

RELACIONES ESTADO-REGIONES EN LA PROGRAMACION: EL CASO DE LAS POLITICAS COMUNITARIAS *

Por FABIO LORENZONI

Sumario: 1. El documento aprobado por la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales. 2. La integración comunitaria y las regiones por la programación. 3. Las políticas de desarrollo regional. 4. La actuación de las políticas comunitarias en las regiones (del artículo 92 del Tratado de Roma al artículo 6 del DPR 616/1977). 5. La participación de las regiones en la definición de las políticas comunitarias (el caso de la política regional europea).—**CONCLUSIONES.**

1. El documento aprobado por la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales

Como conclusión de una investigación promovida y dirigida por la Comisión bicameral para las cuestiones regionales entre noviembre de 1970 y febrero de 1980 sobre las relaciones entre los órganos centrales del Estado, las regiones y los entes locales a efectos de la programación, esa Comisión ha aprobado un documento (1) que sintetiza los resultados de la investigación y constituye la aportación de iniciativa política que este organismo parlamentario trata de ofrecer al desarrollo de la tercera legislatura de las regiones de estatuto ordinario.

El problema de la programación económica era aquel en el que las relaciones entre centro y periferia del ordenamiento habían regis-

* En *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núm. 2, Milán, 1980.

(1) *Revista Trimestral Cámara*, VII Legislatura, Doc XXXIV bis, núm. 1, comunicado a la Presidencia el 13 de febrero de 1980.

trado más dificultades y dudas en cuanto a las soluciones organizativas y de procedimiento, y ni siquiera las leyes de intervención sectorial más importantes de la VII legislatura republicana habían llegado a diseñar unas formas y lugares de entendimiento entre Estado y regiones que sirvieran para definir un esquema coherente de reparto de las atribuciones programáticas.

Y dentro de este marco el documento se pone en marcha a partir de la constatación de la insuficiente operatividad del artículo 11 del DPR 616, del 24 de julio de 1977, que había fijado un esquema de procedimiento en el que iban a confluir las distintas instituciones del Estado, de las regiones y de los entes locales territoriales en la realización de una política de programación (2).

El artículo 11 del Decreto 616 tiene efectivamente un contenido muy amplio, estudia la aportación de regiones y entes locales en la determinación de los objetivos de la programación económica nacional, prevé para los programas de desarrollo regional una tarea de coordinación entre las actuaciones estatales y las de los entes locales territoriales, traza un diseño de articulación en el procedimiento de la programación entre los distintos niveles de gobierno, que abarca incluso la coordinación de la hacienda pública, dando una nueva consistencia normativa al principio recogido por el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, pero que no se ha aplicado precisamente por carecer nuestro ordenamiento de los instrumentos de definición unitaria de las distintas actuaciones públicas, en base a los cuales tendría que coordinarse la Hacienda Pública.

A los dos años de haber entrado en vigor la norma, la Comisión parlamentaria toma nota de la insuficiente aplicación del artículo 11, y entonces, por un lado, relaciona ese incumplimiento concreto con un retraso más general en realizar esa serie de reformas legislativas que el DPR 616 había señalado como necesarias para renovar el ordenamiento de los poderes públicos de acuerdo con la nueva distribución de atribuciones entre estados, regiones y autonomías territoriales infrarregionales, y por otro lado, establece una serie de puntos problemáticos con respecto a la posibilidad de poner en marcha los instrumentos jurídicos, institucionales y organizativos necesarios para la programación.

(2) Sobre el artículo 11 del DPR 616, aparte del juicio descalificador de E. GIZZI: *La ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milán, 1977, p. 15, que califica el artículo 11 como «norma de estilo, que repite conceptos y preceptos ya conocidos», otras muchas aportaciones han subrayado en cambio la importancia de la disposición: entre otros G. PASTORI: «La terza fase dell'ordinamento regionale: trasferimenti e riforme nel DPR 616», en *Le Regioni*, núm. 6, 1977, pp. 1217 y ss.; FLORENZONI: «Le funzioni regionali per lo sviluppo economico», en *Democrazia e Diritto*, núm. 2, 1978, páginas 238 y ss.; por último, para un juicio más articulado, que reconoce en la norma «manifestaciones de buenas intenciones a las que no corresponde aún un efectivo tejido de relaciones institucionales coherentes», véase G. AMATO: «Commento all'art. 11», en *Aa.Vv.* (A. BARBERA y F. BASSANINI, a cargo) *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, comentario al decreto 616 di attuazione della l. 382, Il Mulino. Bolonia, 1978, página 152.

De esta forma, respecto al papel que los programas de sector han desempeñado en sustitución de unas directrices de programación general, el documento de la Comisión reconoce a esos programas una función de promoción, pero no la considera suficiente, e insiste en la necesidad de «un avance, aunque sea gradual, hacia un sistema de acuerdos intersectoriales que lleven a una programación de tipo horizontal, en cuyo contexto las regiones puedan asumir un papel autónomo que les permita llevar a cabo sus propios programas de desarrollo» (3).

Y con respecto a las nuevas disposiciones de la contabilidad general del estado en materia presupuestaria (4), no sólo queda demostrada la necesidad de garantizar la participación de las regiones en las decisiones nacionales, sino que también se destaca «la evidente insuficiencia de una hacienda regional autónoma con un esquema que no responde a cuanto ha quedado establecido por el artículo 119 de la Constitución y que ha supuesto otro dato negativo no sólo para la programación de desarrollo regional, sino también para la eficacia y la rapidez del gasto» (5).

En cuanto a otros aspectos, las indicaciones del documento son muy puntuales y conectan los elementos del diagnóstico de las disfunciones verificadas con propuestas de directrices, entre las cuales destacan, por un lado, las dirigidas a las regiones, a las que se pide valorar los aspectos colegiados de su propia acción de gobierno y utilizar más ampliamente la delegación a los entes subregionales (6), y por otro lado, las dirigidas al Gobierno con relación a la función del comisario de gobierno, que debería, según el artículo 124 de la Constitución, coordinar a nivel periférico la acción de las distintas oficinas administrativas descentralizadas más que presidir la Comisión de control de las actividades regionales (7).

El punto central del documento es precisamente el de la programación económica, y por eso el espacio mayor dentro de las consideraciones y propuestas lo ocupan las políticas de reequilibrio de las zonas del país caracterizadas por un distinto nivel de desarrollo, en particular el Mediodía. En el aspecto de los medios se considera muy

(3) Documento citado, p. 3.

