectiva competencia, del desarrollo social de las comunidades mismas.

La limitación de la perspectiva asumida ha sido, a fin de cuentas, la razón principal de una inadecuada consideración de las causas efectivas de la comprensión de la autonomía regional y de la misma potestad legislativa que ha caracterizado, al menos hasta el III Congreso de Estudios Jurídicos sobre la Región de Cagliari de 1959, la situación de la doctrina regionalista. Mientras se insistía sobre la peculiaridad de la potestad legislativa y de la potestad legislativa primaria en particular, no se caía en la cuenta de que más allá de la incidencia directa o indirecta de los límites propios de la misma potestad, los condicionantes reales y determinantes eran aquellos que se manifestaban en el terreno de las actividades administrativas y de aquí se reflejaban en la producción legislativa de las regiones. La técnica del recorte de las materias (Bassanini) con la ruptura conexa de la dislocación de las competencias administrativas entre regiones y Estado, bloqueaba la expansión de las potestades legislativas, privándolas del suficiente control de los sectores materiales que únicamente hubiera permitido a una legislación orgánica y reformadora el reemplazar a la legislación de gastos y de carácter fragmentario a la que en aquellos años estaban condenadas las regiones.

Se podrá decir que, precisamente, la corriente regionalista tradicional suministraba medios correctos de aproximación al tema, anteponiendo las atribuciones legislativas a las administrativas, según una adecuada lectura de la Constitución y de los estatutos, donde lo equivocado era la corriente adoptada por las normas de desarrollo estatutario y luego recibida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de remitir la competencia legislativa al ámbito de la administrativa, antes que delimitar ésta en función de aquélla.

Y, sin embargo, si se quería construir una política del derecho creíble y razonable era necesario partir precisamente del reconocimiento de las tendencias en curso de la autonomía regional, lo cual no se podía lograr exaltando únicamente el plano legislativo.

Por lo demás, la inadecuación de la corriente dirigida a privilegiar el elemento legislativo puede ser medida no sólo mirando a los problemas de corto y medio plazo de aquellos años (y, en parte, de los años presentes), sino también considerando, más en general, el papel de las regiones en el sistema a un plazo más largo como se ha venido precisando siempre.

Agotado el impulso autonomista de la Constituyente, ya sea por su misma indeterminación originaria, que por el deterioro inducido por la evolución de la situación política, el nuevo impulso de la reforma regional ha sido unido en primer lugar a la ejecución de la política de programación y, en época más reciente, a las necesidades del gobierno del territorio y de los servicios sociales (Amato). Ambas perspectivas eran y son correctas para concretar una reforma que no puede justificarse en términos de un mero desarrollo de un precepto constitucional. Pero mientras la primera se ha apagado y debilitado, coincidiendo con la aparición de la crisis del proyecto nacional de programación, la segunda conserva una actualidad más inmediata incluso en relación con las posibilidades que ésta abre de cara a una acción de las regiones que no esté estrechamente condicionada a una revitalización de la iniciativa estatal (Pototschnig).

En un caso o en otro, no puede configurarse, todavía, una acción regional entendida como correspondiente a las finalidades indicadas que se sostenga únicamente con el recurso al instrumento de la ley regional. Los objetivos de programación del desarrollo o de gobierno del territorio o de los servicios sociales pueden obtenerse adjuntando a las intervenciones normativas ordinarias una acción administrativa paralela de coordinación y de dirección, de control de la observancia de los estándares y de distribución de los recursos que no se concreta ni puede concretarse en una simple ejecución de la ley.

Desorbitar la importancia del plano legislativo en el tema regional significa, a fin de cuentas, recluirse a aquellas posiciones que, por un malentendido respecto al principio de legalidad, han desconocido con demasiada ceguera la importancia política de la acción administrativa.

2. Una valoración correcta de las autonomías especiales parece exigir, por tanto, un análisis que mire más allá del significado asumido en concreto, especialmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por los límites propios de la potestad legislativa primaria y, por consiguiente, de la misma potestad en sí. Ello implica el tener que observar el lugar que le ha sido asignado a las regiones especiales en el ordenamiento con relación a todos los aspectos de su autonomía.

Antes de nada es importante comprobar cómo —también bajo el aspecto procesal— estas regiones han estado implicadas en el proceso de realización de la reforma regional general. La impresión que se obtiene es la de que éstas, al menos en una primera época, hayan asistido casi ajenas al despegue de las autonomías ordinarias, quizá considerándolas irrelevantes, y a la etapa de la fase estatutaria y a la del cumplimiento de las estipulaciones previstas en la llamada Ley de Financiación Regional. Verdaderamente, esta última ley contiene una previsión a la que frecuentemente se habría hecho referencia incluso en interés de las regiones de estatuto especial. La Comisión interregional contemplada en el artículo 13 de la Ley de Financiación se ha convertido, de hecho, en un punto de referencia habitual para la canalización de las relaciones colegiales de las regiones, ya sean ordinarias o especiales, con el Estado, especialmente a la vista del reparto de fondos nacionales destinados a los más diversos objetivos conexos, en su mayoría a la ejecución de programas sectoriales de intervención. Esto ha sucedido hasta el punto de que, una vez más, paralelamente a la crisis de la política de programación, ha aparecido de forma evidente la marginación de la Comisión consultiva interregional creada en el Ministerio de Presupuestos y Planificación por el artículo 9 de la Ley número 48. de 27 de febrero de 1967. Recientemente se ha referido ocasionalmente a éste el artículo 25 de la Ley de Empleo Juvenil, previéndose una consulta por parte del CIPE con el fin de la determinación de los criterios generales de intervención y del reparto de los fondos aportados por la Administración del Estado y las de cada región. Pero de allí a poco, la misma ley para la coordinación de la política industrial, esto es, la ley de reconversión, se ha alineado con la tendencia dominante, imponiendo al nuevo instituto CIPE la adquisición de los dictámenes de la Comisión interregional del artículo 13 de la Ley número 281 sobre las propuestas de consulta de su competencia.

Estos son, sin embargo, hechos más recientes. Mientras, no se puede decir que la importancia de la disposición recordada haya sido rápidamente apreciada. Por lo demás, un acercamiento progresivo se registra entre las regiones ordinarias y regiones especiales en el terreno de los hechos, más allá de cualquier afirmación de principio, en un momento sucesivo a la ejecución del ordenamiento regional general cuando los problemas de las transferencias de funciones, de las conexiones con el presupuesto del Estado y de las consultas parlamentarias de las representaciones regionales hacen evidente la unidad de los intereses en juego. Con los decretos de 1972, las regiones ordinarias obtienen un trato más ventajoso del reservado a las especiales por las normas de desarrollo estatutario, pero los criterios de redacción de los unos son aquellos ya experimentados por las otras, permaneciendo como positiva, por tanto, la circunstancia de que su aplicación en el caso en cuestión consienta la obtención, en el terreno de competencias legislativas concurrentes, de resultados menos deteriorados

que aquellos obtenidos en otras épocas en sectores de competencia legislativa primaria.

Evidentemente las regiones ordinarias se resienten del clima nuevo que acompaña a su creación, ya que, por lo demás, las justificaciones más abiertamente centralizadoras caen en presencia de un fenómeno de descentralización general.

El nivel así obtenido constituye, sin embargo, al mismo tiempo, un índice de la línea más allá de la cual el Estado no parece, aparentemente, dispuesto a andar. Aparte del asunto, de carácter distinto y particular, de la actuación del llamado paquete para el Alto Adige, las normas de desarrollo de los estatutos especiales, emanadas con el intento de colmar el *gap* con las regiones ordinarias, no contendrán nada que innove los decretos de 1972 e incluso dejarán sustancialmente inmutada la situación antecedente en lo relativo a materias no contempladas en dichos decretos por tratarse de competencias exclusivas de las regiones diferenciadas.

