

LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES ITALIANAS EN LA FORMACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO*

Carlo Desideri

Istituto di Studi sulle Regioni-CNR de Roma

1. Premisa

El informe que sigue está dividido en tres partes. En la primera, se examina de qué modo ha influido en la posición de las regiones, respecto al derecho comunitario, la definición que ha dado a las relaciones con la Comunidad Europea el legislador italiano y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la segunda parte, se examinan los instrumentos utilizados, una vez aceptada esta posibilidad, para permitir que las regiones participen en la formación de las decisiones comunitarias. En la tercera —partiendo de la constatación de los límites y de la insuficiencia de la situación actual— se analizan las propuestas de reforma presentadas en los últimos tiempos por las regiones y por las fuerzas políticas nacionales. Finalmente, se desarrollan unas breves consideraciones sobre los problemas del regionalismo italiano frente a la integración comunitaria.

2. Las regiones: ¿sujetos marginales de las relaciones internacionales o sujetos a todos los efectos del ordenamiento comunitario?

En toda la fase inicial de su vida —hasta el final de los años setenta— las regiones no sólo han sido excluidas de cualquier forma de participación en la formación de las normativas comunitarias que incluso se referían a sus competencias, sino que han recibido un papel marginal y subordinado también en su ejecución. La aprobación de una normativa comunitaria relativa a una materia de competencia regional se convertía para el Estado en la ocasión para limitar los poderes de las regiones y hasta para reapropiarse de funciones atribuidas a éstas.

Ello sucedía gracias a una asimilación plena de las relaciones comunitarias con las relaciones internacionales, reservadas a la exclusiva competencia estatal, y a una interpretación extensiva de estas últimas.

Las relaciones internacionales y, en su ámbito, las relaciones comunitarias acababan así por ser una especie de materia independiente reservada al Estado, que atravesaba transversalmente todas las competencias regionales provocando su res-

* Conferencia pronunciada en las *Jornadas sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario*, celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, enero de 1995.

trición. Resulta evidente cómo a través de esa vía —especialmente en la perspectiva de una progresiva ampliación de las funciones comunitarias— se habría llegado ya a un auténtico desposeimiento por parte del Estado de gran parte de las materias de competencia regional.

Este acercamiento tan rígido que se ha comentado sufrirá, sin embargo, un cambio gradual por obra sustancialmente de tres factores:

A. El primero es la afirmación de una interpretación menos extensiva del concepto de relaciones internacionales, con el consiguiente reconocimiento a las regiones de algunos espacios de actividad «externa».

La normativa con la que se ha completado, a finales de los años setenta, la transferencia de funciones a las regiones (DPR 616/1977) ha reforzado la competencia estatal por lo que respecta «a las relaciones internacionales y con la Comunidad Económica Europea». Sólo ha admitido que —previo acuerdo con el Gobierno y en el ámbito de los actos de orientación (*indirizzo*) y coordinación gubernativa— las regiones desarrollen en el extranjero «actividades de promoción relativas a las materias de su competencia»: actividades, como después precisa la jurisprudencia constitucional, que poseen un nexo instrumental con las materias de competencia regional y dirigidas al desarrollo económico, social y cultural de la región. Algunas novedades más significativas llegan, después, con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha considerado (en particular: sentencias 179/1987, 42/1989 y 472/1992) que por relaciones internacionales de competencia exclusiva del Estado deben entenderse las que comportan el ejercicio del «poder exterior», consistentes esencialmente en las actividades desarrolladas por el Estado para la estipulación de pactos y tratados; y no, en cambio, las «actividades de mero relieve internacional» (intercambios de información y experiencias, manifestaciones de intentos y objetivos comunes a realizar después unilateralmente, etc.), las cuales, no llevando a la estipulación de tratados internacionales y no determinando la asunción de obligaciones internacionales por el Estado, pueden ser desarrolladas por las regiones comunicándolo simplemente al Gobierno.

La evolución jurisprudencial mencionada ha tenido efectos relevantes incluso por lo que respecta a las relaciones de las regiones con la Comunidad, que se incluían (por ejemplo, Sentencia 42/1989) entre las actividades internacionales no reservadas al Estado y, por consiguiente, permitidas a las regiones. Hay que señalar, no obstante, que todo eso sucedía sin que se distinguiese entre relaciones internacionales y relaciones comunitarias, sino sólo gracias a una interpretación más rigurosa de las primeras.

B. El segundo factor que incide en la evolución que se está analizando es la creciente implicación de las regiones en la aplicación de las normativas y de las políticas comunitarias.

La posición inicial del Estado italiano —según la cual, en virtud del carácter internacional del fenómeno comunitario y de la responsabilidad estatal hacia la Comunidad, la ejecución de las normativas comunitarias debía reservarse a la competencia del Estado, incluso en las materias que la Constitución atribuye a las

regiones— sufre ya en los años setenta una primera transformación bajo el impulso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, después, por obra de la normativa de desarrollo del ordenamiento regional (Ley 382/1975; DPR 616/1977).

Más tarde, el poder de las regiones de dar una aplicación directa, no sólo a los reglamentos, sino también a las directivas comunitarias, para las materias de su competencia, hallará una confirmación más clara en la Ley 86/1989 (que sin embargo, particularmente para las regiones de estatuto ordinario, establece todavía límites que parecen injustificados, especialmente en presencia de directivas detalladas y directamente aplicables).

En cuanto a las políticas regionales comunitarias, primero el Reglamento de 1985 relativo a los programas integrados mediterráneos y después los reglamentos de 1988 de reforma de los fondos estructurales, aun confirmando la competencia de los estados miembros respecto a la designación de las autoridades responsables de los programas, han acabado por dar un fundamento legítimo a las expectativas de las regiones de ver reconocido un papel relevante en los procesos de programación y de ejecución de las intervenciones. Eso es lo que ha sucedido (con diferentes problemas y dificultades en los que no es posible profundizar en este momento) y, a través de los contratos de programa, los mecanismos de la *partnership* y los comités administrativos de *monitoraggio*, se ha creado una red de relaciones directas—formalmente reconocidas y que tienen su fundamento en la normativa comunitaria— entre las regiones responsables de los programas y de las intervenciones y los órganos comunitarios.

Cuanto más se extendía y se consolidaba la implicación de las regiones en la ejecución del derecho comunitario, más se desarrollaba en muchos casos, por razón de dicha actuación, un hábito de encuentros y relaciones con los órganos comunitarios. Se puede entender, pues, de qué manera en ese momento la exclusión de toda forma de participación en el proceso de decisión comunitario, incluso a nivel «interno», era desde el punto de vista de las regiones totalmente injustificada.

La participación en la formación de las decisiones comunitarias parecía necesaria, además, a las regiones, para tener rápidamente un conocimiento directo y preciso de las normativas y políticas que, después, éstas deberían llevar a efecto; para realizar, por tanto, una ejecución más eficiente y eficaz.