(4) Sobre el significado de la Ley número 488 de 5 de agosto de 1978, véase S. PETILLI: «Appunti sulla nozione di programmazione finanziaria con particolare riguardo al livello regionale», en esta REVISTA, 1979, pp. 75 y ss.; P. DE JOANNA: «Legge», finanziaria e approvazione del bilancio nel sistema della contabilità statale, en *Dem. e Dir.*, número 1, 1980, pp. 31 y ss.

(5) Documento citado, p. 1; véase también E. BUGLIONE: *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni*, Angeli, Milán, 1980, pp. 107 y ss.

(6) El documento manifiesta lo siguiente: «la investigación ha demostrado, con el ejemplo de algunas regiones, que con un recurso más sistemático y orgánico a la delegación de funciones a los entes locales es posible llegar no sólo a la descentralización administrativa, sino también a la recuperación de una función de directriz regional a través de la cual quede favorecido el principio de la colegialidad» (documento citado, p. 4).

(7) Documento citado, p. 6.

inadecuado el sistema de la hacienda regional, que en lugar de aunar los limitados recursos para destinarlos a proyectos de desarrollo específicos que exigen contribuciones especiales, y remitir a las restantes competencias financieras los caracteres propios del sistema constitucional, sigue manteniendo sistemas transitorios y fragmentarios, en los que casi todas las financiaciones son de destino obligado y en los que se desconoce sustancialmente la autonomía regional (8).

En el aspecto institucional, el documento propone una solución organizativa que asegure «un organismo para una relación permanente con los órganos centrales del Estado y para una participación de las regiones en la elaboración en las grandes líneas de política general de todo el ordenamiento estatal, en la gran distribución de los recursos y en la determinación de los objetivos generales de la programación» (9). Tal vez sea éste el aspecto más significativo de las propuestas de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales, porque contiene indicaciones que no tienen precedentes parlamentarios.

Para las otras soluciones sí que había precedentes, aunque menos formales y, por lo tanto, menos comprometidos en cuanto al significado político y en cuanto a las directrices, pero la propuesta para este tipo de relación permanente Estado-regiones, además de proceder de una fuente políticamente autorizada, es totalmente nueva (10).

De acuerdo con el documento, se trata de crear en la presidencia del Consejo una conferencia permanente de los presidentes regionales a la que se le asegure la ayuda de una oportuna secretaría técnica y de expertos, y que lleve por un lado a unificar, incluso mediante un acuerdo con la Comisión bicameral, para las cuestiones de la región tanto con el gobierno como con el parlamento, y por otro, a simplificar el sistema de las consultas regionales, sobre todo en lo que se refiere a las deliberaciones sobre repartos de fondos. Mientras se mantenga la situación actual de la hacienda regional, todos los diversos planes de reparto quedarían bajo la competencia de la Comisión interregional dentro del Ministerio del presupuesto. Los fondos especiales para las grandes intervenciones equitativas de programación quedarían reser-

(8) «La superación de los desequilibrios ha de ser perseguida siempre en relación a objetivos de programación general, con las contribuciones especiales ex artículo 119, tercer apartado de la Constitución, y artículo 12 de la Ley número 281 de 1970, con función equitativa para grandes programas, a financiar concretamente, pero no exclusivamente, para el Mezzogiorno y las islas. Estos deben ser los únicos fondos financiados y en la elaboración de estas leyes la región interesada debe ser oída» (doc. cit., p. 5).

(9) Documento citado, p. 5.

(10) Una propuesta no muy distinta iba incluida en la relación de la Comisión Giannini, que pedía una iniciativa parlamentaria que la hiese suya. Iniciativa que sin embargo no había sido asumida hasta que se llegó a aquella de la Comisión bicameral que hemos analizado aquí. V Comisión para completar el ordenamiento regional. Informe entregado por el presidente de la Comisión, profesor M. S. Giannini, al ministro para las regiones, al presidente de la Comisión Parlamentaria para las cuestiones regionales, a los presidentes de las regiones, Il Mulino, Bolonia, 1977.

vados a la Conferencia de presidentes regionales en la presidencia del Consejo.

Otra función que hasta ahora se ha desarrollado de forma totalmente inadecuada y que también se piensa atribuir a la Conferencia, es la de la participación de las regiones en las decisiones relativas a la Comunidad Europea: «Las regiones han de poder participar de forma coordinada con el Gobierno» (11). La afirmación sobre la necesidad de esta participación antes de establecer la sede en que se llevará a cabo es ya de por sí un dato muy significativo.

Esa función no está aislada, y el DPR número 616, de 1977, ya había hecho referencia a la proyección comunitaria de los aspectos del acuerdo Estado-regiones.

Sin embargo, hay que señalarla porque se refiere a propuestas que afectan en general a los problemas de la programación, y porque marca de alguna manera el punto máximo de madurez en la sensibilidad de nuestro ordenamiento sobre las incidencias que las políticas comunitarias tienen tanto sobre los objetivos de las políticas nacionales como sobre el reparto de atribuciones a los distintos niveles de gobierno.

2. La integración comunitaria y las regiones por la programación

Cuando a finales de los años sesenta se llegó en Italia a la decisión de aplicar la regionalización a todo el territorio del Estado, una de las motivaciones más fuertes era la de querer superar el *impasse* en que se había estancado la cuestión de la programación económica nacional, basándola en una articulación territorial a la que correspondiese una atribución de más directa responsabilidad a las regiones. Hasta entonces habían funcionado en esta materia o bien los instrumentos de la intervención extraordinaria del Mezzogiorno, o bien las regiones de estatuto especial, caracterizados unos y otras por soluciones excepcionales con respecto al esquema general del ordenamiento, o bien por último los Comités regionales para la programación económica en los que se articulaba el Ministerio del presupuesto y de la programación económica reformado precisamente entre los años 1962 a 1967. En los Comités, las de las comunidades regionales tenían un peso meramente consultivo, y la atención a las mismas se centraba fundamentalmente en conocer las características y las perspectivas de desarrollo de las sociedades locales. Lo que faltaba era una relación de legitimación democrática que sirviese para conectar las decisiones de desarrollo regional con concretas responsabilidades institucionales de la administración pública ordinaria: las regiones de estatuto ordinario (12).

(11) Documento citado, p. 5.

(12) El trabajo desarrollado por los Crpe durante los años sesenta era de carácter parecido al que habían realizado otros organismos: Unión Italiana de las Cámaras de Comercio, Industria, Artesanado y Agricultura. *I conti economici regionali 1972*, Angeli, Milán, 1974.

