

II. EXTRANJERO

LA PRACTICA DE LA AUTONOMIA. LOS PRIMEROS AÑOS DE LAS REGIONES ITALIANAS

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES INICIALES.—II. EL SISTEMA REGIONAL ITALIANO: CARACTERÍSTICAS GENERALES.—III. LA PERSPECTIVA ESTATAL Y REGIONAL EN LA PRÁCTICA DE LA AUTONOMÍA.—IV. LA NUEVA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LAS REGIONES: UNA AMPLIACIÓN DE LA AUTONOMÍA.—V. ALGUNAS ACOTACIONES SOBRE EL FUTURO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL.

I. CONSIDERACIONES INICIALES

El sistema regional italiano está constituido, como es sabido, por las regiones de estatuto ordinario, cuya regulación fundamental se halla en la Constitución republicana de 1948, y las regiones de estatuto especial ordenadas por específicas normas estatutarias que tienen valor de ley constitucional (1).

En estas páginas nos proponemos estudiar algunos aspectos de este modelo de autonomía política, el ejemplo más claro de nuestra área cultural, sobre la base de tomar en consideración, más allá de los simples enunciados constitucionales y, en general, normativos, su concreta aplicación a la luz del funcionamiento de las regiones de régimen común durante sus primeros años de existencia, a partir de 1970. Se trata de examinar, evidentemente de una manera genérica, algunos de los trazos del funcionamiento efectivo de las autonomías regionales italianas, destacando los elementos más significativos para la comprensión de la dinámica real de este ordenamiento regional. ¿Qué han hecho las regiones? ¿Cuál ha sido la actitud de los demás poderes públicos que actúan en la sociedad italiana? ¿Cómo se han ido «transformando» los esquemas formales? Cuestiones todas estas con múltiples

(1) Muchos son los estudios italianos que, con carácter general, analizan las autonomías regionales. Citando tan sólo los más significativos para un enfoque general en los que, por lo demás, puede encontrarse un complemento en notas bibliográficas de los distintos aspectos contenidos en este artículo, MIELE: *La Regione nella Costituzione italiana*, Florencia, 1949; ROTELLI: *L'avvento della Regione in Italia*, Milán, 1967; SANTARELLI: *L'ente regione*, Roma, 1972; PALADIN: *Diritto regionale*, Padua, 1973; AMBROSINI: *L'ordinamento regionale*, Bolonia, 1957; BASSANINI: *L'attuazione delle regioni*, Florencia, 1970. En lengua castellana puede citarse FERRANDO: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962; ARGULLOL: *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid, 1977. También en lengua francesa, PALAZZOLI: *Les Régions italiennes*, Paris, 1966.

vertientes, y no siempre de fácil respuesta, sobre todo sin poseer una completa y continuada presencia en la realidad italiana. No obstante, parece que, dada la importancia de los temas que encierran estos interrogantes, no es inútil aproximarse a la práctica de la autonomía regional en Italia.

La lejanía entre 1948, en que entró en vigor la Constitución, y 1970, en que se desarrollaron las previsiones constitucionales en orden a la autonomía regional, ya pone de relieve la existencia de grandes dificultades y poderosos obstáculos para llevar a la práctica unos preceptos de la Constitución que, según disposición de la misma Asamblea Constituyente, debían desarrollarse en el breve plazo de dos años (2). Esta disparidad entre la voluntad constituyente y la realidad de los hechos es un indicio de las posibilidades renovadoras insertas en el principio de las autonomías, que constituye indudablemente un proyecto político alternativo frente a planteamientos tecnocráticos o autoritarios de la, por demás, casi inevitable articulación regional del Estado. Ahora bien, las dificultades y obstáculos aludidos se han manifestado también a través de interpretaciones reductoras de las previsiones constitucionales, que esbozan un auténtico contraste que se manifestará también entre las características generales y la ordenación real de poderes que se derivan del funcionamiento de las instituciones durante estos años. De todas formas, esta dificultosa institucionalización de las regiones pone de manifiesto el alcance y la significación del establecimiento de las regiones, no como meras circunscripciones de la acción estatal, sino como entidades autónomas, como organizaciones «con propios poderes y funciones», para decirlo con palabras del constituyente italiano.

No puede olvidarse, por otra parte, que el ordenamiento regional italiano aparece en unas precisas coordenadas históricas: el fin del régimen fascista. Este es un punto relevante por dos motivos: en el propio contexto italiano, en cuanto representa una solución de continuidad de las estructuras organizativas del Estado italiano. De ahí que el establecimiento de las autonomías regionales se inscriba en lugar preferente en la agenda de la Asamblea Constituyente que al final de la Segunda Guerra Mundial debe rehacer la organización política italiana, bajo la forma republicana.

Ahora bien, en segundo lugar, y con valor general, puede decirse que el establecimiento de regiones autónomas tiene un valor de cambio,

(2) La disposición transitoria y final octava de la Constitución dispone:

«Las elecciones de los Consejos regionales y de los órganos electivos de las administraciones provinciales se celebrarán en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Constitución...»

Por otra parte, era necesario el desarrollo legislativo de determinados preceptos constitucionales para hacer posible la institucionalización de las regiones de autonomía común: era necesaria la promulgación de leyes para determinar las normas sobre elección de los Consejos regionales (art. 122), para el funcionamiento de los órganos regionales (art. 122), para la regulación de la hacienda regional (art. 119).

esto es, contribuye, en cuanto instancia para la aproximación de la sociedad civil al ejercicio del poder, a la configuración de una nueva etapa en la dinámica institucional y política. Esta característica supera obviamente una visión simplemente italiana del acontecimiento. En un momento de búsqueda de nuevas formas de organización territorial del Estado, la autonomía regional puede representar además un procedimiento, naturalmente entre otros posibles, para dar contenido real a las formulaciones democráticas.

Esta generalidad de la lección que se desprende del establecimiento de regímenes de autonomía nos indica, por otra parte, una inicial significación que puede tener interés en nuestro contexto. En primer lugar, debe señalarse su indudable papel de ruptura de unas concepciones simplistas y uniformizantes, completamente alejadas de la realidad del país. O, para decirlo con otras palabras, un enlace con las ya antiguas experiencias de acción política pluralista que basaron su legitimación en la voluntad popular. En este sentido, la notoria influencia de las soluciones organizativas de la II República Española, en la regulación del sistema regional italiano—influencia expresamente reconocida en la propia Asamblea Constituyente de 1946—, que constituye una excepción en la nula vocación de nuestro derecho público para la «exportación», es un hecho destacable. Hoy, cabe «reimportar» esta innovación. Y así parecen haberlo entendido los redactores del proyecto de Constitución del Estado español (3).

En segundo lugar, no hace falta recordar la subsistencia de problemas específicos en determinados territorios cuya solución sólo puede arbitrarse a través del reconocimiento de la particular idiosincrasia de los ciudadanos que en ellos habitan y de los derechos que de ello se derivan: el establecimiento de regímenes de autonomía puede ser algo más que un primer paso ineludible. En el momento actual, cuando el tema de las autonomías constituye uno de los elementos claves del debate constitucional español, es oportuno estudiar el funcionamiento de las regiones italianas durante estos años, ya que las lecciones que se desprendan del mismo pueden matizar la funcionalidad de algunas declaraciones constitucionales. No sería inútil que la «reimportación» a la que antes aludíamos no despreciara la experiencia que pueda aportar el rodaje exterior (4).

Naturalmente, estas páginas no son una respuesta completa, ni quizá acertada, a esta cuestión. No obstante, pueden constituir una crónica de algunos aspectos de la reciente experiencia regional italia-

(3) Sobre la influencia de la experiencia española de la II República, *vid. AMBROSINI: L'ordinamento regionale*. También T. R. FERNÁNDEZ: *Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales*, en «REDA», 1976, pp. 431 y ss.

(4) La lectura del proyecto de Constitución invita a este respecto a un cierto escepticismo. La falta de previsión de instrumentos de coordinación adecuados para integrar la acción de las diversas administraciones públicas es un dato significativo, aunque las indicaciones sobre la composición del Senado son un indicio relevante.

na de la que quepa extraer algunos elementos sobre las posibilidades y dificultades para la implantación efectiva de los principios de descentralización y autonomía política.

II. EL SISTEMA REGIONAL ITALIANO: CARACTERÍSTICAS GENERALES

Antes de estudiar la práctica de la autonomía durante estos años es conveniente exponer, de forma concisa, las características más importantes de la regulación constitucional—y su desarrollo—de las autonomías regionales.

La región italiana constituye, según los preceptos constitucionales, una entidad autónoma con propios poderes. Su autonomía puede caracterizarse como política, ya que los fines de la actividad regional no están predeterminados desde otras instancias; por lo tanto, corresponde a la propia región fijar las orientaciones que se propone seguir, que pueden ser distintas y hasta, en cierto sentido, opuestas a las postuladas por el Estado (5). En este orden de consideraciones, es extraordinariamente significativo que la Constitución haya atribuido a la región poderes legislativos, cuyo ejercicio, en el marco constitucional es, en principio, esencialmente libre en el fin. De esta forma, los poderes legislativos de la región constituyen un presupuesto para la calificación de la autonomía regional como política, pero ésta, según la regulación constitucional, no se agota en una simple autonomía normativa. Va más allá. El poder de determinar una autónoma orientación, que constituye el elemento característico de la autonomía política, no se produce sólo por los cauces legislativos, sino que se manifiesta a través de las diversas posibilidades de actuación de la región. Puede decirse, pues, que existen varias manifestaciones de la autonomía política de la región. Autonomía legislativa, autonomía estatutaria, autonomía financiera, autonomía administrativa son otros tantos enunciados instrumentales derivados del carácter político que caracteriza la autonomía de las regiones italianas. Más aún, la propia y autónoma deter-

(5) Sobre el concepto de autonomía, *vid.* S. ROMANO: *Autonomia* en Frammenti di un dizionario giuridico, trad. esp., Buenos Aires, 1964, pp. 37 y ss.; GIANNINI: *Autonomia*, en «RTDP», 1951, pp. 851 y ss., y *Autonomia, teoria generale e diritto pubblico*, en «Enc. Dir.», IV, Milán, 1959, pp. 356 y ss.

La configuración de la autonomía de las regiones como autonomía política obtiene actualmente un amplio consenso. Además de las obras de GIANNINI, que acabamos de citar, pueden verse MARTINES: *Studio dell'autonomia politica delle Regioni*, en «RTDP», 1956, pp. 100 y ss.; CRISAFULLI: *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, en Studi sulla Costituzione, Milán, 1958, II, p. 145; BENVENUTI: *L'ordinamento repubblicano*, IV, Venecia, 1967, pp. 178 y ss.

La misma Corte Constitucional, en la sentencia núm. 143 de 30 de noviembre de 1968, ha declarado: «En el ámbito de nuestro ordenamiento caracterizado por la pluralidad de poderes, la región se sitúa como entidad dotada de autonomía política en la unidad del Estado.»

Sobre el elemento determinante de esta configuración de la autonomía, *vid.* CRISAFULLI: *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, en «Studi Urbinati», 1938, pp. 91 y ss.; *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padua, 1970, p. 98; CHELI: *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, en «Enc. Dir.», XL, Milán, 1971, páginas 134 y ss., *ibi* bibliografía.

minación de objetivos por parte de la región trasciende incluso la esfera de competencias regionales por la vía de la actividad de participación en las tareas generales a cargo del Estado.

La atribución de la autonomía política a las regiones constituye un hecho de indudable trascendencia, precisamente para el papel de la institución regional en el funcionamiento democrático de la organización estatal, ya que abre la posibilidad de establecer, a cargo de fuerzas políticas de signo distinto de las que componen el gobierno central del Estado, alternativas políticas, generales y concretas, con el necesario apoyo de medios técnicos y humanos, que recompongan en este diálogo el, a veces, poco efectivo o difícil debate parlamentario entre mayoría y minoría, al que precisamente dicha posibilidad puede dar nuevo realce.

Por otra parte, la Constitución establece la esfera material de las competencias regionales a través de una enumeración de sectores, no excesivamente amplia y no siempre suficiente o adecuada para perfilar una autonomía que pueda jugar un papel protagonista, quedando el resto de las relaciones sociales en el ámbito estatal. La esfera de competencias de la región se ha delimitado sin hacer referencia a la dimensión del interés, criterio éste que, como es sabido, ha tenido como consecuencia, que los ámbitos de competencia de las entidades locales sean inciertos o inseguros. En la Constitución de 1948, los sectores de competencia regional no están definidos generalmente sobre la base de deslindar aspectos de interés regional o estatal, sino que se considera que el cuidado de los intereses públicos relacionados con la materia en cuestión corresponden en su totalidad a la región. Se establece, pues, como principio general la superación del criterio de los círculos de interés. Sólo excepcionalmente, y en forma específica, se recurre a la dimensión del interés (6).

La atribución del poder de emanar normas legislativas a las regiones constituye, como hemos señalado, el elemento más significativo de la ordenación de las regiones italianas, y del mismo derivan las consecuencias más importantes en orden a la configuración de las regiones y del Estado. La ley regional, en cuanto a su valor y fuerza, se encuentra en una posición similar a la ley estatal en el sistema de fuentes del ordenamiento. Las diferencias estriban en el procedimiento, con la posibilidad de veto suspensivo por parte del Gobierno central y, sobre todo, en el hecho de que la ley regional se encuentra circunscrita por los límites establecidos por la Constitución, límites que cons-

(6) La delimitación de las materias de competencia legislativa regional no es fácil y en los criterios que se han sucesivamente impuesto se han reflejado los vaivenes reductores o ampliadores que han afectado a la autonomía regional. Sobre esta problemática, y además de los estudios que se citarán más adelante, vid. PALADIN: *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenze regionali*, en «Foro Amm.», 1971, III, pp. 4 y ss.; BARTHOLINI: *Interesse nazionale e competenza della regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Padua, 1967.

tituyen, ésta es su función primordial, el medio para insertar las leyes regionales en el ordenamiento general (7).

Es también una manifestación de la autonomía política el poder atribuido a las regiones para darse un propio Estatuto que regule sus estructuras organizativas. La autonomía estatutaria constituye, en principio, un limitado reconocimiento de facultades de autodeterminación a las comunidades regionales, facultades circunscritas *ab initio* por la ineliminable integración en la colectividad estatal. En el supuesto de las regiones italianas ha faltado la consulta previa o inicial a la población regional sobre la voluntad de constituir o no organizaciones autónomas. Además, los márgenes en que puede desarrollarse la autonomía estatutaria son relativamente reducidos porque la propia Constitución ordena los aspectos más importantes. Con todo, los Estatutos de las regiones ordinarias, aprobados en 1970—no así los de las de autonomía particular, que son leyes constitucionales, careciendo estas regiones de potestad estatutaria—, tienen interés en cuanto completan la organización regional, y asimismo porque en ellos se han puesto de manifiesto los principios que las propias regiones asumen como orientación fundamental para su futura actividad y funcionamiento (8).

La autonomía de una entidad, para ser real, debe poseer el correspondiente respaldo financiero. La autonomía financiera aparece como una manifestación de la autonomía política y como la imprescindible dimensión real de la misma. En este sentido, las previsiones de la Constitución italiana, en orden a atribuir a las regiones ingresos propios, es perfectamente coherente, como asimismo está plenamente justificada la indicación de que la hacienda regional debe coordinarse con las restantes finanzas públicas. Además, y a nivel más concreto, en una sociedad con profundos desequilibrios entre las diversas zonas de su territorio, la autonomía financiera de las regiones debe estar acompañada de las medidas idóneas para favorecer el desarrollo de las regiones deprimidas. También en este punto las previsiones del constituyente italiano, que contempla los problemas del *Mezzogiorno* en

(7) Como estudios generales sobre la potestad legislativa regional pueden citarse los siguientes: PALADIN: *La potestà legislativa regionale*, Padua, 1958; MAZZIOTTI: *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milán, 1961; GALEOTTI: *Osservazioni sulla legge regionale come specie della «legge» in senso técnico*, en «RTDP», 1957, pp. 97 y ss.; CUOCOLO: *Le leggi comice nei rapporti fra stato e Regioni*, Milán, 1967; TUCCARI: *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milán, 1966; D'ATENA: *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974; CRISAFULLI: *La legge regionale nel sistema delle fonti*, en «RTDP», 1963, pp. 270 y ss.

