

LA RELACION ENTRE LAS REGIONES ITALIANAS Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS: LAS INSTITUCIONES Y LA ORGANIZACION *

Por ONORATO SEPE

1. El problema de las relaciones entre las regiones italianas y la Comunidad Europea (en adelante CE) no puede ser tratado más que en el cuadro del proceso lento, y a veces pesado, de contradicciones que ha caracterizado el nacimiento de las regiones en Italia.

Hay que recordar que la regionalización italiana se estableció en dos tiempos. Primero tuvo lugar el reconocimiento de formas de autonomía especial a determinadas regiones y luego, al cabo de una veintena de años, se produjo la extensión del nivel de administración *región* a todo el territorio nacional.

* Texto de la ponencia presentada por el profesor Sepe 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.

Precisemos también que en el momento del nacimiento de las regiones de estatuto ordinario (segundo tiempo), divididas en dos corrientes: Unas se oponían a la regionalización, o en todo caso, pedían una aplicación que fuese sólo una simple desconcentración de la estructura administrativa central; mientras que otras (se pueden citar aquí los sectores vinculados a los nuevos intereses del capitalismo avanzado) eran favorables a la región como nueva dimensión de administración dotada de un grado de autonomía política que le permitiera intervenir eficazmente y orgánicamente, sometiendo las acciones públicas de sostenimiento del desarrollo a un control más racional del territorio; pero la región no debía estar en condiciones de determinar su propio proyecto de desarrollo económico y social.

Entre las fuerzas progresistas, algunos veían en las regiones un instrumento fundamental de la puesta en marcha de una planificación aún balbuceante e impotente. Desde esta óptica, las regiones representarían sobre todo la búsqueda de una cualidad diferente de la administración de la economía y por ello, de una dimensión distinta de las funciones de planificación.

Otra óptica, esencialmente «política» se inspiraba en la participación. Las regiones debían contribuir a «abrir» un sistema político que estaba bloqueado por muchos lados y debían aumentar la cualidad de la Administración pública, «operando el acercamiento entre el poder y los ciudadanos» y permitiendo a éstos un control más amplio sobre la gestión de la cosa pública.

La reforma regional italiana —al igual que la española— se caracteriza por ser una descentralización natural de funciones, aparatos y medios financieros del Estado central a cuerpos políticos provistos de una autonomía constitucionalmente garantizada y al menos potencialmente capaces de tomar decisiones políticas autónomas distintas de las del Gobierno central. Pero esta reforma se ha instaurado muy lentamente.

Se sabe la distancia que hay entre la previsión constitucional y la aplicación práctica de la reforma regional.

En síntesis la previsión constitucional era la siguiente:

- Atribución de una competencia legislativa concurrente en una serie de materias expresamente enumeradas (art. 117);
- Atribución de una competencia administrativa concerniente a materias administrativas en las que la región tenía competencia legislativa (art. 118);

- Proceso de modificación profunda de la legislación nacional mediante:
 - a) Leyes de identificación de los principios fundamentales (leyes-marco) (art. 117).
 - b) Leyes de transferencia de funciones (disposición transitoria VIII).
 - c) Leyes de adaptación de leyes nacionales a las exigencias de las autonomías locales (disposición transitoria IX);
- Atribución de una competencia legislativa complementaria y de aplicación en las materias excluidas de la enumeración (art. 117);
- Posibilidad de delegar funciones administrativas en las materias no transferidas (art. 118).

La aplicación en la práctica modifica radicalmente esta previsión invirtiendo el proceso: No van a tener lugar primero las leyes-marco y luego la transferencia de funciones administrativas sino exactamente al contrario: Ante todo la transferencia de funciones administrativas sobre la cual se modelará la competencia legislativa, según la correspondencia definida por la Constitución.

La norma elegida para la transferencia no fue la ley ordinaria del Parlamento sino «la ordenanza», decreto legislativo delegado por el Parlamento al Gobierno. La transferencia de funciones a las regiones con estatuto especial tuvo lugar de una forma muy parecida; para la aplicación de las previsiones de los diferentes estatutos (que tienen valor de «ley constitucional») el Parlamento delegó en el Gobierno para que promulgue reglamentos de aplicación que tenían exactamente la misma finalidad: Transferencia de las funciones y delimitación de las competencias legislativas de las regiones.