En esos años había otra variable institucional que ejercía una notable influencia sobre el desarrollo de la economía nacional, y era la parte de intercambios internacionales que pasaba a través de las instancias de reglamentación comunitaria. También a nivel comunitario a finales de los sesenta se registraba una crisis de la experiencia realizada en la década anterior, que había puesto en evidencia las limitaciones de un proceso de integración económica supranacional basado casi exclusivamente en instrumentos de regulación de los intercambios, mientras que las políticas económicas de todos los países adheridos a las Comunidades europeas utilizaban ampliamente medidas de corrección política de los efectos producidos por el fuego de las fuerzas económicas utilizando instrumentos que iban más allá de las intervenciones sobre el mercado. No fueron esos los años en que se intentó una integración comunitaria de las políticas económicas de los distintos estados, aunque se trató de reforzar algunas actuaciones comunes dirigidas a acabar con determinados estrangulamientos estructurales de las distintas economías nacionales y se pusieron en marcha nuevas políticas comunes de modernización estructural en distintos sectores (13).

Este era el paso obligado para que desde la intervención dirigida a crear un mercado común europeo de acuerdo con un esquema no distinto de las uniones aduaneras, se llegara, como era intención sancionada de los propios tratados fundacionales de las Comunidades, a una política supranacional que afectase a un área regional subcontinental vista en su conjunto más que en la división interna de sus estados miembros. Políticas económicas nacionales, y de aquí más tarde políticas comunes dirigidas a resolver problemas específicos de determinadas economías y de determinadas áreas infracomunitarias, sin la necesidad de remitirse al reparto político de los distintos estados miembros.

La crisis económica internacional que se manifestó en los primeros años setenta, sobre todo tras la variación radical de las razones de intercambio de recursos energéticos, no facilitó estos procesos.

El caso de la agricultura es sintomático en este sentido si se piensa en los plazos de realización de una política común de las estructuras agrícolas, puesta en marcha con el memorándum Mansholt de 1968, pero definida con la aprobación de las tres directrices del Consejo de Ministros de la CEE en abril de 1972 y más tarde con la cuarta direc-

(13) En la introducción al documento sobre la política industrial de 1970 se señalaba el «peligro que supondría para la Comunidad un fenómeno que se podría llamar de *obsolescencia* en caso de que esa Comunidad no lograra superar la actual fase de la unión aduanera y de la política agraria». Comisión de las Comunidades Europeas. La política industrial de la Comunidad. Memorándum de la Comisión en el Consejo, Bruselas, 1970. Entonces se estaba próximo a la aplicación de la Comunidad originaria de seis a Gran Bretaña, a Irlanda y a Dinamarca. Hoy la situación es parecida con la perspectiva de la futura integración de Grecia, España y Portugal; véase P. SARACENO: «I divari di sviluppo economico nella progettata Comunità a dodici», en *Aa.Vv. Il Mezzogiorno nell'Europa a dodici*, Svimez, Roma, 1979, pp. 9 y ss.

triz para las zonas deprimidas y de montaña de mayo de 1975. La acogida de esas directrices a través de leyes del estado italiano no se produjo hasta 1975 y 1976, respectivamente, con las subsiguientes leyes regionales adoptadas entre 1976 y 1978 (14).

Hoy la relación entre políticas de estructuras (no sólo agrícolas, piénsese en el fondo europeo de desarrollo regional, en el fondo social europeo, en las políticas comunes de la pesca, de los transportes, etcétera) y políticas de mercados está aún absolutamente desequilibrada en favor de esta última. Del presupuesto comunitario, menos del 10 por 100 se utiliza para financiar ayudas estructurales. Por otra parte, la integración entre las políticas económicas de los estados miembros no es tampoco un objetivo en perspectiva, puesto que la función se limita a la mera coordinación entre las distintas políticas comunitarias (15).

A pesar de todo ello, la realidad del ordenamiento europeo se ha confirmado ya como una componente importante que incide sobre las políticas nacionales hasta el punto de que en ningún sector de intervención se puede prescindir de ella (16).

Una política de programación se mueve hoy entre dos vertientes igualmente determinantes: la de los niveles de gobierno subestatales y la de la integración europea y específicamente comunitaria.

3. Las políticas de desarrollo regional

En el terreno institucional la experiencia italiana es enormemente significativa por la coincidencia cronológica entre el momento de aplicación de las regiones con estatuto ordinario y el de recalificación de la acción comunitaria durante los años setenta.

Por lo que se refiere a las regiones, el alcance de la aplicación del título V de la Constitución como vía para superar los límites de la programación de los años sesenta, jugaba con la posibilidad de llevar a cabo el sistema previsto por el artículo 119 de la Constitución para financiar la actividad de las regiones bien mediante una cuota de los tributos estatales que se les adjudicaba según las «necesidades» de cada una, «para los gastos necesarios para cumplir sus funciones nor-

(14) Sobre las directrices del Consejo de Ministros de las Comunidades europeas números 159, 160 y 161, y número 268 de 1975; sobre las leyes italianas números 153 de 1975 y 352 de 1976 y sobre las leyes regionales de recepción véase INEA: *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 1976/77 y 1977/78*, Il Mulino, Bolonia, respectivamente, 1977 y 1978, Osservazioni e proposte sulla politica comunitaria e nazionale delle strutture agricole, Roma, 1978.

(15) Véase M. V. AGOSTINI: *Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria*, Il Mulino, Bolonia, 1976, Cnel, Rapporto Europa, Roma, 1979.

(16) V. GUZZI: *Comunità europea e sviluppo del Mezzogiorno*, Giuffrè, Milán, 1977; F. CARUSO: *Fondo Sociale Europeo*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 1978.

males», bien mediante financiaciones de los programas regionales de desarrollo «para atender a objetivos determinados y, particularmente, de cara al Mediodía y las islas».

Por otra parte, la definición de las funciones normales de las regiones habría de determinar transferencias a las mismas de sectores orgánicos de intervención pública, con el fin de «asegurar una disciplina y una gestión sistemática y programada de las atribuciones constitucionalmente propias de las regiones para el territorio y el cuerpo social» (17), mientras que los programas regionales de desarrollo tendrían que haber constituido el entramado para una instrumentación de las actuaciones programáticas dirigidas a superar los desequilibrios existentes entre las distintas áreas económicas dentro del país (Norte-Sur) y dentro de cada economía regional.

El modelo que se estaba delineando era aquel que, a partir de las primeras formulaciones contenidas en los estatutos regionales, por las que a través de sus programaciones las propias regiones participaban en la definición de los objetivos programáticos de la acción estatal, llegaba luego a la formulación del artículo 11 del DPR 616 de julio de 1977, el cual, con ulterior especificación de estas modalidades de participación regional en la determinación de los objetivos de la programación económica nacional, reconocía la responsabilidad del ente región para la formulación de los programas regionales de desarrollo.

