

ASPECTOS CONSTITUCIONALES CONCERNIENTES A LAS RELACIONES ENTRE LAS REGIONES Y LA CEE EN ITALIA *

Por FRANCESCO D'ONOFRIO

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. BASES CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN ITALIANA EN LA CEE.—3. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS Y EJECUTIVOS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES.—4. LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y LA AUTONOMÍA REGIONAL: EL MARCO DE REFERENCIA.—5. DESDE LA EXCLUSIÓN DE LAS REGIONES AL LÍMITE Y CONTROL DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EUROPEA PARA LAS REGIONES.—6. CONCLUSIONES.

1. Introducción

El sistema constitucional italiano es uno de los tres sistemas de la Europa comunitaria donde surge aún la cuestión de la relación entre las autoridades legislativas y ejecutivas de las regiones y el proceso de integración europea, considerado éste desde la perspectiva del Derecho constitucional.

La considerable diferencia constitucional existente entre el sistema italiano comparado con el sistema de Alemania Federal o el sistema belga hace necesario establecer claramente su estructura.

* Texto de la ponencia presentada por el profesor D'Onofrio en la Mesa Redonda que sobre el tema «Comunidades autónomas e integración de España en las Comunidades Europeas» tuvo lugar en la Universidad de Alcalá de Henares en 1982, organizada por el Centro de Estudios Europeos. *Documentación Administrativa* agradece al profesor Molina del Pozo, director de dicho Centro, la posibilidad de publicar el trabajo.

Por esto, aunque en síntesis, debe hacerse referencia al fundamento constitucional sobre el que está basado el proceso de integración europea. En la última parte de nuestro análisis será posible analizar los problemas constitucionales de la naturaleza de las regiones del Estado italiano «vis a vis» con el proceso de integración europea.

2. Bases constitucionales de la participación italiana en la CEE

La Constitución italiana fue diseñada en una época en la que era imposible pensar en términos de una entidad supranacional a lo cual contribuiría el Estado italiano, excluidas las Naciones Unidas.

La Constitución fue promulgada por una Asamblea constituyente elegida en 1946, en aquellos días en que la población italiana elegía la República como forma de gobierno frente a la Monarquía.

La Constitución republicana fue finalmente aprobada a finales de 1947 y entró en vigor el 1 de enero de 1948.

El fuerte movimiento antinacionalista de la Asamblea constituyente —basado en las consecuencias del régimen fascista— hizo posible introducir algunas previsiones dentro de la Constitución, las cuales intentaron abrir el sistema legal italiano a la vida internacional, orientándolo al exterior, dentro de lo posible en términos de nación-estado, acercándose de ese modo a los Estados europeos.

Los artículos 10 y 11 de la Constitución tratan las relaciones entre el sistema jurídico italiano y el Derecho internacional, en los términos considerados más adecuados, para facilitar no sólo la participación del Estado italiano en las relaciones internacionales, sino incluso el consentimiento formal a las limitaciones de la soberanía nacional, aunque en determinadas condiciones.

El artículo 11, en particular, habla expresamente de las limitaciones de la soberanía nacional necesarias para dar lugar a un ordenamiento jurídico que intentase promover la paz y la justicia entre las naciones. Con este fin, el Estado italiano promueve y defiende las organizaciones internacionales que participan de esas mismas metas. Sólo el principio de reciprocidad obliga a las autoridades italianas a considerar por entero los Tratados cuyas disposiciones limitan la soberanía nacional.

El artículo fue claramente escrito con la intención de hacer posible el acceso italiano a las Naciones Unidas (cuyo carácter podía haber sido interpretado como una limitación a la soberanía nacional).

Cuando las instituciones originales de la primera Comunidad Europea (Comunidad Europea del Carbón y el Acero) empezaron a materializarse, el artículo 11 entró en una fase de interpretación, obviamente más extensa que la mantenida por la Asamblea constituyente.

Este mismo tipo de argumento sería aplicado al Tratado OTAN, aunque las limitaciones a la soberanía nacional son, en este caso, bastante diferentes desde el punto de vista de la limitación del poder legislativo nacional, el cual se incorpora en el nacimiento de las instituciones europeas.