Invertir el procedimiento fijado por la Constitución otorgaba por tanto un papel preponderante a la ordenanza; no el de una simple disciplina de «paso» de competencias de un escalón a otro sino el de definición del contenido de la autonomía regional.

Hasta tal punto que se ha discutido si no representa una nueva fuente normativa, intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias, una especie de ley ordinaria reforzada. Se piensa que hay que descartar esta hipótesis pero lo cierto es que las ordenanzas de transferencias han sido consideradas por la Corte Costituzionale como *un criterio de constitucionalidad* de la legislación nacional y regional, criterio modificable solamente mediante modificación explícita de sus disposiciones.

Vista la importancia capital, enorme, atribuida a los decretos gubernamentales de transferencia, se puede fácilmente comprender por qué la transferencia se ha hecho en dos tiempos distintos pero relativamente cercanos el uno al otro.

En 1972 la Administración central hizo la transferencia utilizando el modelo constitucional que acabamos de ver con todas sus contradicciones y límites. El instrumento que más a menudo se adoptó era el «recorte» de materias regionales consistente en determinar, conservándolas para el Estado, funciones de interés nacional en el seno de materias de competencia regional. Así, mientras se transferían funciones importantes en materia de organización del territorio, se consideraban de interés nacional funciones como la protección de la naturaleza, la disciplina de las aguas, la defensa del medio ambiente contra la polución, la organización hidroeléctrica y la conservación del suelo; en agricultura, única materia que la Constitución atribuye sin reservas a las regiones, se incluían casi todas las funciones estratégicas y sobre todo la aplicación de las directivas de la CE que como se sabe tocan aspectos centrales como la política de precios y mercados agrícolas y las intervenciones sobre las estructuras agrícolas.

En 1977, al término de una rigurosa lucha de las regiones, se promulgó un nuevo decreto sobre transferencia de funciones. A este decreto le precedió una ley de delegación (ley núm. 382 de 1975) concebida de forma que permitía un «análisis de las funciones» no circunscritas a cada materia, sino referidas a grupos de materias llamadas «sectores orgánicos» así como una evaluación de estas funciones en relación a otras análogas y complementarias.

La misma ley atribuyó al Parlamento un papel, más activo, de control de la acción gubernamental anterior a la promulgación de la ordenanza.

El resultado global sería en síntesis el siguiente:

1) La transferencia de funciones se ha llevado a cabo de manera orgánica, eliminando en gran parte el «recorte» pero sin un desarrollo numérico manifiesto de las funciones regionales.

2) Numerosas funciones han sido atribuidas directamente a los entes locales por las regiones.

3) En muchos casos, el ejercicio efectivo de funciones ha sido diferido hasta la promulgación de leyes nacionales de reforma de algunos sectores o materias.

4) Se han introducido numerosos procedimientos para disciplinar las relaciones entre el Estado y las regiones y las de éstas entre sí en relación al ejercicio de las funciones transferidas.

Fue por tanto un proceso de transferencias más «maduro» y menos contradictorio que el de 1972.

Trataremos ahora el tema de la naturaleza de las funciones transferidas. Ciñéndonos a un análisis muy esquemático, podemos decir que el proceso de transferencias ha sido más completo en los dos «sectores orgánicos» que están más cerca del modelo constitucional de la región:

- *El territorio*, que comprende la ordenación del mismo y el medio ambiente, la política de aguas, los transportes, y las obras públicas.
- *Los servicios sociales* que comprenden la sanidad, la asistencia social y las actividades culturales.

El sector en el que el avance ha sido menos significativo es el desarrollo económico en el que tuvo lugar una vasta transferencia de funciones en las materias no estratégicas: Agricultura, turismo o artesanía. No se produjo prácticamente ninguna novedad en las materias en las que se deseaba una regionalización más amplia: Industria y movilidad de la mano de obra.

La transferencia de funciones sufrió retrasos de diversa índole. Cuando se intentó poner cierto orden en el proyecto, el cuadro fue más claro pero no exento de contradicciones: De una parte una transferencia muy amplia y de la otra el mantenimiento de un nivel central de funciones «estratégicas» para el desarrollo económico.