(8) Como estudio general sobre la potestad estatutaria de las regiones, puede verse DE SIERVO: *Gli statuti delle regioni*, Milán, 1974. También, el libro colectivo *Problemi dello statuto regionale*, Florencia, 1970. Además se han publicado a cargo de diversos autores comentarios de los diversos estatutos regionales por la editorial Giuffrè. También SERRANI: *Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione*, en «RTDP», 1972, pp. 600 y ss.; SORRENTINO: *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, en «Giur. Cost.», 1971, p. 149.

el propio precepto constitucional que regula la autonomía financiera, son perfectamente coherentes (9).

Las regiones italianas ostentan potestades administrativas. El ejercicio de las funciones administrativas institucionales de la región — posible a partir del traspaso de funciones por parte del Estado — se realiza normalmente a través de la delegación a los municipios, provincias y demás entidades locales, sin que la región deba disponer los aparatos organizativos para tal fin. Se conforma, pues, una organización regional con cometidos de dirección y coordinación, que no precisa de nuevas estructuras burocráticas para la gestión concreta de su competencia administrativa, con lo que la instauración de las autonomías regionales no debe provocar una multiplicación de burocracia. Esta forma de ejercicio de las potestades administrativas de la región no sólo se refleja en la configuración de sus estructuras organizativas, sino que también incide en las relaciones globales entre la región y las entidades locales, estableciendo la base para una concepción global del gobierno local. Por lo demás, la administración estatal puede delegar sus funciones administrativas en la región, ocupando ésta entonces una posición eventual que, naturalmente, no puede confundirse en manera alguna con la que deriva de sus poderes administrativos institucionales (10).

Por otra parte, la autonomía política de las regiones italianas puede extenderse más allá del ámbito regional, reflejándose en la actividad del Estado a través de las vías previstas por la Constitución para hacer posible la participación regional en las tareas generales. Destacan a este respecto la facultad de las regiones de presentar proyectos de Ley en el Parlamento, o su intervención en la elección del Presidente de

(9) Con carácter general sobre la autonomía financiera regional, *vid.* D'AMATI: *Saggio del concetto giuridico di «autonomia finanziaria»*, en «RTDP», 1963, pp. 849 y ss.; MITA: *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle regioni a statuto normale*, en *Problemi economici e finanziari della Regione*, Milán, 1966, pp. 502 y ss.; AAVV.: *Note in tema di finanza regionale*, en «RTDP», 1974, pp. 704 y siguientes; CARBONE: *Problemi della finanza regionale al momento del trasferimento delle funzioni*, en *Via italiana alle regioni*, Milán, 1972, p. 85; BARTOLE: *Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi alle Regioni*, en «Reg.» 1973, páginas 869 y ss., y *Cronache (non) esemplari del finanziamento statale delle Regioni*, en «Reg.» 1976, pp. 54 y ss.; ORSI BATTAGLINI-SORACE: *Finanza regionale e programmazione*, en «Dem. e Dir.», 1973, pp. 75 y ss.; CARBONE: *Finanza regionale ancora «derivata» e «concessa»*, en «Reg.» 1976, pp. 946 y ss.

(10) Sobre las funciones administrativas de la Región, *vid.* AMORTH: *L'attività amministrativa della Regione*, en «Atti del I Convegno di Studi Regionali», Padua, 1955, pp. 306 y ss.; MIELE: *La potestà regolamentare delle Regione*, en «RTDP», 1958, pp. 1 y ss.; GIANNINI: *Il decentramento regionale*, en «Atti II Convegno di Studi Regionali», Milán, 1964, pp. 184 y ss.; BERTI: *Il regolamento come atto normativo regionale*, en «RTDP», 1973, pp. 136 y ss.; CAPELLINI: *Delega di funzioni amministrativa dello Stato alla Regione*, en *Regioni e organizzazione amministrativa*, pp. 32 y ss.; ROVERSI-MONARO: *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milán, 1970; BERTI: *Funzioni statali delegate e controlli*, en «Reg.» 1973, pp. 888 y ss.; BENVENUTI: *L'organizzazione impropria delle Pubblica Amministrazione*, en «RTDP», 1956, pp. 968 y ss.; TERESI: *La delegazione e l'«avvalersi» come strumenti di coordinamento tra la regione et i minori enti locali territoriali: aspetti problematici*, en «Foro Amm.», III, pp. 363 y ss.; POTTSCHNIG: *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali e utilizzazione dei loro uffici da parte delle Regioni*, en «Foro Amm.», 1971, III, pp. 427 y ss.

la República, que constituyen —y es conveniente llamar la atención sobre este aspecto— un punto de partida que puede alcanzar ulteriores desarrollos como fruto de la dinámica institucional.

La configuración de la autonomía regional realizada por la Constitución italiana, cuyas líneas generales acabamos de exponer, ha ido tomando cuerpo en la realidad de las instituciones a lo largo de un complejo proceso que ha afectado la misma virtualidad de las indicaciones constitucionales. Las contradicciones que han acompañado a la implantación del ordenamiento regional tienen unos claros puntos de referencia: la continuidad real —más allá de los propósitos renovadores— del Estado centralista, por una parte, y la innovación que representa la introducción de la autonomía regional, por otra. Ahora bien, las contradicciones no son fruto, únicamente, de lecturas parciales de los textos constitucionales, o del fortalecimiento, más o menos consistente, de resortes de conservación, o de las interpretaciones o planteamientos políticos derivados de las correlaciones de fuerzas. De hecho, en la misma Constitución y como lógica consecuencia, además de las incertidumbres e indecisiones de los constituyentes, y de la diversidad de aportaciones que configuraron el pacto constitucional, el esquema regional aparece afectado por incipientes e implícitas contradicciones: se señalan los límites de la autonomía regional, pero no se regulan suficientemente; se enuncia la autonomía financiera de las regiones, pero no se precisa, concretamente, su contenido. Estas quiebras más o menos aparentes de la regulación constitucional de la autonomía de las regiones van a reflejarse, con toda su crudeza, en el momento en que las regiones se incorporen realmente, a partir de 1970, al sistema organizativo del Estado italiano. Por no decir que se reflejaron ya antes, en la tardanza, en contra de concretas determinaciones de la Constitución, en instituir las regiones de estatuto ordinario. En todo caso, las orientaciones «antirregionalistas» de las fuerzas políticas dominantes y del mismo Tribunal Constitucional —resolviendo cuestiones referidas a las regiones de Estatuto especial, las únicas existentes hasta 1970— han llevado a cabo —en un contexto en el que, desde 1948 hasta 1970, la región ha sido un hecho episódico, al existir sólo las regiones de estatuto especial—, una indudable transformación de la institución regional, valiéndose de las aparentes quiebras constitucionales, o incluso apartándose de los textos constitucionales.

La completa implantación del sistema regional en 1970 permite replantear el tema. Cabe preguntarse si el simple hecho de que al fin los preceptos constitucionales sean algo más que enunciados indica una perspectiva en la que el valor de innovación representado por las regiones puede oponerse, con eficacia, a la línea de continuidad del Estado centralista. Cabe plantearse si la presencia generalizada de la región puede hacer más viable el proyecto de renovación institucional previsto en la Constitución de 1948 y superables, progresivamente, los obstáculos que se oponen al mismo. Como veremos más

adelante, los primeros años de experiencia regional no son óbice para mantener cierto escepticismo.

Las lecciones que pueden extraerse del dificultoso —no sólo en la cuestión de las autonomías regionales— proceso de actuación de la Constitución italiana, no pueden resumirse en la simple necesidad de hacer más claros o concretos los preceptos constitucionales, a no ser que se mantenga una visión abstracta y formalista de las cuestiones institucionales con el espejismo puritano de apartarse de los procesos políticos. Al ser la Constitución fruto de la confluencia de distintas fuerzas e ideales, sus previsiones, sobre todo las que impliquen cambio y modernización de la acción pública, sólo pueden ser llevadas a la práctica, y en el ritmo preciso, si subsiste el consenso. En caso contrario, no es preciso señalar que las fuerzas políticas dominantes podrán deducir de la frialdad de la norma un sentido más próximo a sus objetivos. La Constitución puede estar redactada con la mejor técnica jurídica. Pero, naturalmente, es imposible que asegure su interpretación o cumplimiento. De ésto cuidan las instituciones, y a su través, las fuerzas sociales, económicas y políticas del país.

El ejemplo de Italia es, a este respecto, significativo. La ruptura del «pacto constitucional» y el dominio político del partido democristiano, tuvieron como consecuencia la hibernación de un título de la Constitución durante dos decenios —además de la de otras indicaciones constitucionales— y la interpretación restrictiva, cuando no claramente «subversiva», de la regulación constitucional de las autonomías regionales. La descentralización y la autonomía políticas suponen siempre un cierto —aunque generalmente marginal— reparto del poder. No es lógico que quienes lo detentan rehuyan simplemente el riesgo de una ligera disminución. Es indudable que también en Italia ha sido el miedo de las fuerzas dominantes a la pérdida de fracciones de un aparato que han utilizado profundamente para mantenerse en la dirección del país, lo que ha provocado este significativo retraso. Como ha señalado ELIA, «el partido de mayoría relativa (la democracia cristiana), al proceder a una "ocupación de carácter usurpador de trozos del Estado", se fue transformando de "partido legitimado" en "partido ocupante"» (11). Sólo la evolución política, con la consecución de nuevos equilibrios de fuerzas políticas, con el avance de planteamientos más renovadores, ha hecho posible el deshielo que ha permitido hacer realidad las nuevas estructuras de la organización territorial del Estado.

III. LA PERSPECTIVA ESTATAL Y REGIONAL EN LA PRÁCTICA DE LA AUTONOMÍA

Para un estudio de los primeros años de funcionamiento de las regiones debe tomarse en consideración inicialmente el contexto po-

(11) ELIA: *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, en *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Cadenabbia, 1965, página 85.

lítico general en que estas entidades han actuado y la actitud de los órganos constitucionales que, de una manera más significativa, contribuyen a configurar el contexto institucional.

Las regiones italianas han estado acompañadas en su misma institucionalización por una dualidad de perspectivas: se pensaba, por una parte, que la aparición de la región había de ser un medio de renovación general del Estado y, en este sentido, se hablaba de la región como un instrumento para un proyecto tan difícil como la reforma del Estado; pero, por otra parte, se veía en la creación de las regiones una simple variación táctica en el funcionamiento del viejo Estado centralista de cuya continuidad no había duda. La existencia de estas dos actitudes explica que durante cierto tiempo puedan cotejarse textos doctrinales o proyectos políticos o programáticos que atribuyen al nacimiento de las regiones virtudes casi taumátúrgicas y textos legales que condicionan y limitan las posibilidades de las nuevas organizaciones públicas (12).

Durante los últimos años sesenta el optimismo de parlamentarios regionales y tratadistas especializados contrastaba con la tranquilidad conservadora de quienes tenían —y tienen, en gran parte— en sus manos la llave de los poderes de la Región. Ciertamente que, después de tantos años, el establecimiento de las regiones era en sí mismo un signo de renovación. Ciertamente que las fuerzas parlamentarias impusieron criterios más abiertos en el curso de la discusión de la Ley número 281 de 1970, que establece las bases para el traspaso de las funciones y servicios a las regiones y regula su hacienda. Ciertamente, asimismo, que la Corte Constitucional, en una famosa sentencia número 39 de 1971, parecía realizar un giro—incluso lo insinuó el entonces Presidente de la Corte, Branca—respecto de los numerosos pronunciamientos anteriores de carácter antirregionalista.

Y en este clima, las Regiones en plena etapa denominada «constituyente», con un cierto voluntarismo no exento de grandilocuencia, formulaban sus Estatutos, reflejando en los mismos una difusa voluntad de profunda renovación (13).

Ahora bien, ya en el procedimiento de aprobación de los Estatutos aparecieron nuevos síntomas de un reforzamiento de la tendencia li-

(12) A este respecto, se ha dicho: «Es, por lo demás, conocido en qué circunstancias nacieron las regiones ordinarias (el anterior nacimiento de las regiones de estatuto especial puede considerarse un acontecimiento excéntrico): no como consciente cambio fundamental de todo el ordenamiento, sino como una opción táctica o, si se quiere, impuesta por la crisis que, mientras tanto, y no podía ser de otra forma, vista la ya señalada posición auxiliar de municipios y provincias, había afectado a la Administración del Estado, que, a su vez, por la creación de un aparato paralelo y tendente a fraccionarse en varios feudos, junto al tradicional ya anquilosado, conducía a una condición definida gráficamente como esquizofrénica». SCHINATA: *L'attività delle regioni nei confronti degli enti locali*, en «RTDP», 1973, p. 1899.

(13) Se ha señalado al terminar la legislatura regional, 1970-75, que, de hecho, los Estatutos han asumido —aunque nominalmente— un papel más amplio que la potestad legislativa regional. ZANONE: *Introduzione*, en *Potere statale e riforma regionale*, Bolonia, 1976, pp. 12-3.

mitadora del alcance de la autonomía regional (14). Por otra parte, no se tardó mucho en comprobar que las orientaciones de la Ley de 1970 no impedían futuras hipotecas, e incluso, en algún sentido, las arropaban (15).

Estos síntomas se agudizaron fuertemente con la publicación en 1972 de los decretos legislativos que regulaban el primer traspaso de funciones en los que los intereses burocráticos y conservadores aprovecharon las rendijas legislativas, o crearon instrumentos para reducir al mínimo, o hacerlo de forma fragmentaria, por no decir descuartizada, el traspaso de funciones. La Corte Constitucional, enlazando con sus reiterados pronunciamientos precedentes a la creación de las regiones ordinarias, reductores del alcance de la autonomía regional, declaró la legitimidad de estos recortes.

Estos avatares iniciales de las nuevas regiones —que por su trascendencia sin duda han condicionado su posterior actuación— permiten hacer algunas consideraciones directamente referidas al contexto general.

Ante todo, hay que insistir en la permanencia sustancial de la misma correlación de fuerzas. Los mismos grupos que habían retrasado la institucionalización de las regiones continuaban dominando los resortes del poder (16). En este sentido, hay que tener en cuenta que la actitud antirregionalista de las fuerzas dominantes no correspondía sólo al reflejo del poder central, sino que la implantación de las regiones representaba asimismo una amenaza para la red de poder montada sobre una pluralidad de organismos corporativos de base generalmente local. Si acaso puede señalarse que la agudización de los síntomas antirregionalistas antes señalados no es ajena al agotamiento de los gobiernos de centro-izquierda —coalición de la democracia cristiana y los socialistas— y a su sustitución inicial por una coalición de centro-derecha.

Un factor que configura el contexto institucional de las regiones de indudable trascendencia, es la falta de regionalización de las fuerzas políticas. «Hay que decir con toda franqueza —se ha señalado— que la transformación del Estado en un auténtico estado regional... era una hipótesis por completo fuera de nuestro sistema. Se observó ya entonces que para realizarla sería necesaria una regionalización de las fuerzas políticas y sociales mucho más importante que la realizada por los partidos con la creación, o potenciación, de sus comités regionales» (17).

Es preciso destacar también cómo la creación de la región, en cuanto

(14) BASSANINI-ONIDA: *Problemi di diritto regionale I. Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milán, 1971, pp. 40 y ss.

(15) Por ejemplo, en la formulación ambigua de la función de dirección y coordinación de las actividades regionales. Vid., por todos, TREVES: *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, en *Regioni: politica o amministrazione?* Milán, 1975, pp. 251 y ss.

(16) BASSANINI: *La riforma regionale cinque anni dopo*, en «Dem. e Dir.», 1978, pp. 219 y ss.

(17) AMATO: *Presentazione*, en Dalla parte delle regioni. Bilancio di una legislatura, Milán, 1975, p. 11.

potencialmente podría significar un nuevo modo de gestión del poder, ponía en guardia a los aparatos administrativos y burocráticos. Sin que con ello quiera olvidarse la significación de los distintos ideales y programas políticos y sus actitudes frente al fenómeno regional, muchas veces el conflicto aparece planteado no tanto entre centro y periferia, sino entre órganos representativos—y la región lo es totalmente—y estructuras no representativas. «Los datos que se desprenden de los primeros años parecen sugerir un constante y áspero enfrentamiento entre una orientación que tiende a recuperar para el momento representativo poderes y funciones hasta ahora sustancialmente excluidos de una dirección y de un control democráticos (piénsese en los modelos de reforma sanitaria, en las disposiciones sobre presupuestos, o en el control y forma de efectuar los nombramientos para dirigir los organismos autonómicos dependientes del Estado), y una orientación completamente contrapuesta que propone constantemente la relación vertical entre aparatos, la valoración de las competencias ministeriales, un determinado uso de las empresas públicas, una impresionante utilización de los fondos sectoriales...» (18).