Por tanto, en lo que concierne a las funciones administrativas, ni siquiera la nueva situación institucional y política consiente un trato preferencial a las autonomías especiales en las materias que gravitan en la órbita de la potestad legislativa primaria. Parece que la definición de las atribuciones administrativas debe permanecer indiferente a la tipología y a la diversificación de las paralelas atribuciones legislativas.

Es cierto que una tesis análoga la sostienen autores que se cuentan entre los más abiertamente regionalistas (Bassanini), pero en tales casos el argumento se ha utilizado para sostener la exclusión de la técnica de la expropiación de las competencias, que, sin embargo, el Estado continúa practicando.

Las razones para el inicio de una segunda etapa de la reforma regional afectan, por tanto, no sólo a las regiones ordinarias, sino también a las especiales. Pero cuando se inicia el lento y complejo *iter* procedimental que conducirá a la aprobación de la Ley número 382, de 22 de julio de 1975, los entes de autonomía especial obtienen, en primer lugar, que la transferencia de funciones a su favor se efectúe mediante el procedimiento previsto en sus propios estatutos y no en la forma prevista por la ley para las regiones de estatuto ordinario. Posteriormente, poco convencidas de los criterios indicados por el Senado al Gobierno para la adopción de los decretos legislativos de desarrollo estatutario, las regiones especiales obtienen algo que ellas interpretan como un éxito ulterior: la Cámara de Diputados decide suprimir del texto cualquier norma que les pudiera afectar. Esta es la línea que se impondrá también, por ejemplo, en la aprobación de la ley para la disolución y la transferencia de funciones de la Obra Nacional para la Protección de la Maternidad y de la Infancia, y en la

exclusión de la operación que, en época más reciente, ha llevado a la adopción del DPR número 616, de 24 de julio de 1977.

Como últimamente ha sido recordado (Allegretti), esta orientación no expresa necesariamente una posición compartida por la generalidad de la doctrina regionalista. En efecto, no han faltado autores que han indicado la posibilidad de rechazar una concepción exclusiva o monopolista de las competencias de las normas de desarrollo de los estatutos especiales para transferir funciones a las respectivas regiones (Cheli). Quizá la acogida de estas posiciones más abiertas proclives a una utilización general de la disposición transitoria octava de la Constitución, nos habría evitado algunas dificultades del momento presente.

Sin embargo, se ha elegido una vía distinta y no sería conveniente insistir en más recriminaciones. Es mucho más pertinente constatar que, si de esta forma se ha operado un reconocimiento o, mejor, una confirmación de la especialidad de los ordenamientos diferenciados, también se ha inoculado un proceso de distinción de las políticas legislativas concernientes a las regiones ordinarias, por un lado, y a las regiones diferenciadas, por otro, al término del cual se perfila también el riesgo de una marginación de las regiones especiales o bien de una desvalorización de su posición constitucional. Es sintomático de lo anterior la circunstancia de que por segunda vez las regiones especiales han sido llamadas a colmar el margen que las separa de las ordinarias, activando, sobre un frente fragmentario, precisamente aquellos mecanismos de contratación individual que en otras ocasiones se han demostrado inadecuados.

No es quizá casualidad que en el momento crucial de realización de la delegación dispuesta por la Ley número 382, es decir, en el Congreso de Milán, regiones y provincias de autonomía especial hayan previsto la oportunidad de que se dispusiese, para el complemento de la actuación de sus respectivos estatutos y «según un criterio general de uniformidad», mediante los decretos concernientes a las regiones ordinarias, indicando en un orden del día, votado en el Parlamento, el medio para vincular al Gobierno al respecto incluso en lo relativo a los criterios indicados en la ley para el ejercicio de los poderes delegados.

3. Sin embargo, no se puede negar que más allá de las rémoras derivadas de las precedentes y no demasiado felices experiencias aparte de tardíos arrepentimientos, la opción, que he tratado de reconstruir aquí, tiene una cierta coherencia con las indicaciones de los estatutos especiales y presenta caracteres de continuidad con la historia de sus relativas autonomías. Prescindiendo también de los procedimientos relativos al desarrollo estatutario, el ordenamiento y el funcionamiento práctico de las regiones diferenciadas han estado siempre caracterizados por la existencia y activación de mecanismos individuales y directos de comunicación y unión con el Estado.

Desde las disposiciones que autorizan a los presidentes de las Juntas regionales para intervenir en las sesiones del Consejo de Ministros cuando se traten cuestiones que se refieran de forma particular a las regiones a la expresa previsión de procedimientos concursales para la elaboración de programas de desarrollo y desde la fijación acorde de la entidad de la participación regional en la recaudación de los impuestos estatales a la indicación de instrumentos específicos y a propósito de coordinación, los estatutos especiales son riquísimos en sugerencias que confirman dicha tendencia. Sin embargo, las normas de desarrollo estatutario sólo han permanecido fieles a lo anterior en parte, aumentando la red de conexiones, pero desclasando las respectivas relaciones recíprocas desde un nivel exquisitamente político a otro estrictamente burocrático-administrativo.

No obstante, la experiencia práctica se ha vengado en ocasiones de estas distorsiones, como lo demuestran recientes vicisitudes como las de la legislación para la reconstrucción de Friuli tras el terremoto o para la ejecución del tratado de Osimo que han afectado directamente a la región Friuli-Venezia-Giulia, o bien la de la ley en vías de promulgación para el desarrollo del estatuto especial de la región Valle d'Aosta, que prevé por añadidura una Comisión paritaria, a la que obligatoriamente el Gobierno debe consultar para la aprobación de ulteriores decretos delegados previstos para la extensión a dicha región de las disposiciones del DPR número 616. Ello demuestra que, también en ausencia de autorizaciones estatutarias explícitas, la exigencia de una relación directa entre Estado y regiones diferenciadas termina a la larga afirmándose y traduciéndose algunos signos normativos expresos (si bien en ocasiones fragmentarios) en un *trend* institucional de contornos, tal vez inciertos, pero perceptibles dado que está radicado en el funcionamiento concreto de los ordenamientos regionales.

Soluciones como las descritas presentan ciertamente ventajas e inconvenientes. Cuando, en el momento de despegue de las autonomías ordinarias y, precisamente, mirando a la experiencia de las regiones especiales, intenté diseñar un modelo para la ordenación de las relaciones entre Estado y regiones basado en la colaboración, se me imputó desde distintos sectores una especie de ingenua disponibilidad a cerrar los ojos ante las prevaricaciones del Estado que en todo caso se daban por descontado en el terreno de los hechos.

Me parece que hoy aquella hipótesis de trabajo no es refutada tan drásticamente si es verdad que la misma ha surgido y ha sido tomada en consideración concretamente en los estudios para la ejecución de la Ley número 382 (Cammelli). Formulada en los términos ya dichos, con relación a las autonomías diferenciadas, favorece un desplazamiento correcto y puntual hacia los problemas peculiares y específicos de cada región. Sin embargo, al mismo tiempo, puede privar a

estas últimas, es decir, a las regiones especiales, de la ayuda y sostén de lo que pintorescamente ha sido definida como «asociación» de las regiones, cuya historia ha contado ciertamente con momentos de expansión y momentos de recesión, pero está, en todo caso, ligada a la audiencia de dimensiones imprevistas que en ocasiones ha tenido la cuestión regional en el debate político e institucional.