Son éstos los tipos de programas que ocupan una posición central al basar en una aportación de base el conjunto de los procedimientos de programación económica, que se articulan en base tanto al módulo de la armonización de las previsiones de desarrollo regional con los objetivos de la programación nacional como el módulo de la coordinación entre intervenciones estatales regionales y de los entes locales territoriales infrarregionales (18).

(17) Según la más reciente formulación legislativa de cara a los criterios de reparto de las atribuciones fijadas por la ley número 382 de 1975. Para una referencia a la relación entre esta dición y la primera transferencia de funciones a las regiones, F. LORENZONI: «Trasferimento delle funzioni statali alle Regioni, en *Atti Vv. (CASSISE, a cargo) Guida per le autonomie locali*, 1978, Ed. delle autonomie, Roma, 1978, p. 601.

(18) La programación del desarrollo regional es considerada como categoría que influye sobre las problemáticas de organización jurídica de las funciones de la dirección pública de la economía, por M. S. GIANNINI: *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 297. En general sobre el papel de la descentralización político-administrativa con referencia al desarrollo regional, ver la investigación preliminar sobre la situación en quince países europeos a cargo del Instituto para las regiones del Cnr en preparación de la convenición de Palermo (de la que se ha dado noticia en esta *Revista*, 1979) y publicada: Lisa-Geap-Isr-Cnr: *Sviluppo industriale regionale centralizzazione o decentramento*, Roma, 1979. Las actas completas están en vías de publicación. Bruselas, 1980. En este aspecto de la teoría económica, véase G. MUSSATI: «La compatibilità delle decisioni fra pianificazione regionale e pianificazione nazionale», en *Riv. di Pol. Econ.* núm. 4, 1973, p. 435 y ss., y en una perspectiva social: S. HOLLAND: *Capitalismo y desequilibrios regionales*. La Terza, Bari, 1976.

Y corroborando este papel reconocido al ente regional encontramos en el mismo DPR 616 por un lado la atribución de un poder de control sobre los propios programas de inversión de las empresas de participación estatal por cuanto éstos inciden sobre el desarrollo regional, control basado en un derecho a la información sancionado por el artículo 81 del Decreto y que puede ser ejercido por la región en las formas en que generalmente se le atribuye de cara a la participación en la formación de las directrices políticas en los distintos sectores de intervención (19).

Por otro lado encontramos un reconocimiento de responsabilidad regional en las materias atribuidas que no resulta limitada incluso en caso de que a nivel comunitario se determinen los objetivos y los instrumentos para realizarlos, superando definitivamente la lógica que establece la exclusión de los poderes regionales ante la presencia de vínculos derivados de acuerdos internacionales de cara a las decisiones de desarrollo económico del país (20).

4. La actuación de las políticas comunitarias en las regiones del artículo 92 del Tratado de Roma al artículo 6 del DPR 616/1977

En el momento en que se crearon las Comunidades económicas europeas no se subvaloraba el problema de los desequilibrios regionales existentes entre los seis países entre los cuales se quería llevar a cabo el mercado común, y en particular los existentes dentro de uno de los países miembros, Italia. Y así, mientras se prescindía en principio de todas las ayudas de los estados miembros que pudiesen incidir sobre los intercambios y sobre la competencia infracomunitaria, al mismo tiempo se admitían algunas categorías de ayuda (de finalidad social, para la reparación de daños causados por acontecimientos o calamidades excepcionales, motivados por razones políticas extraordinarias como la división de Alemania), además de preverse para otras ayudas, la posibilidad de valorarlas cada vez como compatibles o no con el mercado común, con tal de que fuesen destinadas a favorecer el desarrollo de regiones económicamente atrasadas, previéndose ya entonces importantes proyectos de común interés europeo.

Más específicamente aún con un protocolo anejo al Tratado de Roma eran considerados los problemas particulares que afectaban a Italia, entonces comprometida a llevar a cabo el plan c. d. Vanoni; además de que se ponía en marcha una serie de actuaciones extraordinarias del Mezzogiorno encargadas a la Cassa, considerándose que la unifi-

(19) V. A. BARBERA: «Alcuni interrogativi sulla programmazione regionale», en CESPE/CRS: *La programmazione regionale*, Roma, 1980, p. 23.

(20) NINO FERRELLI: «Controllo Preventivo della Commissione CEE e programmazione regionale», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* núm. 4, 1979, p. 1055 y ss.; *id.*, «I piani regionali nella prospettiva istituzionale della Comunità europea», en CESPE/CRS: *La programmazione regionale*, *cit.*, p. 183 y ss.

cación del mercado europeo tenía que sufrir ajustes expresamente previstos por los artículos 108 y 109 del Tratado (21).

Entonces no se tomaban en consideración los problemas relativos al ordenamiento de las regiones con estatuto especial que ya estaba funcionando, por un motivo que sería anunciado posteriormente por los Organismos CEE, es decir, que no interesaba a nivel comunitario el hecho de que las responsabilidades de actuación de las políticas comunes fuesen repartidas luego en los ordenamientos de los estados entre distintas estructuras administrativas (22).

El Tribunal constitucional italiano creó en cambio una figura de limitación de los poderes de las regiones para cuando se estuviese en presencia de vínculos comunitarios en cuanto a los instrumentos de política económica, recortando en el campo de las materias de intervención regional una c. d. materia extranjera: puesto que en el plano internacional es el Estado el titular de la responsabilidad para el cumplimiento de los compromisos asumidos con otros estados, es a ese Estado a quien le corresponde asumir todos los poderes, incluso administrativos, de cumplimiento, aunque esto conlleve una modificación de las reglas establecidas por otras instancias para el reparto de atribuciones entre los distintos niveles de Gobierno (23).

Una vez afirmada esta disciplina, cuando se trató de regular la primera transferencia de atribuciones a las regiones de estatuto ordinario, en enero de 1972, fue fácil reproducir en un texto de ley esta reserva de la c. d. materia exterior, con formulaciones más o menos genéricas, pero todas ellas dirigidas a crear un recorte en las materias transferidas en consideración de los intereses internacionales del Estado (24). La formulación que ha provocado mayores perplejidades

(21) El protocolo concerniente a Italia ha sido firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, al mismo tiempo que los tratados fundacionales de la CEE y de la CECA.

(22) Véase, por último, la opinión del Comité Económico y Social referente a «El papel y la influencia de las autoridades locales y regionales y de las organizaciones sociales y económicas en el sector de la política regional común», publicado por GU CEE NC 53/81, de 3 de marzo de 1980.