Cuando el Tratado de Roma de 1957 fue finalmente firmado, creando el llamado «Mercado Común», el principio constitucional que justifica la consiguiente limitación del poder legislativo nacional fue establecido en el artículo 11 de la Constitución, aunque alguno autores habían considerado suficiente el artículo 10.

En esa época, solamente cuatro de las cinco regiones con «autonomía especial» habían sido establecidas: Sicilia, Sardinia, Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige. La quinta región con «autonomía especial» (Friuli Venezia-Giulia) fue establecida en 1963. Las quince regiones con «autonomía ordinaria» tuvieron que esperar hasta 1970 para ver la luz de su primer día de existencia.

El proceso de integración europea lleva consigo sustanciales injerencias en la labor de la autoridad legislativa nacional desde que las instituciones europeas fueron autorizadas a establecer y/o aprobar «reglamentos» y «directivas», las cuales obligan no solamente a los Parlamentos nacionales, sino también a los individuos dentro de cada sistema jurídico, aunque con un grado diferente de fuerza legal.

Pero el Tratado de Roma no condujo automáticamente a la identificación de las entidades o cuerpos competentes, a nivel nacional, para ejecutar e implantar las disposiciones del Tratado, así como el desarrollo de los «reglamentos» y «directivas» establecidas para la Comunidad Europea (art. 189 del Tratado de Roma).

De hecho, el Tratado no interfiere en la distribución de la autoridad legal dentro de cualquier sistema nacional: en qué materias es competente cada sistema jurídico en relación con las decisiones tomadas a nivel europeo.

Como veremos, tal interpretación del Tratado de Roma sólo ha llegado a ser ampliamente aceptada en nuestra experiencia constitucional más reciente.

3. La distribución de los poderes legislativos y ejecutivos entre el Estado y las regiones

Antes de tratar el tema referente a las injerencias del proceso de integración europea en la autonomía legislativa y administrativa de las regiones, se deberían recalcar las normas constitucionales básicas que dirigen la distribución de los poderes legislativo y ejecutivo entre el Estado y las regiones.

Existen tres principios relevantes: *a)* Será la legislativa nacional, a través de las disposiciones constitucionales, la que establezca los límites cuantitativos y cualitativos entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales, en relación a los poderes legislativo y ejecutivo; *b)* Todas las leyes aprobadas por una Asamblea regional tienen que pasar un *test* de constitucionalidad, primero a nivel de Gobierno central, y, si fuera necesario, a nivel del Tribunal Constitucional; *c)* Con excepción de las cinco regiones con «autonomía especial», para las cuales se ha establecido un tipo diferente de control por parte de las autoridades estatales, cada decisión administrativa tomada por un organismo regional tiene que ser sometida a una revisión por parte de la Comisión, la cual es sustancial y formalmente un organismo del Estado, el cual está encabezado por un presidente nombrado por el mismo.

Veamos brevemente tres puntos fundamentales:

A) La Constitución italiana da poderes legislativos a las 15 regiones con «autonomía ordinaria», especificando las materias en las que tienen tal poder y los límites del mismo.

El artículo 117 de la Constitución enumera las materias en las que las regiones pueden aprobar leyes (agricultura, urbanismo, salud pública, obras públicas y transportes de interés regional, etc.).

En todos estos campos, el Parlamento nacional establece los fundamentos y las legislaturas regionales implantan las previsiones a través de una legislación detallada.

La división fundamental entre la legislación básica (la cual corresponde al Parlamento nacional) y la específica (que corresponde a las Asambleas legislativas regionales) ha sido ampliamente especificada por una interpretación judicial, de acuerdo a que las regiones no tienen poder legislativo en Derecho privado (por ejemplo, Ley de propiedad, Derecho mercantil, Derecho de sucesión, Derecho laboral, etc.), en

Derecho penal (hay solamente un Derecho penal en el país) y en procedimientos penales y civiles, puesto que hay solamente Tribunales del Estado en Italia.