La asociación, se podría objetar, se desarrolla en un plano informal, útil sobre el terreno político, pero difícilmente utilizable en el contexto de mecanismos institucionales. Sin embargo, la experiencia de estos años nos enseña que en el ordenamiento existen puntos de referencia (uno de ellos ya ha sido recordado) que pueden ser utilizados como contrapeso para reforzar la posición de las regiones individualizadas cuando se encuentran en relación directa e inmediata con el Estado.

Una situación análoga a la que ha afectado a la Comisión interregional, prevista por la ley de financiación, exige siempre un aumento de la responsabilidad de la Comisión parlamentaria de asuntos regionales. Para limitarnos únicamente a los datos surgidos del varias veces citado DPR número 616, es útil, por ejemplo, mencionar que el procedimiento previsto para la sustitución de las administraciones regionales que incumpliesen las obligaciones relativas a la ejecución de los compromisos comunitarios implica, ciertamente, la consulta de la región interesada en cada caso, pero también comporta una consulta paralela a la Comisión parlamentaria. Así, aun en el mismo texto, en el artículo 81 se dispone que en el caso de ausencia de acuerdo sobre la localización de obras públicas de interés estatal, el Consejo de Ministros puede proveer en desacuerdo con las previsiones de los instrumentos urbanísticos regionales y locales tras haber oído a la Comisión parlamentaria.

Por lo demás, esta misma orientación se puede encontrar también en otros textos legislativos recientes, asimismo relativos a asuntos que conciernen a varias regiones. En caso de falta de acuerdo con las regiones y provincias autónomas de Trento y Bolzano, dice el primer párrafo del artículo 4 de la conocida ley *quadrifoglio*, el «Consejo de Ministros adopta sus decisiones sobre el plan nacional agrícola-alimentario previo informe a la Comisión parlamentaria de asuntos regionales».

Son ejemplos útiles cuya extensión a las relaciones que más directamente conciernen a las regiones especiales no deberá ser imposible. A fin de cuentas las indicaciones relativas a la Comisión parlamentaria que puedan encontrarse en la normativa constitucional con referencia a las regiones ordinarias no son más ricas que aquellas que se desprenden de las normas de los estatutos especiales que directamente menciona la misma Comisión.

En honor a la verdad hay que reconocer que los mecanismos de conexión expresamente indicados en los estatutos para permitir una orientación correcta de las relaciones entre Estado y regiones afectan principalmente, cuando no exclusivamente, los respectivos órganos ejecutivos supremos.

A propósito de la misma iniciativa regional de leyes estatales, que es de competencia de los Consejos regionales, tanto en el estatuto del Trentino-Alto Adige como el de Friuli-Venezia-Giulia, introducen un correctivo restrictivo de la posibilidad de relaciones directas entre Asambleas legislativas (que ni siquiera la vituperada ley Scelba había recogido) prescribiendo que la presentación de los proyectos regionales sea realizada a través del Gobierno nacional. Y, dado que, por otro lado, el experimento de la iniciativa de leyes estatales no ha encontrado jamás mucha fortuna, puede decirse que en su conjunto las regiones diferenciadas han resultado ausentes sobre el plano parlamentario.

Cierto es que sólo en época reciente las mismas Cámaras se han venido organizando mejor con vistas a las exigencias de un contacto inmediato con instituciones extrañas al aparato del Estado y que operan en el Estado-ordenamiento. Pero también es cierto que sólo con la aparición de las regiones de autonomía ordinaria el problema de la presencia parlamentaria de las autonomías se ha convertido en actualidad incluso por las presiones y a iniciativa de las regiones mismas.

Los resultados de este estado de cosas están ante nuestros ojos. Si es frecuente que las leyes estatales sectoriales —incluso cuando inciden sobre materias de competencia regional— acaban por olvidar o subvalorar las atribuciones de las regiones, es todavía más frecuente el caso de leyes que, aun teniendo en cuenta la nueva realidad regional, no distinguen y diferencian el trato a reservar a las regiones especiales del aplicado en general y, por tanto, con relación específica y prevalente a las regiones ordinarias.

Mi impresión es que esta ponderación más adecuada de las posiciones respectivas y, en particular, de las reglas propias de la potestad legislativa primaria, se plantee parcialmente sólo en el caso de leyes de alcance más amplio, esto es, de aquellas leyes orgánicas que deberían surgir de una elaboración más profunda de la materia y que, por lo demás, son frecuentemente impulsadas por la presión política de las regiones de derecho común.

A este último propósito, es típico el caso de la ley para la aplicación de las directivas comunitarias para la reforma de la agricultura que autoriza a los entes de autonomía especial a proveer mediante leyes propias para hacer frente a las exigencias de los singulares territorios regionales y provinciales o zonas agrícolas. A este respecto, el artículo 2, párrafo segundo, de esta ley hace una referencia expresa a los artículos de los estatutos especiales que contemplan la compe-

tencia de las regiones y provincias diferenciadas en materia de agricultura, consintiendo la «derogación de la disciplina de la presente ley con tal de que en todo caso se respeten los límites establecidos en las mismas directivas comunitarias, así como los de las normas fundamentales de las reformas agrarias y económico-sociales de la República».

4. Análogamente, la disciplina de la intervención extraordinaria en el *Mezzogiorno* durante el quinquenio 1976-1980 impone a las leyes emanadas por las regiones de estatuto especial y por las provincias de Trento y Bolzano la regla de la coordinación con los principios y las normas fundamentales en materia de incentivos a las actividades industriales establecidos por el plan refiriéndose explícitamente a las disposiciones estatutarias que delimitan la competencia en tal materia.

También leyes sectoriales, como aquella con normas integradoras para la defensa de los montes frente a los incendios y aquella otra para la ubicación de centrales nucleares, contienen reservas expresas que mantienen firmes o salvan las atribuciones de las regiones de estatuto especial y de las provincias autónomas. Pero en otras ocasiones, no obstante el carácter primario de la respectiva competencia, los entes especiales son equiparados a las regiones de autonomía ordinaria. Este es el caso de la ley de asociación de productores en el sector zootécnico y de establecimiento del precio de venta de la leche impugnada con éxito ante el Tribunal Constitucional por la provincia de Bolzano o de aquella otra, casi contemporánea, sobre los institutos zooprofilácticos.

En la mayoría de los casos, la regla predominante es, aún, la del silencio, de lo que se han producido ejemplos visibles precisamente en los últimos meses. Así la reciente Ley número 1 de este año, de aceleración de los procedimientos para la ejecución de obras públicas y de instalaciones y construcciones industriales, dispone sin distinción alguna que las regiones deben adecuarse, dentro de los noventa días siguientes, a los principios fundamentales dictados, olvidando la existencia de una potestad legislativa primaria sobre la materia.

La Ley número 14, de 24 de enero de 1978, que contiene normas para el control parlamentario sobre los nombramientos en los entes públicos, se remite al plazo previsto en el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley número 62, de 10 de febrero de 1953, declaradamente relativa a las meras regiones de derecho común, para acelerar la emanación por parte de las regiones, aparentemente de todas las regiones, de normas legislativas dentro de los límites de los principios fundamentales enunciados en la misma.

Mientras el artículo 5 de la nueva ley sobre la caza explícitamente reconoce que «las regiones de estatuto especial y las provincias autónomas de Trento y Bolzano proveen en base a las compe-

tencias exclusivas dentro de los límites establecidos en los respectivos estatutos», la contemporánea ley *quadrifoglio*, que incide en la materia paralela de la agricultura, no toma ni siquiera en consideración la posibilidad de una diferenciación, exponiéndose (no sólo a mi modesto entender) a grandes riesgos de inconstitucionalidad.