(23) La equiparación entre competencias administrativas y legislativas de las regiones se deriva del artículo 118 de la Constitución. La reserva a la competencia estatal en la materia de «asuntos exteriores» ha sido defendida sobre todo por A. LA PÉRCOLA: «Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale», en *Giur Cost*, 1980, p. 1071; además, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Giuffrè, Milán, 1981, página 335. La Corte constitucional se ha pronunciado varias veces sobre ese punto con sentencias números 3-1959, 32-1960, 46-1961, 49-1963, 21-1968, 12 y 120-1969. Luego ha cambiado de actitud, como se verá más adelante a partir de la sentencia 142-1972 y luego de manera más decidida con las sentencias números 81-1979 y 86-1979.

(24) Se va desde las formulaciones drásticas como la del artículo 5 del DPR 14 de enero de 1972 número 2, en materia de aguas minerales y térmicas de cuevas y turberales y de artesanado según la cual «se mantienen las competencias de los órganos estatales en materia de relaciones internacionales en las materias» transferidas, a esas otras más neutras y rigurosas del artículo 6 número 1 del DPR 14 de enero de 1972 número 4, en materia de asistencia sanitaria y hospitalaria y profilaxis internacional del artículo 6 del DPR 15 de enero de 1972 número 7, en materia de ferias y mercados según las cuales se mantienen las competencias de los organismos estatales de cara a las relaciones internacionales». A través de otros decretos

y que a partir de ella toda la cuestión ha sido sometida a revisión crítica, es la que incluye el DPR 15 de enero de 1972, número 11, que disciplina la transferencia a las regiones con estatuto ordinario de las funciones administrativas en materia de agricultura y bosques. Efectivamente, este era el sector en que había sido más amplia la incidencia de la acción comunitaria y en el que con más claridad se planteaba por lo tanto el problema del reparto de las competencias constitucionales en presencia de una disciplina fijada en una sede supranacional. El artículo 4 del citado decreto resolvía la cuestión en estos términos: «se mantiene la competencia de los órganos estatales con respecto a: a) las relaciones internacionales y con la Comunidad Económica Europea; b) la aplicación de reglamentaciones, directrices y otros actos de la Comunidad Económica Europea referentes a la política de los precios y de los mercados, el comercio de los productos agrícolas y las actuaciones sobre las estructuras agrícolas».

Mediante otras normas quedaba asegurado además el respeto de otras disciplinas relativas a la importación y a la exportación de productos agrícolas y zootécnicos siempre a través del recorte dentro de la materia agrícola de submaterias reservadas al estado, delimitando y precisando también de esta manera indirecta el sentido de las disposiciones recogidas en las letras a) y b) del citado artículo 4 del decreto, que adquiriría un sentido más concreto, es decir, se refería expresamente a las políticas comunitarias de intervención sobre los mercados para su unificación europea y de intervención sobre las estructuras para ayudar a las economías más atrasadas y corregir los efectos de desequilibrio introducidos por la propia existencia de un mercado común.

Sin embargo, mientras que por ejemplo para la disciplina de las importaciones y de las exportaciones no se trataba de alterar el reparto de las materias entre estado y regiones, porque dichos instrumentos de regulación, aunque incidan sobre las intervenciones agrícolas regionales, exigen disciplinas y responsabilidades administrativas

han quedado, en cambio, definidas más precisamente cuáles partes de las materias habrán de ser excluidas de la transferencia: así, para el artículo 9, letra D, del DPR 14 de enero de 1972, número 3, quedan reservadas al Estado funciones de control sobre las exportaciones de bienes culturales, aunque sean de interés local; por el artículo 3 del DPR 14 de enero de 1972 quedan reservadas al Estado y a través del mismo al ENIT las iniciativas de representación y de promoción en el extranjero del turismo de interés de cada región; por el artículo 3, número 1, del DPR 15 de enero de 1972, número 9, «se mantienen las competencias de los órganos estatales en orden a las relaciones internacionales en la materia (de beneficencia)... y a las relaciones en materia de asistencia, con organismos asistenciales extranjeros e internacionales, además de la asistencia de los extranjeros en relación a las convenciones internacionales», por el artículo 7, letra d), del DPR 15 de enero de 1972, número 10, en materia de instrucción artesanal y profesional, además de la reserva de las competencias estatales en cuanto a las relaciones y convenciones internacionales, está prevista una coordinación por parte de los órganos del estado, «con el fin de que se presente al fondo social europeo una exposición de las necesidades de contribución para el reembolso de los gastos realizados por cada región para la formación profesional de los trabajadores».

necesariamente atribuidas a estructuras de gestión unitarias y, por lo tanto, estatales, la reserva generalizada al estado de toda la materia comunitaria no quedaba en cambio justificada por los distintos tipos de políticas realizadas en este ámbito, y que al menos en parte no excluían responsabilidades regionales primarias, sino que por el contrario exigían acciones que en otro caso serían adjudicadas precisamente a este nivel de gobierno.

Las disposiciones sobre el tema fueron por lo tanto sometidas inmediatamente a un juicio de legitimidad constitucional y la sentencia número 142 de 1972, de la Corte empezó a efectuar una serie de distinciones y de especificaciones que abrieron la fase de revisión crítica sobre la c. d. «materia extranjera» (25).

La primera de estas distinciones es que la sirve para definir distintas modalidades de disciplina entre las medidas de actuación sobre los mercados y las medidas de carácter estructural.

La segunda pone de manifiesto la diferencia entre las responsabilidades internacionales del estado y las reglas y los procedimientos administrativos que son necesarios para realizar determinados objetivos, bien sean establecidos éstos a nivel nacional, bien sean objeto de un compromiso asumido a nivel supranacional.

En el primer sentido, la Corte fijó un principio que tuvo un desarrollo normativo en el DPR 616/1977, en base al cual: a) las intervenciones sobre los mercados agrícolas eran competencia del Estado y el papel de las regiones se remitía sólo a aquello que luego sería definido como participación en la formulación de directrices programáticas nacionales (art. 71, 2.º ap., y art. 11, 1.º ap); b) para las intervenciones sobre las estructuras agrícolas se podía reconocer la responsabilidad de las regiones, como luego quedaría sancionado por el DPR 616 de 1977 (art. 66, 2.º ap., letra c), con tal de que se garantizase un mecanismo especial que permitiese al Estado hacer frente a los compromisos asumidos a nivel supranacional.