2. La lentitud y las manifestaciones celosas que han caracterizado el nacimiento y el desarrollo de la región han repercutido evidentemente en las relaciones comunitarias. Las autoridades centrales han tenido como punto de partida el concepto de que sólo el Estado puede garantizar, en el conjunto del territorio nacional, el cumplimiento de los tratados y de las obligaciones.

En un primer momento, la Corte Costituzionale adoptó una posición rígida, estimando que sólo el Estado debe asegurar la ejecución en el interior del país de las obligaciones contraídas en las relaciones internacionales (sentencias núm. 32 de 1960 y núm. 46 de 1961). Pero en la sentencia número 142 de 1972 aceptó la Corte una tesis más matizada admitiendo la posibilidad de un reparto de poderes en la

aplicación de los reglamentos en favor de colectividades más limitadas (regiones), a condición de que el sistema permita al Estado utilizar, llegado el caso, poderes de sustitución si se produce; por ejemplo, la inercia de la región.

Mientras tanto la doctrina tomaba una posición favorable al reconocimiento de poderes reglamentarios y administrativos a las regiones para la realización y aplicación de la legislación comunitaria. En otras palabras, se sostenía que dadas las competencias atribuidas por la Constitución a las regiones, el Estado no podía sustraérselas invocando el límite del respeto a las obligaciones internacionales. Este límite *condiciona el contenido* de las actividades regionales, pero no sustrae sus competencias (Bassanini, Benvenuti, Carbone, Devergottini, Elia, Paladín la Pégola, Teresi).

De ahí que se le reconozca a la región un papel en la determinación de los objetivos generales y sectoriales de la política comunitaria y este reconocimiento equivale a una institucionalización (aunque sólo sea desde el punto de vista consultivo) de la región en el cuadro de la Comunidad (Trimarchi). Por consecuencia, la región se veía atribuida de una dimensión real de *órgano comunitario* portador de los intereses generales de la comunidad administrativa que representa (Benvenuti).

Se veía inmediatamente que el problema así planteado presentaba dos aspectos fundamentales: Uno referido a la actividad de aplicación del derecho comunitario y por tanto a la participación de las regiones en tal actividad; el otro se refiere a la formación de las decisiones comunitarias. Así pues, en el mismo momento en el que se formulan los actos de reglamentación comunitarios hay que tomar en cuenta la relación entre las competencias gubernamentales y las regionales, con miras a la ejecución de estos actos en el país. Esto lleva a definir en su conjunto el modelo de gestión del poder de negociación internacional ejercido por el Estado, como una actividad dirigida a asegurar los acuerdos necesarios entre los reglamentos internacionales y la legislación interna y a estos efectos, dirigida también a respetar el papel reconocido a las regiones (Caretti). Ni que decir tiene que el problema no es específico de Italia sino común a otros sistemas (RFA, Bélgica, España) en los que existen formas acabadas de autonomía territorial.

No es este el lugar para exponer las diferentes tesis sostenidas sobre la forma de ofrecer garantías a las formaciones autónomas en la estipulación de los acuerdos internacionales. Podemos poner un ejemplo a propósito de la agricultura, en el informe de introducción a un

proyecto de ley de 1973 (núm. 2244, Cámara de los Diputados) para la aplicación de directivas comunitarias en esta materia. El ministro competente observaba que «si no es posible que las regiones participen en la elaboración de las políticas comunitarias, aquéllas permanecerán siempre ajenas a la aplicación de estas políticas». Pero la ley número 382 de 1 de mayo de 1975 daba entrada a la legislación regional y a la responsabilización de las regiones en las materias atribuidas a aquéllas; la ley afirmaba, entre otras cosas, el poder de autonomía de las regiones en los distintos campos de influencia en las directivas comunitarias: Estructuras agrícolas, cese de actividades agrícolas, formación y cualificación del personal.

Los principios contenidos en el DPR número 616 de 1977, establecieron que las funciones de reglamentación y las actividades administrativas correspondientes a las relaciones comunitarias, se atribuyen a las regiones en el marco de una ley nacional.

Lo que entrañaría el reconocimiento de formas de participación de las regiones en la elaboración de la política nacional a hacer valer en el seno de los órganos comunitarios para garantizar que los intereses de las regiones no sean ignorados en el momento de la formación de los reglamentos y de las opciones comunitarias.