Asimismo, al analizar el entorno en que se han desarrollado los primeros años de la experiencia regional italiana debe tomarse en consideración la profunda crisis económica, tanto por las consecuencias que se derivan en orden a la ordenación de la hacienda regional (19), como por sus consecuencias políticas generales: «todos los momentos de escasez centralizan el poder, los centralismos se atricheran, como siempre; los mismos romanos elegían al dictador en los momentos difíciles, no en los momentos fáciles» (20).

Ahora bien, en un contexto profundo de indudable continuidad en la superficie el juego de fuerzas varía; estas variaciones repercuten en las relaciones entre el Estado-persona y las regiones, o en otras palabras, en las relaciones entre los distintos centros de poder del Estado-ordenamiento. Así, los autores coinciden en señalar que en la segunda mitad de 1973 se produce un cierto cambio, modificándose o matizándose algunas actitudes antiautonomistas. Sin dejar de señalar que se trata en muchos casos de matices en las decisiones de los órganos constitucionales, es evidente que, como tendremos ocasión de comprobar con mayor detalle más abajo, se publican algunas leyes menos restrictivas para la autonomía regional y se lleva a cabo lo que se llamará la segunda fase en el traspaso de poderes que culmina en agosto de 1977, al tiempo que la misma Corte Constitucional parece emprender un cierto y leve giro respecto a sus pronunciamientos de 1972 (21).

(18) CAMELLI: *Il volto delle Regioni nella legislazione statale degli anni 70*, en *Potere statale*, p. 157. En el mismo sentido, BARTOLE: *Realtà e prospettive*, páginas 869 y ss.; BASSANINI: *La riforma regionale*, pp. 269-276; AMATO: *Presentazione*, p. 28.

(19) Vid. CAMELLI: *Ult. op. cit.*, nota 95 en pp. 158-9.

(20) BASSETTI: *Intervento*, en *Dalla parte delle regioni*, p. 309.

(21) CHIMENTI: *Sulle competenze amministrative regionali a proposito di fo-*

Estas oscilaciones, o variaciones, que crean un nuevo clima para la autonomía, que aún subsiste, se corresponden—y este es el hecho al que aludíamos—con la formación de gobiernos orientados hacia fuerzas de izquierda.

En el análisis del contexto institucional es interesante aludir también a la posición de los diversos órganos constitucionales frente a la reforma regional. A la actitud de la Corte Constitucional se ha aludido ya. Por lo que respecta a los demás órganos constitucionales, se ha venido señalando por diversos autores—sin carecer, ni mucho menos, de base para ello—que el Parlamento asume posiciones más favorables a las tesis regionalistas que el Gobierno, y que los ministerios de dirección o programación son más propensos a las sugerencias de las regiones, que los ministerios directamente implicados en la acción administrativa (22). Especialmente, por lo que respecta al primer punto, este dato no hace sino confirmar la intrínseca politicidad de los problemas de actuación del ordenamiento regional, por lo que es normal que sea en la Cámara política donde las soluciones resulten más ajenas a mediaciones burocráticas. Por lo demás, las regiones de estatuto ordinario, rectificando las posiciones de las regiones de autonomía particular, abandonaron pronto la vía de los constantes recursos ante la Corte Constitucional y emprendieron la vía del debate político. Naturalmente, a ello ha contribuido en gran medida el hecho de que a través de la voz de las regiones hablan las fuerzas de oposición, que, de esta forma, han forzado un más amplio debate sobre las cuestiones de gobierno general. Y las regiones, por este camino, han empezado a asumir el papel de entidades que intervienen también, según las coordenadas de una democracia participacionista, en la gobernación del país.

Señalados los elementos más importantes del contexto político e institucional, para un examen directo de la experiencia regional hay que tomar en consideración las decisiones del Estado en relación con la estructura y las actividades de la región por una parte y la actitud y las realizaciones de las propias regiones. Antes de exponer las líneas generales que se deducen de los diversos actos a través de los cuales se ha expresado la actitud estatal respecto de las regiones, es conveniente hacer algunas observaciones. En primer lugar, hay que señalar que, a pesar de que puede encontrarse una coherencia profunda en las decisiones de los órganos estatales, sería precipitado intentar reducir todas estas matizaciones a una única matriz, o atribuir las a un único modelo completamente perfilado de autonomía regional. En se-

reste (un ripensamento de la Corte), en «Giur. Cost.», p. 3316, sobre la sentencia número 257, de 12 de noviembre de 1974. Un examen más extenso de la jurisprudencia constitucional, en BARILE: *Corte Costituzionale e regioni a statuto ordinario*, en *Le regioni: politica o amministrazione*, pp. 65 y ss., y en TRIMARCHI BANFI: *La giurisprudenza della Corte costituzionali*, en *Potere statale e riforma regionale*, pp. 291 y ss.

(22) CAMELLI: *Op. cit.*, pp. 43-44; BASSANINI: *Intervento*, en *Dalla parte delle regioni*, pp. 178-9.

gundo lugar, es útil poner de relieve que, en todo caso, como se podrá comprobar, en general, se está muy lejos—antes bien, se proponen soluciones diametralmente opuestas—, de las coordenadas fijadas por la Constitución: en otras palabras, durante estos primeros años de práctica de la autonomía, se han profundizado las quiebras que pudiera ofrecer el texto constitucional. En tercer lugar, como es lógico, existen variaciones coyunturales que acentúan, matizan, o incluso varían por completo la orientación de las anteriores decisiones estatales. Como ya se ha indicado, en 1973 parece afirmarse un cierto giro que, sin seguir estrictamente el modelo constitucional concede más amplios espacios a la autonomía regional (23) y multiplica las posibilidades de intervención regional en las decisiones generales del Estado.

Los criterios estatales se explicitaron en un primer momento a través de la regulación de traspaso de funciones estatales y de la ordenación de la hacienda regional, aspectos ambos a los que se refiere la Ley número 281, de 15 de mayo de 1970. Por lo que se refiere al primer punto, esta Ley delegaba al Gobierno para que estableciera la disciplina concreta de las transferencias, señalando las oportunas directrices. Estas orientaciones se concretaban esencialmente en los siguientes extremos: *a)* traspaso simultáneo a todas las regiones de las funciones referidas a las materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución y del correspondiente personal; *b)* la transferencia debía ser total y por sectores orgánicos; *c)* respeto de las funciones que ya estaban a cargo de municipios y provincias, y *d)* en las materias enumeradas en el citado artículo 117 se reservaba, no obstante, al Estado «la función de dirección y coordinación de las actividades de las regiones que se refieren a exigencias de carácter unitario». Este último criterio estaba destinado a suplir la presencia estatal que no podía hacerse efectiva a través de la fragmentación de las competencias regionales. O al menos éste era el deseo del legislador estatal. De hecho, los decretos legislativos de 1972 se apartaron considerablemente de estas directrices, no efectuándose un traspaso orgánico de funciones, con lo que la Administración estatal canalizó sus relaciones con las regiones no sólo a través de la nueva función estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales, sino también mediante una previa distribución de funciones operativas que aseguraban la continuidad de una presencia de la Administración estatal en las materias de competencia regional, para lo que incluso se recurrió al invento de nuevas denominaciones para determinados sectores materiales. En definitiva, de hecho en la regulación concreta contenida en los decretos legislativos de 1972 se contiene una configuración restrictiva de la autonomía regional (24). Más adelante, al estudiar la segunda

(23) BASSANINI: *La Riforma regionale*, pp. 223 y ss., destaca este giro en relación con los reenvíos gubernamentales de leyes regionales. Un examen global de los reenvíos gubernamentales, en BARTOLE: *I rinvii delle leggi regionali*, en *Potere statale e riforma regionale*, pp. 245 y ss.

(24) Vid., entre otros: *Il trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale*, en «Atti del

fase de transferencia de funciones y servicios a las regiones, insistiremos en los temas y consideraciones ahora apuntados, pero cuya mención es imprescindible al tomar en consideración cuál ha sido la actitud del Estado frente a la autonomía regional durante estos primeros años de funcionamiento de las regiones.

El segundo extremo contemplado en la Ley de 1970 se refería a la ordenación de la hacienda regional en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 119 de la Constitución. Esta regulación ha sido completada por las Leyes números 335 y 356 de 10 de marzo de 1976, que no han modificado de manera sustancial el planteamiento de la Ley de 1970.

El esquema contenido en estas leyes se adapta formalmente a las directrices constitucionales: se atribuyen a las regiones como propios determinados tributos, se les atribuye asimismo el rendimiento total o parcial de tributos del Tesoro y se regulan las ayudas especiales.

Ahora bien, un análisis más pormenorizado de estas normas permite observar que la coherencia con los preceptos de la Constitución es sólo aparente. La posibilidad de decisión autónoma de la región en el ámbito de los tributos propios es muy reducida, por la detallista regulación estatal; y su rendimiento es escasísimo. Por lo que se refiere a la participación de los ingresos del Tesoro se ha establecido un fondo que se distribuye a las regiones en función de índices referidos a población, territorio y renta, pero su cuantía, sumada a la de los ingresos producidos por los tributos propios, no alcanza, ni con mucho, para los gastos necesarios para cumplir sus funciones normales. Con los ingresos obtenidos por las dos vías hasta ahora indicadas, se cubre casi exclusivamente el funcionamiento del aparato regional. Para desarrollar programas de inversión, que es también una función normal, las regiones deben recurrir a otras fuentes en las que, parcial o totalmente, desaparece la libertad de gasto, con lo que la posibilidad de decisiones político-administrativas autónomas es inexistente o queda muy difuminada. Estas fuentes no son otras que las ayudas estatales, que ofrecen una doble faceta: fondo para programas regionales de desarrollo y un conjunto de fondos especiales. La determinación autónoma del presupuesto regional, y por tanto, de las decisiones de las regiones, alcanza mayor rigidez en los fondos especiales para financiación de diversas y específicas actividades. No obstante, durante los últimos años se ha podido detectar la tendencia a integrar estos fondos espe-

Convegni dell'Istituto di studi giuridici regionali», Milán, 1972; GIANNINI: *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni*, en *Regioni: politica o amministrazione?*, pp. 127 y ss.; BASSANINI: *Il trasferimento delle funzioni statali alle regioni*, Roma, 1972.

Para un examen de la dinámica real de la función estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales, vid. BASSANINI: *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali alla prova dei fatti: l'aumento delle tariffe dei servizi straordinari di trasporto di competenza regionale*, en «Reg.» 1975, pp. 570 y ss.

ciales en el fondo para programas regionales de desarrollo, tendencia que, aunque levemente, favorece la autonomía de gasto de la región (25).

Una innovación interesante para las regiones, estriba en su inicial —aunque no consolidada ni reglamentada— intervención en la formulación del presupuesto estatal. Abrir la posibilidad de que las regiones intervengan en la disposición del presupuesto estatal —que, por lo demás, les afecta directamente dado el carácter derivado de sus ingresos— supone la aceptación de un planteamiento cuyo interés no sólo alcanza a la virtualidad de la autonomía, sino también a la gestión general del Estado.

Esta concisa referencia a la intervención estatal, en orden a la configuración de la hacienda regional, es suficientemente clara para poner de relieve cómo se ha exteriorizado en este aspecto la actitud de los órganos centrales, por lo que no es preciso extenderse en ulteriores comentarios.

También constituye un punto esencial para establecer cuál ha sido la actitud de los órganos estatales en relación con las regiones la configuración que, de hecho, se ha definido a través de las leyes estatales y del ejercicio de las facultades de control de las leyes regionales. En este sentido, la no publicación de las leyes-cornisa, a través de las que deben establecerse los principios fundamentales que deben circunscribir la potestad legislativa regional, ha repercutido negativamente para la autonomía en dos direcciones: ha impedido, y en todo caso dificultado en extremo, una legislación regional reformadora, que concretara los postulados políticos renovadores ligados a la propia institucionalización de las regiones, al tiempo que —es la otra cara de la moneda— ha permitido que los órganos burocráticos que intervienen en el control de la legislación regional puedan aducir como principio fundamental, que no puede contradecir la ley regional, cualquier vieja norma estatal (26). Por otra parte, además de la realizada en los decretos legislativos de 1972, reguladores de la primera fase de transferencia de funciones que ya hemos comentado, se ha producido una «expropiación» de materias de competencia legislativa regional, a través de

(25) *Vid.*, entre otros, AAVV.: *Note in tema di finanza regionale*, en «RTDP», 1974, pp. 704 y ss.; CARBONE: *Problemi della finanza regionale al momento del trasferimento delle funzioni*, en *Via italiana alle regioni*, Milán, 1972, p. 85, y *Finanza regionale ancora «derivata» e «concessa»*, en «Reg.», 1976, pp. 946 y siguientes; BARTOLE: *Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi alle Regioni*, en «Reg.», 1973, p. 869, y *Cronache (non) esemplari del finanziamento statale delle Regioni*, en «Reg.», 1976, pp. 54 y ss.

(26) Sobre las leyes de cornisa, *vid.* ROVERSI-MONACO: *La legislazione di cornice*, en *Potere statale*, pp. 23 y ss. También sobre la problemática señalada, CAMMELLI: *Op. cit.*, p. 141, y BASSANINI: *La Riforma regionale*, p. 243. Como aclaración al texto, debe señalarse que, si bien ante la afirmación de cualquier norma estatal como principio fundamental, las regiones podían acudir a la Corte Constitucional, en general, han dejado de utilizar esta vía por razones ya apuntadas. Por otra parte, hay que destacar, como indica BARBERA en *Indirizzi e procedure*, que la actividad de control realizada por los órganos estatales respecto de la acción de las regiones, especialmente de las leyes regionales, parece inspirada en numerosas ocasiones en un planteamiento que tiende a situarlas en la posición de órganos auxiliares para la realización del gasto público.

leyes que en base a razones de urgencia (27), o en el relevante valor nacional del espacio o del bien—como en el supuesto de la llamada Ley de Venecia—han reducido el papel de las regiones a entidades auxiliares del Estado. A veces, incluso parece que la legislación estatal no distingue entre la potestad legislativa regional concurrente—leyes regionales en el marco de principios fundamentales— y la de tipo integrativo—leyes regionales como simple desarrollo de leyes estatales, esto es, leyes regionales de contenido material reglamentario—por reducir de hecho la primera a la segunda (28). Este dato es extremadamente importante. A los efectos de caracterizar esta afirmación es suficiente recordar cuanto se ha dicho sobre la significación de la potestad legislativa regional para la misma afirmación de la autonomía regional y para poderla calificar como política. Ahora bien, conviene poner de relieve, para una completa comprensión de la posición estatal, que esta «expropiación» de materias de competencia regional no se produce sin una cierta compensación (29). El Estado compensa a la región de esta pérdida a través del reconocimiento de mayores ámbitos materiales de actuación, evidentemente a través de potestad legislativa integrativa o actuativa, o de la delegación de funciones administrativas. Es lo que se ha llamado la ampliación horizontal de las competencias regionales (30). Existe también una segunda forma de compensación para las regiones. Es la que se ha denominado ampliación vertical de los poderes de la región, ampliación que, obviamente, se ha realizado a través de la previsión de formas de intervención regional en las actividades y funciones de las entidades locales (31). En definitiva, durante estos años puede comprobarse que, junto a una degradación de la competencia legislativa regional, se ha producido una ampliación de su ámbito material. De esta forma se ha roto, o al menos transformado, el principio de separación de competencias, de acuerdo con el cual la Constitución regulaba la configuración de la mayor parte del ámbito de competencias regionales, consolidándose algunos indicios

(27) Caso en verdad extraordinario es el de la ley número 118, de 1974, sobre medidas «urgentes» (obviamente) en favor de la zootecnia.

(28) BARBERA: *Indirizzi e procedure*, en «RTDP», 1975, p. 1265; CAMELLI: *Op. cit.*, 141 y ss.; AIMO: *La legislazione integrativa e sostanziale*, en *Potere statale*, páginas 191-2; ZANONE: *Op. cit.*, pp. 12-3.

(29) BARBERA: *Ult. op. cit.*, p. 1289.