Y aquí entra en juego el segundo aspecto. La posibilidad para el Estado de respetar las obligaciones internacionales se deriva de una serie de acciones administrativas que han de ser puestas en marcha también por órganos distintos de aquellos que asumen el vínculo con los otros Estados. Cuando estas acciones administrativas entran dentro de la esfera de atribución de las regiones, al Estado no le faltan instrumentos de dirección y coordinación dirigidos a asegurar la realización de objetivos prioritarios frente a eventuales valoraciones que pudiera hacer el ente región. El Tribunal consideró, sin embargo, insu-

(25) La larga fase de revisión crítica es analizada con particular referencia al papel cumplido por los pronunciamientos jurisdiccionales por, M. CAPURSO: *La Repubblica europea. La crisi dello stato nazionale nell'esperienza giuridica di un ventennio* (1958-1978). Ed. di Comunità, Milán, 1979; véase también P. CABRETTI: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Giuffrè, Milán, 1979, y, por último, G. SPERDUIT: «Assesamento in corso nei rapporti Stato-regioni nell'attuazione del diritto comunitario», en *Le Regioni* núm. 6, 1979, pp. 104 y ss.

ficientes estos instrumentos y proyectó, en la situación de la normativa entonces vigente, una legitimidad de reserva al Estado, incluso de las intervenciones sobre las estructuras agrícolas de origen comunitario, pero al mismo tiempo sugirió una vía para respetar el reparto de las competencias entre los distintos niveles de gobierno en presencia de vínculos cumunitarios, siempre que al Estado se le reconociese la facultad de intervenir con una acción de sustitución ante la eventual inercia regional.

Sobre la base de esta sugerencia, el proyecto de ley gubernativo para asumir en Italia directrices CEE en materia de modernizaciones socioestructurales de las empresas agrícolas, apenas estrenadas (dir. 159, 160 y 161 de abril de 1972) proponía adoptar el sistema de la delegación a las regiones de la administración de las ayudas comunitarias, sistema que mantenía la titularidad formal de las atribuciones al Estado, y a éste le permitía ejercer un poder de dirección de las administraciones regionales mucho más estricto que el poder de dar directrices y coordinar, hasta el extremo de poder sustituir a las regiones en caso de que éstas no siguieran las directrices impartidas.

La solución propuesta no fue acogida por el parlamento (26) que en cambio adoptó con el artículo 27 de la L. 153 de 1975 un sistema distinto: el de la atribución a las regiones de las tareas de gestión de las políticas de modernización, con la posibilidad para el estado en caso de *inactividad regional persistente* de sustituir a las administraciones periféricas previo procedimiento de garantía para que la sustitución respondiese a necesidades en cuya valoración no coincidiese la región, y además fuese llevada a cabo por la instancia de mayor responsabilidad dentro de la dirección política, el Consejo de ministros (27). El sistema quedó reproducido también en la ley de recepción de la cuarta directriz CEE (la dir. núm. 268 de 1975 sobre las zonas deprimidas y de montaña aplicada por Ley 352 de 10 de mayo de 1976) con la especificación de que «la comprobada inactividad por parte de los organismos regionales» que justificaba la intervención sustitutiva había de llegar «al punto de implicar incumplimiento de las obligaciones comunitarias», y que en el proceso de garantía tenía que intervenir también la opinión de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales. Este sistema ya había sido indicado en el artículo 1 ult., párrafo 5, de la ley 382 del 22 de julio de 1975 como criterio al que se tenía que atener el legislador delegado a la hora de emitir normas para completar las transferencias del Estado a las regiones, y fue sancionado

(26) V. G. AMATO y P. CARETTI: «Le Regioni e l'attuazione delle direttive comunitarie in agricoltura: una vittoria o una sconfitta», en *Le Regioni* núm. 5, 1975, pp. 879 y ss., en esta cuestión juega un papel el convenio organizado por la Universidad de Siena y por el Ispes que se tuvo en Siena del 22 al 24 de febrero de 1973, cuyas actas han sido publicadas por la Administración Provincial de Siena: *Regioni, programmazione e Comunità europea*. III volumen. Siena, 1973.

(27) Un juicio crítico sobre esta solución manifiesta F. BASSANINI: *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Il Mulino, Colonia, 1976, p. 171.

efectivamente de forma estable y generalizada con el artículo 6 del DPR 616/1977 en base al cual desapareció cualquier tipo de reserva al Estado de la materia extranjera o más específicamente comunitaria, y está en cambio vigente el principio contrario según el cual:

a) En cada una de las materias atribuidas a las regiones son transferidas también las funciones relativas a la aplicación de los reglamentos de las Comunidades europeas y a la ejecución de las directrices.

b) La actividad normativa sigue la disciplina general, es decir, que la establecida por el Estado en aplicación de las directrices (así como las normas comunitarias fijadas en los reglamentos) vale con respecto a la autonomía legislativa regional en el sentido del primer párrafo del artículo 117 de la Constitución, es decir, como normas de principio, en cuyo marco las regiones adoptan leyes particulares, y hasta que la región no emite la propia ley se aplica la normativa válida para todo el territorio nacional.

c) En caso de que se haya comprobado la inactividad de los órganos regionales, cuando ésta implique incumplimiento de las obligaciones comunitarias, el Gobierno puede adoptar el procedimiento de sustitución de la administración regional.

d) Dicho procedimiento implica una deliberación del Consejo de Ministros, con la cual, previa opinión de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales y una vez oída la región inactiva, se le asigna un plazo determinado para proceder, agotado el cual los cumplimientos comunitarios pueden ser adoptados mediante medidas del Consejo de Ministros en sustitución de la administración regional.

Este sistema no agota toda la gama de acuerdos y de momentos de coordinación entre Estado y regiones, sino que se inserta, completándolo y enriqueciéndolo en el contexto más general de distintos momentos de garantía para que la acción pública a los distintos niveles de gobierno persiga objetivos y realizaciones coordinadas, de acuerdo con procedimientos que implican varias responsabilidades institucionales: desde las sedes comunitarias a los distintos organismos del Estado central, hasta sus articulaciones de autonomía regional y local.

5. La participación de las regiones en la definición de las políticas comunitarias (el caso de la política regional europea)

Una vez removida la cláusula de la materia exterior como motivo de exclusión de atribuciones regionales en las materias en otro caso atribuidas a este nivel de gobierno, queda por ver cómo se lleva a cabo la participación de las regiones en la determinación de las medidas comunitarias que luego tendrán que gestionar y que interfieren en las medidas y en las políticas adoptadas por cada región.

Una instancia de participación orgánica había sido sugerida, en base a una serie de propuestas de ley de iniciativa regional, en la relación de la Comisión para completar el ordenamiento regional (28).

