

LA PARTICIPACIÓ DE LES REGIONS ITALIANES EN LA FORMACIÓ DEL DRET COMUNITARI¹

Carlo Desideri

Istituto di Studi sulle Regioni-CNR de Roma

1. Premissa

L'informe que s'ofereix està dividit en tres parts. A la primera, s'examina de quina manera ha influït en la posició de les regions, respecte al dret comunitari, la definició que ha atorgat a les relacions amb la Comunitat Europea el legislador italià i la jurisprudència del Tribunal Constitucional. A la segona part, s'examinen els instruments utilitzats, un cop acceptada aquesta possibilitat, per permetre que les regions participin en la formació de les decisions comunitàries. A la tercera —a partir de la constatació dels límits i de la insuficiència de la situació actual—, s'analitzen les propostes de reforma presentades últimament per les regions i per les forces polítiques estatals. Finalment, es desenvolupen unes breus consideracions sobre els problemes del regionalisme italià enfront de la integració comunitària.

2. Les regions: subjectes marginals de les relacions internacionals o subjectes a tots els efectes de l'ordenament comunitari?

En tota la fase inicial de la seva vida —fins al final dels anys setanta—, les regions no solament han estat excloses de qualsevol forma de participació en la creació de les normatives comunitàries que fins i tot es referien a les seves competències, sinó que a més han rebut un paper marginal i subordinat també en la seva execució. L'aprovació d'una normativa comunitària relativa a una matèria de competència regional es convertia per a l'Estat en l'oportunitat per limitar els poders de les regions i fins i tot per reapropiar-se de funcions que se'ls havia atribuït.

Això s'esdevenia gràcies a una assimilació plena de les relacions comunitàries amb les relacions internacionals, reservades com a competència estatal exclusiva, i a una interpretació extensiva d'aquestes.

Les relacions internacionals i, en el seu àmbit, les relacions comunitàries acabaven, així, per ser una espècie de matèria independent reservada a l'Estat, que atravessava transversalment totes les competències regionals i en provocava la restricció. Resulta evident que, per mitjà d'aquesta via —especialment en la perspectiva

1. Conferència pronunciada en les *Jornades sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació del dret comunitari*, celebrades a la Facultat de Dret de la Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, gener de 1995.

d'una progressiva ampliació de les funcions comunitàries—, s'hauria arribat ja a un autèntic desposseïment per part de l'Estat de les matèries de competència regional.

Aquest apropament tan rígid que s'ha comentat patirà, tanmateix, un canvi gradual gràcies substancialment a tres factors:

A. El primer és l'afirmació d'una interpretació menys extensiva del concepte de relacions internacionals, amb el consegüent reconeixement a les regions d'alguns espais d'activitat «externa».

La normativa amb la qual s'ha completat, a final dels anys setanta, la transferència de funcions a les regions (DPR 616/1997) ha reforçat la competència estatal pel que fa «a les relacions internacionals i amb la Comunitat Econòmica Europea». Solament ha admès que —previ acord amb el Govern i en l'àmbit dels actes d'orientació (*indirizzo*) i coordinació governativa— les regions desenvolupin a l'estranger «activitats de promoció relatives a les matèries de la seva competència»: activitats, com després precisa la jurisprudència constitucional, que posseeixen un nexa instrumental amb les matèries de competència regional i dirigides al desenvolupament econòmic, social i cultural de la regió. Algunes novetats més significatives arriben, després, amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que ha considerat (en particular, les sentències 179/1987, 42/1989 i 472/1992) que per relacions internacionals de competència exclusiva de l'Estat han d'entendre's les que comporten l'exercici del «poder exterior», que consisteixen essencialment en les activitats desenvolupades per l'Estat per a l'estipulació de pactes i tractats; i no, en canvi, les «activitats de pur relleu internacional» (intercanvis d'informació i experiències, manifestacions d'intents i objectius comuns per realitzar després unilateralment, etc.), les quals, sense portar a l'estipulació de tractats internacionals ni determinar l'assumpció d'obligacions internacionals de l'Estat, poden ser desenvolupades per les regions comunicant-ho simplement al Govern.

L'evolució jurisprudencial mencionada ha tingut efectes rellevants fins i tot pel que fa a les relacions de les regions amb la Comunitat, que s'inclouen (per exemple, a la Sentència 42/1989) entre les activitats internacionals no reservades a l'Estat i, per tant, permeses a les regions. Cal assenyalar, no obstant, que tot això s'esdevenia sense que es distingís entre relacions internacionals i relacions comunitàries, sinó solament gràcies a una interpretació més rigorosa de les primeres.

B. El segon factor que incideix en l'evolució que s'analitza és la implicació creixent de les regions en l'aplicació de les normatives i de les polítiques comunitàries.

La posició inicial de l'Estat italià —segons la qual, d'acord amb el caràcter internacional del fenomen comunitari i de la responsabilitat estatal en relació amb la Comunitat, l'execució de les normatives comunitàries havia de reservar-se a la competència de l'Estat, fins i tot en les matèries que la Constitució atribueix a les regions— pateix, ja els anys setanta, una primera transformació sota l'impuls de la jurisprudència del Tribunal Constitucional i, després, per obra de la normativa de desenvolupament de l'ordenament regional (Llei 382/1975; DPR 616/1977).

Més tard, el poder de les regions per aplicar directament no solament els reglaments, sinó també les directives comunitàries, per a les matèries de la seva compe-

tència, tindrà una confirmació més clara en la Llei 86/1989 (que, tanmateix, particularment per a les regions d'estatut ordinari, estableix encara límits que semblen injustificats, especialment en presència de directives detallades i aplicables directament).

Quant a les polítiques regionals comunitàries, primer el Reglament de 1985 sobre els programes integrats mediterranis i després els reglaments de 1988 de reforma dels fons estructurals, tot i confirmar la competència dels estats membres respecte de la designació de les autoritats responsables dels programes, han acabat per establir un fonament legítim a les expectatives de les regions de veure reconegut un paper rellevant en els processos de programació i d'execució de les intervencions. Això és el que ha passat (amb diferents problemes i dificultats en els quals no és possible aprofundir en aquest moment) i, a través dels contractes de programa, els mecanismes de la *partnership* i els comitès administratius de *monitoraggio*, s'ha creat una xarxa de relacions directes —formalment reconegudes i que tenen el seu fonament en la normativa comunitària— entre les regions responsables dels programes i de les intervencions i els òrgans comunitaris.

Com més s'extenia i es consolidava la implicació de les regions en l'execució del dret comunitari, més es desenvolupava en molts casos, d'acord amb aquesta actuació, un hàbit de trobades i relacions amb els òrgans comunitaris. Es pot entendre, doncs, que en aquest moment l'exclusió de tota forma de participació en el procés de decisió comunitari, fins i tot en l'àmbit «intern», era des del punt de vista de les regions totalment injustificada.

La participació en la formació de les decisions comunitàries semblava necessària, a més, per a les regions, per tenir ràpidament un coneixement directe i precís de les normatives polítiques que, després, haurien de dur a terme; per realitzar, per tant, una execució més eficient i eficaç.