Se puede ver fácilmente que la calidad de la autonomía legislativa de las regiones italianas es drásticamente reducida por la aplicación combinada de limitaciones constitucionales formales y decisiones judiciales.

Las cinco regiones con «autonomía especial» tienen amplios poderes legislativos, aunque los límites de Derecho privado y Derecho penal y procesal se aplican a ellas como a las otras 15 regiones (se hace notar que el Tribunal Constitucional ha cambiado su opinión en relación a la limitación de Derecho privado en alguna de las regiones con «autonomía especial»; después de la implantación de la estructura regional en el país en 1970, el Tribunal establece que la limitación también se aplica a alguna de las otras regiones como una consecuencia de la necesidad de tener solamente un Derecho privado en el país).

Cualquier cambio en la enumeración de materias y, sobre todo, en la fijación de limitaciones a la autonomía legislativa regional, tiene que ser llevado a cabo por enmiendas constitucionales, puesto que también las leyes fundamentales que conciernen a las cinco regiones con «autonomía especial» son estatutos constitucionales; por ejemplo, estatutos aprobados por el Parlamento nacional a través de los procedimientos previstos para enmiendas constitucionales (con alguna excepción mínima que no necesite negociarse en su contexto).

B) Previsto por la Constitución (art. 127) y por los estatutos concernientes a las cinco regiones con «autonomía especial», todas las leyes aprobadas por una Asamblea regional tienen que ser enviadas al Gobierno central (con excepción de Sicilia, donde un comisionado nombrado por el Estado realiza el mismo trabajo), el cual puede ponerle objeciones en base a la ley o precepto constitucional. Si la Asamblea regional reforma el estatuto desatendiendo las objeciones del Gobierno, éste tiene una opción: si el problema es materia de violación de la Constitución o de otras reglas constitucionales, el estatuto regional es enviado (antes de hacerse efectivo) al Tribunal Constitucional para que decida; si concierne a mérito, el estatuto regional tiene que ser enviado al Parlamento. El Gobierno central, por el contrario, puede elegir no confirmar su opinión original, y por ello aprobar el estatuto regional, el cual es finalmente firmado por el presidente del Gobierno regional.

Hasta hoy ningún problema ha sido enviado al Parlamento, pues el Gobierno siempre ha encontrado las discusiones concernientes a puntos de constitucionalidad. Las razones políticas han ejercido predominantemente un papel mejor en tales normas de conducta.

C) Como principio constitucional, las regiones tienen poderes administrativos en las mismas áreas en que tienen poderes legislativos (con alguna cualificación como la delegación del poder administrativo del Estado a las regiones, en áreas en las cuales las regiones no tienen poder legislativo original, y así como poder administrativo del Gobierno local, en áreas en las que las regiones tienen poder legislativo).

El artículo 125 de la Constitución prevé un control específico de legalidad de cada decisión administrativa tomada por la regiones, el cual es confiado a un organismo del Estado, cuyo nombre es «Commissione di Controllo sugli Atti Amministrativi della Regione».

Tal control del Estado sobre la autonomía administrativa regional tiene un coste, en la Asamblea constitucional, para aquellos que prefieren no regionalizar el país, o, al menos, no crear la posibilidad de demasiada independencia en las legislaturas y administración local.

Como consecuencia, la posibilidad de que las regiones vayan más allá de las limitaciones puestas a sus poderes descansa completamente en las manos del Gobierno central, la Comisión de Control administrativo, o, finalmente, en el Parlamento nacional y el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, cuando consideramos el impacto del proceso de integración europea en la autonomía regional, así como el impacto de la estructura regional del Estado italiano en la participación de Italia en el proceso de integración europea, hemos de tener en mente las características fundamentales del regionalismo italiano en comparación con otros sistemas de gobierno descentralizado.

4. La integración europea y la autonomía regional: el marco de referencia

El proceso de integración europea y el proceso de regionalización tienen que ser considerados, al mismo tiempo, desde un punto de vista puramente jurídico, y, desde un punto de vista político, en su respectivo contexto histórico.