La exigencia en cuestión se hacía cada vez más urgente a medida que, por una parte, se ampliaban y crecían las competencias comunitarias en condiciones de incidir prácticamente sobre todas las materias de competencia regional más relevantes y, por otra, resultaba evidente como a nivel comunitario se iba concentrando una gran parte del poder de decisión en otro tiempo propio de las regiones y de los órganos estatales, parlamentarios y gubernativos.

C. El tercer factor de modificación del papel de las regiones respecto al proceso de decisión comunitario hay que buscarlo, finalmente, en la percepción de que, en un determinado momento, comienza a afirmarse la diferencia entre las relaciones internacionales y el fenómeno comunitario.

Concurre por encima de todo en la determinación de tal conciencia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que pone en evidencia los particulares efectos

de dicho fenómeno para el ordenamiento nacional. El tribunal italiano (en particular: sentencias 170/1984, 399/1987, 232/1989 y 389/1989), aun apoyando todavía la distinción entre los dos ordenamientos —comunitario y nacional—, ha afirmado que el primero prevalece sobre el segundo, con la consiguiente obligación para todos los sujetos «internos» —los jueces y las administraciones públicas, es decir, todos los sujetos competentes para ejecutar las leyes, incluyendo por tanto a las regiones— de no aplicar las normas internas que contrasten con las normas a las que el ordenamiento comunitario reconoce la capacidad de producir efectos directos. El Tribunal Constitucional italiano ha seguido así sustancialmente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo sobre los efectos directos del derecho comunitario. Parece cada vez más evidente, de todos modos, de qué forma —especialmente tras los desarrollos más recientes del ordenamiento comunitario— la falta de un punto de referencia normativo de nivel constitucional que no sea el actual art. 11 constituye un límite a una evolución más clara. Este artículo, a pesar de ser utilizado de forma válida por el Tribunal Constitucional para proporcionar una base jurídico-constitucional a la adhesión de Italia a la Comunidad, continúa siendo un texto concebido y estructurado respecto a las relaciones internacionales.

La evolución jurisprudencial que, aun en estos límites, se ha determinado, los desarrollos de la normativa comunitaria y más recientemente las novedades del Acta única y sobre todo del Tratado de Maastricht, y los procedimientos experimentados particularmente en la definición y gestión de las intervenciones previstas por los reglamentos sobre los PIM y sobre la reforma de los fondos estructurales son elementos que subrayan la diferencia entre las relaciones internacionales y las relaciones comunitarias y consolidan en las regiones la sensación de obrar —ahora ya por numerosos aspectos de sus competencias— como sujetos del ordenamiento comunitario.

Los tres factores citados —de los cuales han sido protagonistas sobre todo la misma Comunidad Europea, por un lado, y la jurisprudencia constitucional y las regiones, por otro— han determinado, aunque sea con notable lentitud, una progresiva transformación de la actitud del Gobierno y del legislador nacional respecto al papel de las regiones en las relaciones comunitarias.

A pesar de que en un primer momento en los ambientes gubernativos se consolidó una interpretación bastante restrictiva del art. 4 del DPR 616 ya citado (según el Decreto del presidente del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 1980, los contactos de las regiones con los órganos de la Comunidad debían producirse exclusivamente «a través de los ministros a los que corresponda en cada ocasión»), en realidad, a lo largo de los años ochenta se acabó por tolerar que las regiones mantuviesen relaciones informales con los órganos comunitarios. Bastante fuertes han sido, en cambio, durante mucho tiempo, las resistencias frente a un reconocimiento formal de tal posibilidad.

Este reconocimiento llega por vez primera a través del nuevo Estatuto regional adoptado por la región Emilia-Romaña y aprobado en 1990 por el Parlamento (Ley 336/1990), tal como se requirió por la Constitución, en el que precisamente se menciona la posibilidad de que la región lleve a cabo «formas de conexión» con los órganos comunitarios. Esta previsión, aunque limitada al «ejercicio de las propias funciones relativas a la aplicación de los reglamentos comunitarios y al cumplimiento de las directivas» halló, sin embargo, una decidida oposición por parte del

Gobierno durante el debate parlamentario y finalmente fue aprobada gracias únicamente a la aprobación simultánea de un orden del día parlamentario que excluía la posibilidad para la región de utilizar la norma en cuestión para establecer oficinas propias de representación en la Comunidad.

Las novedades más relevantes llegan cuatro años más tarde. Antes de todo, la Ley 146/1994, art. 60, declara no aplicable a las relaciones entre las regiones y los organismos comunitarios la disposición del art. 4 del DPR 617/1989 relativa a la necesidad de acuerdo previo entre las regiones y el Gobierno para el desarrollo de actividades de promoción en el extranjero.

En segundo lugar, el acto de orientación y coordinación del Gobierno aprobado con el DPR de 31 de marzo de 1994, admitiendo el conjunto de los resultados de la evolución producida en la materia en los últimos años, diferencia ya claramente entre las actividades internacionales de las regiones y aquellas comunitarias, dictando disciplinas diversas para ambos casos:

A. Con respecto a las actividades internacionales, se recoge la distinción entre relaciones internacionales en sentido estricto reservadas al Estado, actividades promocionales y actividades de simple relieve internacional. Las actividades promocionales son las dirigidas a favorecer el desarrollo económico, social y cultural de las regiones. Su ejercicio está subordinado al acuerdo gubernativo y se prevé que, a tal fin, las regiones presenten cada año un programa diferenciado por sector de las iniciativas que pretenden realizar. Las actividades de mero relieve internacional —desarrolladas por las regiones «frente a entes extranjeros, normalmente homólogos»— son codificadas detalladamente por el Decreto y divididas en dos categorías: para las actividades comprendidas en la primera categoría («estudio e información sobre problemas varios; intercambio de noticias y de experiencias sobre la respectiva disciplina normativa o administrativa; participación en conferencias, mesas redondas, seminarios; visitas de cortesía en el área europea; relaciones que derivan de acuerdos o formas asociativas dirigidas a la colaboración interregional transfronteriza») no se requiere ningún requisito; para las actividades incluidas en la segunda categoría («visitas de cortesía en el área extraeuropea, hermanazgo, enunciación de principios y de propósitos dirigidos a la realización de formas de consulta y de colaboración a llevar a cabo mediante el ejercicio unilateral de las propias competencias; formulación de propuestas y planteamiento de problemas de interés común, contactos con las comunidades regionales en el extranjero con objetivos informativos sobre las normativas de las respectivas regiones y de la conservación del patrimonio cultural de origen») se requiere comunicación previa al Departamento de Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo y si, en el plazo de 20 días desde la recepción de la comunicación, no se alega ninguna objeción, la región puede proceder sin más según su propia iniciativa.