Es decir, que para completar las relaciones entre Estado y regiones en las materias establecidas por normas comunitarias, reguladas de acuerdo con los procedimientos vistos en el párrafo anterior, se proponía que se instituyese en la presidencia del Consejo de Ministros una Comisión consultiva para el análisis de los problemas referentes a las regiones en el campo de la elaboración y de la actuación de las políticas comunitarias, presidida por el jefe del Gobierno y compuesta por los ministros para las Regiones del Presupuesto y de Asuntos Exteriores y de los que en cada ocasión fueran competentes en las materias del orden del día, por el presidente de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, además de por los presidentes de todas las regiones.

Era competencia de la Comisión propuesta expresar su opinión sobre la línea de conducta del Gobierno a la hora de elaborar actos comunitarios en las materias de atribución regional y en la consiguiente actividad de cara a la recepción interna de las normas, además de expresar esa opinión en todos los momentos en que el Gobierno hace de trámite entre las regiones y los órganos comunitarios con el fin de consultar y controlar las actividades regionales, y, finalmente, expresar esa opinión sobre las distintas cuestiones de política comunitaria que tengan incidencia sobre las materias de competencia regional (sobre todo actividad del fondo social, del fondo regional y del fondo agrícola).

La opinión de la Comisión sería vinculante para el Gobierno sólo en caso de una votación con la mayoría de los tres cuartos de sus componentes: en este caso el Gobierno sólo podría desoír esa opinión tras haber sido expresamente autorizado por el oportuno voto parlamentario.

La indicación de la Comisión Giannini no fue recogida por el Parlamento, que hubiera debido asumir una iniciativa específica en la materia, ni por el legislador delegado, que limitó, por el contrario, la participación regional a aquélla de tipo procedimental que se remite al esquema del artículo 11 del DPR 616, 1977.

En un sentido más limitado ha sido constituido, con decreto del presidente del Consejo de Ministros del 9 de octubre de 1978, un Comité de Ministros para la coordinación de la actividad económico-financiera con las Comunidades europeas, en cuyo ámbito se ha instituido una Comisión de funcionarios de distintas administraciones «con el fin de asegurar una visión global y permanentemente al día de los flujos financieros del debe y el haber de nuestro país con respecto a las

(28) Comisión para completar el ordenamiento regional. Relazione consegnata del presidente della Commissione, profesor M. S. Giannini al ministro per le Regioni, al presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, al presidente delle regioni. Il Mulino, Bologna, 1977, p. 212.

Comunidades europeas» (29), en la que participan representantes de los presidentes regionales.

El tipo de competencias del Comité interministerial y de la Comisión es más limitado de lo que sería necesario para asegurar un acuerdo entre políticas nacionales y comunitarias, y las composiciones respectivas no permiten la existencia del oportuno espacio para las regiones, que más bien tratan de ampliar la competencia de la Comisión interregional instituida en el Ministerio del Presupuesto también a las materias comunitarias. Sin embargo, si los espacios de acuerdo organizativo entre Estado y regiones en lo referente a las políticas CEE se han reducido, la vía a través de la cual se comparan necesariamente las políticas de impacto territorial con las articulaciones autonomistas del estado regional es la de los procedimientos que disciplinan la formulación y la realización de estas políticas.

Desde este punto de vista —para aclarar el contexto en el que se inserta la actual propuesta de la Comisión bicameral— podemos ver el caso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que es en gran medida significativo por la encrucijada que se produce entre intervenciones para el desarrollo regional y acuerdos institucionales de distintos entes que actúan en un territorio de dimensiones supranacionales, estatales o para áreas más restringidas del país (30).

El Fondo (FESR), instituido con el reglamento del Consejo de Ministros de las Comunidades europeas del 18 de marzo de 1975 (reglamento número 724/75, luego modificado con el reglamento número 214 de 1979 (31), con el fin de corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad, se conectaba con aquellas políticas que ya preveían los tratados fundacionales para abordar problemas de interés común, pero daba una connotación más concreta en términos de compromiso financiero y, sobre todo, en términos de elementos de integración de las políticas económicas de los países miembros. Este Fondo tenía que cumplir un papel adicional a las acciones de cada Estado dirigidas al desarrollo de las áreas deprimidas (32).

(29) El decreto que no resulta como publicado en *Gaceta Oficial* ha sido citado por la prensa cotidiana con noticias que no parecen recoger los posibles desarrollos de la iniciativa constitucional. Por otra parte, parece que se ha subvalorado el posible papel de un encargo ministerial adjudicado en el segundo gobierno Cossiga al honorable V. Scotti, ministro para la ejecución de la política comunitaria.

(30) Las implicaciones de esta cuestión han sido recogidas, por ejemplo, por el Aicce, que ha llevado a cabo una investigación al respecto publicada en uno de sus cuadernos: Véase M. V. AGOSTINI y A. ROSSI: «La programmazione delle Regioni italiane e i piani di sviluppo regionale della CEE», Perugia, 1979.

(31) Sobre la GU CEE NC 36/12 de 9 de febrero de 1979 está publicada la versión actualizada del texto del reglamento que instituye el Fondo Europeo de Desarrollo Regional con las sucesivas modificaciones.

(32) La utilización de ayudas estatales sustitutivas en lugar de adicionales del Fondo de desarrollo regional ha sido estigmatizado por el Parlamento europeo en la resolución sobre la tercera relación anual de la Comisión, publicada en GU CEE NC 87/14 de 12 de marzo de 1978.

Por lo que se refiere a la división en zonas de las actuaciones, primer paso obligado de una programación del desarrollo regional, la Comunidad limita las intervenciones del Fondo a las zonas de ayuda que los distintos Estados definen en aplicación de los respectivos regímenes de ayuda a objetivos regionales. Para Italia, la zona de ayuda comunitaria coincide casi totalmente con la zona de intervención de la *Cassa para el Mezzogiorno* (y, por otra parte, estaba ya previsto en el reglamento fundacional del FESR una coordinación a nivel comunitario de las ayudas con fines regionales establecidos por los Estados miembros).

Los tipos de actuación son o bien ayudas financieras a inversiones industriales, artesanales o de servicio dirigidas a superar fenómenos de desempleo estructural realizadas también por el Estado, o bien contribuciones a inversiones públicas para obras de infraestructura insertas en programas de desarrollo de la región o de la zona.

Las modalidades de participación prevén una decisión de la Comisión CEE asumida en base a un juicio de coherencia de la inversión con todas las acciones emprendidas por el Estado miembro a favor de la región y de coherencia con los programas y los objetivos de la Comunidad, estableciendo una vez más una conexión entre las ayudas regionales y la exigencia de la integración infracomunitaria y de la coordinación de las acciones comunes.