Las desatenciones del Parlamento son, por tanto, demasiado graves y frecuentes como para no constituir motivo de preocupación, ya se mire a las etapas a cumplir que nos aguardan, ya se tengan en cuenta las experiencias que han madurado en estos últimos años. Por un lado a todos les es conocido que en gran medida el DPR número 616, lejos de agotar las operaciones de complemento del ordenamiento regional, confía su posterior definición a una cascada de leyes nacionales. Las nuevas normas de desarrollo estatutario no podrán dejar de hacer referencia a éstas, quizá incluso a ojos cerrados, esto es, antes de la adopción formal de dichas leyes, si el Gobierno concluye la aprobación de los relativos decretos legislativos con la solicitud que desde varios sectores se augura, incluso —como en Cerdeña— a través de la presentación de elaborados proyectos normativos. Alto es, por tanto, el riesgo de que, si la praxis antes descrita no sufre una inversión, en la mejor de las hipótesis, el complemento de las autonomías se resuelva, mediante una legislación parlamentaria indiscriminada, en una nivelación de los ordenamientos diferenciados del ordenamiento general.

Cierto es que las leyes cuya emanación está programada por el DPR número 616 deberán ser por lo general leyes orgánicas de grandes reformas, es decir, leyes del tipo de aquellas que con mayor frecuencia revelan una atención en cuanto a las atribuciones de las regiones y provincias especiales. Pero, por otro lado, también es sabido que precisamente a dichas leyes una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite, mediante una lectura extensiva de los límites de la misma potestad legislativa primaria, revisar y modificar, aunque sólo indirectamente, pero con frecuencia con resultados incisivos, la normativa especial de desarrollo estatutario, la cual, por tanto, no constituye un dique suficiente para contener las posibles prevaricaciones por parte estatal.

5. Es, por tanto, también y sobre todo en el terreno parlamentario, donde las regiones especiales y las provincias autónomas están llamadas a aplicarse para la defensa de su papel específico en la Constitución. A éstas les beneficia sumarse a las acciones de promoción de las regiones ordinarias, pero el objetivo a conseguir debe ser necesariamente —por decirlo así— de un mayor respeto a cuanto en determinadas ocasiones consiguen arrebatar los entes de derecho común.

El aspecto más problemático del debate consiste en que no es fácil individualizar y valorar en qué consiste ese tanto de más que el que se encuentra en las expectativas generales, a menos de no optar por aquellas opiniones restrictivas que llevan de forma pesimista a admitir la atribución a las regiones especiales de una suma de poderes inferiores a aquellos que corresponden a las regiones ordinarias.

Si miramos a los precedentes legislativos que hemos citado anteriormente es sencillo constatar que también los éxitos más favorables a la conservación y a la tutela de los ordenamientos diferenciados presentan aspectos de ambigüedad que parecen difíciles de superar. Como se evidencia de la ley para la ejecución de las directivas comunitarias o bien de la relativa a la disciplina de las intervenciones en el *Mezzogiorno*, el reconocimiento máximo que hasta aquí ha sido posible obtener se ha resuelto en la enunciación de cláusulas genéricas de reenvío a los estatutos especiales, todo lo más meramente repetitivas, usadas por estos últimos para indicar los límites propios de la potestad legislativa primaria. Puede parecer la solución más idónea, pero, en realidad, es aquella potencialmente más peligrosa ya que, lejos de definir concretamente en cada caso, y, por tanto, con relación a situaciones específicas, los términos de la relación entre Estado y regiones especiales, se reenvía su determinación al Tribunal Constitucional o bien —en primera instancia— a los órganos estatales de control. El uno y los otros se ven, así, cargados con una competencia política cuyo ejercicio debería recaer obligatoriamente sobre el Parlamento.

Además, al mismo tiempo, la disciplina dictada para las regiones ordinarias constituye un motivo irresistible de reclamo y un sugestivo modelo para las operaciones de definición, a las que deben enfrentarse el Gobierno y el Tribunal Constitucional. El riesgo para las regiones es evidente: éstas permanecen expuestas a las oscilaciones de la política de reenvío de las leyes o bien de la jurisprudencia del Tribunal y, por tanto, resultan privadas, al menos en parte, del bien jurídico de la certeza y la estabilidad de su autonomía y de los poderes conectados a la misma.

En realidad, un examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, incluso limitado a los seis últimos años (que a mi juicio deben ser considerados como particularmente significativos por el concurrente inicio de las regiones ordinarias, cuya existencia —a la que por lo demás se dirige también el tema del Congreso— debería consentir una percepción más inmediata de la especialidad de las autonomías diferenciadas), dicho examen, decía, no revela índices de particular severidad en lo que se refiere a la individualización de los límites propios de la potestad legislativa primaria y, en particular, al límite de los principios más generales del ordenamiento jurídico. Quizá puede resultar —especialmente si trasladada al contexto interno de las competencias regionales— demasiado entusiasta una reciente afirma-

ción del mismo Tribunal introducida casi como premisa de una decisión relativa a la región siciliana, en la cual se ha afirmado que «no existe una disciplina estatal general en materia de retribuciones de funcionarios públicos de la que pueda extraerse un límite que esté en grado de actuar frente a la competencia legislativa primaria de las regiones de estatuto especial, dado que dicho límite debe ser configurado como un principio del ordenamiento del Estado o como una gran reforma económico-social». Pero cuando el Tribunal sostiene haber tomado siempre debida cuenta de las diferencias entre regiones especiales y regiones ordinarias en cuanto a los principios de la función pública, esta afirmación es indicativa de la actitud asumida por el Tribunal en una perspectiva de conjunto.

Por un lado, ha existido una indudable prudencia en la individualización de eventuales principios generales del ordenamiento. Se ha excluido su existencia en relación a las retribuciones de la función pública (precisamente en la sentencia aludida) y —en relación esta vez a la región Friuli-Venezia-Giulia— se ha negado la posibilidad de establecer una extensión del principio general que exige un procedimiento administrativo justo del campo de los derechos subjetivos al de los intereses legítimos. Esta actitud abre el camino (pero, todavía, no siempre) para un uso más comedido del control en términos de igualdad y razonabilidad de las leyes. Todavía en el caso antes comentado, concerniente a la legislación en materia de funcionarios de la región siciliana, se ha acogido una excepción de legitimidad afirmando la inexistencia de ningún motivo evidente apto para justificar la exclusión para algunos funcionarios del beneficio del reconocimiento de servicios prestados en administraciones estatales. Pero en otra ocasión se ha reconocido, precisamente a la región siciliana, la potestad de introducir un tratamiento de favor, dentro de límites aceptables, para los pequeños y medianos comerciantes de géneros alimenticios mediante una disciplina distinta de la de las grandes organizaciones comerciales.

A la región Trentino-Alto Adige se le ha concedido el poder establecer ciertas facilidades para asegurar la participación de los emigrantes en las consultas electorales regionales, mientras que a una región ordinaria se le había negado el adoptar medidas de asistencia análogas, si bien se trataba de elecciones nacionales. Sin embargo, a la región siciliana sí que se le ha impedido la posibilidad de diferenciar a los funcionarios regionales de los funcionarios estatales o de otros entes, dependientes en todo caso funcionalmente de la región, en razón de la aplicación de la responsabilidad por daños ocasionados a la misma región. Igualmente no se ha considerado admisible la restricción de la acción popular municipal sustitutoria en favor únicamente de los ciudadanos contribuyentes que en su día fue introducida en una ley regional.