B. Para las actividades comunitarias —retomando y desarrollando lo previsto por el art. 60 de la Ley 146/1994— se determina que las regiones pueden establecer y mantener relaciones con organismos, oficinas e instituciones comunitarias (incluido el Comité de las Regiones) sin que sea necesario ni acuerdo previo, ni la simple comunicación al Gobierno. Sin embargo, se introduce una fórmula diri-

gida a limitar el espacio en el que las regiones pueden desarrollar las relaciones en cuestión, que hace referencia «a cuestiones que las afecten directamente» y a «actividades preparatorias, de información y documentación, en ejecución de la política comunitaria determinada por el Estado». Se trata, como es evidente, de un texto no demasiado feliz que, si se interpreta en sentido no restrictivo, permite, sin embargo, no limitar las relaciones de las regiones con los órganos comunitarios a la única fase de actuación de las políticas comunitarias, pero que en todo caso se formula de modo que se reafirme la supremacía del Estado, como precisamente se dice, en la determinación de la política comunitaria.

El intento de circunscribir el papel de las regiones únicamente a la fase de actuación del derecho y de las políticas comunitarias es todavía más evidente en la especificación según la cual las relaciones de las regiones con la Comunidad «poseen particularmente el deber de facilitar» una serie de actividades que se codifican detalladamente, sin por lo demás mencionar nunca de forma clara la elaboración de las políticas y de las normativas comunitarias (se trata de: «a) el planteamiento y ejecución de iniciativas comunitarias de interés regional; b) la ejecución en el territorio regional de los reglamentos y de las directivas comunitarias con respecto a las materias de competencia de las regiones; c) la mejor utilización en la región de los fondos comunitarios destinados a iniciativas regionales; d) la cooperación regional en la elaboración y realización de medidas de desarrollo que se refieran a cada una de las regiones; e) predisposición de programas interregionales comunitarios con países extracomunitarios»). Las regiones podrán desarrollar también «actividades de instrucción, de información y de documentación» en la Comunidad en referencia a las disposiciones legislativas de la misma que establezcan regímenes de ayudas, siempre que éstos estén sometidos al control de la Comunidad *ex art. 93* del Tratado.

En el texto definitivo de la citada acta de orientación y coordinación falta, en cambio, la disposición —originariamente prevista— que permitía a las regiones establecer su oficina de representación, que operaba en contacto con la Representación Permanente italiana (sobre la cual ver más adelante el punto 3). El acta de orientación y coordinación se limita a prometer una futura acta legislativa que deberá instituir, en la Representación Permanente, un «contingente de expertos regionales designados por la Conferencia de los Presidentes de las Regiones».

A propósito de ello hay que señalar que, recientemente, la Ley 491/1993, aunque sea de forma limitada a los problemas del sector agrícola, ha completado ya la composición de la Representación Permanente con un funcionario procedente de las funciones regionales y nombrado por la Conferencia de Presidentes de las Regiones en representación de todas las regiones.

3. Instrumentos y modalidades previstas por el ordenamiento italiano para la participación de las regiones en la formación de las decisiones comunitarias

Durante largo tiempo —por los motivos ya comentados en el punto precedente— el problema de cómo asegurar una presencia regional en la fase «interna» del

proceso de decisión comunitario no se había sometido ni siquiera a la atención del gobierno y del legislador nacional. La definición y puesta en funcionamiento de los instrumentos participativos de las regiones es, pues, también bastante reciente, y ha sido posible por un conjunto de leyes promulgadas a finales de los años ochenta (183/1987, 400/1988 y 86/1989).

La introducción de los instrumentos en cuestión se produce, en la legislación mencionada, a la vez que el intento de reforzar los poderes de coordinación gubernativos (en particular de la Presidencia del Consejo —en la que se ha constituido también el departamento adecuado para la coordinación de las políticas comunitarias— y del Comité Interministerial para la Programación Económica) respecto a todos los asuntos comunitarios. Un impulso determinante en esta dirección ha surgido de la exigencia de gestionar de forma coordinada el proceso de ejecución de las políticas comunitarias de tipo integrado e intersectorial previstas por el reglamento sobre los PIM y por los de reforma de los fondos estructurales. Existía, además, la exigencia más general de disponer de un punto de referencia preciso para la gestión de todas las cuestiones relativas a la participación de Italia en la Comunidad, hasta el momento confiadas en parte al Ministerio de Asuntos Exteriores y en parte a las diferentes administraciones de sector. El redimensionamiento de la función del Ministerio de Asuntos Exteriores estaba indicando, además, que se tomaba nota de la naturaleza diferente del fenómeno comunitario respecto a las relaciones internacionales (tradicionalmente competencia de Asuntos Exteriores) y que los asuntos comunitarios se consideraban ya un elemento normal, ordinario, de la vida administrativa y política, a confiar, por consiguiente, en primer lugar a la competencia de la Presidencia del Consejo.

El reordenamiento de las competencias se ha realizado, sin embargo, de forma parcial: los ministerios sectoriales mantienen todavía poderes relevantes frente a los demasiado genéricos poderes de coordinación de la Presidencia del Consejo-Departamento para la Coordinación de las Políticas Comunitarias; el Ministerio de Asuntos Exteriores, junto a las competencias de carácter internacional respecto a la evolución de la Comunidad (adhesión de nuevos estados; relaciones con terceros países, etc.) mantiene —con una duplicación de funciones respecto al Departamento para la Coordinación de las Políticas Comunitarias— un papel de coordinación de las diversas administraciones en la fase formativa del derecho comunitario. Al Ministerio de Asuntos Exteriores, en particular, se dirige siempre la Representación Permanente italiana en la Comunidad, un organismo instituido en 1958 que tiene el deber de operar como entidad unitaria de la presencia italiana en la Comunidad, asegurando la participación en los trabajos de los diferentes comités comunitarios y siguiendo todas las fases de negociación, valiéndose para este objetivo de funcionarios con competencia general (provenientes de la Administración de Asuntos Exteriores) y de funcionarios con experiencia en los diversos campos de acción comunitaria (procedentes en general de las administraciones sectoriales).

Es en este marco, todavía poco claro, de reforzamiento de los poderes de coordinación del Gobierno y particularmente de la Presidencia del Consejo, donde la reivindicación regional de una presencia en los procesos «internos» de formación de las decisiones consigue encontrar, por primera vez, interlocutores y obtener resultados en el plano normativo.

Las novedades introducidas por la normativa de los años 1987-1989, que constituyen todavía hoy los instrumentos esenciales de la participación regional, son sustancialmente dos:

A. La primera fue introducida por el art. 9 de la Ley 183/1987 y consiste en la previsión de que el presidente del Consejo, o el ministro delegado para la coordinación de las políticas comunitarias, comunique a las cámaras y a las regiones los proyectos de reglamentos, de recomendaciones y de directivas comunitarias, sobre las cuales las cámaras y las regiones pueden formular observaciones.