L'exigència en qüestió es feia cada cop més urgent per tal com, d'una banda, s'ampliaven i creixien les competències comunitàries en condicions d'incidir pràcticament sobre totes les matèries de competència regional més rellevants i, de l'altra, resultava evident que, en l'àmbit comunitari, s'hi anava concentrant una gran part del poder de decisió en altres temps propi de les regions i dels òrgans estatals, parlamentaris i governatius.

C. El tercer factor de modificació del paper de les regions respecte del procés de decisió comunitari cal buscar-lo, finalment, en la percepció que, en un determinat moment, comença a afirmar-se la diferència entre les relacions internacionals i el fenomen comunitari.

Concorre, per damunt de tot, en la determinació d'aquesta consciència, la jurisprudència del Tribunal Constitucional que posa en evidència els efectes particulars d'aquest fenomen per a l'ordenació nacional. El Tribunal italià (en particular, a les sentències 170/1984, 399/1987, 232/1989 i 389/1989), tot i donar suport encara a la distinció entre els dos ordenaments —comunitari i nacional—, ha afirmat que el primer preval sobre el segon, amb l'obligació consegüent per a tots els subjectes «interns» —els jutges i les administracions públiques, és a dir, tots els subjectes competents per executar les lleis, incloses per tant les regions— de no

aplicar les normes internes que s'apartin de les normes a les quals l'ordenament comunitari reconeix la capacitat de produir efectes directes. El Tribunal Constitucional italià ha seguit així substancialment la jurisprudència del Tribunal de Justícia Europeu sobre els efectes directes del dret comunitari. Sembla cada cop més evident, de totes maneres, com —especialment després dels desenvolupaments més recents de l'ordenament comunitari— la manca d'un punt de referència normatiu d'àmbit constitucional que no sigui l'actual art. 11 constitueix un límit a una evolució més clara. Aquest article, malgrat ser utilitzat de forma vàlida pel Tribunal Constitucional per proporcionar una base juridicoconstitucional a l'adhesió d'Itàlia a la Comunitat, continua sent un text concebut i estructurat respecte de les relacions internacionals.

L'evolució jurisprudencial que, tot i aquests límits, s'ha determinat, els desenvolupaments de la norma comunitària i més recentment les novetats de l'Acta Única i, sobretot, del Tractat de Maastricht, i els procediments experimentats particularment en la definició i gestió de les intervencions previstes pels reglaments sobre els PIM i sobre la reforma dels fons estructurals, són elements que subratllen la diferència entre les relacions internacionals i les relacions comunitàries i consoliden en els regions la sensació d'obrar —ara ja en nombrosos aspectes de les seves competències— com a subjectes de l'ordenament comunitari.

Els tres factors esmentats —dels quals han estat protagonistes sobretot la mateixa Comunitat Europea, d'una banda, i la jurisprudència constitucional i les regions, de l'altra— han determinat, encara que sigui amb lentitud notable, una progressiva transformació de l'actitud del Govern i del legislador nacional respecte del paper de les regions en els relacions comunitàries.

Malgrat que en un primer moment en els ambients governatius es va consolidar una interpretació força restrictiva de l'art. 4 del DPR 616 ja citat (segons el Decret del president del Consell de Ministres d'11 de març de 1980, els contactes de les regions amb els òrgans de la Comunitat haurien de produir-se exclusivament «per mitjà dels ministres als quals correspongui en cada ocasió»), en realitat, al llarg dels anys vuitanta es va acabar per tolerar que les regions mantinguessin relacions informals amb els òrgans comunitaris. Força fortes han estat, en canvi, durant molt temps, les resistències enfront d'un reconeixement formal d'aquesta possibilitat.

Aquest reconeixement arriba per primera vegada a través del nou Estatut regional adoptat per la regió de l'Emília Romana i aprovat el 1990 pel Parlament (Llei 336/1990), tal com es va requerir per la Constitució, en el qual precisament es menciona la possibilitat que la regió dugui a terme «formes de connexió» amb els òrgans comunitaris. Aquesta previsió, tot i que limitada a l'«exercici de les funcions relatives a l'aplicació dels reglaments comunitaris i al compliment de les directives», va trobar, tanmateix, una ferma oposició per part del Govern durant el debat parlamentari i, finalment, va ser aprovada gràcies únicament a l'aprovació simultània d'un ordre del dia parlamentari que exclouïa la possibilitat que la regió utilitzés la norma en qüestió per establir oficines pròpies de representació a la Comunitat.

Les novetats més rellevants arriben quatre anys més tard. En primer lloc, la Llei 146/1994 declara no aplicable a les relacions entre les regions i els organismes comunitaris la disposició de l'art. 4 del DPR 617/1989, relativa a la necessitat

d'acord previ amb les regions i el Govern per al desenvolupament d'activitats de promoció a l'estranger.

En segon lloc, l'acte d'orientació i coordinació del Govern aprovat amb el DPR de 31 de març de 1994, que admet el conjunt dels resultats de l'evolució produïda en la matèria en els últims anys, diferencia ja clarament entre les activitats internacionals de les regions i les comunitàries, en establir disciplines diverses per a ambdós casos:

A. En relació amb les activitats internacionals, es recull la distinció entre relacions internacionals en sentit estricte reservades a l'Estat, activitats promocionals i activitats de simple relleu internacional. Les activitats promocionals són les dirigides a afavorir el desenvolupament econòmic, social i cultural de les regions. El seu exercici està subordinat a l'acord governatiu i es preveu que, amb aquesta finalitat, les regions presentin cada any un programa diferenciat per sectors de les iniciatives que pretenen realitzar. Les activitats de mer relleu internacional —desenvolupades per les regions «enfront d'ens estrangers normalment homòlegs»— són codificades detalladament pel Decret i dividides en dues categories: per a les activitats compreses en la primera categoria («estudi i informació sobre problemes diversos; intercanvis de notícies i d'experiències sobre la respectiva disciplina normativa o administrativa; participació en conferències, taules rodones, seminaris; visites de cortesia a l'àrea europea; relacions que deriven d'acords o formes associatives dirigides a la col·laboració interregional transfronterera») no es requereix cap requisit; per a les activitats incloses a la segona categoria («visites de cortesia a l'àrea extraeuropea, agermanament, enunciació de principis i de propòsits dirigits a la realització de formes de consulta i de col·laboració per dur a terme mitjançant l'exercici unilateral de les pròpies competències; formulació de propostes i plantejament de problemes d'interès comú, contactes amb les comunitats regionals a l'estranger amb objectius informatius sobre les normatives de les regions respectives i de la conservació del patrimoni cultural d'origen») es requereix comunicació prèvia al Departament d'Afers Regionals de la Presidència del Consell i si, en el termini de vint dies des de la recepció de la comunicació, no s'al·lega cap objecció, la regió pot actuar sense problemes segons la pròpia iniciativa.