(30) CAMELLI: *Op. cit.*, pp. 143-143: «La ampliación en horizontal es evidente en todas las hipótesis en que la legislación estatal, a pesar de tratar de sectores completamente ajenos a la competencia regional, reconoce la presencia de un interés regional, disponiendo diversas modalidades para la representación de este interés. De la ley sobre protección civil a las medidas urgentes para la Universidad, del supuesto de los arrendamientos rústicos a las intervenciones en las áreas deprimidas del Centro-Norte, de los decretos sobre ordenación de los centros escolares a la intervención sobre reestructuración de las industrias textiles, y acabando con el significativo ejemplo de radio y televisión. Diversos son los modelos de relación previstos: se va desde la previsión de informes hasta la presencia de representantes regionales en los órganos colegiados de los organismos, tanto a nivel central como periférico, e incluso en los supuestos de estrecha relación con las competencias regionales se prevén acuerdos entre las diversas administraciones interesadas y la Región.»

(31) *Ibidem*, p. 145.

que ya habían aparecido con respecto a las regiones de autonomía particular y habíamos señalado en estas páginas al aludir a la regulación de la transferencia de funciones y servicios a las regiones de estatuto ordinario en 1970-72.

Asimismo, es preciso señalar otra modalidad de intervención estatal de carácter restrictivo para la autonomía de las regiones, que se ha concretado en la utilización de los órganos regionales que se ven requeridos a realizar las funciones encargadas por los órganos estatales (32).

Naturalmente, la valoración de algunos de los aspectos considerados debe hacerse teniendo en cuenta también las orientaciones que, al amparo de los nuevos aires reinantes a partir de 1973, se han ido perfilando y que tendrán, por ahora, una culminación significativa en la segunda fase de traspaso de competencias.

Señaladas las orientaciones más importantes mantenidas por los órganos centrales del Estado, corresponde ahora examinar cuál ha sido la perspectiva regional de la práctica de la autonomía. Naturalmente, un estudio de la actividad desarrollada por las regiones durante los primeros años de funcionamiento debe hacer hincapié en la notoria influencia que los factores hasta ahora considerados han ejercido respecto de las diversas manifestaciones de las entidades regionales. En este contexto, nos proponemos apreciar primordialmente el papel efectivo desempeñado por la región, desde un enfoque que permita constatar si los objetivos que las propias regiones se propusieron en los Estatutos se han llevado a la práctica, o hasta qué punto se han realizado. En definitiva, se trata de «valorar concretamente el paso de una fase de esperanzas o de heroicos furores, la fase constituyente, al tiempo de la prueba, de la exigencia de funcionamiento de la administración regional» (33).

El primer tema que vamos a examinar es el de los aspectos institucionales de la región. A este respecto, hay que decir que los criterios organizativos enunciados en los Estatutos no siempre han podido desarrollarse en su plenitud, como consecuencia de las vicisitudes y características del traspaso de funciones y servicios con el personal correspondiente por parte del Estado que han condicionado la ordenación de las estructuras organizativas de las regiones. Por otra parte, la delegación del ejercicio de las funciones administrativas regionales a los municipios y provincias, como método normal de desarrollo de la actividad regional—que, como hemos indicado, es una plausible y clara previsión constitucional—no ha encontrado una exacta correspondencia práctica por varias razones: en primer lugar, hay que señalar la falta de una reordenación global de las estructuras de gobierno local, absolutamente necesaria para que el recipiendario de la delegación pueda ejercer eficazmente dichas funciones, reordenación que, por lo demás, no han podido realizar tam-

(32) *Ibidem*, p. 142.

(33) *RODOLFO: Regione e forze politiche*, en Dalla parte delle regioni, p. 298.

poco las propias regiones, ya que los órganos estatales de control han obstaculizado algunos proyectos que se proponían esta reforma (34); por otra parte, es preciso tener en cuenta que este método normal no es siempre el más adecuado para alcanzar algunos objetivos que, en cambio, podrían encontrar una mejor realización a través de organismos autónomos dependientes de la región (35); finalmente, debe constatarse cierta negligencia por parte de algunas regiones en el momento de articular concretamente los propósitos enunciados en los Estatutos.

Por otra parte, el procedimiento normalmente seguido por las regiones para plantear y resolver los conflictos con el Estado ha transformado el sistema de relaciones institucionales de la región. Frente a lo que puede deducirse de una lectura estricta de la Constitución y, sobre todo, de la práctica de las regiones de estatuto especial, se ha impuesto la vía de las negociaciones y acuerdos—a veces informales y secretos—con el Gobierno y se ha evitado la vía de recurso ante la Corte Constitucional. Esta opción de las regiones es lógica, habida cuenta de la actitud «antirregionalista» repetidamente reiterada por el Tribunal constitucional. Pero, al propio tiempo, por sus propias características, este procedimiento introduce nuevos elementos de ambigüedad en la ordenación efectiva de los poderes regionales, e incluso puede decirse que contribuye a aumentar la significación de la intervención gubernamental. De todas formas, y a pesar de estas reservas, hay que indicar que la integración del tema de las relaciones Estado-región en el debate político general, privilegiando la sede parlamentaria, ha producido algunos resultados favorables al desarrollo del principio de autonomía.

Ahora bien, la práctica de las negociaciones para resolver las controversias, como alternativa a la vía del recurso ante la Corte Constitucional, no agota, ni mucho menos, la gama de acciones regionales con proyección en la misma actividad global del Estado. Durante estos años, las regiones han hecho llegar su voz sobre los más variados temas a los órganos estatales, entre ellos el Parlamento. Como es lógico, esta actividad regional ha tenido una expresión más definida cuando se trataba de intervenir en decisiones estatales o generales que, en último término, iban a condicionar la actividad regional. En este orden de consideraciones, es conveniente destacar que una de las características más notorias de esta presencia regional es el aspecto unitario con que se ha planteado (36). El que se ha denominado

(34) BASSANINI: *La riforma regionale*, pp. 249-250; BARBERA: *Indirizzi e procedure*, p. 1293.

(35) CASELLI: *Discussioni e nuovi orientamenti a proposito della concezione delle società finanziaria regionali*, en «Reg.» 1973, pp. 216 y ss.; ZUELLI: *Le vicende dell'Ente per la valorizzazione economica dell'Emilia-Romagna*, en «Reg.» 1973, páginas 846 y ss.; también, *Tendenze e caratteristiche del rapporto fra le Regioni a Statuto ordinario e i nuovi enti strumentali regionali*, en «Reg.» 1975, p. 1038 y siguientes.

(36) AAVV: *Materiali per una discussione*, p. 87; MORBIDELLI: *Intervento*, en *Dalla parte delle regioni*, p. 211.

«frente de las regiones» ha solicitado información a los órganos estatales, ha presentado propuestas, ha discutido los proyectos gubernamentales y muchas veces ha reiterado el *Cahier de doléances* que surgía de la situación en que se habían venido a encontrar las regiones como resultado de las características concretas del proceso de institucionalización del sistema regional. El «frente de las regiones» se ha planteado, pues, por una parte, la defensa de una descentralización efectiva y, por otra, el inicio de una actividad de participación en las tareas generales, que ha manifestado su efectividad, no sólo en los posibles resultados concretos—modificaciones introducidas en proyectos de ley estatal en sentido favorable a las autonomías—, sino también en el modo de actuar de los mismos órganos estatales (37).

No obstante, la unitariedad con que en muchas ocasiones han actuado las regiones —especialmente, unitariedad frente a los órganos estatales— no debe inducir a pensar que la acción regional es totalmente uniforme; o, en otras palabras, que los planteamientos y las actividades de todas las regiones son idénticos, o cuanto menos semejantes. Existen, evidentemente, unas líneas comunes, en especial derivadas de los condicionamientos constitucionales o estatales, que inciden sobre la acción regional, pero se dan también elementos diferenciadores. En primer lugar, los gobiernos regionales no responden todos a los mismos ideales y programas políticos. Si es común señalar la diferencia existente en la gestión municipal según el grupo político o coalición que gobierne el municipio, con mayor razón debe señalarse la diversidad de planteamientos que se deriva del color político de cada región (38). En segundo lugar, las diferentes condiciones de desarrollo económico y social, las distintas posibilidades técnicas de las regiones, se refleja también en el alcance de la acción regional y en la celeridad y flexibilidad con que se aprovechan los medios e instrumentos de que pueden disponer las regiones. Con algunos matices, puede decirse que la diferencia entre la Italia del Norte y del Centro y la Italia del Sur se proyecta también en el ámbito regional. Además, no debe olvidarse otro aspecto: las regiones del Mezzogiorno se encuentran condicionadas por la actividad estatal realizada al amparo de la legislación especial de la «Casa per il Mezzogiorno» (39).

En el momento de examinar cuál ha sido la actividad legislativa de las regiones (40), hay que destacar, en primer lugar, que la ausencia de leyes-cornisa, en las que se contengan de manera expresa los principios fundamentales que deben circunscribir la potestad legisla-

(37) CAMELLI: *Op. cit.*, pp. 43-44; MANZELLA: *Intervento*, en Dalla parte delle regioni, p. 344.

(38) SORACE: *Intervento*, en Dalla parte delle regioni, pp. 191-2.

(39) La nueva Ley es la número 183, de 2 de mayo de 1976. Vid. CARETTI: *Autonomia regionale e interventi straordinari nel Mezzogiorno*, Milán, 1974. También, del mismo autor, *Stato e Regioni nella nuova legge per il Mezzogiorno*, en «Reg.» 1976, pp. 733 y ss.

(40) Vid. en *Potere statale e riforma regionale* los apéndices con un análisis cuantitativo de las leyes regionales por materias y sectores de intervención y con un examen del desarrollo cronológico de la legislación regional.

tiva concurrente de las regiones de estatuto ordinario, ha tenido una indudable trascendencia, especialmente en orden a las características del contenido de la legislación regional (41).

En este sentido se ha destacado que un análisis cualitativo de la legislación regional permite observar, con independencia de que, como es lógico, durante los primeros años abunden las leyes de carácter organizativo, para ordenar las propias estructuras regionales y para regular los procedimientos regionales, que las regiones se han orientado más a la concesión de incentivos, ayudas o subvenciones, o a la regulación de aspectos puntuales de las materias de su competencia, que a la formulación de ordenaciones sectoriales, o de regulaciones reformadoras. Se ha dicho incluso que la legislación regional —y con ello se señala alguna de las causas de este fenómeno— ha sido una legislación «intersticial», esto es, que se produce a través de las rendijas del cuerpo normativo estatal (42). De todas formas, matizando parcialmente las anteriores afirmaciones, hay que señalar que, en ocasiones, a través de la legislación de fomento, se introducen medidas reformadoras (43), y que a partir de 1973 —fecha que parece significar, como ya hemos puesto de relieve, un cierto giro en el desarrollo de las distintas vertientes de la cuestión regional (44)— se publican leyes regionales que suponen la iniciación por parte de algunas regiones de una política de reestructuración sectorial (45), adelantándose de esta forma a la política reformadora del Estado cuyos proyectos —no convertidos en ley por avatares políticos o parlamentarios— se siguen fielmente (46).

Ahora bien, el análisis de la actividad legislativa regional permite comprobar, asimismo, el doble fenómeno de degradación en el rango y ampliación del ámbito material de la potestad legislativa regional que se deduce de algunas decisiones de los órganos estatales a los que aludíamos más arriba. Los intensos condicionamientos estatales, formales o no, especialmente los de naturaleza financiera, producen

(41) Vid. BASSANINI: *La riforma regionale*, p. 240.

(42) BARBERA: *Indirizzi e procedure*, pp. 1263-4; AMATO: *Presentazione*, p. 14; AAVV.: *Materiali*, p. 44. Para una explicación sistemática de la producción legislativa regional, PASTORI: *La legislazione integrativa e sostanziale*, en *Potere statale e riforma regionale*, pp. 163 y 189.

(43) BARBERA: *Ult. op. cit.*, p. 1259: «En relación con (las subvenciones) a los privados es preciso distinguir entre meros auxilios de sostenimiento y ayudas que se orientan a la recuperación y a la recalificación de sectores productivos decisivos para la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo. En relación con (las subvenciones) a entes locales no es posible poner en el mismo plano las ayudas a entidades cuya hacienda es anémica y las ayudas que en cambio se orientan a crear las condiciones para el establecimiento de nuevos servicios. Entre estos últimos pueden citarse las ayudas de diversas regiones (Emilia, Toscana, Liguria, Lombardia, Ríglia) para la constitución de centros de medicina preventiva, de higiene ambiental, de recuperación social de ancianos y disminuidos...»

(44) AIMO: *Op. cit.*, p. 196; ZANONE: *Op. cit.*, p. 16.

(45) En este sentido puede citarse la Ley de la Umbría sobre reorganización de las estructuras turísticas, o la del Friuli-Venezia Julia sobre ordenación de las canteras, que incide incluso en la configuración de la propiedad. Vid. BASSANINI: *La riforma regionale*, pp. 250 y ss.

(46) CAMMELLI: *Op. cit.*, p. 253; BASSANINI: *Ult. op. cit.*, p. 252.

una nivelación, o *appiattimento*, de las competencias legislativas regionales, pero esta disminución se ha querido compensar ampliando el ámbito de materias en el que pueden legislar las regiones, de forma que se supera notoriamente el cuadro material delimitado por los enunciados del artículo 117 de la Constitución (47). La ampliación alcanza no sólo a sectores en los que el Estado ha delegado el ejercicio de determinadas funciones administrativas a las regiones, sino también a ámbitos en los que no está prevista institucionalmente, ni de forma directa ni indirecta, intervención alguna de las regiones (48). La legislación regional en estos nuevos ámbitos reviste generalmente el carácter de legislación de fomento: parece que las regiones quieren seguir un antiguo procedimiento del Estado para conquistar nuevas áreas de intervención según el efectivo principio de «quien paga tiene competencia».

Como explicación de las características de estos primeros años de experiencia regional es indudable que hay que aludir al tema de la hacienda de la región. Inicialmente, para remitir a afirmaciones anteriores sobre su heteronomía, la fragmentación y vinculación externa de los ingresos, sobre su grave insuficiencia (49); pero hay que llamar la atención sobre estos problemas porque su consideración ha introducido prácticas institucionales de indudable interés en las relaciones Estado-Región. Nos referimos al tema, ya aludido, de la intervención de las regiones en la formulación del presupuesto, intervención que es «ineliminable y vital» a la vista de la actual ordenación de las relaciones financieras entre las regiones y el Estado (50). En este sentido hay que destacar, dada la paralización en que se encuentra la planificación económica nacional —recordemos que esta paralización tiene para las regiones específicas consecuencias para la ordenación programada de su hacienda, ya que las previsiones globales del fondo para programas regionales de desarrollo estaban ligadas al Programa Económico Nacional—, cómo la sede presupuestaria es la única en que es posible una incidencia regional de carácter global sobre las decisiones estatales. Ahora bien, la falta de regulación general de estos procedimientos de intervención deja en la incertidumbre estas posibilidades de participación regional y su tempestiva puesta en marcha, que queda en manos de los órganos estatales (51). La orde-

(47) ZANONE: *Op. cit.*, pp. 12-3; AIMO: *Op. cit.*, pp. 191-2; AAVV.: *Materiali*, p. 45; CAMELLI: *Op. cit.*, 71-2; BARBERA: *Ult. op. cit.*, p. 1269.

(48) BARBERA: *Ult. op. cit.*, p. 1269, cita algunos ejemplos de este aspecto de la ampliación del ámbito de acción de las regiones.

(49) BASSANINI: *La riforma regionale*, p. 270. Téngase en cuenta, no obstante, que el artículo 126 del Decreto núm. 616-1977 ha previsto la eliminación de los fondos de carácter sectorial.

(50) PEDONE: *Programmazione economica e finanze regionale*, en *Stato attuale delle finanze regionale e linee di riforma*, Milán, 1974, p. 141.

(51) Vid. PALADIN: *La Commissione bilancio del Senato di fronte ai problemi della finanza regionale*, en «Reg.» 1974, pp. 149 y ss.; COLOMBINI: *Stato e Regioni: difficile avvio di una contrattazione*, en «RTDP», 1973, pp. 321 y ss.; AAVV.: *Materiali*, pp. 80 y ss.; BARBERA: *Ult. op. cit.*, p. 1272.

nación de esta vía de intervención regional podría ser, además, la ocasión para reorganizar estructuras como la Comisión Interregional para la Planificación Económica (52), que tienen atribuido un importante papel en la definición de los medios financieros de las regiones.