En realidad, las regiones han hecho un escasísimo uso de dicha posibilidad. La falta de una preparación adecuada de los administradores y de los funcionarios regionales y, en ciertos casos, la falta de atención y de sensibilidad por las cuestiones comunitarias pueden explicar quizás la actitud de algunas regiones. Para comprender, sin embargo, la escasa relevancia general asumida por el instrumento participativo en cuestión hay que tener presentes los límites constitutivos. En primer lugar, la normativa no especifica qué consecuencias sobre el plano jurídico, de procedimiento o al menos político tienen las eventuales observaciones de las regiones, de forma que su utilización o incluso su misma toma en consideración se deja totalmente a la buena voluntad del Gobierno. En segundo lugar, la normativa no indica en qué momento los proyectos se transmiten a las regiones; los proyectos transmitidos pueden así hallarse en una fase del proceso de decisión comunitario bastante avanzada, es decir, cuando ya se han agotado las discusiones y las negociaciones sobre el contenido de los mismos proyectos, lo que significa que el texto transmitido es ahora difícilmente o, de cualquier modo, sólo marginalmente enmendable. En tercer lugar, el sistema de las observaciones parece sobre todo tener sentido cuando la propuesta comunitaria afecte en particular a una región o a un grupo limitado de regiones; de otro modo, parece mucho menos práctico o menos capaz de dar crédito a las opiniones de las regiones, respecto a un sistema consultivo que haga referencia a un órgano colegial de todas las regiones. En cuarto lugar —y este perfil organizativo no es irrelevante respecto a la exigencia de efectuar una implicación e interés efectivos de las regiones— la gestión del sistema de información establecido es exclusivamente confiada al Estado, de forma que es el Gobierno quien proporciona las informaciones según sus propios plazos y decide cuáles son relevantes para las regiones.

Lo que sucede en realidad es que, dudando de la eficacia del instrumento en cuestión —es decir, de la posibilidad de incidir realmente a través de éste en la posición del Gobierno— las regiones han acabado por no utilizarlo.

B. La segunda novedad está constituida por la Conferencia Permanente para las Relaciones entre Estado y Regiones (en adelante Conferencia Estado-Regiones).

Este organismo fue instituido al inicio de los años ochenta con un decreto del presidente del Consejo de Ministros (DPCM de 12 de octubre de 1983), cuya existencia, sin embargo ha sido muy difícil hasta que, con la Ley 400/1988 (que regula la actividad del Gobierno y la organización de la Presidencia del Consejo) y su normativa de desarrollo y puesta en práctica, ha obtenido un importante reconocimiento legislativo y una definición más precisa de su función.

La Conferencia está compuesta de forma estable por los presidentes de las regiones y por el presidente del Consejo, que es también presidente de la propia Conferencia (pero puede delegar tal función al ministro de Asuntos Regionales). A éste último corresponde invitar a las reuniones de la Conferencia, cada vez que sea preciso, a los ministros con competencias sobre las materias tratadas. La Conferencia, por tanto, no es un órgano colegial de las regiones y, como órgano mixto Estado-regiones, presenta la particularidad de poseer un único representante estatal estable, que la preside. En cuanto a las funciones, la Conferencia —como afirma la Ley 400/1988— posee «funciones de información, consulta y enlace» con referencia a las políticas nacionales, a las normativas y a los actos de orientación y coordinación que conciernan a las competencias y las actividades de las regiones. Hay que subrayar, además, que la Conferencia es consultada también sobre los objetivos de la política económica nacional y de la política financiera y presupuestaria, de forma que las regiones pueden participar en la determinación de partes importantes de la política nacional. Se excluye explícitamente, en cambio, de las competencias de la Conferencia la política extranjera (además de la defensa, la seguridad nacional y la justicia), mientras (y en ello puede apreciarse un signo evidente de la adquirida conciencia de la diferencia de ambos fenómenos) se precisa la competencia de la Conferencia respecto a la elaboración de las políticas y normativas comunitarias.

Los poderes de la Conferencia han sido definidos posteriormente por el Decreto legislativo 418/1989, emanado en ejecución de la Ley 400/1988, con el que se han suprimido algunos organismos mixtos sectoriales de enlace entre Estado y regiones y se han transferido sus competencias a la Conferencia. Varias leyes intervenidas posteriormente han atribuido otras funciones de naturaleza diversa a la Conferencia, la cual por esa razón actualmente se presenta como la sede fundamental de las relaciones entre Estado y regiones, con numerosas competencias en ciertos casos incluso puntuales (como la fijación de criterios para la realización de determinadas políticas).

El Decreto legislativo citado ha previsto que, para el desarrollo de los trabajos propios, la Conferencia puede articularse en comités generales, que serán instituidos con un decreto del presidente del Consejo, una vez consultada la Conferencia. El Decreto legislativo ha indicado también los sectores de referencia de los comités; no se prevé expresamente, sin embargo, un comité para asuntos comunitarios. El DPR 366/1992, finalmente, ha procedido a la organización de la secretaría de la Conferencia, previendo una dotación de 60 unidades de personal, un tercio de las cuales provenientes de los órganos regionales.

Por lo que respecta más puntualmente a las competencias comunitarias de la Conferencia, la Ley 400/1988 (art. 12.5. *b*) precisa que la Conferencia es consultada por el Gobierno «sobre las normas generales relativas a la elaboración y a la ejecución de los actos comunitarios que se refieran a competencias regionales». La posterior Ley 86/1989 ha previsto después que la Conferencia se reúna al menos cada seis meses para «discutir aspectos de las políticas comunitarias de interés regional» y ha precisado posteriormente (art. 10) que la Conferencia posee la función de «expresar opiniones sobre las orientaciones generales referentes a la elaboración y ejecución de los actos comunitarios relativos a las competencias regionales, así como sobre los criterios y modalidades para conformar el ejercicio de las funciones

regionales a la observancia y el cumplimiento de las obligaciones que derivan de actos comunitarios o de pronunciamientos del Tribunal de Justicia».

Recientemente, la Ley 491/1993 de reordenamiento de las competencias estatales y regionales en agricultura ha previsto la constitución, en la Conferencia, de un comité permanente de políticas agroalimentarias y forestales, presidido por el ministro del sector y compuesto por los presidentes de las regiones o por sus delegados, a través del cual se asegura —como expresa la propia ley— la contribución de las regiones a la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias.

En el plano formal, la institución de la Conferencia marca un paso de gran importancia por lo que respecta al reconocimiento definitivo de un papel activo de las regiones en la elaboración de las políticas y normativas comunitarias. La experiencia de varios años de la Conferencia muestra, sin embargo, que en el plano práctico no se ha alcanzado ese resultado de forma satisfactoria. La Conferencia ha dedicado sólo algunas reuniones a las cuestiones comunitarias, concentrando además su propia atención casi exclusivamente en los problemas de actuación a nivel nacional de las políticas comunitarias (se trata en particular de los problemas relativos a la actuación de los programas integrados mediterráneos o de los demás programas financiados por los fondos estructurales).

Las causas de esa situación deben buscarse en gran parte en algunas características organizativas y funcionales de la propia Conferencia.