B. Per a les activitats comunitàries —reprement i desenvolupant el que preveu l'art. 60 de la Llei 147/1994—, es determina que les regions poden establir i mantenir relacions amb els organismes, oficines i institucions comunitàries (inclòs el Comitè de les Regions) sense que sigui necessari un acord previ o la simple comunicació al Govern. Tanmateix, s'introdueix una fórmula dirigida a limitar l'espai en el qual les regions poden desenvolupar les relacions en qüestió, que fa referència «a qüestions que els afectin directament» i a «activitats preparatòries, d'informació i documentació, en execució de la política comunitària determinada per l'Estat». Es tracta, com és evident, d'un text no gaire feliç que, si s'interpreta en sentit no restrictiu, permet, tanmateix, no limitar les relacions de les regions amb els òrgans comunitaris a la única fase d'actuació de les polítiques comunitàries, però que en tot cas es formula de manera que es reafirmi la supremacia de l'Estat, com es diu precisament en la determinació de la política comunitària.

L'intent de circumscriure el paper de les regions únicament a la fase d'actuació del dret i de les polítiques comunitàries encara és més evident en l'especificació segons la qual les relacions de les regions amb la Comunitat «posseeixen particularment el deure de facilitar» un seguit d'activitats que es codifiquen detalladament, sense que, tret d'això, es mencioni mai de manera clara l'elaboració de polítiques i de normatives comunitàries (es tracta de «a) El plantejament i l'execució d'iniciatives comunitàries d'interès regional; b) L'execució al territori regional dels reglaments i les directives comunitàries en relació amb les matèries que són competència de les regions; c) L'ús millor a la regió dels fons comunitaris destinats a iniciatives regionals; d) La cooperació regional en l'elaboració i realització de mesures de desenvolupament que es refereixen a cada una de les regions; e) Predisposició de programes interregionals comunitaris amb països extracomunitaris»). Les regions podran desenvolupar també «activitats d'instrucció, informació i documentació» a la Comunitat d'acord amb les seves disposicions legislatives que estableixin règims d'ajuts, sempre que aquests estiguin sotmesos al control de la Comunitat *ex art.* 93 del Tractat.

Al text definitiu de l'acta d'orientació i coordinació citat falta, en canvi, la disposició —originàriament prevista— que permetia a les regions establir la seva oficina de representació, per operar en contacte amb la Representació Permanent italiana (sobre la qual, vegeu més endavant l'apartat 3). L'acta d'orientació i coordinació es limita a prometre una futura acta legislativa que haurà d'instituir, en la Representació Permanent, un «contingent d'experts regionals designats per la Conferència dels Presidents de les Regions».

Sobre això cal indicar que, recentment, la Llei 491/1993, encara que sigui de forma limitada als problemes del sector agrícola, ha completat ja la composició de la Representació Permanent amb un funcionari procedent de les funcions regionals nomenat per la Conferència de Presidents de les Regions en representació de totes les regions.

3. Instruments i formes previstes per l'ordenament italià per a la participació de les regions en la formació de les decisions comunitàries

Durant força temps —pels motius ja esmentats en el punt anterior—, el problema de com assegurar una presència regional a la fase «interna» del procés de decisió comunitari no s'havia sotmès a l'atenció del Govern i del legislador nacional. La definició i posada en funcionament dels instruments participatius de les regions és, doncs, també força recent i ha estat possible gràcies a un conjunt de lleis promulgades a final dels anys vuitanta (183/1987, 400/1988 i 86/1989).

La introducció d'aquests instruments es produeix, en la legislació citada, al mateix temps que l'intent de reforçar els poders de coordinació governatius (en particular, de la Presidència del Consell —en la qual s'ha constituït també el departament adequat per a la coordinació de les polítiques comunitàries— i del Comitè Interministerial per a la Programació Econòmica) respecte de tots els afers comunitaris. Un impuls determinant en aquesta direcció ha sorgit de l'exigència de gestionar de forma coordinada el procés d'execució de les polítiques comunitàries de

tipus integrat i intersectorial previstes pel reglament sobre els PIM i pels de reforma dels fons estructurals. Existia, a més, l'exigència més general de disposar d'un punt de referència precís per a la gestió de totes les qüestions relatives a la participació d'Itàlia a la Comunitat, fins aleshores confiades en part al Ministeri d'Afers Estrangers i en part a les diferents administracions sectorials. El redimensionament de la funció del Ministeri d'Afers Estrangers indicava, a més, que es prenia nota de la naturalesa diferent del fenomen comunitari respecte de les relacions internacionals (tradicionalment competència d'Afers Estrangers) i que els afers comunitaris es consideraven ja un element normal, ordinari, de la vida administrativa i política, per confiar, per tant, en primer lloc a la competència de la Presidència del Consell.

El reordenament de les competències s'ha fet, tanmateix, de forma parcial: els ministeris sectorials mantenen encara poders rellevants enfront dels poders massa genèrics de coordinació de la Presidència del Consell-Departament per a la Coordinació de Polítiques Comunitàries; el Ministeri d'Afers Estrangers, juntament amb les competències de caràcter internacional respecte de l'evolució de la Comunitat (adhesió de nous estats, relacions amb tercers països, etc.) manté —amb una duplicació de funcions respecte del Departament per a la Coordinació de les Polítiques Comunitàries— un paper de coordinació de les diverses administracions en la fase formativa del dret comunitari. Al Ministeri d'Afers Estrangers, en particular, es dirigeix sempre la Representació Permanent italiana a la Comunitat, un organisme instituit el 1958 que té el deure d'operar com a entitat unitària de la presència italiana a la Comunitat, per assegurar la participació als treballs dels diversos comitès comunitaris i seguir totes les fases de negociació, utilitzant per a aquest objectiu funcionaris amb competència general (que provenen de l'Administració d'Afers Estrangers) i de funcionaris amb experiència en els diversos camps d'acció comunitària (que provenen en general de les administracions sectorials).

És en aquest marc, encara poc clar, de reforçament dels poders de coordinació del Govern i particularment de la Presidència del Consell, on la reivindicació regional d'una presència en els processos «interns» de formació de les decisions aconsegueix trobar, per primer cop, interlocutors i obtenir resultats en el pla normatiu.

Les novetats introduïdes per la normativa dels anys 1987-1989, que constitueixen encara ara els instruments essencials de la participació regional, són substancialment dues:

A. La primera, la va introduir l'art. 9 de la Llei 183/1987 i consisteix en la previsió que el president del Consell, o el ministre delegat per a la coordinació de les polítiques comunitàries, comunicui a les cambres i a les regions els projectes de reglaments, recomanacions i directives comunitàries, de manera que les cambres i les regions hi puguin formular observacions.