La Constitución italiana y el Tratado de Roma son documentos vivos, cuyos cambios satisfacen, no obstante, la continuidad y estabilidad formal de los documentos escritos que engloban las normas constitucionales y europeas.

Ambos documentos han testimoniado una evolución del marco constitucional e institucional europeo.

Aunque no es posible dar más que una breve descripción de ambos procesos, es esencial, para un mejor entendimiento de los temas analizados aquí, conocer las tendencias fundamentales en las esferas jurídica y política.

Un rasgo caracteriza los dos procesos: el de integración europea y el de regionalización han experimentado una ampliación de actividad, de las instituciones europeas y de las regionales italianas, respectivamente.

La expansión de la actividad europea puede ser mejor percibida si consideramos los campos de política social y regional.

Ambas áreas han crecido en los últimos años, de modo que la cantidad y calidad de las acciones europeas han llegado a tener mayor significación para las políticas nacionales, tradicionalmente confiadas a las autoridades nacionales.

La política social europea se ha extendido desde el objetivo original de reducir las diferencias legislativas nacionales en algunas áreas fundamentales de Derecho laboral a algunos de los objetivos más recientes en las relaciones laborales, tales como la igualdad sexual en las condiciones de trabajo y, sobre todo, en las relaciones sindicato-administración.

Sin embargo, no se han producido grandes progresos en algunas áreas más cruciales de política social a nivel europeo.

La política regional europea, en curso, ha centrado la atención de las instituciones europeas en el impacto geográfico producido por las distintas políticas europeas y en las diferencias en las balanzas regionales y en potencial económico.

Además de esto, la expansión de la política europea en campos como formación profesional, protección del medio ambiente, educación, ha significado y significa que existe un mayor impacto de la integración europea en las distintas esferas nacionales, a pesar de las dificultades de este proceso en tiempos de crisis económica.

Si consideramos las previsiones de la Constitución italiana concernientes al dominio de la jurisdicción legislativa regional, está claro que el impacto de la política europea en los poderes regionales se ha

extendido desde el campo tradicional de la agricultura a otros campos de poder regional, no imaginados en principio como áreas de impacto potencial.

Por otro lado, la implantación de la división regional de la Constitución italiana ha conducido, recientemente, a una sustancial ampliación del significado original de las materias que la Constitución confía a las regiones.

A través de los actos parlamentarios y legislación delegada, el alcance actual del contenido de las diversas materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución han llegado mucho más lejos de como se las había entendido originariamente; esto ha ocurrido también en otros sistemas federales, tales como el de Estados Unidos.

Como consecuencia de ambos procesos, las áreas de posible impacto de la legislación europea y la legislación regional han llegado más lejos que lo habrían hecho si las dos hubieran permanecido dentro de los límites de sus respectivos caracteres.

Lo que más interesa, en tal contexto, es la importancia creciente de la actividad europea en la creación diaria de las regiones italianas, y, por otro lado, el pertinaz incremento de la actividad regional a nivel europeo de gobierno. Aunque no hay duda que el nivel nacional está lejos aún de las instituciones europeas y de los Gobiernos regionales, somos testigos del estado de desarrollo de los sistemas institucionales italianos, los cuales están moviéndose cada vez más hacia la interconexión de los diversos niveles de gobierno, como oposición a un sistema ideal de niveles separados de gobierno. El profesor Elazar, muy acertadamente, puso el caso de la experiencia americana, hace algunos años, la mayor diferencia entre la experiencia americana y la italiana (entre otras) es que uno de los estratos no está ni completamente dentro del sistema constitucional italiano ni completamente fuera. La definición más utilizada de las Comunidades Europeas como en ente «supranacional» hace la diferencia más clara, aunque no completamente satisfactoria.

Observando atentamente la acción cambiante de estos complejos niveles de gobierno, nosotros podemos ahora volver a las cuestiones más relevantes concernientes al impacto mutuo de Europa y las regiones en el marco italiano.