En primer lugar, el papel y los poderes de la Conferencia vienen definidos de manera demasiado genérica; en particular, la normativa no aclara los efectos del parecer facilitado por la Conferencia (aunque se admite que, en el marco constitucional actual, dicho parecer no puede tener fuerza vinculante para la acción del Gobierno, ni siquiera se han previsto efectos de procedimiento, como el eventual reexamen de la cuestión por parte del Consejo de Ministros o del CIPE para valorar las objeciones planteadas); mejor habría sido evitar hablar entonces del parecer de la Conferencia y considerarla sin más —quizás más coherentemente con su estructura mixta regiones-presidente del Consejo— como un foro de discusión y confrontación entre las regiones y el gobierno.

En segundo lugar, la indicación de una reunión al menos semestral para tratar las cuestiones comunitarias parece insatisfactoria: habría sido oportuno, por el contrario, solicitar una mayor frecuencia de las reuniones, si no una atención continuada y no fragmentaria en las discusiones de los procesos de decisión relativos a los diversos actos comunitarios de interés regional. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en la ley parece que prevalece la idea de una Conferencia llamada a pronunciarse sólo sobre las grandes orientaciones relativas a la elaboración de las actuaciones comunitarias (más que respecto a actos individuales), lo cual explica la indicación de una reunión como mínimo cada seis meses y también la falta de constitución de un comité general *ad hoc* para las cuestiones comunitarias.

En tercer lugar, el poder de convocar a la Conferencia y de determinar el orden del día está totalmente desequilibrado a favor del presidente del Consejo, que decide según propuesta del ministro para la coordinación de las políticas comunitarias y sólo «teniendo en cuenta también las demandas de los presidentes de las regiones».

Los elementos que acaban de considerarse actuarían, pues, en el sentido de no estimular una participación activa de las regiones y, de cualquier modo, tienden a contenerla dentro de límites bastante estrechos.

Los problemas que surgen alrededor del papel de la Conferencia con referencia a los asuntos comunitarios son los mismos que, más en general, se plantean respecto a su naturaleza, todavía incierta y vacilante entre la figura de una sede de discusión y cooperación al menos tendencialmente paritaria entre el Estado y las regiones (en este sentido, la Sentencia 124/1994 del Tribunal Constitucional) por una parte, y la de un órgano consultivo-auxiliar utilizado para legitimar los (crecientes) poderes del Gobierno por otra (vacilante, en suma, como algunos sintéticamente han dicho, entre la hipótesis del regionalismo cooperativo y la de la ratificación de la supremacía estatal). La evolución de la normativa, del Decreto de 1983 a la Ley de 1988, parece que ha hecho dar a la Conferencia algunos pasos adelante en dirección a la preponderancia del primer tipo de figura. Hacia la dirección opuesta parece avanzar, sin embargo, incluso en la normativa más reciente, la preeminencia concedida al presidente del Consejo, que concentra los poderes de convocatoria, de redacción del orden del día, de invitación de otros sujetos y los de tipo organizativo respecto a los comités generales y a la secretaría.

Se ha dudado también de la propia validez de un organismo como la Conferencia y se ha cuestionado si no habría sido más oportuno instituir, incluso para asegurar la participación de las regiones en la formación de las decisiones comunitarias, en lugar de un organismo de tipo mixto, un órgano colegial formado sólo por representantes de las regiones. Un organismo de ese tipo existe en realidad desde 1981, como estructura «voluntaria» de las regiones. Se trata de la Conferencia de los Presidentes a la que varias leyes del Estado hacen referencia para opiniones de tipo diverso, no sin embargo respecto a las cuestiones comunitarias. La Ley 400/1988, además, remitía a la normativa de desarrollo —realmente con una disposición poco clara— la determinación de los casos en los que la posición de la Conferencia se forma sólo con el voto de los presidentes de las regiones; no se halla ninguna indicación clara en ese sentido en la normativa sobre las posiciones sobre cuestiones comunitarias.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, según otras opiniones, la inserción de las regiones en un organismo mixto a través del cual establecen una conexión estable y permanente con el Gobierno —es decir, (no hay que olvidarlo) con el protagonista efectivo de los procesos de decisión comunitarios— parece estar más en condiciones de asegurar a las regiones un acceso a las informaciones y una posibilidad de incidir sobre las decisiones. Naturalmente, el buen funcionamiento del órgano, para los aspectos que aquí interesan, depende también del compromiso efectivo y de la atención de las propias regiones hacia los problemas de la elaboración y ejecución del derecho comunitario, además de su mayor capacidad de saber aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas.

Aun con los límites citados, a finales de los años ochenta se introduce un sistema de participación de las regiones en la formación de la posición italiana en el proceso de decisión comunitario, rompiendo al menos formalmente el monopolio detentado hasta el momento por el Estado, y en particular por el Gobierno, sobre la materia. Como se ha visto, tal sistema, sin embargo, gira completamente al-

rededor del Gobierno, que detenta todos los poderes fundamentales que aseguran su funcionamiento, y tiende a reforzar la tendencia, presente desde hace varios años y presente bajo muchos perfiles, al desplazamiento de las regiones a la órbita del ejecutivo nacional.

En esos mismos años verdaderamente ha existido también una ampliación del papel del Parlamento respecto a los asuntos comunitarios que, sin embargo, concierne esencialmente a la fase de ejecución del derecho comunitario (en particular con la introducción, por obra de la Ley 86/1989, de la llamada Ley comunitaria, un instrumento dirigido a afrontar en el Parlamento de forma coordinada y contextual los problemas de la actuación de la normativa comunitaria) y para el resto continúa siendo genérico y limitado (sustancialmente, como se ha señalado, el Parlamento puede dirigir sus observaciones al Gobierno sobre los proyectos de decisiones comunitarias que le ha transmitido el propio Gobierno).

Hay que destacar, sin embargo, la constitución, tanto por parte de la Cámara como del Senado, de comisiones especializadas para asuntos comunitarios, que en ciertos casos también han dedicado su atención a los problemas de las regiones. A través de las comisiones en cuestión, el Parlamento manifiesta el intento de participar (como ya se ha producido en otros países europeos) de forma más sustancial en la fase de formación de las decisiones comunitarias con una actividad de consulta y de orientación frente al Gobierno, a ejercer ya en el curso de negociaciones preliminares en la Comunidad, antes de que los proyectos comunitarios reciban una formulación definitiva. Se han formulado propuestas en ese sentido por la Junta para Asuntos de la Comunidad Europea del Senado, mientras que de la Comisión para las Políticas Comunitarias de la Cámara ha surgido la demanda de una atribución, en la normativa constitucional, de poderes de orientación al Parlamento a ejercer a través de una adecuada comisión bicameral. La exigencia de una mayor implicación del Parlamento se ha hecho cada vez más relevante desde el momento en que —después del Acta Única y del Tratado de Maastricht— se ha asistido a una ampliación de las competencias comunitarias y se vislumbra —por efecto de la aplicación del principio de subsidiariedad (que introduce un criterio flexible de atribución del ejercicio de las competencias entre los niveles de Gobierno comunitario y nacional)— la posibilidad de una ampliación de las competencias de la Comunidad.