En realitat, les regions han fet un ús escassíssim d'aquesta possibilitat. La manca d'una preparació adequada dels administradors i dels funcionaris regionals i, en certs casos, la manca d'atenció i de sensibilitat per les qüestions comunitàries poden explicar potser l'actitud d'algunes regions. Per comprendre, tanmateix, l'escàs relleu general assumit per l'instrument participatiu en qüestió s'han de tenir presents els límits constitutius. En primer lloc, la normativa no especifica quines con-

seqüències sobre el pla jurídic, de procediment o, almenys, polític, tenen les observacions eventuais de les regions, de manera que el seu ús o fins i tot el fet que es tingui en consideració es deixa totalment a la bona voluntat del Govern. En segon lloc, la normativa no indica en quin moment els projectes es transmeten a les regions; els projectes transmesos poden així trobar-se en una fase del procés de decisió comunitari bastant avançada, és a dir, quan ja s'han exhaurit les discussions i les negociacions sobre el contingut d'aquests projectes, cosa que significa que el text transmès és ara difícilment o, en tot cas, solament marginalment esmenable. En tercer lloc, el sistema de les observacions sembla sobretot que té sentit quan la proposta comunitària afecta en particular una regió o un grup limitat de regions; d'altra banda, sembla molt menys pràctic o menys capaç de donar crèdit a les opinions de les regions, respecte d'un sistema consultiu que es refereixi a un òrgan col·legial de totes les regions. En quart lloc —i aquest perfil organitzatiu no és irrellevant respecte de l'exigència de dur a terme una implicació i un interès efectius de les regions—, la gestió del sistema d'informació establert s'ha confiat a l'Estat exclusivament, de manera que el Govern és qui proporciona les informacions segons els seus terminis i qui decideix quines són rellevants per a les regions.

El que passa en realitat és que, dubtant de l'eficàcia de l'instrument en qüestió —és a dir, de la possibilitat d'incidir realment a través seu en la posició del Govern—, les regions han acabat per no utilitzar-lo.

B. La segona novetat, la constitueix la Conferència Permanent per a les Relacions entre l'Estat i les Regions (Conferència Estat-Regions).

Aquest organisme va ser instituit al començament dels anys vuitanta amb un decret del president del Consell de Ministres (DPCM de 12 d'octubre de 1983), i la seva existència ha estat molt difícil fins que, amb la Llei 400/1988 (que regula l'activitat del Govern i l'organització de la Presidència del Consell) i la seva normativa de desplegament i posada en pràctica, ha obtingut un important reconeixement legislatiu i una definició més precisa de la seva funció.

La Conferència és composta de forma estable pels presidents de les regions i pel president del Consell, que és també president d'aquesta Conferència (però pot delegar-ne la funció al ministre d'Afers Regionals). A aquest últim, correspon convocar, a les reunions de la Conferència, cada cop que calgui, els ministres amb competències sobre les matèries que es tractaran. La Conferència, per tant, no és un òrgan col·legial de les regions i, com a òrgan mixt Estat-regions, presenta la particularitat de tenir un únic representant estatal estable, que la presideix. Quant a les funcions, la Conferència —com afirma la Llei 400/1988— té «funcions d'informació, consulta i enllaç» amb les polítiques nacionals, les normatives i els actes d'orientació i coordinació que tractin de les competències i les activitats de les regions. Cal subratllar, a més, que la Conferència és consultada també sobre els objectius de la política econòmica nacional i de la política financera i pressupostària, de manera que les regions poden participar en la determinació de parts importants de la política nacional. S'exclou explícitament, en canvi, de les competències de la Conferència la política estrangera (a més de la defensa, la seguretat social i la justícia), mentre (i aquí es pot apreciar un signe evident de la consciència adquirida

de la diferència dels dos fenòmens) que és necessària la competència de la Conferència respecte de l'elaboració de les polítiques i normatives comunitàries.

Els poders de la Conferència han estat definits posteriorment pel Decret legislatiu 418/1989, sorgit de l'execució de la Llei 400/1988, amb el qual s'han suprimit alguns organismes mixtos sectorials d'enllaç entre l'Estat i les regions i se n'han transferit les competències a la Conferència. Diverses lleis aparegudes posteriorment han atribuït altres funcions de natura diversa a la Conferència, que per aquesta raó actualment es presenta com la seu fonamental de les relacions entre l'Estat i les regions, amb nombroses competències en certs casos fins i tot puntuals (com la fixació de criteris per a la realització de determinades polítiques).

El Decret legislatiu citat ha previst que, per al desenvolupament dels treballs propis, la Conferència pot articular-se en comitès generals, que seran instituits amb un decret del president del Consell, un cop consultada la Conferència. El Decret legislatiu ha indicat també els sectors de referència dels comitès; no es preveu expressament, tanmateix, un comitè per a afers comunitaris. El DPR 366/1992, finalment, ha organitzat la secretaria de la Conferència, amb la previsió d'una dotació de seixanta unitats de personal, un terç del qual provindrà dels òrgans regionals.

Pel que fa més puntualment a les competències comunitàries de la Conferència, la Llei 400/1988 (art. 12.5*b*) precisa que la Conferència és consultada pel Govern «sobre les normes generals relatives a l'elaboració i execució dels actes comunitaris que es refereixin a competències regionals». La posterior Llei 86/1989 ha previst després que la Conferència es reuneixi almenys cada sis mesos per «discutir aspectes de les polítiques comunitàries d'interès regional» i ha precisat posteriorment (art. 10) que la Conferència posseeix la funció d'«expressar opinions sobre les orientacions generals referents a l'elaboració i execució dels actes comunitaris relatius a les competències regionals, com també sobre els criteris i modalitats per conformar l'exercici de les funcions regionals en observança i compliment de les obligacions que deriven dels actes comunitaris o de sentències del Tribunal de Justícia».

Recentment, la Llei 491/1993, de reordenació de les competències estatals i regionals d'agricultura, ha previst la constitució, a la Conferència, d'un comitè permanent de polítiques agroalimentàries i forestals, presidit pel ministre del sector i compost pels presidents de les regions o pels seus delegats, per mitjà del qual s'assegura —com expressa la Llei mateixa— la contribució de les regions en l'elaboració i execució de les polítiques comunitàries.

En el pla formal, la institució de la Conferència marca un pas de gran importància pel que fa al reconeixement definitiu d'un paper actiu de les regions en l'elaboració de les polítiques i normatives comunitàries. L'experiència de diversos anys de la Conferència mostra, tanmateix, que en el pla pràctic no s'ha assolit aquest resultat de forma satisfactòria. La Conferència ha dedicat solament algunes reunions a les qüestions comunitàries, les quals han concentrat, a més, la seva atenció gairebé exclusivament als problemes d'actuació en l'àmbit nacional de les polítiques comunitàries (es tracta en particular dels problemes relatius a l'actuació dels programes integrats mediterranis o dels altres programes finançats pels fons estructurals).

Les causes d'aquesta situació, cal buscar-les en gran part en algunes característiques organitzatives i funcionals de la Conferència mateixa.