Por último, queremos aludir al tema de la actividad de las regiones en el campo de la planificación. La definitiva institucionalización de la región se planteó en estrecha conexión con la planificación económica. En este sentido hay que señalar que el papel de las nuevas entidades en los procedimientos de la planificación general fue objeto de gran atención por parte de la doctrina y se contempló también en normas y proyectos legislativos (53). Por otra parte, las mismas regiones otorgaban a la planificación una gran importancia, como quedó de manifiesto en los propios Estatutos que, tanto en sus declaraciones de principios como en sus disposiciones concretas, establecían que la planificación debía ser el método por excelencia de la acción regional (54). Ahora bien, durante estos años la actividad de planificación de las regiones se ha limitado, por lo general, a la elaboración de programas globales de desarrollo regional, que no pasan de ser un estudio de la problemática de cada región, con la descripción de algunas estrategias para plantear la acción futura, todo ello con un marcado carácter nominalista, sin la adecuada concreción que permitiera ver en estos planes o esquemas la base de la acción a desarrollar por las regiones (55). Como excepción, puede señalarse que algunas regiones han dispuesto planes sectoriales, con incidencia concreta, y han preparado ordenaciones territoriales de determinados ámbitos. En todo caso, estos últimos supuestos no permiten modificar la conclusión global: las expectativas, tan claramente reflejadas en los Estatutos, no se han visto consolidadas.

Ahora bien, no parece que tampoco en este punto las causas residan, al menos de manera esencial, en la inconsistencia de la voluntad política de las regiones. Más bien hay que buscarlas en los motivos generales apuntados y en la también mencionada paralización de la planificación nacional, tanto por su propio significado, dada la relación con la que siempre se habían planteado los dos niveles —estatal y regional— de planificación, como por las repercusiones sobre la hacienda regional (56).

(52) ROTTARI: *Gli organi di coordinamento*, en *Potere statale*, p. 228.

(53) A este respecto, *vid.* «Atti V Convegno di Studi Regionali», Milán, 1970; PREDIERI: *Pianificazione e Costituzione*, Milán, 1963; BASSANINI-TOMAI: *Procedure della programmazione, poteri del Parlamento e competenza delle Regioni*, en «Relazioni Sociali», 1969, pp. 404 y ss.

(54) PERICU: *La programmazione negli statuti regionali*, en «RTDP», 1971, páginas 1318 y ss.; AMATO: *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, en «RTDP», 1971, pp. 413 y ss.

(55) BARBERA: *Indirizzi e procedure*, p. 1275; AAVV.: *Materiali*, p. 48.

(56) BARBERA: *Ult. op. cit.*, p. 1288; ZANONE: *Op. cit.*, p. 18.

IV. LA NUEVA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LAS REGIONES: UNA AMPLIACIÓN DE LA AUTONOMÍA

En el segundo semestre de 1977 ha empezado a consolidarse la que puede conocerse como la segunda etapa en el traspaso de funciones y servicio, esto es, de competencias a las regiones. En efecto, la *Gazzetta Ufficiale de la Repubblica Italiana* publicó el día 29 de agosto de 1977 el Decreto legislativo número 616 de 1977, de 24 de julio. De esta forma culminaba el proceso legislativo iniciado cuatro años antes y que se había concretado, inicialmente, en la aprobación, por parte del Parlamento, de la Ley número 382, de 22 de julio de 1975, sobre «Normas sobre el reconocimiento regional y la reorganización de la Administración pública».

De hecho, desde los primeros momentos de la institucionalización de las regiones de estatuto ordinario, en la discusión de la Ley número 281, de 16 de mayo de 1970, primera ley de delegación para la transferencia de funciones, y al propio tiempo reguladora de la hacienda regional y, sobre todo, a partir de la publicación de los Decretos legislativos de 14-15 de enero de 1972, que daban actuación a esta Ley, fue haciéndose evidente que el traspaso —hoy podemos decir primer traspaso— de funciones estatales era insuficiente y fragmentario. No ofrecía los elementos adecuados para plantear una acción regional de gobierno que pudiera satisfacer, siquiera mínimamente, las quizá excesivas esperanzas puestas en la autonomía regional como alternativa a las crecientes disfunciones de la administración estatal. La práctica totalidad de los comentaristas pusieron de relieve que este primer traspaso de funciones y servicios estatales a las regiones no afectaba, de forma apreciable, a la continuidad de las estructuras del Estado centralista.

Además pudo percibirse, inmediatamente, que en aquellos momentos no podía esperarse que las instancias constitucionales corrigieran este planteamiento restrictivo de la autonomía regional: en realidad, las diversas sentencias de la Corte Constitucional, resolviendo las cuestiones planteadas sobre los traspasos de competencias de 1972, son la mejor confirmación de que existía, por parte del medio institucional, un efecto de rechazo frente a lo que podía ser un primer desmantelamiento de las estructuras centralistas.

La negativa reacción del tribunal constitucional provocó que las regiones dirigieran sus esfuerzos a conseguir un nivel suficiente de competencias hacia los órganos del Estado, exquisitamente políticos y, en primer orden, hacia el Parlamento. Esta nueva estrategia de las regiones —aprovechando la mayor transparencia de la sociedad civil en el Parlamento— obtiene un resultado más prometedor al aprobarse por el Parlamento la Ley número 382, de 22 de julio de 1975, que, como hemos dicho, previó una nueva transferencia de competencias,

permitiendo alimentar nuevas esperanzas. En este sentido, pudo afirmarse que la Ley de 1975 «representaba, desde el punto de vista de las Regiones, una de las mejores leyes que han regulado las relaciones entre el Estado y las Regiones» (57).

Esta segunda fase de traspaso de competencias se inició de hecho en 1974, al presentarse el proyecto de Ley que, después de un *iter* parlamentario harto complejo se convirtió en la Ley número 382 de 1975 (58). Esta Ley delegó al Gobierno para la emanación, en el plazo de un año, de los correspondientes decretos legislativos. Para preparar los textos que debían regular concretamente el nuevo traspaso de funciones estatales a las regiones —aunque, como veremos, no sólo el traspaso de funciones propias— se instituyó una comisión presidida por Massimo Severo Giannini, cuyos trabajos constituyen, por lo demás, un documento de trabajo altamente interesante para conocer las actuales posiciones de la cultura político-jurídica sobre el papel institucional de las autonomías regionales en el sistema organizativo de la República Italiana (59). El proceso sufrió las interrupciones derivadas de la disolución anticipada del Parlamento. Concretamente, la delegación decayó y naturalmente el texto delegado no pudo publicarse en el plazo señalado. Sin embargo, al amparo del equilibrio de fuerzas parlamentarias más favorable a las tesis regionalistas, surgido de las elecciones parlamentarias de 1976, el proceso continuó. Y culminó con el reciente Decreto legislativo de agosto de 1977.

Para examinar esta segunda fase de traspaso de competencias es conveniente tomar en consideración, en primer lugar, los aspectos esenciales o más significativos de la Ley número 382 de 1975. Luego convendrá comprobar las soluciones concretas que, al amparo de la delegación, el Gobierno ha establecido. La consideración de estos dos momentos normativos no es superflua ya que, a veces, por no decir a menudo, los criterios señalados en una delegación legislativa no han tenido un perfecto y cabal desarrollo.

En relación con la Ley de 1975, hay que destacar que la nueva regulación se plantea como objetivo esencial completar el traspaso de funciones realizado en el bienio 1970-1972, cuyos efectos se consideraban consolidados en lo que respecta a la integración de las competencias regionales. Este enfoque tenía una consecuencia importante: debían transferirse los organismos autónomos estatales de ámbito na-

(57) BASSANINI-PALADIN: *Il nuovo trasferimento*, p. 840.

(58) Para un examen de las características de este proyecto y de la problemática concreta en que incidía, *vid.* BASSANINI: *Il disegno di legge sul riordinamento della pubblica amministrazione ed il «secondo tempo» del delle funzioni dello Stati alle Regioni*, en «Reg.» 1974, pp. 322 y ss.; BASSANINI: *La riforma regionale*, pp. 242-3.

(59) El texto del proyecto de Ley delegada elaborado por la Comisión GIANNINI para la actuación de la Ley número 382, de 22 de julio de 1975, ha sido publicado en el número 4, correspondiente a julio-agosto de 1976, de la revista «Le Regioni», páginas 685 y ss. En el mismo número se publica un comentario a cargo de Livio PALADIN y Franco BASSANINI, pp. 639 y 685.

cional o interregional que operasen en el ámbito de las materias que en 1972 se atribuyeron a las regiones. Análogamente, el traspaso de las competencias referidas a la actuación de reglamentos y directrices de la Comunidad Económica Europea en las materias que la Constitución atribuye a las regiones debía comprender, al menos, las funciones relacionadas con la actuación de las normas comunitarias que afectasen a sectores materiales respecto de los cuales los decretos legislativos de 1972 habían reconocido la competencia regional (60).

Asimismo, se dispone que el Gobierno, al precisar las nuevas funciones a traspasar, podía apartarse o interpretar ampliamente las orientaciones establecidas en la anterior jurisprudencia constitucional. Esta puntualización era importante, ya que el tribunal constitucional, en varias ocasiones, había delimitado los contornos materiales de las competencias de manera harto restrictiva. Por otra parte, antes de examinar los criterios reguladores de esta segunda fase de traspaso de funciones, es conveniente llamar la atención sobre algunos aspectos del procedimiento previsto —y observado— en la elaboración y aprobación del texto que desarrolla la Ley de 1975. La significación de este procedimiento —previsto en el artículo 8 de la Ley— sobrepasa los límites del tema directamente afectado y se inscribe en la tendencia que prevé la intervención o participación de la región en las decisiones generales, tendencia acentuada durante estos años, y que, en definitiva, se integra en unas coordenadas de política administrativa que hacen de la participación y procedimentalización de las decisiones un instrumento de control más eficaz que las simples posibilidades de un control de justicia constitucional *a posteriori* (61). En el procedimiento previsto destaca la exigencia de un informe previo de la Comisión interparlamentaria para las cuestiones regionales, formada paritariamente por senadores o diputados, informe que debía evacuarse teniendo en cuenta tanto el proyecto del Gobierno como las observaciones que las regiones hubiesen formulado sobre el mismo.

Estudiamos a continuación los criterios generales establecidos en la Ley de 1975 para informar las normas reguladoras de la segunda fase del traspaso de competencias.

El traspaso complementario de funciones administrativas debía realizarse por sectores orgánicos en las materias enunciadas en el artículo 117 de la Constitución. El criterio de organicidad había sido también afirmado en la Ley de 1970, pero los decretos legislativos de 1972 prescindieron casi siempre de este criterio. De ahí que la Ley

(60) BASSANINI-PALADIN: *Op. cit.*, p. 656.

(61) *Vid.* por todos, AMATO: *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, en «RTDP», 1971, pp. 114 y ss. Una descripción detallada de los diversos trámites seguidos en la actuación de la Ley número 382 de 1975, *vid.* BARBERA: *Governo locale e riforma dello Stato*, Roma, 1978, pp. 24 y ss. Sobre la actuación de la Ley número 382, aparte de estudios que se citan en las notas posteriores, *vid.* *Ordinamento regionale e riforma dello Stato. Atti del seminario di studio sullo schema governativo di attuazione della L. 22-7-1975*, Bologna, 1977; *Le Regioni per la riforma dello Stato*, Bologna, 1977.

de 1975 haya establecido algunas precisiones sobre este carácter orgánico que había de tener la transferencia de funciones y servicios. Así, el artículo 1 señala textualmente:

«... la identificación de las materias deberá realizarse por sectores orgánicos, no en base a las competencias de los Ministerios, sino en base a criterios objetivos deducibles del total significado que tienen y de la conexión existente entre funciones afines, instrumentales y complementarias, de tal forma que el traspaso deberá resultar completo y estar orientado a asegurar una regulación y una gestión sistemática y programada de las atribuciones constitucionalmente atribuidas a la región, en orden al territorio y al cuerpo social.»

Además se fija un criterio negativo —auténtica crítica a la primera etapa de transferencia de poderes a las regiones— en cuanto la organicidad no debe entenderse necesariamente ligada a la distribución de competencias entre las distintas ramas de la Administración del Estado. Asimismo, es preciso destacar la relación que se establecía entre las funciones a traspasar a partir de elementos objetivos y la posible transferencia de funciones afines, instrumentales y complementarias. Este criterio legal rompía, en cierto sentido, con una anterior orientación de la jurisprudencia constitucional, contraria al reconocimiento de competencias conexas o de poderes implícitos en favor de las regiones (62), y precisamente permitió que la Comisión Giannini propusiera una lectura flexible de los estrictos enunciados del artículo 117 de la Constitución (63). Por otra parte, la Ley de 1975 establecía una relación funcional entre el traspaso y el posterior ejercicio de las competencias por la región. El traspaso de funciones, dice el texto legal, debe «asegurar una regulación y una gestión sistemática y programada de las atribuciones constitucionalmente atribuidas a la región en orden al territorio y al cuerpo social». Se enunciaban con estas últimas palabras los dos focos de la actividad regional que, en cierto sentido, habían sido advertidos ya anteriormente (64) y han permitido señalar las perspectivas del proyecto de la aludida Comisión Giannini, en cuyo preámbulo se dice:

«Se han identificado las funciones que corresponden a las regiones en las que en su desarrollo concreto tienen por objeto la colectividad regional o el territorio regional. La colectividad, tanto entendida como grupo general identificado por la presencia del ordenamiento de

(62) Vid. PALADIN: *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, en «Foro Amm.», 1971, III, pp. 4 y ss.

(63) Vid. el texto elaborado por la Comisión GIANNINI en «Reg.» 1976, pp. 685 y siguientes.

(64) AMATO: *Introduzione*, en *Via italiana*, cit.

una Región, como considerada en los componentes colectivos del mismo grupo; el territorio entendido como ámbito de asentamiento del grupo regional y de los grupos menores que lo componen. Una vez fijada esta clave conceptual, la identificación de las funciones del Estado y las de las entidades infra-regionales se ha convertido en una operación automática» (65).

Por otra parte, la ley señalaba que debían traspasarse las funciones referidas a las materias enunciadas en el artículo 117 de la Constitución, ejercidas por organismos autónomos nacionales e interregionales —supuesto excluido del traspaso de 1970-72— transfiriendo a las regiones el personal imprescindible —y sólo el imprescindible— (66). Asimismo se indicaba la exclusión de formas de codependencia funcional entre órganos del Estado y de las Regiones, eliminando incluso las que pudieran existir, para lo que podía recurrirse, si era preciso, a la delegación de funciones estatales a la región.

Asimismo se insistía en la orientación ya establecida en la Ley de 1970, que se llevó a la práctica parcialmente en los decretos legislativos de 1972, y que ha sido asumida también en varias leyes estatales posteriores, en orden a delegar a las regiones el ejercicio de funciones de la Administración del Estado, al amparo de lo previsto en el artículo 118, párrafo segundo de la Constitución. En este sentido se prevé de manera explícita la utilización de esta técnica para permitir una mayor organicidad de las competencias propias o delegadas anteriormente. Por lo demás, se hace explícita referencia a que la delegación de funciones vaya acompañada, como es lógico, de las correspondientes asignaciones financieras. Entre las novedades de la Ley de 1975, por lo que respecta a la delegación de funciones administrativas estatales a las regiones, debe citarse la explícita previsión de que las regiones pueden emanar leyes de organización y reguladoras de inversión en las materias delegadas por el Estado y de integración de las leyes de la República, de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del artículo 117 de la Constitución, que regula la potestad legislativa regional de carácter integrativo (67). Asimismo se contem-

(65) Citada en el estudio de BASSANINI-PALADIN: *Il nuovo trasferimento*, p. 642.

(66) La precisión de la Ley no carece de justificación, ya que anteriormente la Administración del Estado había intentado transferir a la Región del Lacio, cuya capital es Roma, no sólo el personal necesario para la gestión del cometido traspasado, sino todo el personal de la sede central del servicio. Sobre este tema, CALANDRA: *Collaborazione e prevaricazione nel trasferimento di personale alle Regioni*, en «Giur. Cost.», 1974, p. 3567, comentando la sentencia de la Corte Constitucional núm. 243, de 23 de julio de 1974.

(67) No obstante, el alcance de este punto no debe extralimitarse. Como indica PALADIN, «esta disposición resuelve el problema sólo aparentemente. En realidad, por lo que se refiere al poder de emanar normas de organización y de inversión, las Regiones ordinarias lo tienen ya, incluso si los decretos de traspaso de 1972 no lo aclaran de forma expresa; y, por lo que se refiere, en cambio, al poder de actuar las vigentes Leyes de la República, éste queda en nada si las mismas leyes no están estructuradas de forma de dejar espacio a la actuación», en BASSANINI-PALADIN, op. cit., p. 653.

pla expresamente la posibilidad de que las regiones —como es normal cuando actúan en el ámbito de sus competencias propias— subdeleguen a los municipios, a las provincias y a las demás entidades locales.