Simultáneamente a la reorganización de las competencias en materia comunitaria a nivel nacional y a la puesta en funcionamiento de los mecanismos participativos de las regiones analizados más arriba, las regiones han procedido a adecuar y mejorar su organización para tratar los asuntos comunitarios, en general constituyendo un órgano de coordinación en la Presidencia de la Junta Regional y a veces previendo un órgano consultivo adecuado. También muchos consejos regionales han instituido comités *ad hoc* para las cuestiones comunitarias. Los resultados obtenidos son diferentes en las diversas regiones. En general —de forma similar a cuanto se produce a nivel nacional— continúan siendo fuertes, sin embargo, los poderes de las administraciones sectoriales (*assessorati*), que mantienen relaciones privilegiadas con las correspondientes administraciones centrales sectoriales.

4. Propuestas de reforma

La praxis de los mecanismos de participación ejecutados ha sido hasta ahora, como se ha visto, bastante modesta. La reciente actuación de dirección y coordinación —tan importante por la distinción que especifica entre actividades internacionales y actividades comunitarias de las regiones— no contiene novedades relevantes y parece bastante restrictiva, y de cualquier modo poco estimulante, respecto a la posibilidad de las regiones de mantener relaciones directas con los órganos comunitarios en la fase de formación de las decisiones comunitarias. La definición de un sistema «interno» más eficaz de participación de las regiones continúa siendo, por ese motivo, una cuestión importante y todavía abierta.

También es verdad que, recientemente, con el Tratado de Maastricht, se han ampliado los espacios para una participación directa de las regiones en los procesos de decisión comunitarios. Las novedades del Tratado, bajo este perfil, son, como es sabido, sustancialmente dos: la primera es la previsión (art. 146) de que los estados miembros envíen al Consejo de Ministros de la Comunidad representantes de nivel ministerial a condición de que sean habilitados para actuar en nombre del Gobierno y, por tanto, eventualmente también un «ministro» regional; la segunda es la institución del Comité de las Regiones (art. 198 A-C), órgano consultivo directo para asistir al Consejo y a la Comisión y en condiciones de formular opiniones incluso a iniciativa propia, cada vez que lo considere útil.

En este momento, no obstante, la figura y el peso efectivo del Comité se muestran inciertos: según algunos, el número más bien amplio de miembros (aproximadamente 190) que lo componen tiende a hacer de éste sólo un grupo de presión; según otros, las modalidades de nombramiento de los miembros (que corresponde al Consejo de Ministros de la Comunidad, según propuesta de los diferentes estados) y el mantenimiento y desarrollo por su parte de una posición de independencia (según el Tratado, los miembros del Comité no admiten un mandato imperativo y ejercen sus funciones con plena independencia) podrían ser, en cambio, la premisa para un aumento de la importancia del Comité, como organismo que actúa en interés de la Comunidad.

Según el Tratado, forman parte del Comité «representantes de las colectividades regionales y locales». Se quería, de ese modo, tener en cuenta el hecho de que no en todos los países miembros existen regiones u otras entidades asimilables.

La designación de los miembros realizada por el Gobierno italiano (DPCM 6 de agosto de 1993) prevé sin embargo, en la composición de la representación, una paridad sustancial entre las regiones y los entes locales menores: exactamente se han asignado 7 miembros a las regiones de estatuto ordinario y 5 miembros a las de estatuto especial; 5 a las provincias y 7 a los ayuntamientos. El Decreto ha determinado, además, que pueden ser miembros del Comité el presidente de la Junta Regional, el presidente de la provincia y el alcalde; que los representantes de las regiones, de las provincias y de los ayuntamientos son designados respectivamente por la Conferencia de Presidentes, por la UPI (asociación de las provincias), y por la ANCI (asociación de los ayuntamientos) «asegurando una distribución equilibrada de la representación en el territorio nacional».

La elección realizada —diferente de la de otros estados miembros que han

querido dar un relieve preeminente a la representación de las regiones— refleja la particular situación de los poderes territoriales en Italia, que ve una acentuada competencia entre las regiones por un lado y los ayuntamientos y las provincias por otro. Los entes locales subregionales constituyen un sistema escasamente integrado con el regional y con propios y específicos vínculos con el Gobierno y las administraciones centrales.

Se trata de una elección, sin embargo, que por una parte acaba desvalorizando el papel de las regiones italianas, no todas representadas en el Comité de forma diversa que los *Länder* alemanes o que las comunidades autónomas españolas y como desean las mismas regiones (Declaración concluyente del congreso *Le regioni italiane per l'Europa*, Trento, 16 de noviembre de 1991; Documento de la Conferencia de los Presidentes de las Regiones sobre el Tratado de Maastricht, Trento, 18 de septiembre de 1992); y por la otra dada la heterogeneidad de los intereses representados avanza en el sentido de hacer del Comité más la sede de una participación genérica que un órgano de relieve en el proceso de decisión comunitario.

En cuanto a la posibilidad abierta por el art. 146, hasta ahora no ha sido utilizada por el Estado italiano (pero existen grandes dudas de que pueda ser utilizada en el marco jurídico-constitucional existente, debido a la dificultad de calificar como «ministros» a los componentes de las juntas regionales).

En el período que ha precedido a la aprobación del Tratado de Maastricht y durante un cierto tiempo después, las regiones italianas —probablemente también a causa de la creciente incertidumbre de la situación político-institucional interna— han examinado con gran interés la posibilidad de un reconocimiento, por parte de la misma Comunidad, de su directa participación en el proceso de decisión comunitario (Declaración concluyente del congreso *Le regioni italiane per l'Europa*, Trento, 16 de noviembre de 1991; Documento de la Conferencia de los Presidentes de las Regiones sobre el Tratado de Maastricht, Trento, 18 de septiembre de 1992; Proposición de ley constitucional del Consejo Regional de Lombardía, Cámara de los Diputados, 3362, 22 de noviembre de 1993). Estas esperanzas estimulaban también la actitud de interés que diversos órganos comunitarios (en particular el Parlamento, pero en parte también la Comisión) mostraban hacia las regiones y una potenciación de su papel. En este marco, el problema de cómo asegurar la participación de las regiones en la fase «interna», nacional, del proceso decisional podía, pues, parecer incluso superado o, de cualquier modo, secundario.