En primer lloc, el paper i els poders de la Conferència són definits de forma massa genèrica; en particular, la normativa no aclareix els efectes del parer facilitat per la Conferència (tot i que s'admet que, en el marc constitucional actual, aquest parer no pot tenir força vinculant per a l'acció del Govern, ni tan sols s'han previst efectes de procediment, com l'eventual examen de la qüestió per part del Consell de Ministres o del CIPE per valorar les objeccions plantejades); hauria estat millor evitar parlar aleshores del parer de la Conferència i considerar-la solament —potser de manera més coherent amb la seva estructura mixta regions-president del Consell— com un fòrum de discussió i confrontació entre les regions i el Govern.

En segon lloc, la indicació d'una reunió com a mínim semestral per tractar les qüestions comunitàries sembla insatisfactòria: hauria estat oportú, en canvi, sol·licitar una més gran freqüència de les reunions, o una atenció continuada i no fragmentària en les discussions dels processos de decisió relatius als diversos actes comunitaris d'interès regional. Cal tenir en compte, però, que en la Llei sembla que preval la idea d'una Conferència destinada a opinar solament sobre les grans orientacions relatives a l'elaboració de les actuacions comunitàries (més que respecte als actes individuals), cosa que explica la indicació d'una reunió com a mínim cada sis mesos i també la manca de constitució d'un comitè general *ad hoc* per a les qüestions comunitàries.

En tercer lloc, el poder de convocar la Conferència i de determinar l'ordre del dia està totalment desequilibrat a favor del president del Consell, que decideix segons proposta del ministre per a la Coordinació de les Polítiques Comunitàries i solament «si es té en compte també les demandes dels presidents de les regions».

Els elements que s'acaben de tractar actuarien, doncs, en el sentit de no estimular una participació activa de les regions i, també, tendeixen a contenir-la dins de límits força estrets.

Els problemes que sorgeixen entorn del paper de la Conferència en relació amb els afers comunitaris són els mateixos que, més en general, es plantegen respecte de la seva natura, encara incerta i vacil·lant, entre la figura d'una seu de discussió i cooperació si més no tendencialment paritària entre l'Estat i les regions (en aquest sentit, Sentència 124/1994 del Tribunal Constitucional), d'una banda, i la d'un òrgan consultivoauxiliar utilitzat per legitimar els —creixents— poders del Govern, de l'altra (vacil·lant, per tant, com alguns han dit sintèticament, entre la hipòtesi del regionalisme cooperatiu i la de ratificació de la supremacia estatal). L'evolució de la normativa, del Decret de 1983 a la Llei de 1988, sembla que ha fet avançar algunes passes en direcció cap a la preponderància del primer tipus de figura. En direcció oposada, sembla que avança, però, fins i tot en la normativa més recent, la preeminència concedida al president del Consell, que concentra els poders de convocatòria, de redacció de l'ordre del dia, d'invitació d'altres ens i els de tipus organitzatiu respecte dels comitès generals i de la secretaria.

S'ha dubtat també de la mateixa validesa d'un organisme com la Conferència i s'ha qüestionat si no hauria estat més oportú instituir, fins i tot per assegurar la participació de les regions en la formació de les decisions comunitàries, en comptes d'un organisme de tipus mixt, un òrgan col·legial format solament per represen-

rants de les regions. Un organisme d'aquest tipus existeix en realitat des de 1981, com a estructura «voluntària» de les regions. Es tracta de la Conferència dels Presidents a la qual diverses lleis de l'Estat es refereixen per a opinions de tipus divers, però no tanmateix respecte de les qüestions comunitàries. La Llei 400/1988, a més, remetia a la normativa de desenvolupament —realment amb una disposició poc clara— la determinació dels casos en què la posició de la Conferència es forma solament amb el vot dels presidents de les regions; no es troba cap indicació clara, en aquest sentit, a la normativa, sobre les posicions en qüestions comunitàries.

D'altra banda, cal tenir en compte que, segons altres opinions, la inserció de les regions en un organisme mixt a través del qual estableixen una connexió estable i permanent amb el Govern —és a dir, i no s'ha d'oblidar, amb el protagonista efectiu dels processos de decisió comunitaris— sembla que està més en condicions d'assegurar a les regions un accés a les informacions i una possibilitat d'incidir sobre les decisions. Naturalment, el bon funcionament de l'òrgan, per als aspectes que aquí interessin, depèn també del compromís efectiu i de l'atenció de les pròpies regions cap als problemes de l'elaboració i execució del dret comunitari, a més de la seva major capacitat de saber aprofitar plenament les oportunitats ofertes.

Tot i els límits citats, a final dels anys vuitanta s'introdueix un sistema de participació de les regions en la formació de la posició italiana en el procés de decisió comunitari, i es trenca, si més no formalment, el monopoli en mans de l'Estat fins aquell moment i, en particular, del Govern, sobre la matèria. Com s'ha vist, aquest sistema, però, gira completament entorn del Govern, que posseeix els poders fonamentals que n'asseguren el funcionament, i tendeix a reforçar la tendència, present des de fa uns quants anys i present sota molts perfils, cap al desplaçament de les regions de l'òrbita de l'executiu nacional.

En aquests mateixos anys veritablement hi ha hagut també una ampliació del paper del Parlament respecte dels afers comunitaris, que implica, però, essencialment, la fase d'execució del dret comunitari (en particular amb la introducció, per obra de la Llei 86/1989, de l'anomenada Llei comunitària, un instrument dirigit a afrontar al Parlament, de forma coordinada i contextual, els problemes de l'actuació de la normativa comunitària) i, per a la resta, continua essent genèric i limitat (substancialment, com s'ha indicat, el Parlament pot dirigir les seves observacions al Govern sobre els projectes de decisions comunitàries que li ha transmès el Govern mateix).

Cal destacar, però, la constitució, tant per part de la Cambra com del Senat, de comissions especialitzades en afers comunitaris, que en certs casos també han dedicat l'atenció als problemes de les regions. Per mitjà de les comissions en qüestió, el Parlament manifesta l'intent de participar (com ja s'ha produït en altres països europeus) de manera més substancial en la fase de formació de les decisions comunitàries amb una activitat de consulta i orientació enfront del Govern, per exercir-la ja durant les negociacions preliminars a la Comunitat, abans que els projectes comunitaris rebin una formulació definitiva. La Junta per a Afers de la Comunitat Europea al Senat ha formulat propostes en aquest sentit, mentre que, de la Comissió per a les Polítiques Comunitàries de la Cambra, ha sorgit la demanda d'una atribució, a la normativa constitucional, de poders d'orientació al Parlament per exercir-los per mitjà d'una comissió bicameral adequada. L'exigència d'una impli-

cació més gran del Parlament s'ha fet cada cop més rellevant des del moment en què —després de l'Acta Única i del Tractat de Maastricht— s'ha assistit a una ampliació de les competències comunitàries i s'endeuina —per efecte de l'aplicació del principi de subsidiarietat, que introdueix un criteri flexible d'atribució de l'exercici de les competències entre els nivells de Govern comunitari i nacional— la possibilitat d'una ampliació de les competències de la Comunitat.