Por otro lado, el Tribunal ha demostrado siempre una inclinación evidente a utilizar las demás cláusulas limitativas de la potestad legislativa primaria en función de la restricción de esta potestad asignando particular importancia a las normas fundamentales de las reformas económico-sociales, a los compromisos internacionales y a los intereses nacionales, proponiendo interpretaciones muy extensivas y correctores de la potestad de las regiones. Todo ello significa que el juez constitucional llega por lo general a resultados negativos para el legislador regional cuando es llamado a ejercitar su función de control sobre los actos legislativos descentralizados, y no ya sólo teniendo en cuenta de forma genérica el ordenamiento estatal considerado en su uniformidad, sino asumiendo como término inmediato de contraste una ley nacional de reforma o de ejecución de compromisos internacionales o bien, en fin, de asunción directa y exclusiva de la tutela de intereses nacionales o suprarregionales. Es en casos como éstos en los que el mecanismo represivo de la autonomía diferenciada se dispara más fácilmente, de forma que puede decirse que, manteniéndose esta línea de tendencia, representa para el Estado una feliz excepción la sentencia con la cual se ha declarado, limitada a su aplicación a la provincia autónoma de Bolzano, la ilegitimidad constitucional de determinadas disposiciones de la ley para la intervención en el sector lácteo, en cuanto que eran reductoras de la potestad legislativa primaria, ya que suponían un mandato imperativo propio y verdadero para el legislador provincial.

Sería demasiado fácil recordar aquí las tan conocidas decisiones referentes al plan nacional de acueductos, la nacionalización de las empresas productoras de energía eléctrica y la misma ley forestal de 1923 considerada por una sentencia referente a Sicilia como ley de reforma económico-social y como tal capaz de imponerse al legislador regional. Más útil es probablemente lamentar la reciente sentencia del Tribunal en la que se han rechazado los recursos propuestos por algunos entes de autonomía diferenciada contra la ley para la ejecución de las directivas comunitarias en materia de agricultura. Franco Bassanini ha captado con mucha claridad los síntomas de la orientación del Tribunal a considerar aquella ley como una línea casi insuperable, de donde se deriva un rechazo reflejo para abrir espacios más amplios para el reconocimiento de atribuciones particulares en esa materia a las regiones diferenciadas y a las provincias autónomas. Por lo demás, la misma reciente sentencia concerniente a la legislación siciliana en materia de función pública, que ya ha sido recordada aquí más veces, parece indicar, con un *obiter dictum* sólo en apariencia inútil, la posibilidad de una interpretación restrictiva de la autonomía regional en cuanto que debiera cuestionarse la aplicación del Decreto-ley de febrero de 1977 con normas para la aplicación de pensiones de jubilación, en cuanto que, a mi juicio, se plantean límites

de oportunidad más que límites de estricta legalidad. Precisamente en estos días, casi recogiendo el fruto de la semilla antes de haberla plantado, una sentencia relativa a la provincia de Bolzano ha utilizado, expresamente a propósito de aquel decreto, el límite de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales, confirmando de algún modo en todo caso la hipótesis de fondo de mi argumentación.

Si es difícil rechazar, por tanto, la utilidad de un contacto entre Estado y regiones especiales en sede parlamentaria con el fin de una definición más correcta de la disciplina dirigida a asegurar un adecuado reconocimiento de las autonomías diferenciadas, igual de oportuna parece la vía de una consulta-colaboración que permita a las autoridades descentralizadas comprobar de forma preliminar los márgenes de iniciativa que el Estado está dispuesto a reconocerles. Sólo de este modo sería posible evitar el trasladar al Tribunal Constitucional la tarea de concretar en cada caso los términos de las relaciones que deben establecerse entre Estado y regiones, dejando a un lado como regla general la alternativa de una latente conflictualidad en permanente renovamiento, salvo para aquellas hipótesis en las que el contraste no pueda sanarse o no sea honorablemente componible.

Esta hipótesis de comportamiento exige que, de una parte, las regiones especiales —en presencia de leyes estatales sobre materias comprendidas dentro de su competencia primaria— procedan recogiendo eventuales sugerencias de la nueva ley nacional o bien remozando y adecuando, según las exigencias propias, la normativa regional ya en vigor. La asunción de dicha iniciativa, poniendo en marcha el mecanismo del control estatal, debería consentir el inicio de las consultas y de las negociaciones que fuesen necesarias, cuya coronación final podría tener lugar en el propio Consejo de Ministros convocado para la eventual adopción del acuerdo de reenvío o de impugnación de la ley regional. A la sesión podría ser invitado a participar el presidente de la Junta regional, resultando incomprensible el porqué no deba serle consentido, según la praxis hasta ahora seguida, presenciar la discusión de cuestiones que no ofrezcan la menor duda de que se refieren de forma particular a la región o a la provincia interesada.

La indicación puede parecer optimista, pero tal era la dirección en la que se movía sin duda el artículo 6, hoy suprimido, de la Ley de Desarrollo del Estatuto valdoso, cuando ponía a cargo de esta región la disciplina mediante ley de la tutela natural del parque nacional del Gran Paraíso, previo acuerdo con el Estado, «sobre la base de los principios fundamentales de tutela de los bienes naturales establecidos mediante acuerdos internacionales».

6. Puede parecer contradictorio que, según la solución elegida, cuanto mayor sea el grado de autonomía concedida a un ente tanto más inmediato, directo y frecuente deba ser la relación entre la

región misma y el Estado. Pero es necesario reconocer también que cuanto mayor es la suma de los poderes atribuidos a un ente, tanto más amplia es la corresponsabilización de éste en la dirección de los asuntos públicos. Ello es particularmente cierto en una sociedad industrial como en la que vivimos, donde las conexiones y las interrelaciones entre los distintos sectores y niveles de intervención es tal que el movimiento efectuado sobre una casilla de un tablero de ajedrez tiene repercusiones inevitables y necesarias sobre las demás.

Esta argumentación vale también obviamente para las regiones de derecho común, las cuales, no en vano, son asumidas como elementos característicos esenciales del ordenamiento global constitucional. De todos modos, el hecho de que sólo con relación a las regiones de estatuto especial existan disposiciones del tipo de las incluidas en el artículo 13 del Estatuto de Cerdeña, artículo 38 del Estatuto de Sicilia y artículo 50 del Estatuto Friuli-Venezia-Giulia, constituye un síntoma revelador de una implicación más inmediata de las regiones diferenciadas en el tratamiento de asuntos de interés general para todo el país.

Por lo demás, cualquiera que haya sido en cada ocasión la razón originaria o incluso contingente del reconocimiento de la autonomía especial, es también verdad que la presencia en el sistema político de las regiones diferenciadas asume hoy un significado particular en el terreno de las políticas del desarrollo que tanta importancia tienen en la dirección de la cosa pública.

Con ocasión de un congreso del ISGRE de junio pasado he creído poder indicar el fundamento de la autonomía especial de Friuli-Venezia-Giulia en el intento de unificar economías diversas, pero complementarias, en este caso la friuliana y la giuliana, haciendo de la región un ente al que no se le pueden negar poderes de gobierno en tal sentido.