La situación actual parece, no obstante, menos prometedora por la perspectiva citada. Ahora mismo no se puede saber qué espacio podrá cubrir realmente el Comité de las Regiones (que se reunió por primera vez en marzo de 1994) y, respecto a la hipótesis de una presencia más incisiva de las regiones en los procesos de decisión comunitarios, parece por ahora bastante fuerte la objeción de que eso es posible, de todos modos, de forma limitada, si no se quieren hacer posteriormente complejos los procedimientos de decisión comunitarios que ya son todo menos simples, con una pluralidad de sujetos. Ni falta el temor, de una naturaleza más general, de que una presencia más fuerte de las regiones en la Comunidad, que determine un debilitamiento de la presencia de los estados, acabe por aumentar las tendencias centrífugas en perjuicio de la misma construcción de la unidad europea. De momento, ocurre que si por un lado después de Maastricht se ha producido en

la Comunidad un reforzamiento de la dimensión supranacional (voto por mayoría en el Consejo, procedimientos de decisión mixtos Consejo-Parlamento), por el otro parece ratificado el papel de primer plano de los estados y de los Gobiernos nacionales como protagonistas del ordenamiento comunitario.

Todo ello no quiere decir, naturalmente, que no sea oportuno asegurar a las regiones formas de participación directa en los procesos de decisión comunitarios. Vuelve al primer plano, sin embargo, la exigencia de disponer también de mecanismos «inter-nos» de participación y de conexión entre Estado y regiones válidos y eficaces.

La existencia y el buen funcionamiento de una sede de conexión entre las regiones y, para muchos aspectos, entre éstas y el Estado parece, además, necesaria también para una plena utilización de los mecanismos participativos introducidos por el Tratado de Maastricht: para seguir y valorar el proceder del Comité de las Regiones; para discutir y establecer los criterios según los cuales utilizar las posibilidades ofrecidas por el nuevo art. 146 (siempre que se creen en Italia las condiciones jurídicas para poder hacerlo).

Las propuestas avanzadas recientemente para dar una solución a los problemas en discusión se insertan en el contexto más amplio de los estímulos y de los diseños de reforma general, presentados durante los últimos años en Italia por las fuerzas políticas nacionales y por las mismas regiones respecto a todo el sistema regional.

En diversos documentos, las regiones —además de insistir en la demanda de un reconocimiento pleno y explícito de su legitimación para participar en la «política interna de Europa», contribuyendo a la elaboración de las decisiones comunitarias mediante relaciones directas con la Comunidad— defienden la necesidad de un reforzamiento de la Conferencia Estado-Regiones como «sede de decisión autorizada sobre las elecciones político-institucionales estratégicas del nuevo Estado regional» y como punto de articulación exclusivo entre el Gobierno y las regiones (Carta de las regiones de Italia, Conferencia de los presidentes, Milán, 19 de marzo de 1993; Manifiesto de las Regiones Italianas, Conferencia de los presidentes de las regiones, Roma, 2 de marzo de 1994; Cien días para la reforma de las regiones, Conferencia de los presidentes de las regiones, Bolonia, 28 de abril de 1994).

Entre las reformas de carácter general del sistema regional sobre las que se concentra la insistencia de las regiones existe la creación de una conexión incluso a nivel político-legislativo, a realizar con una presencia de las regiones en la estructura parlamentaria nacional. En cuanto a las formas de esa presencia, se va desde una solución mínima (Proyecto de ley de revisión constitucional propuesto por la Conferencia de los Presidentes de los Consejos Regionales, L'Aquila, 8 de mayo de 1992), consistente en la propuesta de insertar en la composición de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales —competente para expresar opiniones sobre la legislación estatal de interés regional— a los presidentes de los consejos regionales, a la propuesta de instituir una auténtica cámara de las regiones (Manifiesto de las regiones italianas, Conferencia de los Presidentes de las Regiones, Roma, 2 de marzo de 1994; Cien días para la reforma de las regiones, Conferencia de los Presidentes de las Regiones, Bolonia, 28 de abril de 1994). Según una de las propuestas avanzadas, la cámara de las regiones estaría compuesta por representantes de los consejos regionales (Reforma del Estado en sentido regionalista y autonomista, 2ª Conferencia Nacional de los Consejeros de las Regiones Italianas,

Roma, 11 de noviembre de 1994). El Proyecto de ley de reforma constitucional presentada por el Consejo Regional de Lombardía (Cámara de los Diputados, 3362, 22 de noviembre de 1993) prevé, en cambio, una representación regional formada por los presidentes y por los miembros de las juntas regionales.

Aunque por parte regional se defiende la institución de la cámara de las regiones sobre todo para asegurar la participación de las regiones en el proceso de formación de las leyes nacionales relativas a las materias de su competencia, es evidente que un órgano de este tipo podría tener un papel relevante de orientación y de control incluso por lo que respecta a las actividades comunitarias «internas» de interés regional. Esta posibilidad ha sido destacada por las mismas regiones que, en uno de sus documentos (Declaración concluyente del congreso *Le regioni italiane per l'Europa*, Trento, 16 de noviembre de 1991) «consideran que en un sistema constitucional que integre los niveles comunitario, nacional y regional, se impone a nivel nacional la transformación del Senado en Asamblea de las Regiones, a un tiempo garante de los intereses de las regiones e interlocutor de la Comunidad» (en sentido análogo, también el Documento de la Conferencia de los Presidentes de las Regiones aprobado en Trento el 18 de septiembre de 1992).

Han intervenido también en los temas citados las propuestas de reforma presentadas a nivel nacional en el Parlamento y el Gobierno o por fuerzas políticas o por grupos de estudiosos.

La última versión del Proyecto de ley constitucional preparado en la pasada legislatura de la Comisión Parlamentaria para las Reformas Institucionales (Cámara de los Diputados, 3597, comunicado a la Presidencia de la Cámara de los Diputados el 11 de enero de 1994) preveía en un nuevo artículo la participación de las regiones, en las formas que establecerá la ley ordinaria, en los procedimientos de formación de la voluntad del Estado en relación a las actuaciones comunitarias que incidan sobre las materias de competencia regional.

La Propuesta de revisión de la Constitución elaborada a finales de 1994 por el Comité de Estudio sobre las Reformas Institucionales, Electorales y Constitucionales (constituido en el Departamento para las Reformas Institucionales de la Presidencia del Consejo) prevé la adición, después del art. 11 de la Constitución, relativo a las relaciones internacionales, de un nuevo artículo que tenga como objeto la pertenencia de Italia a la Comunidad Europea. Prevé, además, que las regiones participen, en las formas previstas por la ley del Estado, en la formación de las actuaciones de la Unión Europea que se refieran a sus atribuciones.

Con este fin se subraya que la inserción en la Constitución —como ya ha sucedido en otros países (Francia, Alemania, España)— de un artículo especial sobre las relaciones comunitarias, permitiría apartar definitivamente esta materia del anclaje al art. 11 que, —aun con todas las interpretaciones en sentido evolutivo del Tribunal Constitucional aquí mencionadas— continúa siendo una norma ideada y estructurada para regular las relaciones internacionales.

La última propuesta de reforma citada prevé también la institución de un senado de las regiones, indicando dos alternativas: que esté compuesto por representantes electos, ya sea en forma indirecta (es decir, por los consejos regionales); o bien que esté compuesto por miembros de los Gobiernos regionales, que los nombren y puedan revocarlos.