5. Desde la exclusión de las regiones al límite y control del desarrollo de la política de integración europea para las regiones

Las cuestiones constitucionales fundamentales que han surgido a través de los veinticinco años de experiencia de integración europea y de la más reciente experiencia de regionalismos son las siguientes:

A) Cómo la jurisdicción de la Comunidad Europea sobre unas materias dadas interfieren en la jurisdicción regional sobre materias coincidentes.

B) Cómo las regiones pueden ser consideradas entidades capaces de desarrollar los reglamentos y directivas europeas, con o sin legislación estatal, a otros instrumentos legales de control estatal.

C) Cómo las regiones pueden tomar parte en la formulación de las políticas europeas, a niveles nacionales y comunitario.

Otros temas han sido tratados en los últimos años, pero todos ellos son menos relevantes que los fundamentales ya tratados.

Por eso volvemos al análisis de esos puntos.

A) Si nosotros comparamos las materias confiadas por la Constitución italiana a la legislación autonómica de las regiones, con las materias que el Tratado de Roma confía a la Comunidad Europea, encontramos que solamente en el campo de la agricultura existe un solapamiento claro de jurisdicción. La política agrícola es una política clave en el proceso de integración europea, y, al mismo tiempo, es una de las más importantes áreas, en las cuales las regiones tienen poder legislativo bajo la Constitución italiana.

Pero, si consideramos la continua expansión de las áreas de iniciativa y los consecuentes reglamentos y directivas de la CEE, por un lado, y la expansión del contenido de las materias de la autoridad legislativa regional, las áreas de solapamiento son más relevantes y numerosas.

Si examinamos la distinción entre reglamentos y directivas en el ordenamiento jurídico europeo (los primeros son capaces de ser auto-ejecutados; las segundas requieren, casi siempre, el desarrollo nacional para llegar a ser efectivas en los sistemas jurídicos nacionales).

Podemos resaltar las siguientes interferencias entre el ordenamiento jurídico europeo y los poderes ejecutivo y legislativo regional italiano.

A.1 Siempre que las instituciones europeas aprueban «reglamentos» capaces de aplicarse directamente a los individuos a nivel nacional y dichos reglamentos tratan de materias incluidas en la jurisdicción legislativa regional, la autonomía regional está completamente perdida, las regiones pueden ciertamente desarrollar los reglamentos europeos a través de actos administrativos, si es necesario, pero no más allá de los poderes legislativos que la Constitución les otorga.

A.2 Siempre que, por otro lado, las instituciones europeas aprueben directivas que requieran la actuación nacional para llegar a ser efectivas, hemos de distinguir, en el nivel italiano, entre regiones cuyo poder legislativo es «primario» o «exclusivo» y regiones en las que es «subordinado» o «concurrente».

B) Como sabemos, las cinco regiones con autonomía especial poseen, en algunos campos, poderes legislativos, con la exclusión de cualquier otra autoridad legislativa, el Parlamento nacional incluido. Además, su poder legislativo, en otros campos, está subordinado a los principios aprobados por el Parlamento nacional. Las otras regiones (las 15 con autonomía ordinaria) solamente poseen poder legislativo «subordinado» o «concurrente».

En tal contexto, las «directivas» europeas aseguran la legislación regional de naturaleza «exclusiva», puesto que ellas ocupan un espacio que de otra manera sería dejado a la legislación regional.

Por lo que respecta a la legislación «subordinada», las directivas europeas pueden jugar el papel de principios de la legislación, los cuales están reservados por la Constitución italiana, como hemos visto, al Parlamento nacional. En tal situación, el poder legislativo regional no sufre necesariamente un recorte como consecuencia de la aprobación de una «directiva» europea, mientras que el Parlamento nacional sufre un debilitamiento de su poder legislativo en favor de las instituciones europeas.

Resumiendo, las consecuencias del proceso de integración europea sobre el poder legislativo regional en Italia, podemos decir:

a) La autonomía regional siempre es reducida por los reglamentos europeos.

b) La autonomía regional, de las más fuertes o de naturaleza «especial», es disminuida por las directivas europeas.

c) La autonomía regional, de las de naturaleza «ordinaria» o «subordinada», es limitada por las directivas europeas, como lo sería

por el Parlamento nacional, puesto que siempre tiene que respetar los principios impuestos por el poder legislativo más alto.