Hace algunos meses, Umberto Allegretti ha considerado extensible esta hipótesis de trabajo a la autonomía especial sarda, añadiéndole una referencia al sector de la cultura y de la personalidad cultural regional, aunque si con tal propósito, como él mismo admite expresamente, los datos textuales del Estatuto son mucho menos unívocas y mucho menos utilizables. Datos similares existen, ciertamente, en el Trentino-Alto Adige y sus provincias, cuyo problema político es aún todavía el de hacer convivir, tanto a corto como a largo plazo, los institutos de tutela lingüística y cultural con las innovaciones aportadas por el desarrollo económico, los cuales parece que exigen una movilidad social que no se concilian fácilmente con la línea institucional de los primeros. El tema del desarrollo económico está demasiado estrechamente ligado para bien o para mal a la historia de la autonomía siciliana para que sea necesario hacer cualquier comentario ulterior, mientras que se puede comentar el mismo *iter* de las normas de des-

arrollo del Estatuto del Valle d'Aosta, si se quiere tener una idea precisa de cuánto inciden temas análogos también en la definición del papel de esta región especial.

En cada ocasión, la existencia de una orientación de este tipo está confirmada por indicaciones estatutarias inequívocas e incluso de normas de desarrollo, por lo que—si parece difícil otorgar a las regiones ordinarias responsabilidades directas en el terreno del gobierno de la economía—la respuesta a dar con relación a los entes de autonomía diferenciada debe ser bien distinta. Ello exige que el tema del papel de estos entes se ligue al tema general de la planificación económica y social y, de forma particular, al de la intervención estatal en favor de zonas atrasadas o subdesarrolladas.

Este conjunto de cuestiones ya ha sido examinado en otras ocasiones en que han tenido lugar encuentros entre regiones especiales y provincias autónomas, como en Palermo en 1966, con ocasión del máximo florecimiento de la ilusión planificadora.

Realmente, la programación, con los procedimientos de aprobación y ejecución de los instrumentos del plan que lleva aparejados, constituye un modelo muy interesante de conexión entre autoridades centrales y autoridades descentralizadas. Recoger el esquema de la planificación podría representar una ocasión para establecer o restablecer un contacto directo e inmediato entre Estado y regiones diferenciadas y sólo con el fin de una definición pactada de las respectivas esferas de competencia. Incluso los temas de las haciendas de las autonomías especiales pueden encontrar una solución útil y conveniente dentro de la planificación. Este encuadramiento puede constituir, por un lado, un correctivo a la rigidez de la de previa determinación a largo plazo de las cuotas de participación regional en la recaudación de determinados tributos, asegurando, al mismo tiempo, a las regiones, la conservación de los niveles de ingresos adecuados, incluso ante una eventual acción de las autoridades centrales dirigida a incidir sobre la entidad y la forma de dicha recaudación. Por otro, si bien es verdad que una cierta fluidez de las definiciones de la competencia contrastan con la práctica de los esquemas de reparto de los ingresos financieros rígidamente predeterminados, también lo es que, precisamente, a través de una programación pactada, las regiones pueden, de año en año, llegar a acuerdos sobre la distribución de recursos financieros asignados a la responsabilidad de las regiones con el fin de la obtención de los objetivos programados.

A este respecto, es necesario recordar que, en estos años, las regiones especiales y las provincias autónomas han pedido en varias ocasiones la emanación de las resoluciones (previstas en el artículo 12, 3, de la Ley delegada para la reforma tributaria) necesarias para asegurar la coordinación de la disciplina de sus ingresos tributarios, dentro

del respeto a los principios y procedimientos establecidos por los respectivos estatutos especiales, con sus modificaciones e integraciones sucesivas, y de acuerdo con las regiones y provincias mismas. Deberían ser modificadas en particular las disposiciones estatutarias y las normas de desarrollo que determinan los tributos de competencia estatal cuya recaudación en su totalidad o por cuotas se devuelve a la región y provincias en relación a tributos abolidos, modificados o atribuidos de forma diversa. Además, se aseguraría, en todo caso, a los entes afectados, un bloque de ingresos que en su conjunto no sería inferior al que gozaban en el ámbito del sistema tributario precedente.

Tales indicaciones parecen orientar al legislador hacia la perpetuación de un régimen de reparto rígido y predeterminado, como el que tendencialmente quería ser el de los estatutos especiales y de sus normas de desarrollo.

Pero la experiencia de todos estos años nos enseña que un modelo de este tipo no cuenta con la suficiente elasticidad para hacer frente a las intervenciones que en cada ocasión exige a las regiones la línea político-económica en curso.

A estas exigencias se hace frente habitualmente mediante nuevas contribuciones estatales, dispuestas según lógicas rigidamente sectoriales y, por tanto, desenganchadas de un esquema general de reparto y de la observancia de mecanismos peculiares de acuerdo eventualmente previstos por los estatutos diferenciados y sus normas de desarrollo.

Por contra, una jurisprudencia suficientemente consolidada del Tribunal Constitucional consiente al legislador nacional actuar sobre el instrumento de las ayudas tributarias o de incidir sobre los niveles de recaudación fiscal incluso con relación a territorios determinados o a tributos cuyos ingresos corresponden íntegramente o en parte a cualquiera de las regiones diferenciadas, salvo la prohibición, como resulta de una sentencia de 1974, de realizar un vaciamiento sustancial e indiferenciado de los derechos que hubiesen sido atribuidos por el estatuto o por sus normas de desarrollo.

Todo ello hace que sea vana en gran medida la utilidad de los esquemas fijos de reparto, aconsejando —si no su abandono— al menos su corrección mediante la adopción de instrumentos colaterales de establecimiento de forma concorde de nuevos niveles de ingresos tributarios estatales.

Si estamos, por tanto, ante el auspicio expresado por el Tribunal Constitucional, en julio de 1976, en favor de la adopción de medidas de coordinación para la regulación de los ingresos regionales, parece razonable aconsejar la introducción de esquemas de colaboración que permitan a cada región, en el marco de una relación directa con el Estado, el inicio de una revisión anual de las condiciones de su propia hacienda en correlación con la definición de las intervenciones que

les son exigidas dentro de un esquema global que no puede dejar de ser suministrado sino por la planificación.

7. La mención de la planificación lleva implícitos una serie de problemas nada indiferentes, atribuibles en parte a la falta de observancia del precepto del artículo 3 de la Ley número 685, de 27 de julio de 1967, según el cual deberían ser fijados mediante leyes sucesivas las modalidades y los procedimientos de la programación dentro del respeto a las competencias y a los derechos constitucionales de las regiones, pero también achacables a la orientación actual de las medidas de planificación que tienden a privilegiar, con el fin de la coordinación de la acción estatal con la regional, la vía de las decisiones administrativas.

No es casual que para justificar y explicar determinadas disposiciones de la llamada ley *quadrifoglio*, relativa a ciertos sectores agrícolas, se haya recurrido a los poderes estatales de dirección y coordinación, individualizando en el plano nacional agrícola una típica manifestación de este poder (Brancasi). Sin embargo, dos dificultades se oponen a esta reconstrucción. Por un lado, no es fácil comprender cómo una función, inicialmente destinada a asegurar la dirección y coordinación de las actividades administrativas de las regiones, pueda utilizarse para encuadrar en un sistema de programación nacional las leyes regionales a las que corresponde —región por región— asegurar la actuación de las intervenciones programáticas, puesto que los límites a la ley regional sólo pueden ser impuestos a través de intervenciones legislativas paralelas de origen estatal.