A propósito de esto se habla de tomar en cuenta la opinión de las regiones (se trata evidentemente de una opinión cuyo fin es el de informar al Estado sin que nazca para éste ninguna obligación): esta opinión o dictamen está previsto en los estatutos de algunas regiones de estatuto especial. Este sistema ha sido sin embargo criticado porque puede ser instrumentalizado y no garantizar la igualdad de tratamiento entre las regiones. Así pareció más interesante crear órganos consultivos y deliberantes en los que todas las regiones están representadas y participan. (Hay un proyecto de ley que prevé un organismo de consulta-colaboración para racionalizar todas las relaciones entre Estados y las regiones).

Se trata de una iniciativa legislativa regional, para una ley nacional. El proyecto fue aprobado por la asamblea regional de Sicilia el 15 de noviembre de 1974, y a continuación otras regiones hicieron propuestas análogas (Abruzzi, Campania, Marche, Puglia, Umbria y Veneto). El proyecto se inspiró en el concepto de la participación necesaria de las regiones en la realización de los objetivos de la colectividad. *La política europea* no es más que la proyección lógica de la política interior en el marco comunitario. El condicionamiento recíproco que

se produce entre las opciones nacionales y las europeas extiende los límites de las funciones de las regiones e impone su presencia en todas las instancias en las que se forman las decisiones. Así se propuso una comisión inter-regional cuya tarea sería la de expresar su parecer tanto sobre las propuestas de la Comisión de las Comunidades Europeas como sobre los asuntos referentes a los acuerdos comunitarios que incidan sobre materias correspondientes a las regiones.

De la misma forma se propuso que debían incluirse representantes regionales en los comités consultivos que existen en los ministerios (por ejemplo para la gestión de los fondos de financiación obtenidos de la CE). Así mismo se utilizó la comisión para asegurar que la voz de las regiones se extendiera al proceso de formación de los reglamentos nacionales que completan o integran el contenido de los actos comunitarios.

El actual ministro para las regiones preparó un esquema de proyecto de ley que prevé una conferencia permanente Estado-regiones, punto de vinculación y encuentro de posiciones distintas unidas por la aspiración común de aplicar los principios de nuestro sistema constitucional. En este marco —precisaba el ministro en su informe— «de la misma forma promovería encuentros entre los presidentes de las regiones y ciertos ministros para tratar problemas de sector como por ejemplo las cuestiones de aplicación de las políticas comunitarias».

El informe que ilustraba el esquema del proyecto de ley. (que el Consejo de Ministros no ha examinado todavía) precisa que la conferencia permanente deberá entre otras cosas «desarrollar las consultas sobre los problemas comunitarios para la formación del *punto de vista nacional* y los controles de la eficiencia de los procedimientos». El artículo 3.º establece que están sometidas al examen de la conferencia «las orientaciones generales relativas a la participación italiana en las iniciativas de la CE en lo que se refiere particularmente al presupuesto comunitario y a las políticas sectoriales y territoriales de la Comunidad; las orientaciones generales relativas a la participación italiana en la elaboración de los reglamentos comunitarios que interesan a las regiones y su aplicación».

3. En lo que concierne a las características de la organización, nos limitaremos a ofrecer un simple ejemplo.

A petición del Tribunal de Cuentas, las regiones están obligadas a poner en práctica los procesos administrativos precisos para la cobertura de los gastos con cargo a los fondos comunitarios.

La Presidencia del Consejo ha llamado la atención a las regiones sobre la oportunidad, en el marco de su poder de auto-organización, de unificar los procedimientos en el sector de la gestión de los fondos comunitarios y de constituir departamentos en el seno de las estructuras regionales, para relacionarse con el Tribunal de Cuentas europeo a fin de definir las modalidades prácticas de ejecución de los controles. En efecto, el Tribunal europeo, desde la entrada en vigor del DPR número 616 de 1977, no tiene más posibilidades de relación con las instancias nacionales para seguir la gestión de los fondos comunitarios atribuidos a las regiones. En la actualidad, las competencias, los servicios encargados de la aplicación de las decisiones, los controles de la gestión son únicamente regionales. Por tanto, las relaciones entre las regiones y el órgano de control comunitario son directas sin interferencia de organismo nacional de control alguno. Es evidente que este proceso influye en la organización de las regiones.