5. Conclusiones

Un observador que, en cuanto a Italia, se limite a considerar la Constitución y algunas normativas ordinarias de carácter general probablemente se creará una imagen de las regiones como entes dotados de una amplia y fuerte autonomía política y legislativa. Podría entonces quedarse maravillado de la resistencia y dificultad con que ha topado —respecto a otros países— el reconocimiento del papel de las regiones en los procesos de decisión comunitarios.

En realidad, hay que tener en cuenta como mínimo dos factores. El primero es que las regiones ordinarias en Italia, cuando se han constituido efectivamente (aproximadamente veinte años después de la aprobación de la Constitución), han nacido prácticamente desde arriba, por voluntad de los partidos políticos nacionales, que han ejercido también durante mucho tiempo un papel preeminente en su vida política; han nacido, pues, como entidades «artificiales», sin raíces sólidas en el territorio y sin una reconducción a específicas comunidades de intereses. El segundo se refiere al hecho de que las regiones se han instituido sin proceder a un reordenamiento contextual del sistema administrativo, que su constitución y su consolidación han hallado rápidamente una tenaz resistencia por parte de la Administración central y que también las propias regiones, para muchos aspectos, han acabado por insertarse en un sistema administrativo que ha quedado sustancialmente centralizado.

Si se parte de estos elementos, antes que de modelos constitucionales, probablemente las resistencias y las dificultades relativas al papel de las regiones en los procesos comunitarios suscitarán una sorpresa menor y, de ese modo, los pasos adelante realizados en los últimos años, aun con todos los límites que se han visto, podrán parecer en suma como un éxito del regionalismo en Italia.

La mayor atención al papel de las regiones en los procesos comunitarios y la preparación de convenientes soluciones institucionales «internas» para la participación de las regiones en aquellos procesos sólo se han producido recientemente, cuando —tal como documentan algunos estudios (en particular los realizados por Robert Putnam y sus colaboradores)— al menos una parte de las regiones (en general las del Centro y Norte) aumenta de forma significativa el propio grado de «institucionalización», es decir, consigue por un lado arraigarse en el territorio y en la población, convirtiéndose en un punto de referencia de los intereses económicos y sociales regionales; y por el otro consigue separar suficientemente la propia vida política del condicionamiento de los partidos nacionales.

Admitiendo que el regionalismo en Italia —como auguran las numerosas propuestas de reforma que se han acumulado en el curso de los últimos años— realice nuevos pasos hacia adelante, es muy probable que se llegue incluso a la realización de formas «internas» de participación de las regiones en los procesos de decisión comunitarios más funcionales pero también más articuladas que las actuales. Éstas, como ya se ha visto, se refieren de manera casi exclusiva al Gobierno nacional, que tiene un papel central (aunque en el interior del Gobierno continúan planteándose numerosos problemas en la realización de una coordinación efectiva) respecto a los asuntos comunitarios y hacia el que convergen todos los demás sujetos internos (el Parlamento y, precisamente, las regiones) con un papel consultivo-auxiliar. De

algunas de las propias características asumidas por el proceso de integración comunitaria puede surgir, sin embargo, el impulso para una presencia más significativa del Parlamento. En particular, la introducción del principio de subsidiariedad contribuye a subrayar la existencia de un único ordenamiento en el que, en virtud de aquel principio, opera un criterio móvil de atribución del ejercicio de las competencias entre la Comunidad, los estados miembros y los entes regionales. En este punto resulta decisivo, para todos los sujetos que pretenden proteger su papel institucional, y sobre todo para el Parlamento, poder participar de forma eficaz en los procesos de decisión que se desarrollan a nivel comunitario. La atención que también en Italia está desvelando frente a la posibilidad de la Cámara de las Regiones se mueve en el sentido de ofrecer una contribución relevante a esta perspectiva, salvaguardando al mismo tiempo la exigencia de una coordinación y de una síntesis a nivel nacional. Dependerá, finalmente, de la composición y de las funciones del nuevo órgano de representación regional el hecho de si todavía será necesaria y útil la Conferencia Estado-Regiones.

Referencias bibliográficas

La literatura italiana sobre los temas aquí tratados es actualmente muy amplia. Aquí se citan algunos trabajos y algunos documentos de órganos del Estado publicados en los últimos cinco años y más directamente relacionados con los problemas tratados en el texto.

- Agostini, M.V., «Il ruolo delle regioni nell'elaborazione delle politiche comunitarie», *Nuovi Studi Politici*, 1992, n.º 1, pp. 105-128.
- Berti, G., «Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht», *Le regioni*, 1992, n.º 5, pp. 1203-1216.
- Bin, R., y Di Cosimo, G., «La dimensione regionale del "sistema" amministrativo a rilevanza comunitario», en Masera, A. (a cargo de), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Buglione, E. y Desideri, C. (a cargo 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, n.º 4, p. 1183.
- Caretti, P., «Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale», *Quaderni costituzionali*, 1993, n.º 1, pp. 7-31.
- Chiti, M., «Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, n.º 1, pp. 36-39.
- «Regioni e integrazione europea», *Regione e governo locale*, 1994, n.º 4, pp. 547-565.
- Cocozza, V., «Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale», *Le regioni*, 1992, n.º 3, pp. 620-649.

- Desideri, C., «Italian Regions in the European Community», en *Regions in the European Community*, a cargo de M. Keating y B. Jones, Oxford University Press (en curso de publicación).
- Falcon, G., «Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario», *Le regioni*, 1992, n.º 5, pp. 1231-1246.
- Ferrara, A. (a cargo 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, n.º 5, pp. 1247-1262.
- Istituto di Studi sulle Regioni, «Per un nuovo regionalismo», Roma, 1994 (ahora en *Le regioni*, 1994, n.º 5, pp. 1337-1387).
- La Pergola, A., «L'autonomia delle regioni», *Il diritto dell'economia*, 1990, n.º 2, pp. 261-277.
- Paladin, L., «Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione Europea», *Quaderni Costituzionali*, 1994, n.º 3, pp. 403-411.
- Pastori, G., «L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht», *Le regioni*, 1992, n.º 5, pp. 1217-1230.
- Pastori, G., «La Conferenza Stato-regioni tra strategia e gestione», *Le regioni*, 1994, n.º 5, pp. 1261-1269.
- Presidencia del Consejo de Ministros. 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.
- Ruggieri, A., *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n.º 170/1984 in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla «teoria» della separazione alla «prassi» dell'integrazione intersistemica?*, Giurisprudenza costituzionale, 1991, pp. 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, n.º 4, pp. 1209-1048.
- Senado 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. n.º 86 de 1989», *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, pp. 111-123.
- Tizzano, A., «La partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive», *Le regioni*, 1992, n.º 3, pp. 603-619.
- Torchia, L. Il Governo, en CINSEDO, *2º Rapporto sulle Regioni*, Franco Angeli, Milán, 1994.