Por otro —y estamos ante un aspecto directamente relativo a las regiones de autonomía especial— no puede decirse que sea pacífico el criterio de que éstas deben estar sometidas a funciones de dirección y coordinación. Sabido es que esta función, que no ha sido prevista en la Constitución, ha sido «inventada» con ocasión de la aprobación de la llamada ley regional de financiación, que ha señalado el momento de despegue de las autonomías ordinarias. El Tribunal Constitucional, al ser llamado a pronunciarse sobre la legalidad de esta innovación, instauró claramente un paralelismo entre los actos de aplicación de la función de dirección y coordinación estatal y las leyes marco nacionales destinadas a enunciar los principios fundamentales de la legislación estatal en las materias de competencia regional.

Razonando de este modo, nuestro juez de la constitucionalidad ha ligado la solución positiva a aquel interrogante de constitucionalidad al hecho de que la innovación prevista concernía a las regiones de autonomía ordinaria, es decir, regiones cuya competencia legislativa se detiene a nivel concurrente o secundario. De aquí que fuese razonable concluir que las regiones especiales no deberían estar sometidas a dicha función, al menos en las materias que renacen bajo su

competencia legislativa primaria. Esta solución puede retenerse desmentida sólo en parte por una sucesiva sentencia de 1973 relativa a la región siciliana. En ella se ha dicho, en efecto, que los órganos administrativos regionales no pueden contradecir en su actuación la dirección fijada por el CIPE o por el ministro del sector. Sin embargo, se ha evitado hacer una referencia explícita a la función gubernativa general de dirección y coordinación y, en todo caso, no se ha previsto un mecanismo para traspasar los efectos de la coordinación al plano legislativo.

La práctica sucesiva de las normas de desarrollo es, en esencia, ambigua, pero parece inclinarse en el sentido de una exclusión de las regiones especiales de la esfera de operatividad de la función de dirección y coordinación. En efecto, frente a la recepción de la función misma dispuesta en los ordenamientos de Cerdeña y de Friuli-Venezia-Giulia, encontramos también una orientación diversa de carácter negativo adoptada (si los datos en mi haber son completos) en Sicilia y en el Trentino-Alto Adige, a lo que también se atienden las normas de desarrollo del Estatuto especial del Valle d'Aosta, en vía de promulgación y ya anteriormente citado.

En realidad, es ésta la opción que debería ser impulsada con ocasión de la próxima hornada de normas de desarrollo estatutario, corrigiendo —incluso— el trato indebidamente discriminatorio reservado a Cerdeña y a Friuli-Venezia-Giulia.

Puede intuirse la objeción que, movidos por preocupaciones centralistas, los órganos estatales pueden plantear a tal argumentación: si falta una función de dirección y coordinación, no existe la posibilidad de armonizar las intervenciones del Estado y de los entes de autonomía diferenciada.

Se añadirá que la ley no es un instrumento lo suficientemente dúctil para corresponder a estas exigencias, lo cual es exacto, como también lo es el que no existen instrumentos serios de programación capaces de sustituir las características del medio legislativo.

Todos ellos son argumentos dignos de la máxima atención, pero su eficacia y credibilidad está confiada a una falta de seria activación de los canales de colaboración directa entre Estado y regiones y provincias diferenciadas ya recordados y que, a niveles políticos más elevados pueden asegurar un concierto entre las iniciativas estatales y regionales. Lo dicho en relación a la actividad legislativa debería valer también para la coordinación y dirección de la actividad administrativa. Aquí la vía de la consulta necesaria puede constituir una razón de atenuación de la propia supremacía del Estado que constituye un nivel ineliminable del sistema, pudiéndose confiar al Consejo de Ministros, en caso de falta de acuerdo, poderes finales y dirimentes de decisión que deben ejercitarse, en todo caso, únicamente previa

la consulta de la Comisión parlamentaria de asuntos regionales. A falta de una programación o en el marco de la misma, los mecanismos de acuerdo o concierto entre Estado y regiones pueden ocupar el lugar de los carentes instrumentos de planificación o añadirse a aquellos de ámbito general. Por lo demás, su carácter voluntario puede consentir que sean utilizados en función de dirección no sólo de la actividad administrativa regional, sino también de la legislativa.

Pero todo ello no basta. En el esquema del DPR número 616, la región está destinada a ocupar un papel esencial dada su colocación entre el Estado y los entes locales. «Las regiones —dice el artículo 11 de dicho texto, que es importante por cuanto constituye una mera indicación programática— determinan los programas regionales de desarrollo en armonía con los objetivos de la programación económica nacional y con el concurso de los entes locales territoriales. En los programas regionales de desarrollo, las intervenciones de competencia regional se coordinan con los del Estado y con los de competencia de los entes locales territoriales.» No sólo existe el frente de las relaciones con el Estado, sino también el de la relación con los entes locales, cuyas competencias, incluso, son notablemente ampliadas por el DPR número 616, asignándoles directamente funciones de interés exclusivamente local en las materias de competencia regional.

Esta elección crea, con relación a los ordenamientos diferenciados, no pocos problemas.

El DPR no se aplica a éstos directamente y —por otra parte— es dudoso que con normas de desarrollo estatutario se puedan disponer atribuciones de funciones a los entes locales, ya que en salvaguardia de su autonomía la Constitución exige una ley estatal general.

Por lo demás, algunas de aquellas funciones ya han sido transferidas a las regiones especiales mediante resoluciones precedentes, es decir, con las vigentes normas de desarrollo, que no pueden ser modificadas ciertamente en beneficio de los entes locales.

Existe el riesgo de que se provoque una situación de bloqueo, la cual puede ser quizá evitada si se considera que algunos estatutos especiales prevén expresamente que mediante ley regional pueda disponerse una atribución de funciones a los entes locales en materias de competencia regional. Como oportunamente ha observado Gustavo ZAGREBELSKY en una ponencia de un seminario reciente sobre el Estatuto sardo, estas disposiciones pueden ser consideradas como normas que hablan de la existencia de un régimen diferenciado de las autonomías locales en los ordenamientos especiales, debiéndose excluir que la ley general prevista en el artículo 128 de la Constitución pueda referirse indiferentemente a todo el territorio de la República.

Esta conclusión concuerda plenamente con la que por mi cuenta he expuesto en algunas intervenciones sobre la extensión del DPR número 616 a Friuli-Venezia-Giulia cuando propuse la concentración

de todas las atribuciones en manos de la región, incluidas aquellas que son asignadas a los entes menores, con una vinculación para el legislador regional de proceder a un reparto ulterior, según las peculiaridades propias del ordenamiento especial.

Ahora bien, es evidente que si una solución de este tipo debiese prevalecer, la programación regional adquiriría una relevancia de primer plano a la vista de la definición de la fisonomía del Gobierno local y de la previsión de objetivos e intervenciones, pudiendo ser acompañada de una paralela política de atribución de las funciones a los distintos niveles, según las exigencias del desarrollo y de las características ambientales que en cada ocasión surjan.

No es necesario olvidar que también el mismo artículo 11 destina expresamente la programación a que constituya una referencia para la coordinación de la hacienda pública según principios de actuación asimilables a los que se derivan de las disposiciones de los estatutos especiales que asignan al legislador regional una función de reequilibrio de las haciendas locales.

También, sobre la vertiente de los entes locales, la referencia a la programación es, por tanto, muy útil para una correcta definición del papel de las autonomías locales, ya que constituye un elemento de juicio muy importante, debiéndose ligar los plazos del acuerdo programado entre Estado y regiones especiales a los de la fase sucesiva de ejecución y disgregación de las opciones programáticas a nivel local.

Sin una dimensión coordinada a nivel local, incluso la convergencia de colaboración operada en el vértice corre el riesgo de desvanecerse.