Como veremos inmediatamente, todas esas consecuencias tienen mucho más significado cuando se considera el papel que juegan las regiones en el desarrollo europeo.

Observando el proceso de integración europea desde el punto de vista regional, las cuestiones surgen sobre si las regiones son consideradas como entidades capaces, en términos legales, de desarrollar la legislación europea.

Hasta 1976, la posición mantenida por el Parlamento nacional, de acuerdo con la naturaleza internacional de la Comunidad Europea, hace imposible que las regiones sean consideradas como entidades capaces de desarrollar la legislación europea.

El llamado monopolio de representación internacional por parte de los Estados fue considerado como un requerimiento para que todas las acciones de la Comunidad Europea, necesitada de desarrollar a través de ley y/o regulación y acción administrativa en el ordenamiento jurídico italiano, operara como un instrumento de transferencia. Aunque la Comunidad confiere poderes legislativos y administrativos a las regiones, la naturaleza internacional de la CEE transfería tales poderes de las regiones a los órganos centrales del Estado (Parlamento, Gobierno, Administración en particular).

Aun que sin ninguna base constitucional, el proceso de integración europea fue considerado capaz de alterar drásticamente el equilibrio entre los poderes del Estado y las regiones.

El Tribunal Constitucional mantuvo dicha línea de razonamiento hasta 1972, cuando estableció que las regiones podían ser consideradas como entidades capaces de desarrollar la legislación europea, pero es necesario que el Estado haya dado autoridad para sustituir a las regiones, cuando ellas omitan el desarrollo de las directivas y reglamentos europeos.

Dado lo cual se abre una vía hacia un nuevo esquema para el establecimiento de los límites entre el Estado y las regiones, el cual se hace efectivo en los años 1975-1977, a través de la legislación nacional.

Comúnmente, el poder de las regiones para establecer legislación con el fin de desarrollar las leyes europeas está ahora firmemente asentado, con la disposición relevante de que el Estado tiene el poder de «introducir» las «directivas» europeas en el ordenamiento jurídico italiano a través de la legislación nacional.

Debido a la falta de desarrollo de las regiones, las «directivas» europeas (una vez introducidas en el sistema legal italiano por el Estado), a través de sus leyes, y debido a la falta de los reglamentos europeos y de su acción administrativa, el Estado podría sustituir a las autoridades regionales con sus propias leyes o con sus propios actos.

Tal poder de sustitución es una novedad para el establecimiento constitucional italiano, así como de las relaciones concernientes a las regiones-estado, no siendo dicho poder mejorado por la Constitución en caso de la no utilización de sus poderes por las regiones en campos relativos a su poder original.

La violación de las bases de la legislación europea por las regiones no crea problemas especiales, puesto que ya hemos visto que el Estado tiene poder de supervisión sobre las regiones legislativa y ejecutivamente.

En cualquier caso, el Estado siempre mantiene el poder de presentar legislación dirigida a limitar la competencia regional mediante principios establecidos, y podría presentar la acción ejecutiva dirigida a coordinar la actividad administrativa regional de interés nacional. Obviamente, las regiones pueden presentar ambos hechos ante el Tribunal Constitucional, si existe una cuestión de inconstitucionalidad.

C) Las consecuencias del proceso de integración europea sobre las relaciones constitucionales entre el Estado y las regiones ha abierto una nueva perspectiva en el proceso regional italiano.

Todas las regiones, sin tener en cuenta la orientación política de la mayoría en comparación con la mayoría política que mantienen los gobiernos nacionales, han reivindicado jugar un papel en el proceso de formulación europea, y han intentado establecer vínculos directos entre ellos mismos y las instituciones europeas.

C.1 Dentro del primer punto, es de señalar que el Gobierno nacional ha aceptado recientemente algunas intervenciones de los gobiernos regionales en la formulación de las políticas nacionales concernientes a la participación italiana en los asuntos europeos.