En cumplimiento de un expreso mandato de la Constitución, hasta ahora olvidado —también por la Ley de 1970, que se limitaba a confirmar, genéricamente, los poderes y funciones que venían ostentando los municipios y provincias—, la Ley de 1975 preveía una cierta reordenación de las competencias de las entidades locales. La posibilidad abierta en esta segunda fase del traspaso de competencias tenía particular interés, ya que abría la puerta a una reordenación de las competencias de las Administraciones Locales, reordenación que, de acuerdo con las directrices legales, debía concretarse en una auténtica cascada articulada de instancias de descentralización.

Por otra parte, la nueva legislación contempla la posibilidad de que las regiones puedan realizar acuerdos entre sí y constituir organismos de gestión común, que pueden revestir incluso la forma de consorcio, para el desarrollo de actividades o la prestación de servicios que afecten a territorios contiguos. El establecimiento de procedimientos u organismos de cooperación ha de facilitar indudablemente la gestión de las funciones de los organismos autónomos nacionales o interregionales traspasados, a fin de que este traspaso, necesario para reforzar la acción regional, no se transforme en un irracional descuarteamiento de estructuras que, por razones técnicas o peculiares de la actividad o del servicio, deben tener ámbitos territoriales más amplios.

En relación con la función de dirección y coordinación de la actividad administrativa de las regiones, prevista por primera vez en el artículo 17 de la Ley de 1970, es preciso poner de relieve que la nueva regulación de la Ley —concretamente el artículo 3— depura la anterior formulación legal de las derivaciones introducidas por los Decretos legislativos de 1972, con su expresa derogación, y establece una diferencia entre los supuestos en que reviste forma legislativa y los casos en que se ejerce a través de acuerdos del Gobierno o por delegación expresa, que ha de tener carácter singular, por otros órganos administrativos (68).

Por último, hay que destacar los criterios establecidos por la Ley de 1975 respecto del polémico tema de las competencias regionales, en el orden legislativo y ejecutivo, cuando las decisiones de la Comunidad Económica Europea se refieren a las mismas (69).

(68) Vid. CAMELLI: *Il volto delle Regioni nella legislazione statale degli anni 70*, en *Potere statale*, p. 58, nota 21.

(69) Entre la bibliografía más reciente puede mencionarse: CONDORELLI, CASSESE y BARTOLE: *Regioni e attuazione delle direttive comunitarie in agricoltura*, en «Reg.» 1973, pp. 1172 y ss.; AMATO, CARETTI, CONDORELLI: *Le Regioni e l'attuazione delle direttive comunitarie in agricoltura: una vittoria o una sconfitta?*, en «Reg.» 1975, pp. 801 y ss.; CARETTI-CONDORELLI: *Iniziative di Leggi regionali in materia di aiuti a controllo preventivo della Commissione CEE*, en «Reg.» 1974, pp. 650 y ss.;

La relación entre las autonomías regionales y los organismos europeos debe examinarse desde una doble perspectiva: la actividad de la Comunidad Económica Europea incide con gran significación sobre materias de competencia regional —casi podría decirse sobre las principales materias de competencia regional; así, por ejemplo, la agricultura—, por lo que si la posible intervención de los organismos europeos determinara un vaciamiento de las competencias regionales, la autonomía de estas instituciones resultaría gravemente afectada. Por otra parte, es objeto de creciente atención la necesidad de democratizar los organismos europeos, por lo que la participación de las regiones en los procedimientos de elaboración de las decisiones comunitarias podría constituir una cierta respuesta (70).

Sin embargo, debe señalarse que, hasta ahora, no se ha previsto de manera expresa la participación de las regiones autónomas en la elaboración de las decisiones comunitarias, algunas de las cuales inciden profundamente, como hemos dicho, en el propio sistema de poderes y competencias de estas entidades autónomas.

El otro aspecto del tema —la posibilidad de acción regional cuando en el ámbito de sus competencias se produce una intervención de la Comunidad Económica Europea— ha sido objeto de preferente consideración, tanto por el legislador como por la doctrina y la jurisprudencia.

Es posible ordenar los criterios que se han venido estableciendo desde 1970 en las siguientes etapas: Decreto legislativo de 1972 y sentencia número 142 de 1972 de la Corte Constitucional, relacionados con la primera fase de traspaso de poderes a las regiones; Ley número 153, de 9 de mayo de 1975; Ley número 382, de 22 de julio de 1975, que establece las bases para la segunda fase del traspaso de poderes, con su reciente desarrollo a través del Decreto número 616 de 1977.

En el Decreto de 1972 se desapoderaba a las regiones y se afirmaba la competencia estatal para el desarrollo de las directrices comunitarias. La Corte Constitucional, en la sentencia citada, declaraba la legitimidad del Decreto legislativo en razón de las obligaciones y responsabilidad internacionales del Estado; al propio tiempo, señalaba de forma incidental, que la imposibilidad de reconocer espacios a la actividad regional derivaba de la falta de previsión constitucional de poderes del Estado en el supuesto de inactividad por parte de las regiones, con lo que se hacía referencia a un punto que ya ha sido objeto de expresa atención en las regulaciones posteriores.

La presentación en 1973 de un proyecto de ley estatal para actuación de las tres directrices orgánicas comunitarias de 1972 en orden a la reestructuración de la agricultura, originó un intenso debate, tanto

GORI: *Una nuova prospettiva per la politica regionale comunitaria: Il fondo europeo di sviluppo regionale*, en «Reg.» 1974, pp. 89 y ss.; DE VERGOTTINI: *Considerazioni sui rapporti fra direttiva comunitaria ed autonomia regionale*, en «RTDP», 1972, pp. 300 y ss.; TUCCARI: *Note critiche in tema di rapporti fra normativa comunitaria e autonomia regionale*, en «RTDP», 1977, pp. 1691 y ss.

(70) Una referencia desde el prisma de las regiones italianas en la intervención de CARONE, en *Dalla parte delle regioni*, pp. 168 y ss.

a nivel parlamentario como a nivel regional. Con la Ley número 153, de 9 de mayo de 1975, se aceptó, en el contexto de complejos mecanismos de cogestión del Estado y las regiones, la existencia de poderes de las regiones para dar actuación a las decisiones comunitarias, recogiendo las sugerencias más o menos explícitas de la Corte Constitucional (71).

Sin variar las coordenadas generales de este planteamiento, la Ley número 382 de 1975 perfecciona algunos aspectos parciales, especialmente al procedimentalizar las facultades de sustitución del Estado ante la inactividad de las regiones (72). En sustancia, la solución adoptada es la siguiente: las regiones, en el marco de los principios señalados por la ley estatal y teniendo en cuenta las directrices comunitarias, pueden ejercer sus poderes legislativos y administrativos. En defecto de ejercicio de los primeros, la ley estatal se aplica en su integridad. Por otra parte, la Administración del Estado puede sustituir a la Administración regional, si se da una situación de negligencia, cuya verificación debe realizarse a través de un procedimiento articulado.

La solución, que no se ha considerado suficiente desde un punto de vista regionalista, supone, no obstante, un avance en el proceso de reconocer a las regiones un papel en este campo (73).

Como hemos señalado ya, los criterios de la Ley de 1975 han tenido un pormenorizado desarrollo en el Decreto número 616, de 29 de julio de 1977. Ahora bien, es necesario examinar concretamente cuál ha sido la utilización que se ha hecho de la delegación legislativa. En otras palabras, en el cuadro de la mayor o menor fidelidad a las directrices establecidas por el Parlamento, hay que precisar las características de la regulación concreta del reciente traspaso de funciones a las regiones, ya que de la misma se deriva la nueva capacidad de gobierno de las autonomías regionales.

(71) *Vid.* a este respecto los breves estudios de AMATO, CARETTI y CONDORELLI, y el más reciente de TUCCARI, citados en la nota 69.

(72) El último apartado del artículo 1 de la Ley 382 de 1975 establecía los principios y directrices que, de manera totalmente fiel han sido recogidos en el artículo 8 del Decreto legislativo núm. 616, de 24 de julio de 1977, que textualmente dice:

«Se traspasan a las regiones en el ámbito de las materias definidas en este decreto las funciones administrativas relacionadas con la aplicación de los reglamentos de la Comunidad Económica Europea y con la actuación de directrices comunitarias asumidas por el Estado, mediante una ley que indique expresamente las normas de principio. En ausencia de Ley regional, se observará la estatal en todas sus disposiciones.

El Gobierno de la República, en caso de comprobada inactividad de los órganos regionales de la que derive el incumplimiento de obligaciones comunitarias, puede establecer por acuerdo del Consejo de Ministros, previa consulta a la Comisión parlamentaria para asuntos regionales y oída la región correspondiente, un plazo prudencial para que la región actúe. Si prosigue la inactividad de los órganos regionales, transcurrido el plazo fijado, el Consejo de Ministros puede adoptar las medidas necesarias sustituyendo a la Administración regional.»

(73) BASSANINI-PALADIN: *Op. cit.*, pp. 668 y ss.

La indicación de la Ley número 382 de 1975 sobre la necesidad de que la nueva transferencia de competencias se realice por sectores orgánicos se ha reflejado también a nivel formal. Así, en el artículo 3 del Decreto número 616 se enuncia que las transferencias y las delegaciones de funciones administrativas estatales se distribuyen según sectores orgánicos que enumera de esta forma: ordenamiento y organización administrativa; servicios sociales; desarrollo; ordenación y utilización del territorio. En el cuerpo del Decreto, los diversos títulos, con epígrafes que reproducen estos enunciados, establecen la regulación de los traspasos de las materias mencionadas—o relacionadas y referibles en algunos supuestos— en el artículo 117 de la Constitución, precepto que, como sabemos, enuncia las materias comprendidas en la competencia de las regiones de estatuto ordinario.

Antes de examinar las características generales de esta regulación pormenorizada de la segunda fase de traspaso de competencias es conveniente aludir a un extremo especialmente significativo en relación con el alcance de esta ampliación de la autonomía. La ordenación contenida en el Decreto número 616 constituye un proyecto global—en el que pueden leerse algunas orientaciones comunes a los diversos sectores de la competencia regional—, pero es asimismo un proyecto incompleto, ya que en algunos temas el traspaso se pospone a futuras renovaciones legislativas generales, para las que no siempre se fijan plazos precisos. Este aplazamiento de algunos traspasos—mientras se produce la renovación o una vez rebasado el plazo sin que se haya producido, se establecen generalmente regímenes transitorios que impiden ver en este planteamiento un simple expediente para reenviar, una vez más, la operación de dotar a las regiones de poderes consistentes (74)— tiene un fundamento en el objetivo de relacionar su efectiva realización

(74) Así, por ejemplo, el artículo 611, con respecto a las Cámaras de Comercio: «Forman parte de la competencia de las regiones las funciones administrativas ejercidas actualmente por las Cámaras de Comercio en las materias traspasadas o delegadas por el presente decreto.

Las funciones institucionales y las demás funciones administrativas serán ejercidas por las Cámaras de Comercio de acuerdo con lo que prevea la ley de reforma del ordenamiento cameral y de su financiación.

Las funciones indicadas en el primer párrafo continúan siendo ejercidas por las Cámaras de Comercio hasta el 31 de diciembre de 1978 y sucesivamente hasta que se publiquen las correspondientes leyes regionales.

La ley de reforma de las autonomías locales territoriales individualizará las funciones traspasadas o delegadas a las regiones que deben atribuirse a las entidades locales territoriales.

Los presidentes de las Cámaras de Comercio cesarán el 31 de diciembre de 1977. Ante la entrada en vigor de la Ley prevista en el segundo párrafo, el Presidente de las Cámaras de Comercio será nombrado por el Ministro de Industria, Comercio y Artesanía, de acuerdo con el Ministro de Agricultura y con el Presidente de la Junta Regional.»

Por otra parte, hay que destacar también que la concreción de algunos aspectos del traspaso de funciones queda postergado a la observancia de algunos trámites. De ahí que un conocimiento completo de la nueva ordenación de las funciones regionales sólo sea posible una vez se hayan ultimado estos procedimientos que por lo general afectan a los temas de transferencia de personal, órganos administrativos, organismos autónomos y finanzas. Sobre esta problemática, *vid.* ONIDA: *Uffici, personale e finanza nel d.P.R. 616*, en «Reg.» 1978, pp. 9 y ss. Precisamente, este autor observa un cierto retraso inicial en la puesta en marcha de los procedimientos a los que acabamos de aludir.

con la reforma profunda de la legislación existente en la materia. De ahí, pues, que esta normativa constituya al propio tiempo una regulación de los traspasos y un programa—quizá, en muchos casos, un simple recordatorio—de las reformas legislativas que permitan una modernización del ordenamiento italiano (75). En cierto sentido, podría decirse que ha resucitado de alguna manera aquel viejo discurso sobre la necesidad de relacionar la implantación completa del sistema regional con la reforma del Estado. El planteamiento concreto y puntual con que se formulan hoy los proyectos de reforma quizá permitan evitar que esta nueva aparición de este tema, por otra parte, sugestivo, e ineludible para la propia viabilidad de las autonomías regionales, no quede en puras palabras (76).

Pasando ya a examinar de manera más directa la regulación del nuevo traspaso de competencias, tomaremos en consideración, en primer lugar, las características generales, dejando para una segunda parte el estudio de algunos extremos significativos de la ordenación concreta del traspaso.

En el marco de cada uno de los sectores orgánicos antes señalados se establece una regulación concreta para cada una de las materias que se considera comprendidas en el mismo (77), materias cuyos enunciados reflejan los diversos epígrafes del artículo 117 de la Constitución. Ahora bien, cada una de las materias está encabezada por una definición de la misma, lo que constituye una novedad de esta segunda fase de traspaso de competencias. Y además, es un procedimiento para el reforzamiento de los poderes regionales, al permitir una lectura actualizada de las competencias regionales, ampliando sus confines, y establecer unos parámetros para contrastar las funciones residuales que el Estado pueda reservarse.

(75) Entre otros, se hacen referencia a las siguientes reformas legislativas a las que se señalan los correspondientes plazos: Ley de reforma de la asistencia (31 de diciembre de 1978), Ley de reforma sanitaria (31 de diciembre de 1978), Ley de nueva ordenación de las aguas y la de reforma de la administración de obras públicas (31 de diciembre de 1979), Ley de reforma universitaria (1 de noviembre de 1979), Leyes de regulación de actividades musicales y teatrales (31 de diciembre de 1979), la de régimen de los parques naturales (31 de diciembre de 1979), Ley de tutela de bienes culturales (31 de diciembre de 1979), Ley-cuadro sobre formación profesional, Ley de reforma de la ordenación de precios administrativos (31 de diciembre de 1978).

(76) Sobre el tema de la relación entre la autonomía regional y la reforma del Estado, vid. los estudios citados en la nota 61.

(77) Así, el artículo 12 en el marco del sector orgánico «ordenación y organización administrativas» se refiere a las materias «ordenación de entes administrativos dependientes de la región» y «circunscripciones municipales»; el artículo 17 enumera las siguientes materias, comprendidas en el sector orgánico «Servicios sociales»: «policía local urbana y rural», «beneficencia pública», «asistencia sanitaria y hospitalaria», «instrucción artesanal y profesional», «asistencia escolar», «museos y bibliotecas de entes locales»; en el artículo 50, al delimitar el sector orgánico «Desarrollo económico» se comprenden las materias «ferias y mercados», «turismo e industria hotelera», «aguas minerales y termales», «carteras y tuberías», «artesanía», «agricultura y bosques»; en fin, en el artículo 79 se mencionan al «urbanismo, tranvías y líneas automovilísticas de interés regional», «vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional», «navegación y puertos lacustres», «caza», «pesca en aguas interiores», como materias integradas en el sector orgánico de «ordenación y utilización del territorio».

La sistemática que sigue en cada materia el Decreto número 616 es la siguiente: se define la materia, se enuncian, a título ilustrativo algunas de las funciones traspasadas y, finalmente, se mencionan con criterios taxativos las funciones que quedan en la esfera estatal (78).

Una primera utilidad de la definición de las materias reside en que acota el conjunto de aspectos respecto de los cuales se prevén unas determinadas y específicas funciones reservadas al Estado. En estos aspectos no existen otras funciones estatales concretas y operativas. En realidad, sin una definición que delimitara el ámbito respecto del cual se reserva el Estado ciertos cometidos, el afirmado carácter taxativo —como sucedió en los primeros traspasos de 1972— de las funciones residuales estatales queda difuminado y la vía de la confusión de competencias es una posibilidad cada vez más real (79).