8. La hipótesis de la revalorización del papel de las autonomías especiales que he venido proponiendo, gira en torno a la puesta en marcha de dos elementos institucionales —por un lado la colaboración con el Estado y, por otro, la programación concertada de las intervenciones que deben realizarse a distintos niveles— que puede parecer iluminista, si no, por añadidura, políticamente ingenua para ser propuesta a vuestra atención. Sin embargo, me parece que no resta mucho espacio para soluciones diversas y alternativas, ante todo por las peculiaridades propias de una situación en la que la misma crisis política y económica del país constituye una razón o un pretexto para marginar o, de todos modos, encontrar actitudes precisamente conflictivas.

No obstante el DPR número 616, la cuestión regional acusa hoy una atención disminuida y ejerce menor presión sobre las fuerzas políticas y sobre la opinión pública, de forma que las mismas regiones ordinarias resultan excéntricas, por decirlo así, con relación a los programas institucionales que la emergencia aconseja.

Por lo demás, y más en general (y sobre este punto ya he llamado vuestra atención), colaboración y programación son indicaciones que se pueden desprender de aquellas disposiciones de los estatutos especiales que, previendo intervenciones programatorias regionales capaces de complicar iniciativas estatales e iniciativas regionales, necesitan formas de coordinación que, respetando las competencias de los entes interesados, garanticen en todo caso un inicio equilibrado y una actuación armónica de las orientaciones adoptadas en cada caso.

De pecados de iluminismo o de ingenuidad sólo se puede hablar situándose en la perspectiva de quien, por un lado o por otro, en estos años no ha construido una línea de política institucional coherente en relación a la especialidad de las autonomías diferenciadas, pero es un observador escrupuloso de la necesidad de situarlas en el cuadro del sistema institucional.

En realidad es difícilmente negable que, al igual que para las regiones ordinarias se ha planteado el problema de crear para ellas su propio espacio, una vez que había sido aceptada su concreta introducción en el ordenamiento, también para las regiones especiales se mantiene la cuestión de la conservación de una peculiaridad que ya hoy no deriva como en el pasado de la condición de ser las únicas regiones existentes en funcionamiento, sino más directamente de las mismas previsiones de la Constitución y de los estatutos especiales, que las han querido diferenciar de las regiones ordinarias.

Es, por tanto, el propio esquema constitucional en su totalidad el que debe ser objeto de complemento hoy colmando sus eventuales lagunas o bien resolviendo sus aporías.

Si con relación a las regiones ordinarias se ha llevado a cabo un trabajo en este sentido —con el concurso de las regiones mismas— mediante la adopción del DPR número 616 (pienso, en particular, al primer título de esta disposición), en relación a las regiones especiales se ha abierto la vía de las acciones concordadas de adecuación, respecto de la cual la etapa de las nuevas normas de desarrollo estatutario no constituye sino un primer paso. La técnica del enrocamiento es ciertamente la menos adaptada y aconsejable para una recuperación de la especialidad que no lleve a una perpetuación del conflicto con el Estado.

Tampoco hay que olvidar que la orientación indicada viene también aconsejada por la circunstancia de que en más de un ordenamiento especial se manifiestan fenómenos de corrosión interna que ponen en riesgo de someter a discusión la misma justificación de las autonomías diferenciadas como un marco de referencia institucional de situaciones que de otro modo no serían reconducibles en el contexto de un Estado unitario.

Quizá ciertas contraposiciones que, por ejemplo, se pueden encontrar en Friuli-Venezia-Giulia son sólo amenazas aparentes que el fu-

turo fácilmente se encargará de hacer desaparecer y quizá las recientes polémicas que han caracterizado la vida política del Trentino-Alto Adige pueden ser los últimos coletazos de una controversia ahora ya superada y aparentemente vuelta a la actualidad por el retraso en el proceso de ejecución del paquete. Pero en todo caso no hay que olvidar que también el objetivo de las regiones especiales es el de ligar nuestra colectividad en una unidad más verdadera que aquella meramente formal del Estado unitario centralizado, salvaguardando su indivisibilidad dentro del justo reconocimiento de la multiplicidad de las diferencias.

NOTA PRELIMINAR

Si esta ponencia mía fuese distribuida de forma anticipada, es decir, si la hubiese escrito con antelación y la hubiese entregado a nuestros cortesés organizadores, ésta hubiese debido contener en la primera página una advertencia: que cada vez que en la ponencia se mencionan las regiones de autonomía especial se entiende que me refiero también a las provincias autónomas de Trento y Bolzano.

Con el obvio fin de facilitar el hilo de la argumentación, no he repetido en cada ocasión toda la referencia del objeto de mi ponencia y, por tanto, confío en la cortesía de los oyentes, los cuales sabrán comprender que cuando hablo de regiones especiales aludo, al menos noventa y nueve veces de cada cien, también a las provincias autónomas de Trento y Bolzano.

BIBLIOGRAFIA

Una clásica exposición de las primeras interpretaciones del ordenamiento regional la ofrece VIRGA: *La regione*, Milano, 1949. Un contraste útil del mismo puede realizarse con los trabajos sucesivos de BASSANINI: *L'attuazione delle regioni*, Firenze, 1970, y PALADIN: *Diritto regionale*, Padova, 1976, 2.^a ed.

Un material interesante sobre el despegue de las regiones de autonomía especial puede encontrarse en los *Atti* de los dos primeros congresos de estudios regionales, el de Bressanone (Padova, 1955) y el de Palermo (Roma, 1958), respectivamente. Pero una percepción más exacta del deterioro al que resultaban expuestas las autonomías diferenciadas, se produjo sólo con los congresos de Cagliari (Milano, 1963) y Riva del Garda (Milano, 1965). Un intento de ligar el desarrollo de los ordenamientos especiales con el inicio del sistema de planificación parte del congreso de Palermo (Milano, 1970), y en particular con la ponencia de PALADIN: *Programmazione económica statale ed ordinamento regionale*.

Sobre el papel de las regiones, véase AMATO: *La via italiana alle regioni* en el homónimo volumen a cargo de SERRANI (Milano, 1972). Sobre las aportaciones innovadoras de las regiones en un sector típico de su competencia, cfr. POTOTSCHNIK: «Il ruolo della regione nell'organizzazione dell'assistenza», *Le Regioni*, 1974.

Para una valoración del papel de las regiones especiales en el despegue de las ordinarias: CHELI: *Prospettive attuali nei rapporti tra regioni con speciale autonomia e regioni ordinarie (autonomia regionale: esperienze e prospettive*, Milano, 1972).

Sobre la cooperación entre Estado y regiones: BARTOLE: «Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, e CAMMELLI: «Indirizzo e coordinamento nei rapporti fra Stati e Regioni», *Politica del diritto*, 1976.

Recientes contribuciones de ALLEGRETTI y ZAGREBELSKY sobre la revisión de la interpretación de la autonomía regional sarda se pueden leer en el fascículo ciclostilado (a cargo del Consejo regional de Cerdeña) *L'attuazione dello Statuto sardo alla luce dei decreti attuativi della legge n.º 382*, que recoge las actas del seminario de estudio desarrollado en Alghero en febrero de 1978. Una contribución paralela es la de BARTOLE: «La Regione Friuli-Venezia-Giulia di fronte al completamenti dell'ordinamento regionale», *Le Regioni*, 1977.

Todas las sentencias del Tribunal Constitucional citadas en la ponencia se pueden encontrar en la revista *Le Regioni*, que desde 1973 publica íntegramente la jurisprudencia constitucional en materia regional.