De manera simultània amb la reorganització de les competències en matèria comunitària d'àmbit nacional i amb la posada en funcionament dels mecanismes participatius de les regions analitzats més amunt, les regions han començat a adequar i millorar la seva organització per tractar els afers comunitaris, en general amb la constitució d'un òrgan de coordinació a la Presidència de la Junta Regional, i a vegades amb la previsió d'un òrgan consultiu adequat. També molts consells regionals han instituit comitès *ad hoc* per a les qüestions comunitàries. Els resultats obtinguts són diferents en les diverses regions. En general —de forma similar al que es fa en l'àmbit nacional—, continuen essent forts, tanmateix, els poders de les administracions sectorials (*assessorari*) que mantenen relacions privilegiades amb les corresponents administracions centrals sectorials.

4. Propostes de reforma

La praxi dels mecanismes de participació executats ha estat fins ara, com s'ha vist, força modesta. La recent actuació de direcció i coordinació —tan important per la distinció que especifica entre activitats internacionals i activitats comunitàries de les regions— no aporta novetats rellevants i sembla bastant restrictiva, i en tot cas poc estimulants, quant a la possibilitat de les regions de mantenir relacions directes amb els òrgans comunitaris en la fase de formació de les decisions comunitàries.

La definició d'un sistema «intern» més eficaç de participació de les regions continua essent, per aquest motiu, una qüestió important i encara oberta.

També és veritat que, recentment, amb el Tractat de Maastricht, s'han ampliat els espais per a una participació directa de les regions en els processos de decisió comunitaris. Les novetats del Tractat, sota aquest perfil, són, com se sap, substancialment dues: la primera és la previsió (art. 146) que els estats membres enviïn, al Consell de Ministres de la Comunitat, representants de nivell ministerial amb la condició que estiguin habilitats per actuar en nom del Govern i, per tant, eventualment també un «ministre» regional; la segona és la institució del Comitè de les Regions (art. 198 A-C), òrgan consultiu directe per assistir el Consell i la Comissió i que pot formular opinions fins i tot per iniciativa pròpia, cada cop que ho consideri útil.

En aquest moment, no obstant això, la figura i el pes efectiu del Comitè es mostren incerts: segons alguns, el nombre més aviat ampli de membres (aproximadament, 190) que el componen tendeix a fer-ne un grup de pressió; segons uns altres, les formes de nomenament dels membres (que correspon al Consell de Ministres de la Comunitat, a proposta dels diversos estats) i el manteniment i desenvolupament per la seva banda d'una posició d'independència (segons el Tractat, els membres del Comitè no tenen un mandat imperatiu i exerceixen les funcions

amb una plena independència) podrien ser, en canvi, la premissa per a un augment de la importància del Comitè com a organisme que actua en interès de la Comunitat.

Segons el Tractat, formen part del Comitè «representants dels col·lectius regionals i locals». Es volia, així, tenir en compte el fet que no a tots els països membres hi ha regions o altres entitats assimilables.

La designació dels membres feta pel Govern italià (DPCM de 6 d'agost de 1993) preveu, però, a la composició de la representació, una paritat substancial entre les regions i els ens locals menors: exactament, s'han assignat set membres a les regions amb estatut ordinari i cinc a les d'estatut especial; cinc a les províncies i set als ajuntaments. El Decret ha determinat, a més, que poden ser membres del Comitè el president de la Junta Regional, el president de la província i l'alcalde, i que els representants de les regions, de les províncies i dels ajuntaments són designats respectivament per la Conferència de Presidents, per la UPI (associació de les províncies) i per l'ANCI (associació dels ajuntaments) «per assegurar una distribució equilibrada de la representació al territori nacional».

L'elecció realitzada —diferent de la d'altres estats membres que han volgut donar un relleu preeminent a la representació de les regions— reflecteix la situació particular dels poders territorials a Itàlia, que accentua la competència entre les regions, d'una banda, i els ajuntaments i les províncies, de l'altra. Els ens locals subregionals constitueixen un sistema escassament integrat amb les regions i amb vincles propis i específics amb el Govern i les administracions centrals.

Es tracta d'una elecció, però, que, d'una banda, acaba devaluant el paper de les regions italianes, no totes representades al Comitè, de manera diferent que els *länder* alemanys o les comunitats autònomes espanyoles i com desitgen les regions mateixes (Declaració concloent del Congrés *Le regioni italiane per l'Europa*, Trento, 16 de novembre de 1991; Document de la Conferència de les Regions sobre el Tractat de Maastricht, Trento, 18 de setembre de 1992); i, de l'altra, per l'heterogeneïtat dels interessos representats avança en el sentit de convertir el Comitè més en la seu d'una participació genèrica que un òrgan amb relleu en el procés de decisió comunitari.

Quant a la possibilitat oberta per l'art. 146, fins ara no ha estat utilitzada per l'Estat italià (però hi ha molts dubtes que pugui ser utilitzada en el marc juridico-constitucional existent, a causa de la dificultat de qualificar com a «ministres» els components de les juntes regionals).

En el període que ha precedit l'aprovació del Tractat de Maastricht i durant un cert temps després, les regions italianes —probablement també a causa de la incertesa creixent de la situació politicoconstitucional interna— han examinat amb gran interès la possibilitat d'un reconeixement, per part de la Comunitat mateixa, de la seva participació directa en el procés de decisió comunitari (Declaració concloent del Congrés *Le regioni italiane per l'Europa*, Trento, 16 de novembre de 1991; Document de la Conferència dels Presidents de les Regions sobre el Tractat de Maastricht, Trento, 18 de setembre de 1992; Proposició de llei constitucional del Consell Regional de la Llombardia, Cambra de Diputats, 3362, de 22 de novembre de 1993). Aquestes esperances estimulaven també l'actitud d'interès que diversos òrgans comunitaris (en particular, el Parlament, però en part també la Co-

missió) mostraven cap a les regions i una potenciació del seu paper. En aquest marc, el problema de com assegurar la participació de les regions en la fase «interna», nacional, del procés decisonal podia, doncs, semblar fins i tot superat o, en tot cas, secundari.

La situació actual sembla, no obstant això, menys prometedora per la perspectiva citada. Ara mateix no es pot saber quin espai podrà cobrir realment el Comitè de les Regions (que es va reunir per primera vegada el març de 1994) i, respecte de la hipòtesi d'una presència més incisiva de les regions en els processos de decisió comunitaris, sembla per ara bastant forta l'objecció que això no és possible, de tota manera, de forma limitada, si no es volen fer posteriorment complexos els procediments de decisió comunitaris, que ja ho són tot tret de simples, amb una pluralitat de subjectes. Tampoc no manca la por, d'una natura més general, que una presència més forta de les regions a la Comunitat, que determini un debilitament de la presència dels estats, acabi per augmentar les tendències centrífugues en perjudici de la construcció mateixa de la unitat europea. De moment, passa que si, d'una banda, després de Maastricht s'ha produït a la Comunitat un reforçament de la dimensió supranacional (vot per majoria al Consell, procediments de decisió mixtos Consell-Parlament), de l'altra sembla ratificat el paper de primer pla dels estats i dels governs nacionals com a protagonistes de l'ordenament comunitari.