Hay varias formas de intervención: comités conjuntos en temas específicos, comités de gobierno que representan la participación de las regiones, con la tarea de conjuntar las autoridades nacionales y regionales ante las principales decisiones nacionales llevadas a cabo sobre intereses regionales afectados por la política europea, etc.

Sin embargo, no hay un establecimiento sistemático de relaciones entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales en la misma

decisión de la participación regional en la formulación de la política nacional a nivel europeo.

Solo recientemente un proyecto ha sido elaborado, de acuerdo al cual una conferencia sería establecida, presidida por el primer ministro, con la participación de todos los presidentes de los Gobiernos previstos por tal conferencia debemos señalar la participación de los Gobiernos regionales en la toma de decisiones conducentes a señalar la situación italiana en los temas europeos que afectan a intereses regionales.

En tal conferencia también se prevé una reorganización de la presidencia del Consejo de Ministros, dados los vínculos entre la organización de la oficina del primer ministro y la coordinación de la política regional y nacional.

Un desarrollo como este debe crear las condiciones para un mejor entendimiento, por los Gobiernos regionales, de las implicaciones de la legislación europea y, consecuentemente, las condiciones para un mejor y más exacto cumplimiento por parte de las regiones de las «directivas» y «reglamentos» europeos en los campos de jurisdicción regional.

C.2 En el segundo punto, el Gobierno central siempre se ha resistido a la presión regional para establecer contactos directos entre ellos y las instituciones europeas.

En efecto, siempre que una región desee establecer contactos formales con las instituciones europeas, tiene que recibir una aprobación previa por parte del Gobierno central. En realidad, hay pocas ocasiones en las que las regiones italianas van a Bruselas sin el beneplácito del Gobierno central, pero en tales casos la decisión no puede ser tomada por las autoridades europeas que se ven limitadas por el Gobierno italiano.

El Parlamento europeo bien podría llegar a estar más interesado en el establecimiento de contactos directos con las regiones, más como consecuencia de su elección por los diversos países europeos que por los Parlamentos europeos.

La continua expansión de la actividad europea, en los campos de política social y regional, es la raíz de tal desarrollo. Cuanto más avance el proceso de integración europeo, más tendrán los Gobiernos nacionales que concienciarse que las unidades subnacionales de gobierno tienen un papel que jugar a nivel europeo, incluso con contactos directos con las instituciones europeas.

6. Conclusiones

Las consideraciones precedentes pueden ayudar a un mejor entendimiento de las consecuencias constitucionales e institucionales del proceso de integración europea para la estructura constitucional e institucional italiana.

No se cuestiona que la estructura constitucional, imaginada para gobernar un verdadero sistema nacional, está limitada de cara a drásticos cambios necesarios para adaptarse a una estructura institucional supranacional, tomando decisiones de naturaleza auto-ejecutiva o limitando la competencia legislativa nacional.

En un sistema descentralizado como el italiano, los problemas constitucionales son más complejos, a nivel de la estructura de las fuentes del Derecho, y a nivel de la maquinaria administrativa.

Lo que las regiones han perdido en términos de competencia legislativa ha sido o está siendo compensado por el *status* político de sus Gobiernos, puesto que ellos toman parte en las decisiones nacionales, que estarían formalmente fuera de su alcance original.

Por todo ello, el reto tiene que ser asumido por expertos, políticos y gobernantes: siendo capaces de llevar a cabo el proceso de integración internacional de la nación-estado y, al mismo tiempo, contribuir al proceso de integración europea mediante valores e identidades nacionales.

La experiencia italiana muestra que se han realizado algunos progresos, aunque el camino es todavía muy largo.

BIBLIOGRAFIA

- CARETTI, P.: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*. Milano, Giuffré editore, 1979.
- D'ATENA, A.: *Le regioni italiane e la comunità economica europea*. Milano, Giuffré editore, 1981.

Ambos volúmenes han analizado el impacto de la integración europea en la autonomía regional en Italia desde una perspectiva comparativa bajo el punto de vista del Derecho constitucional. Ellos ofrecen una bibliografía exacta, que está muy difundida en la literatura italiana.