Ahora bien, es aún más significativa la segunda consecuencia que se deriva de la definición de cada materia y de los específicos criterios con que se han formulado estas definiciones. La fórmula es la de decir que las funciones relativas a una determinada materia «se refieren» (todo lo que se refiere objetivamente) a determinados objetivos, actividades, servicios, estructuras o bienes. Se ha llegado así a una definición que refleja más exactamente las exigencias de la actual fase de desarrollo del ordenamiento regional, de una fase en que no se trata tanto de saber cuáles son las funciones administrativas ejercidas por el Estado que pasan a las Regiones cuanto de saber cuál es el ámbito en que pueden actuar las Regiones, incluso a través del desarrollo de funciones administrativas nuevas y diversas de las ejercidas hasta ahora (80). Un examen de las diversas definiciones permite observar que se ha huido de los tradicionales criterios sustanciales (de contenido) derivados de la legislación vigente, a menudo poco adecuada, cuando no claramente obsoleta, siguiéndose, en cambio actualizados criterios

(78) A título de ejemplo, el artículo 66 define la materia de agricultura. En el artículo 66, segundo párrafo, se enuncian algunas de las funciones comprendidas. Y en el artículo 71 se establecen, de manera taxativa, las funciones reservadas al Estado.

(79) Como dice PORORSCHNIC en *I servizi sociali*, en «Reg.» 1977, p. 1232:

«La definición de la materia proporciona un criterio nuevo y objetivo, tanto para la determinación de las funciones que deben considerarse en adelante de competencia regional, como para excluir paralelamente que puedan existir en el sector reservas de competencia estatal diversas de las señaladas expresamente.»

(80) *Ibidem*, p. 1231. La actualización que aportan las definiciones contenidas en el Decreto número 616 queda perfectamente de manifiesto en las materias de beneficencia pública. Así, el artículo 22 dispone:

«Las funciones administrativas relativas a la materia "beneficencia pública" comprenden todas las actividades que se refieren, en el marco de la seguridad social, a la disposición y prestación de servicios, gratuitos o no, o de prestaciones económicas, dinerarias o no, a favor de personas concretas, o de grupos, cualquiera que sea el título en que se base la individualización de los beneficiarios, incluso cuando se trate de formas de asistencia a determinadas clases, con la única excepción de las funciones referidas a prestaciones económicas de carácter preventivo.»

funcionales, permitiéndose una interpretación renovadora de los enunciados constitucionales. Además, las enumeraciones ejemplificativas de traspasos de funciones concretas a las regiones proporcionan nuevas pautas para comprender el alcance de la definición al especificarse funciones cuya integración en la definición de la materia no era evidente o, en todo caso, habría sido discutida.

No obstante, es preciso poner de relieve que no siempre esta significación renovadora que se encierra en el procedimiento de definir las «materias» regionales alcanza la misma dimensión, o acaso no se produce ni se efectúa, en todo caso, de manera inmediata. De hecho, en la definición de la materia se pone de manifiesto el punto de sutura entre los dos aspectos del Decreto número 616 —a los que antes hacía-mos referencia—, el de ser normativa de traspaso y normativa de reforma. De modo que se crea la impresión que desde este punto de vista, por el convergente efecto de la reagrupación en sectores orgánicos y de la definición funcional o prospectiva de las materias se haya intentado superar la cláusula de las materias enunciadas en el artículo 117 de la Constitución, para hacer una individualización de las responsabilidades regionales de tipo sintético y general. A un resultado de esta clase se ha aproximado en el campo de los servicios sociales y en el de la ordenación y utilización del territorio, mucho menos en el del desarrollo económico, en el que resultan significativos los silencios del Decreto en materia de industria y trabajo, como también es significativa la falta de «transformación» de la materia «ferias y mercados» en «comercio» (81).

A un segundo tema es preciso aludir en el marco de este examen de las características generales del Decreto número 616. Nos referimos a la amplia utilización que realiza de la técnica de la delegación de funciones administrativas estatales en favor de las regiones para completar las posibilidades de acción de gobierno generadas por las competencias traspasadas (82).

En tercer lugar, hay que indicar que, de acuerdo con las indicaciones de la Ley número 382 de 1975, se atribuyen determinadas funciones a los municipios y a las demás entidades locales. La Ley de 1970 y los Decretos reguladores de los traspasos de 1972 se habían limitado a afirmar la subsistencia de las funciones ostentadas por la Administración local. En esta segunda fase de traspaso de funciones se realiza un traspaso directo de funciones a la misma (83). Constituye también una

(81) PASTORI: *La terza fase dell'ordinamento regionale: trasferimenti e riforme nel d.P.R. núm. 616*, en «Reg.» 1977, p. 1220.

(82) Algunos supuestos concretos de delegación de funciones administrativas estatales a las regiones son los siguientes: en el artículo 31 respecto de sanidad; en el artículo 77 en materia de agricultura; en el artículo 82 sobre bienes ambientales; artículo 86 en materia de ferrocarriles; artículo 90 respecto de la intervención en materia de aguas.

(83) Los supuestos más significativos de directa atribución de funciones administrativas a los municipios son los siguientes: (art. 25) en materia de asistencia; (art. 32) en materia de sanidad; (art. 45) en materia de asistencia escolar; (artículo 54) en orden a la distribución comercial y al control de precios; (art. 61) en el campo turístico y en el de la promoción de actividades recreativas y deportivas; (art. 95) la asignación de viviendas de promoción pública...

novedad significativa el establecimiento de procedimientos adecuados para perfilar una mejor articulación, sin menoscabo de la autonomía, entre región y entidades locales. En este orden de consideraciones, debe destacarse que en el sector de los servicios sociales, en el que más consistente es la atribución de funciones a los municipios, se concedan a la región facultades para reordenar los ámbitos—y las entidades, consecuentemente—de prestación de los servicios, iniciándose, de manera indirecta, una reforma del régimen local, así como poderes para la programación y coordinación de las decisiones de las entidades locales (84).

Por otra parte, el Decreto número 616 recoge la previsión de la Ley de delegación sobre la posibilidad de que las regiones realicen convenios o establezcan organizaciones comunes para la gestión de determinados servicios. No obstante, es interesante destacar que, si bien se mantiene la plena libertad de las regiones para adoptar estas medidas, se limitan los posibles objetos de una agrupación de varias regiones. El segundo párrafo del artículo 8 señala que los acuerdos han de versar sobre actividades o funciones específicas y no se admite la constitución de consorcios generales entre las diversas regiones (85).

Por lo que respecta al tema de la función estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales y al de la actuación de las decisiones de la Comunidad Económica Europea, el Decreto delegado recoge estrictamente los criterios fijados en la Ley de 1975.

Por último, antes de pasar a examinar algunas cuestiones referidas directamente a la regulación de alguna de las materias de competencia

(84) También en el tema de la administración local, el Decreto número 616 anuncia reformas. Así, en el artículo 16.2 se alude a una futura ley de autonomías locales.

El procedimiento al que se alude en el texto es el previsto en el artículo 26.2 que establece:

«La Ley regional determina, oídos los municipios afectados, los ámbitos territoriales adecuados para la gestión de los servicios sociales y sanitarios, promoviendo formas de cooperación entre las entidades locales territoriales, y, si fuere necesario, formas obligatorias de asociación entre ellas.»

Por lo que se refiere a las facultades regionales de programación, cabe citar el segundo párrafo del artículo 32 que dice:

«Corresponde a la región establecer los criterios de programación y de organización de los servicios de las entidades locales territoriales, los tipos y las modalidades de las prestaciones.»

Por otra parte, al regular los aspectos complementarios del traspaso el Decreto número 616 mantiene un criterio no uniforme en orden a atribuir a las regiones facultades de coordinación de las entidades locales. Así, mientras encomienda a la región la ulterior distribución del personal que debe transferirse a las entidades locales en virtud de las nuevas funciones que se les atribuyen, establece una relación directa, sin presencia de la región, entre la Administración estatal y las entidades locales para la distribución de la financiación de las nuevas funciones locales.

(85) Sobre este tema, *vid.* DOMENICHELLI: *Verso un diritto interregionale*, en «Reg.» 1976, pp. 68 y ss.; D'ORAZIO: *Gli accordi prelegislativi tra le Regioni*, en «Giur. Cost.», 1977, pp. 956 y ss., en el que destaca la necesidad, y conformidad con la Constitución, de la creación de centros de referencia plurirregional; PINI: *Accordi e gestioni comuni per la tutela degli interessi interregionali*, en «Reg.» 1977, pp. 395 y ss.

regional, es preciso llamar la atención sobre un tema que reaparece después de unos años de cierto letargo. Nos referimos al fenómeno de la planificación y al papel de las autonomías regionales en el mismo.

El artículo 11, en sus cuatro párrafos, plantea unas nuevas sugerencias sobre esta forma de actividad pública, de carácter indudablemente genérico, que indican una voluntad del legislador, en orden a relanzar una cuestión que alcanzó las máximas cotas en la escala de la moda de los publicistas de cuestiones regionales (86).

Sin pretender dar a este precepto un alcance práctico o decisivo, conviene señalar no obstante que en el mismo se reconoce una participación regional en la definición del plan nacional, plan que encuadra los programas regionales de desarrollo que constituyen el marco para coordinar la actividad del Estado, de la Región y de las entidades locales en el territorio regional. Tampoco puede silenciarse la afirmación de que el plan ha de constituir el marco de referencia para coordinar las diversas haciendas públicas, ya que este enunciado refleja una reiterada solicitud de las regiones.

En definitiva, parece que el artículo 11 intenta regular «no tanto las respectivas esferas de autonomía y de decisión, cuanto las formas a través de las que los diversos centros contribuyen, uno en relación con otro, a definir los objetivos y a coordinar la actuación» (87). En todo caso, esta visión relacional del Estado y la autonomía regional y de ésta con las entidades locales territoriales, constituye tan sólo una orientación que se apunta, careciendo de momento de una instrumentación para hacerla realidad.

En otro orden de consideraciones, y antes de finalizar este análisis global del Decreto número 616/1977, hay que poner al descubierto la otra cara de la ampliación de la autonomía. Al examinar esta segunda fase de trasposos de funciones y servicios no hay que olvidar que la transferencia supone desapoderamiento de la administración estatal, con lo que se incide en un procedimiento de reforma de todas las estructuras administrativas; de hecho, la propia denominación de la Ley número 382 —«Normas sobre el ordenamiento regional y sobre la organización de la Administración pública»— y algunos de sus preceptos ponen de relieve esta voluntad (88).

(86) El artículo 11 dispone:

«El Estado determina los objetivos de la planificación económica nacional con el concurso de las regiones.

Las regiones determinan los programas regionales de desarrollo, en armonía con los objetivos de la planificación económica nacional y con el concurso de las entidades locales territoriales según las modalidades previstas por los estatutos regionales.

En los programas regionales de desarrollo las intervenciones de competencia regional se coordinan con los del Estado y los de competencia de las entidades locales territoriales.

La planificación constituye la referencia para la coordinación de la hacienda pública.»

(87) PASTORI, *op. cit.*, p. 1216.

(88) Hay que señalar a este respecto, que la Ley número 382, de 1975, se ha desarrollado, además del Decreto número 616/1977, a través del Decreto número 617 de 24 de julio de 1977 sobre supresión de órganos centrales y periféricos de la

Ahora bien, la renovación del sistema administrativo que deriva del mencionado Decreto tiene una vertiente especialmente significativa en la esfera de las entidades autónomas instrumentales y de las corporativas. En el Estado italiano existía una gran profusión de entidades auxiliares con parciales funciones públicas—muchas heredadas del corporativismo fascista—, especialmente en el campo de la prestación de servicios. La ampliación de la autonomía ha supuesto la eliminación de una parte importante de estas entidades (89).

Vistas las características generales con que el Decreto número 616 de 1977 ha planteado el desarrollo de los criterios y directrices establecidos en la Ley número 382 de 1975, estableciendo de esta forma la regulación general de la segunda fase de traspaso de competencias a las regiones, es interesante examinar algunos temas más concretos o singulares suscitados por las específicas previsiones referidas a algunas materias concretas. No se trata de exponer de una forma detallada y completa las condiciones y entidad de estos traspasos y las diversas soluciones adoptadas en cada cuestión, sino de destacar tan sólo algunos aspectos significativos, cuyo interés obviamente desborda los límites de un simple conocimiento del ordenamiento italiano al ofrecer medios de coordinación e integración entre las diversas administraciones públicas, entre el Estado y las autonomías regionales.

En este orden de consideraciones, quizá deba insistirse inicialmente en una observación de carácter global. La ampliación de las competencias regionales se ha centrado en los sectores orgánicos de servicios sociales y ordenación del territorio. Y es casi inexistente en el sector de desarrollo económico. A medida que la materia está menos conexas al territorio, al que se contempla desde una óptica regionalizada, menor es la renovación de los conceptos definitorios, más escasas las funciones relacionadas con la misma, menor la organicidad del traspaso, mayor la tendencia a atribuir las funciones delegadas de la Administración del Estado, en lugar de traspasar titularidades de competencias, y en definitiva, mayores las funciones que el Estado se reserva. En otras palabras, las normas de traspasos reflejan la filosofía que centra la actividad de las regiones autónomas en el territorio y los recursos sociales, reconociéndoles tan sólo un papel singular, generalmente en condición de auxiliaridad, respecto del funcionamiento de la economía (90).

Administración estatal y del Decreto número 616 sobre establecimiento de cuerpos unificados de empleados y obreros. Indiquemos que la segunda fase de traspaso de funciones ha impuesto la supresión de quince direcciones generales de la Administración estatal.

Sobre el contenido y procedimientos de aplicación del Decreto número 616 en materia de traspaso de órganos administrativos y personal, *vid. ONIDA: Op. cit.*, páginas 13 y ss.

(89) Sobre la selva de entidades públicas, *vid. EMILIANI: L'Italia mangiata. Lo scandalo degli luti inutili*, Turín, 1977. BARBERA, en *Governo locale e riforma dello Stato*, p. 32, afirma que con el Decreto núm. 616 se permite la supresión de casi 20.000 entidades u organismos autónomos.

(90) BARTOLE: *Sviluppo economico*, en «Reg.» 1977, pp. 1253 y ss. Como señala este autor, «a modo de juicio global puede decirse que la inserción de las regiones en los circuitos de desarrollo económico es, sin la menor sombra de duda, in-

El Decreto número 616 plantea una lectura del término «urbanística» —urbanismo— como gobierno integral del territorio (91). Este es, sin duda, un avance considerable en el reforzamiento de los poderes regionales, que pueden hacerse efectivos respecto de cualquier modificación del territorio —por cualquier causa—, si bien en algún tema las facultades regionales se configuran como delegadas por el Estado —ordenación de los bienes ambientales, gobierno de las aguas (92)—, o se reservan funciones alternativas al Estado —protección de la naturaleza (93)—, o se configuran auténticas competencias administrativas concurrentes —contaminación, excepto la de orden atmosférico (94)—.

Ahora bien, la atribución a la región de la responsabilidad esencial de la ordenación del territorio —en este sentido, hay que decir que en el campo de la planificación del territorio la nueva reglamentación se limita en gran parte a las amplias funciones transferidas en 1972— plantea la necesidad de hacer compatible esta responsabilidad exclusiva regional —y municipal— con las opciones estatales en la esfera de su competencia que inciden en el territorio. El municipio y la región son competentes para ordenar el territorio, pero el Estado es asimismo competente para llevar a cabo determinadas obras públicas —por ejemplo, autopistas—, o prever ciertas localizaciones de actividades, por lo que no permitiéndose una presencia decisoria estatal en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos es necesario establecer los instrumentos adecuados a fin de que las opciones regionales y municipales no condicionen totalmente las actuaciones estatales (95). Si-

completa. Este final podía preverse, pero realmente, el decreto delegado ha permanecido por debajo de los pronósticos incluso de cuantos no compartían las propuestas para encomendar a los órganos regionales una verdadera y propia coparticipación en el gobierno de la economía». A este respecto cabe añadir para apreciar el sentido de este texto que la comisión GIANNINI había propuesto atribuir determinadas actividades secundarias y terciarias a las regiones, así como delegarles facultades en materia de empleo. En todo caso, puede decirse que la falta de solidez de las competencias económicas tiene una excepción: la agricultura.