Tot això no vol dir, naturalment, que sigui oportú assegurar a les regions formes de participació directa en els processos de decisió comunitaris. Torna al primer pla, però, l'exigència de disposar també de mecanismes «interns» de participació i de connexió entre l'Estat i les regions vàlids i eficaços.

L'existència i el bon funcionament d'una seu de connexió entre les regions i, en molts aspectes, entre aquestes i l'Estat sembla, a més, necessària també per a una utilització plena dels mecanismes participatius introduïts pel Tractat de Maastricht: per seguir i valorar l'actuació del Comitè de les Regions; per discutir i establir els criteris segons els quals utilitzar les possibilitats ofertes pel nou art. 146 (sempre que es creï a Itàlia les condicions per poder fer-ho).

Les propostes avançades recentment per solucionar els problemes en discussió s'insereixen en el context més ampli dels estímuls i dels dissenys de reforma general, presentats durant els últims anys a Itàlia per les forces polítiques nacionals i per les regions mateixes respecte de tot el sistema regional.

En diversos documents, les regions —a més d'insistir en la demanda d'un reconeixement ple i explícit de la seva legitimació per participar en la «política interna d'Europa» i contribuir en l'elaboració de les decisions comunitàries per mitjà de relacions directes amb la Comunitat— defensen la necessitat d'un reforçament de la Conferència Estat-Regions com a «seu de decisió autoritzada sobre les eleccions politicoinstitucionals estratègiques del nou Estat regional» i com a punt d'articulació exclusiu entre el Govern i les regions (Carta de les regions d'Itàlia, Conferència dels Presidents de les Regions, Milà, 19 de març de 1993; Manifest de les regions italianes, Conferència dels Presidents, Roma, 2 de març de 1994; Cent dies per a la reforma de les regions, Conferència dels Presidents de les Regions, Bolonya, 28 d'abril de 1994).

Entre les reformes de caràcter general del sistema regional sobre les quals es concentra la insistència de les regions, hi ha la creació d'una connexió fins i tot

en l'àmbit politicolegislatiu, per dur a terme una presència de les regions a l'estructura parlamentària nacional. Quant a les formes d'aquesta presència, es va des d'una solució mínima (Projecte de llei de revisió constitucional proposat per la Conferència dels Presidents dels Consells Regionals, L'Aquila, 8 de maig de 1992), que consisteix en la proposta d'insertar a la composició de la Comissió parlamentària per a les qüestions regionals —competents per expressar opinions sobre la legislació estatal d'interès regional— els presidents dels consells regionals, a la proposta d'instituir una autèntica cambra de les regions (Manifest de les regions italianes, Conferència dels presidents regionals, Roma, 2 de març de 1994; Cent dies per a la reforma de les regions, Conferència dels Presidents de les Regions, Bolonya, 28 d'abril de 1994). Segons una de les propostes avançades, la cambra de les regions estaria composta per representants dels consells regionals (Reforma de l'Estat en sentit regionalista i autonomista, II Conferència Nacional dels Consellers de les Regions Italianes, 11 de novembre de 1994). El Projecte de llei de reforma constitucional presentat pel Consell Regional de la Llombardia (Cambra dels Diputats, 2262, de 22 de novembre de 1993) preveu, en canvi, una representació regional formada pels presidents i pels membres de les juntes regionals.

Tot i que per part de les regions es defensa la institució de la cambra de les regions, sobretot per assegurar la participació de les regions en el procés de formació de les lleis nacionals relatives a les matèries de la seva competència, és evident que un òrgan d'aquest tipus podria tenir un paper rellevant d'orientació i de control fins i tot pel que fa a les activitats comunitàries «internes» d'interès regional. Aquesta possibilitat ha estat destacada per les regions mateixes, que, en un dels seus documents (Declaració conclouent del Congrés *Le regioni italiane per l'Europa*, Trento, 16 de novembre de 1991) «consideren que, en un sistema constitucional que integri els nivells comunitaris, nacional i regional, s'imposa, en l'àmbit nacional, la transformació del Senat en Assemblea de les Regions, alhora garant dels interessos de les regions i interlocutor de la Comunitat» (en el mateix sentit, també, el Document de la Conferència dels Presidents de les Regions aprovat a Trento el 18 de setembre de 1992).

En el temes citats, hi han intervingut, també, les propostes de reforma presentades en l'àmbit nacional al Parlament i el Govern o per forces polítiques o per grups d'estudiosos.

L'última versió del Projecte per a les reformes institucionals (Cambra dels Diputats, 3597, comunicat a la Presidència de la Cambra dels Diputats l'11 de gener de 1994) preveia, en un nou article, la participació de les regions, en les formes que establirà la llei ordinària, en els procediments de formació de la voluntat de l'Estat en relació amb les actuacions comunitàries que incideixin sobre les matèries de competència regional.

La Proposta de revisió de la Constitució elaborada a final de 1994 pel Comitè d'Estudi sobre les Reformes Institucionals, Electorals i Constitucionals (constituït en el Departament per a les Reformes Institucionals de la Presidència del Consell) preveu l'addició, després de l'art. 11 de la Constitució, relatiu a les relacions internacionals, d'un nou article que tingui com a objecte la pertinença d'Itàlia a la Comunitat Europea. Preveu, a més, que les regions participin, en les formes previs-

tes per la llei de l'Estat, en la formació de les actuacions de la Unió Europea que es refereixin a les seves atribucions.

Amb aquesta finalitat, se subratlla que la inserció a la Constitució —com ja ha passat en altres països com França, Alemanya i Espanya— d'un article especial sobre les relacions comunitàries permetria apartar definitivament aquesta matèria del llast de l'art. 11, que —malgrat totes les interpretacions en sentit evolutiu del Tribunal Constitucional aquí esmentades— continua essent una norma ideada i estructurada per regular les relacions internacionals.

L'última proposta de reforma citada preveu també la institució d'un senat de les regions, i indica dues alternatives: que estigui compost per representants elegits, bé de forma indirecta (és a dir, pels consells regionals), bé que estigui compost per membres dels governs regionals, que els nomenin i els puguin revocar.

5. Conclusions

Un observador que, sobre Itàlia, es limiti a tenir en compte la Constitució i algunes normatives ordinàries de caràcter general probablement es crearà una imatge de les regions com a ens dotats d'una àmplia i forta autonomia política i legislativa. Podria llavors quedar-se meravellat de la resistència i dificultat amb què ha topat —respecte d'altres països— el reconeixement del paper de les regions en els processos de decisió comunitaris.

En realitat, cal tenir en compte com a mínim dos factors. El primer és que les regions ordinàries a Itàlia, quan s'han constituït efectivament (aproximadament vint anys després de l'aprovació de la Constitució), han nascut pràcticament des de dalt, per voluntat dels partits polítics nacionals, que han exercit també durant molt temps un paper preeminent en la seva vida política; han nascut, doncs, com a ens «artificials», sense arrels sòlides al territori i sense una reconducció a comunitats d'interessos específiques. El segon es refereix al fet que les regions s'han constituït sense un reordenament contextual del sistema administratiu, que la seva constitució i consolidació han trobat ràpidament una resistència tenaç per part de l'Administració central i també que les regions mateixes, per molts aspectes, han acabat per inserir-se en un sistema administratiu que ha quedat substancialment centralitzat.