La programación de desarrollo regional pasa a ser así un modo de integración entre las políticas económicas de los Estados, y ello también a través de un intento de dar uniformidad a este tipo de programación, bien porque la entrega de la contribución del Fondo queda subordinada al hecho de que las inversiones entren en el marco de programas de desarrollo regional, bien porque está previsto que el Comité de política regional elabore un esquema común de programa de desarrollo regional al que se han de atener las autoridades nacionales encargadas de asumirlo (33).

El programa enviado por Italia a la CEE es sustancialmente el de las intervenciones extraordinarias del *Mezzogiorno* adoptado en base a la Ley 183 de 1975. Es en esta fase donde se ha realizado un primer concurso de las regiones representadas en el Comité de las regiones meridionales.

(33) Véase el esquema de los programas de desarrollo regional publicado en GU CEE NC 69/2 del 24 de marzo de 1978 y la opinión de la Comisión CEE del 23 de mayo de 1979 sobre los programas de desarrollo regional presentados por los Estados miembros de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento fundacional del Fondo en GU CEE NL 143/7 del 12 de junio de 1979, que han seguido la recomendación de la misma Comisión, siempre con fecha 23 de mayo de 1979 a los estados miembros, relativa a los programas de desarrollo regional, en GU CEE NL 143/9 del 12 de junio de 1979.

Y así también en el ulterior procedimiento de instrucción y de presentación de las demandas de financiación al FESR las regiones italianas han de pasar por el trámite de la Cassa y del ministro para el *Mezzogiorno*. Pero mientras que en los primeros años de aplicación del Fondo fueron financiadas exclusivamente intervenciones ya elaboradas por la Cassa, en los últimos dos años ha ido aumentando progresivamente la proporción de los proyectos establecidos y promovidos por las administraciones regionales. Y evidentemente éste es el camino para superar la necesidad de una mediación que sólo es válida en la medida en que consiga que las administraciones regionales adopten los métodos de la actuación programática de desarrollo. Los programas regionales, a partir de las acciones que se insertan en ellos, permitirán así realizar esa aportación de las regiones a la propia definición de las políticas comunes a partir de un concurso regional en las realizaciones y llegando a una responsabilidad más plena incluso en la fase de elaboración de las decisiones que la acción pública en su conjunto pretende tomar.

6. Conclusiones

A la luz de la propuesta avanzada por la Comisión bicameral para las cuestiones regionales, el hecho de plantear esta forma del procedimiento como vía para superar el problema de la participación de las regiones en la definición de las políticas comunitarias (34) puede resultar limitado.

Sin embargo, antes de ver cuáles pueden ser las implicaciones organizativas en caso de que se adopte la solución indicada por la investigación y por el documento parlamentario final, no parece inútil señalar que también la solución del procedimiento alcanza resultados totalmente significativos y constituye la premisa indispensable para poder afianzar este sistema de concurso programatorio entre distintos niveles del Gobierno en formas organizativas que por sí solas no podrían asegurar la renovación en la acción de gobierno que requiere la programación (35). En primer lugar porque esta clave de lectura es particularmente adecuada al momento en que en Italia, agotada ya la fase característica de la legislación de la VII Legislatura Nacional en que se había disciplinado una amplia gama de reglas de proce-

(34) La diferencia entre participación organizativa o de procedimiento de las regiones en el ámbito de niveles de decisión nacionales es aplicada en la investigación sobre las distintas formas de concurso regional en las políticas estatales de G. ENDRICI: «La presenza regionale in organi statali», en *Le Regioni* núm. 5, 1979, página 767 y ss.; véase también N. FERRELLI: «Politica regionale della CEE e partecipazione delle Regioni», en *Le Regioni* núm. 4, 1979, p. 509 y ss.

(35) Véase en sentido más general F. BENVENUTI: «L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello», en esta *Revista* núm. 1978, p. 6 y ss.

dimiento para las distintas programaciones sectoriales, es necesario reconstruir el sentido del enunciado del artículo 11 del DPR 616 de 1977, ante todo en el aspecto de las diversas previsiones normativas, bien que establezcan unas modalidades de participación de tipo organizativo, bien que prevean la participación en forma de procedimiento. Y por lo que se refiere a las políticas comunitarias con incidencia territorial diferenciada, el tema tiene una importancia más definida precisamente en cuanto a las modalidades de disciplina de las prestaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, creado en 1975 y modelado de forma específica por tener relación con los problemas de las áreas subestatales caracterizadas por un persistente desequilibrio de desarrollo respecto al resto de la Comunidad.

En segundo lugar porque el carácter de la realidad comunitaria está marcado por una aproximación empírica a las necesidades de integración de un área económica que tiende a prescindir de las articulaciones institucionales y en primer lugar del reparto político de los Estados miembros. No hay que olvidar que también en la acción de los organismos comunitarios prevalece aún la concepción de negociación entre Estados; sin embargo, las acciones comunes son válidas precisamente en la medida en que sigan lógicas y procedimientos propios más que adiciones y negociaciones entre las distintas acciones de los Estados miembros.

Si dentro de este contexto las regiones italianas se insertan en la lógica de la programación del desarrollo regional, como forma para definir desde abajo los objetivos programáticos de interés común, ellas jugarán un papel significativo en el propio proceso de integración comunitaria y superarán al mismo tiempo también, en el plano nacional, las tendencias que no faltan y que quisieran limitar incluso la experiencia de la regionalización a una especie de negociación permanente sobre las distintas decisiones de política económica del Estado.

Puesto que ahora ha vuelto a estar de actualidad, con la propuesta de la Comisión bicameral, el proyecto de constituir en el seno de la presidencia del Consejo de Ministros una conferencia permanente de los presidentes regionales que tenga la función también de abordar las cuestiones comunitarias, y mientras se avanza al mismo tiempo una hipótesis sobre una cualificación más directa de la propia Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales en concordancia con las instancias parlamentarias de discusión de las directrices gubernativas a nivel de CEE, es necesario subrayar que la eficacia de estos acuerdos orgánicos no quedaría garantizada si la participación en estas instancias de las regiones italianas no estuviese en condiciones de desempeñar ese papel de armonización de los programas, y en particular de los programas de desarrollo regional, como alternativa a la compensación negociada entre intereses puntualizados en decisiones territoriales episódicas.

Este es el camino que se ha tratado de seguir precisamente en los primeros años de aplicación del reglamento CEE sobre la política regional. Y el hecho de que se haya pasado de una utilización de los fondos comunitarios para integrar las financiaciones de la *Cassa* a una iniciativa de las regiones que han presentado una cantidad cada vez más consistente de proyectos admitidos en la contribución comunitaria, induce a considerar la propuesta de institucionalización de una sede estatal de confrontación entre regiones y Estado como una solución adecuada para la maduración de la conciencia del papel regional en el proceso de acción programática.