(91) El artículo 80 establece que las funciones concernientes a la «urbanística» se refieren a «la disciplina de la utilización del territorio, comprendiendo todos los aspectos cognoscitivos, normativos y de gestión con respecto a las operaciones de salvaguardia y transformación del suelo, así como a la protección del ambiente.» Sobre este sector de los trasposos de funciones, vid. MORBIDELLI: *Urbanistica, beni ambientali, eigue ed inquinamento*, en «Reg.» 1977, pp. 1265 y ss.

(92) Artículos 82 y 90, respectivamente.

(93) Artículo 83.

(94) En el campo de la contaminación se efectúan trasposos de funciones, pero al propio tiempo subsisten funciones estatales, excepto en la regulación y control de la contaminación atmosférica, al amparo de la Ley número 319 de 1976, que contemplaba a las regiones como entidades auxiliares. En todo caso, sólo procedimientos de integración de ambas administraciones pueden resolver las contradicciones del planteamiento actual. Como dice MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 1280: «la materia de contaminación, como la de aguas, o la de bienes ambientales, es un área "promiscua" en que pueden actuar tanto el Estado como las regiones, según un procedimiento que se puede definir con *de doble tutela*, que se ha consolidado incluso en los Estados federales».

(95) Sobre este tema, vid. PERICU: *Problemi giuridici della pianificazione urbanistica regionale*, en AAVV.: *Regioni e urbanistica*, Génova, 1972, p. 33; POTTSCHNIG: *Il coordinamento regionale degli interventi pubblici sul territorio*, en *La Regione e il governo del territorio*, Milán, 1972, pp. 59 y ss.; GALATERIA y VERINO, en AAVV.: *Stato e Regioni: Il trasferimento delle funzioni amministrative*, Turín, 1976, p. 417.

guiendo los precedentes establecidos en orden a la localización de centrales productoras de energía (96), el Decreto número 616 establece un procedimiento para la resolución del posible conflicto entre Estado y región, cuya decisión final corresponde al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión interparlamentaria para cuestiones regionales (97).

Destaquemos también que en el ámbito del sector orgánico de ordenación y utilización en territorio el traspaso tiene un carácter menos global en una materia cuyo carácter operativo es innegable, como es la de las obras públicas. Con el Decreto número 616 se contemplan los traspasos iniciales, pero no se conforma una visión general del papel de la región en este campo, sino que más bien se ofrece un panorama no articulado de competencias singulares. Los poderes regionales «aumentan pero no siempre se completan, así como en esencia no se modifican, con lo que no se afecta la relación entre Estado y regiones tal como quedó definida en los anteriores traspasos. Se tiene en cierta medida la impresión, a pesar de las importantes proposiciones normativas deducibles del Decreto, que las regiones están contempladas como organizaciones para la realización más que como centros de operaciones político-administrativas, sujetos menores de edad a las que se encarga la "ejecución", la "actuación", la "realización" de las obras, pero a las que se duda en reconocerles la responsabilidad completa del poder» (98). Esta impresión quiebra, aunque no desaparece totalmente, al comprobar los traspasos referidos a la política de vivienda. Es evidente que se atribuye a la región la responsabilidad principal—completándose de esta forma ciertas facultades que determinadas leyes sectoriales le habían atribuido—, pero subsisten medios con un alto grado de condicionamiento en manos del Estado en el campo de la financiación y no se asignan poderes a la región para regular la utilización de las viviendas (99).

Creo que estas observaciones permiten poner de relieve dos hechos aparentemente contrapuestos: la primacía de las funciones regionales en relación con el territorio no ha sido obstáculo para reconocer unas decisivas posibilidades de incidencia al Estado. En definitiva, una problemática que refleja la tensión constante, y no completamente resuelta, entre una visión instrumental o política—de entidades con capaci-

(96) La Ley número 880 de 1973 reguló la localización de plantas para la producción de energía eléctrica y la Ley número 393 de 1975 la localización de las centrales nucleares. Los procedimientos establecidos se basan en una previa planificación global del sector, y acuerdos entre Estado y región y entre ésta y los municipios. En defecto de acuerdo, en el primer supuesto, la decisión definitiva corresponde al Comité Interministerial para la planificación económica en cuya sesión participará el Presidente de la Región; en el segundo supuesto, al Parlamento. Sobre este tema, *vid. Reposo: Sulla localizzazione delle centrali termoelettriche*, en «Reg.» 1977, pp. 168 y ss.

(97) El artículo 81, letra b, en un tercer y cuarto párrafo regula este tema.

(98) Sobre el segundo traspaso de funciones en materia de obras públicas, *vid. DOMENICHELLI: Lavori pubblici*, en «Reg.» 1977, pp. 1281 y ss.

(99) A este respecto, continuando algunas funciones reservadas al Estado, el artículo 95 atribuye las correspondientes potestades a los municipios.

dad de formular propias políticas legislativas y administrativas—en la configuración de los poderes de las autonomías regionales.

Habría que destacar también la respuesta que el Decreto número 616 da a la crítica generalizada, cuyo eco se ha recogido en estas páginas, sobre el establecimiento de fondos específicos para determinadas cuestiones con un inevitable peso condicionador. En este sentido se prevé la transferencia de estas asignaciones al fondo común cuya distribución se realiza de acuerdo con criterios totalmente reglados (100).

Finalmente, queremos señalar que en todo caso esta segunda fase supone una sustancial ampliación, en extensión y en intensidad, de las posibilidades de acción de las regiones.

Parece que «ahora con la Ley número 382 de 1975, y sobre todo con el Decreto número 616 de 1977, las regiones estarán provistas de instrumentos adecuados para dar actuación a los planteamientos de sus Estatutos» (101). Se trata, no hay que olvidarlo, de un proceso que continúa abierto, no sólo en un sentido abstracto—podrían producirse ulteriores trasposos de competencias—, sino desde una óptica concreta, pues, como hemos señalado más arriba, el Decreto número 616, junto a trasposos inmediatamente efectivos, establece plazos para la realización de otros, prevé procedimientos para verificar la posibilidad de la transferencia de determinados organismos, y programa una legislación de reforma que habrá de tener una indudable influencia en el futuro de las regiones italianas.

V. ALGUNAS ACOTACIONES SOBRE EL FUTURO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL ITALIANA

Estos últimos meses han proporcionado nuevos datos para configurar una descripción de la realidad de la autonomía regional en el ordenamiento italiano y del papel de las instituciones autonómicas en el sistema de poderes públicos de aquel país.

Es indudable que a lo largo de los años de lenta implantación de las autonomías regionales la lectura de los textos constitucionales ha

(100) Artículo 128, último párrafo. Es en el aspecto de las finanzas en el que menores son las innovaciones contempladas en el Decreto número 616. De hecho, la propia Ley de delegación de 1975 se limitaba a asumir los criterios establecidos en la Ley de 1970. Por otra parte, los esfuerzos de las regiones para unir a la actuación de esta fase de trasposos una revisión de la hacienda regional (al respecto, *vid.*, *Atti del convegno promosso dalle Regioni italiane sul completamento dell'ordinamento regionale per il rinnovamento e la riforma delle istituzioni*, Milán, 1977, pp. 95 y ss.) no han cosechado resultados significativos.

Hay que tener en cuenta, asimismo, que en el período en que se ha gestado la segunda fase de trasposo de competencias se ha publicado la Ley número 358 de 1976, que ha modificado los mecanismos para determinar el fondo común integrado con las participaciones en los ingresos del Tesoro y el fondo para programas regionales de desarrollo. Para un examen más detallado de este aspecto del Decreto número 616, *vid.* MORESE: *Analisi e commento delle norme finanziarie del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 di attuazione della l. 22 luglio 1975, n. 382*, en «Foro Amm.», 1977, II, pp. 431 y ss.

(101) PASTORI: *Ult. op. cit.*, p. 1216.

ido variando. Y no es ésta la única disparidad entre el mundo de los propósitos y el mundo de las realidades autonomistas. También algunos de los objetivos—y de los entusiasmos—de fechas no lejanas, como son las de la definitiva institucionalización de las regiones de estatuto ordinario, se han convertido en utopías objetivas o políticas (102).

Las causas de estas diversas interpretaciones no residen solamente en la orientación estatalista o regionalista del lector, aunque naturalmente este puede ser un factor importante. Ahora bien, los diversos enfoques reposan asimismo en la evolución global de los planteamientos que pueden configurar una acción administrativa moderna en la que domina de entre las dos almas de los preceptos constitucionales sobre la autonomía, la que interpreta el sentido de las nuevas entidades desde la clave de la participación.

Como es sabido, en los proyectos iniciales sobre la organización territorial de la República italiana vibraban dos inspiraciones confluyentes diversamente dosificadas; la concepción de la autonomía como garantía o como instrumento de participación. La primera orientación pudo ser adecuada para una sociedad de raíces agrarias, con su reducido dinamismo. Pero las soluciones concretas inspiradas en ella se convierten progresivamente en inútiles cuando el proyecto autonómico tiene que incidir en una sociedad industrial moderna, en cuyo seno son, en cambio, más viables las raíces integradoras de la segunda orientación (103).

La ignorancia o falta de consideración de este elemento condicionante puede estar en el origen de muchas de las derrotas de las fuerzas regionalistas. Asimismo, determinados avances autonomistas sólo pueden ser comprendidos si se observan desde la perspectiva de las características y necesidades de la sociedad actual.

Puede decirse que, en realidad, hoy los riesgos que encierra el futuro de la autonomía tienen una doble dimensión. Por una parte, la simple limitación, o desfiguración de los poderes autónomos. Esta ha sido, y es aún en cierto sentido, una conclusión que puede deducirse de la realidad italiana, aunque la última etapa augure más amplios horizontes. Este riesgo se concreta en la posibilidad de que se afiancen directamente las tesis centralistas más o menos encubiertas, con aparentes modernidades (104). Pero existe también una segunda dimensión en la incertidumbre que rodea al futuro de las soluciones autonómicas.

(102) Señalaba MIELE recientemente que el tema de la región «constituirá otro nuevo testimonio de un fenómeno que, por lo demás, caracteriza la organización pública de la sociedad italiana desde hace algunos decenios, eso es, desde el momento en que la prometedora floración de la liberación empezó a mustiarse con el hielo de los repensamientos, de los arrepentimientos, del cálculo reticente de los bienpensantes. Es el contraste entre la riqueza de los estudios político-jurídicos con un notable nivel, y la pobreza de las relaciones institucionales: conseguimos dar a luz las doctrinas jurídicas más refinadas y tenemos ordenamientos que, desde el punto de vista estructural y funcional, permanecen aún en un estado de deplorable retraso o ampliamente incumplidos o escasamente eficientes». AAVV: *Le regioni: politica o amministrazione*, p. 17.

(103) GIANNINI: *Le Regioni: Rettificazione e prospettive*, en «Nord e Sud», 1963, pp. 50 y ss.

(104) BARBERA: *Indirizzi e procedure*, pp. 1270-1; CASSESE: *Tendenze*, p. 283.

Este estriba en una visión cerrada, «municipalista» o doméstica de los eventuales poderes autónomos. En definitiva, un planteamiento que olvide o subvalore las diversas condiciones —especialmente las económico-financieras— que configuran el contexto en el que se sitúan las organizaciones dotadas de autonomía conduce a un callejón sin salida: la negación de cualquier momento unitario como punto de convergencia de las instancias autonómicas provoca su desaparición o su transformación en simples entidades auxiliares. (105).

Indicios de estas diversas perspectivas y, naturalmente, de los riesgos, aparecen en el horizonte actual de las regiones italianas en el seno de un proceso que, como señalábamos antes, continúa abierto. Así, por una parte, la contemporánea degradación —respecto de lecturas mayoritariamente aceptadas de la Constitución— de la potestad legislativa y la ampliación de los ámbitos materiales de competencia regional, a la que antes aludíamos, supone una acentuación de la politicidad de la región, reconocida como exponente de los intereses generales de la colectividad regional. Pero, al propio tiempo, subsiste, y aumenta el peligro de que el papel de la región se reduzca al de organización auxiliar del Estado con funciones instrumentales para la actuación de la política general de gasto público. Sin embargo, la superación del riesgo no es posible desde una postura de defensa de un criterio de separación absoluta de competencias que es completamente contradictorio con las exigencias de nuestra realidad actual. Más bien parece que la reivindicación de la autonomía deba plantearse reclamando un reforzamiento y una ampliación de los poderes propios, pero integrando su ejercicio en un marco más amplio a cuya definición se contribuya también desde instancias regionales (106).

En este sentido, no deja de ser significativo —aunque no deba extralimitarse su alcance— que la reciente segunda fase de traspaso de competencias, que supone como ya hemos señalado, un importante reforzamiento de las posibilidades de actuación de la región, se haya producido en relación con un programa de reformas generales de la acción administrativa global, y al propio tiempo haya provocado la resurrección del tema de la planificación. Precisamente, los procedimientos de planificación constituyen un marco idóneo para realizar un planteamiento de los poderes autónomos en clave de participación en la gestión general del Estado, esto es, para sortear los obstáculos del

(105) Estos riesgos se han reflejado en la dualidad entre región política o región administrativa, *vid.* entre otros, AAVV: *Regione: politica o amministrazione*; CAMMELLI, *op. cit.*, pp. 148 y ss.; AAVV: *Materiali*, pp. 27 y ss. Aunque para situar en el nivel correspondiente esta polémica no es inútil recordar las palabras de MIELE: «La primera definición no excluye la segunda. También el Estado es una entidad de administración, como es cualquier organización de intereses que se forma para el cuidado de los mismos. Las únicas discusiones útiles que se pueden hacer a este respecto son entre una buena y una mala administración, o sobre los límites constitucionales, legislativos, estatutarios o de cualquier otra clase, que afectan a los diversos niveles de administración», en *Regione: politica o amministrazione*, p. 21.

(106) BARBERA: *Governo locale e riforma dello Stato*, pp. 103 y ss. En general, sobre la dinámica que respecto de la sociedad entendida globalmente puede

centralismo burocrático y las ilusiones falsas de un regionalismo de «campanario».

El Decreto número 616 que, con sus insuficiencias, constituye sin embargo un gran paso en la consolidación de las autonomías regionales, necesita un complemento indispensable: la coordinación que el plan puede ofrecer, y en defecto del mismo los esquemas racionalizadores de las haciendas públicas en cuya formulación, naturalmente, deben intervenir las propias regiones.

De la ampliación de autonomía se ha dicho que «representa un objetivo tan avanzado que se tiene la impresión, al margen de alusiones retóricas, de estar ante la más destacada reforma administrativa de los últimos cien años de vida italiana» (107). En todo caso, es cierto que abre las puertas para una autonomía regional con poderes consistentes, que ha eliminado organismos parasitarios, que ha posibilitado el planteamiento —y el inicio— de la reforma de las entidades locales y de la propia Administración estatal, que ha constituido el elemento generador de un vasto conjunto de reformas que ha de proyectarse a lo largo y a lo ancho del Estado entendido como colectividad, y que establece vías de participación de la sociedad civil.

Hoy, con más amplias posibilidades de actuación, los problemas de las autonomías regionales italianas se centran en la definición del papel de la región en el Estado, cuestión estrechamente ligada a la renovación de este Estado del que la aparición, y ahora la ampliación de la autonomía, constituye una significativa señal de reforma (108).

Enrique ARGULLOL MURGADAS

encerrar una interpretación participacionista de la autonomía regional, BERTI: *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, «Reg.» 1974, p. 1. Sobre la presencia de las regiones en el Parlamento estatal, CHIMENTI: *Intervento*, en Dalla parte, pp. 338 y ss. Por otra parte, durante los últimos años se ha planteado la posibilidad de regionalizar el Senado de la República Italiana, vid. ROTELLI: *Un progetto di «regionalizzazione» del Senato*, en «Reg.» 1976, pp. 116 y ss.; OCCHIOCUPO: *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle regioni»*, en «Reg.» 1976, pp. 749 y ss. En relación con este último tema parece que la nueva Constitución española establecerá un Senado compuesto por representantes de las comunidades territoriales.

(107) BARBERA: *Governo locale e riforma dello Stato*, p. 31.

(108) CASSESE: *Intervento*, en Dalla parte delle regioni, p. 332.

* Se han utilizado las siguientes abreviaturas de revistas italianas:

Le Regioni: Reg.

Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico: RTDP.

Foro Amministrativo: Foro Amm.

Giurisprudenza Costituzionale: Giur. Cost.

Democrazia e Diritto: Dem. e Dir.