Si es parteix d'aquests elements, més que no de models constitucionals, probablement les resistències i dificultats relatives al paper de les regions en els processos comunitaris despertaran una sorpresa menor i, així, els passos endavant fets els últims anys, tot i amb els límits que s'ha repassat, podran semblar al cap i a la fi com un èxit del regionalisme a Itàlia.

La major atenció al paper de les regions en els processos comunitaris i la preparació de convenients solucions institucionals «internes» per a la participació de les regions en aquells processos solament s'han produït recentment, quan —tal com documenten alguns estudis, i en particular els realitzats per Robert Putnam i els seus col·laboradors—, si més no una part de les regions (en general les del centre i el nord), augmenta de manera significativa el grau propi d'«institucionalització», és a dir, aconsegueix, d'una banda, arrelar en el territori i en la població i convertir-se

en un punt de referència dels interessos econòmics i socials regionals; i, de l'altra, aconseguix separar suficientment la pròpia vida política del condicionament dels partits nacionals.

Si s'admet que el regionalisme a Itàlia —com auguraven les nombroses propostes de reforma que s'han acumulat en el curs dels últims anys— faci nous passos endavant, és molt probable que s'arribi fins i tot a la realització de formes «inter-nes» de participació de les regions en els processos de decisió comunitaris més funcionals, però també més articulades que les actuals. Aquestes, com ja s'ha vist, es refereixen de manera gairebé exclusiva al Govern nacional, que té un paper central (tot i que a l'interior del Govern continuen plantejant-se nombrosos problemes en la realització d'una coordinació efectiva) respecte dels afers comunitaris i cap al qual convergeixen tots els altres subjectes interns (el Parlament i, precisament, les regions) amb un paper consultivoauxiliar. D'algunes de les característiques pròpies assumides pel procés d'integració comunitària pot sorgir, tanmateix, l'impuls per a una presència més significativa del Parlament. En particular, la introducció del principi de subsidiarietat contribueix a subratllar l'existència d'un únic ordenament en el qual, d'acord amb aquest principi, actua un criteri mòbil d'atribució de l'exercici de les competències entre la Comunitat, els estats membres i els ens regionals. En aquest punt resulta decisiu, per a tots els subjectes que pretenen protegir els seu paper institucional i sobretot per al Parlament, poder participar de forma eficaç en els processos de decisió que es desenvolupen en l'àmbit comunitari. L'atenció que també a Itàlia desperta la possibilitat de la Cambra de les Regions es mou en el sentit d'oferir una contribució rellevant en aquesta perspectiva i salvaguardar alhora l'exigència d'una coordinació i una síntesi d'àmbit nacional. Dependrà, finalment, de la composició i les funcions del nou òrgan de representació regional, el fet de si encara serà necessària i útil la Conferència Estat-Regions.

Bibliografia

La literatura italiana sobre els temes que s'han tractat aquí és actualment molt àmplia. Aquí se citen alguns treballs i alguns documents d'òrgans de l'Estat publicats els últims cinc anys i més directament relacionats amb els problemes tractats al text.

- Agostini, M. V., «Il ruolo delle regioni nell'elaborazione delle politiche comunitarie», *Nuovi Studi Politici*, 1992, núm. 1, pàg. 105-128.
- Berti, G., «Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht», *Le regioni*, 1992, núm. 5, pàg. 1203-1216.
- Bin, R., i G. Di Cosimo, «La dimensione regionale del "sistema" amministrativo a rilevanza comunitario», a Masera, A. (a càrrec de), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bolonya, 1994.
- Buglione, E., i C. Desideri (a càrrec de), «Le regioni nell'ordinamento comunitario: stato di attuazione e prospettive della *partnership*», Istituto di Studi sulle Regioni, *Quaderni per la Ricerca*, Roma, 1991.

- Capotosti, P. A., «Tendenze e prospettive dei rapporti tra regioni e governo», *Quaderni Regionali*, 1990, núm. 4, pàg. 1183.
- Caretti, P., «Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale», *Quaderni costituzionali*, 1993, núm. 1, pàg. 7-31.
- Chiti, M., «Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, núm. 1, pàg. 36-39.
- , «Regioni e integrazione europea», *Regione e governo locale*, 1994, núm. 4, pàg. 547-565.
- Cocozza, V., «Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale», *Le regioni*, 1992, núm. 3, pàg. 620-649.
- Desideri, C., «Italian Regions in the European Community», a *Regions in the European Community*, a càrrec d'M. Keating y B. Jones, Oxford University Press (en curs de publicació).
- Falcon, G., «Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario», *Le regioni*, 1992, núm. 5, pàg. 1231-1246.
- Ferrara, A. (a càrrec de), *Le regioni nell'ordinamento comunitario: la legge La Pergola e la sua attuazione*, Istituto di Studi sulle Regioni, Roma, 1991.
- Ferrari, G. F., «La partecipazione delle regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht», *Le regioni*, 1992, núm. 5, pàg. 1247-1262.
- Istituto di Studi sulle Regioni, *Per un nuovo regionalismo*, Roma, 1994 (ara a *Le regioni*, 1994, núm. 5, pàg. 1337-1387).
- La Pergola, A., *L'autonomia delle regioni, Il diritto dell'economia*, 1990, núm. 2, pàg. 261-277.
- Paladin, L., «Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione Europea», *Quaderni Costituzionali*, 1994, núm. 3, pàg. 403-411.
- Pastori, G., «L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht», *Le regioni*, 1992, núm. 5, pàg. 1217-1230.
- , «La Conferenza Stato-regioni tra strategia e gestione», *Le regioni*, 1994, núm. 5, pàg. 1261-1269.
- Presidència del Consell de Ministres, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione*, vol. VI, *La pubblica amministrazione e l'Europa*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1994.
- Ruggeri, A., «Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza núm. 170/1984 in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica?», *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pàg. 1583-1622.
- Sacchetti, M. C., «Le regioni nell'ordinamento comunitario: l'organizzazione regionale per la gestione degli affari comunitari», Istituto di Studi sulle Regioni, *Quaderni per la Ricerca*, Roma, 1993.
- Scudiero, M., «Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht», *Le regioni*, 1993, núm. 4, pàg. 1209-1048.
- Senat de la República, Giunta per gli Affari delle Comunità europee, *Partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario. Indagine conoscitiva*, Tipografia del Senato, Roma, 1991.

Strozzi, G., «Partecipazione delle regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della L. núm. 86 de 1989», *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, pàg. 111-123.

Tizzano, A., «La partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive», *Le regioni*, 1992, núm. 3, pàg. 603-619.

Torchia, L., «Il Governo», a CINSEDO, *2º Rapporto sulle Regioni*, Franco Angeli, Milà, 1994.

