

CRONICAS

EL REGIONALISMO EN LA ITALIA ACTUAL

El 29 de marzo de 1959, por iniciativa del Real Colegio Mayor de San Clemente de los Españoles, y en especial de su rector, don Evelio Verdera y Tuells, se suscribió en Bolonia un convenio entre la Universidad de aquella ciudad y el mencionado Colegio por el que se creaba el «Istituto di Diritto comparato Italo-Ibero-Americano». Desde entonces este Centro viene realizando una infatigable labor en pro de la difusión de nuestra cultura y doctrina jurídicas en Italia. Su biblioteca, altamente especializada, es objeto, en aquel país, de una siempre creciente atención; sus ciclos de conferencias, lecciones, seminarios y exposiciones de libros españoles han suscitado siempre un gran interés.

En el pasado mes de junio, y dentro de sus normales actividades, ha organizado este Instituto un ciclo de conferencias sobre la problemática que plantea la reciente institución del regionalismo en Italia, casi veinticinco años más tarde de que fuera previsto por la Constitución. En él se abordaron nuevas cuestiones suscitadas por la más reciente legislación, pero también se replantearon problemas, desde tiempo atrás debatidos, de los que se ofrecieron perspectivas, cuando no soluciones, de indiscutible novedad. En su conjunto el ciclo ofreció un completo panorama de los aspectos jurídicos del regionalismo italiano que aquí se va a exponer alterando, en aras de la sistemática, el orden cronológico de las intervenciones.

Analizaremos, en primer lugar, a través de las disertaciones de los profesores Antonio La Pérgola y Francesco Galgano, catedráticos de Derecho constitucional y Derecho administrativo, respectivamente, de la Universidad de Bolonia, la naturaleza jurídica, trascendencia y rasgos esenciales de la autonomía regional italiana. El análisis jurídico de la misma vendrá estructuralmente a completarse con la exposición del estudio que el profesor Fabio Roversi Mónaco, «libero docente» de Derecho administrativo de la Universidad de Bolonia efectuó en su disertación sobre la autonomía de los entes locales menores en relación con la región. Servirán para ampliar y completar

este esquema las conclusiones de la «tavola rotonda» que sirvió de apertura al ciclo y en la que Massimo Severo Giannini, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Roma, y el profesor Antonio La Pèrgola sentarían en sus ponencias las bases para la discusión del tema: «acuerdos entre las Regiones». Por último dos temas concretos nos servirán para concluir este planteamiento: «Autonomía regional y turismo», desarrollado por el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Módena, profesor Gustavo Vignocchi, y «regionalismo y planificación económica» con el que el profesor Enrico Spagna Musso, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas de Bolonia, cerraría el curso el día 8 de junio.

La naturaleza jurídica independiente del Estado regional como categoría intermedia entre los tipos de Estado federal y unitario, no es aceptada aún, sin hostiles oposiciones por la doctrina. Dejando aparte la opinión de quienes, como Mazziotti, niegan toda diferenciación aceptando sólo la forma Estado unitario, el problema consiste en diferenciar el Estado regional tanto de la descentralización administrativa como del federalismo, estableciendo, además, sus caracteres esenciales. El profesor La Pèrgola vino por vez primera a aplicar al fenómeno regional la teoría, ya clásica, de Carl Friedrich sobre las formaciones federales. Concibiendo el regionalismo como proceso en el que se da una autonomía dotada de una garantía específica, lo aproximó, como veremos, al *federalizing process* de Friedrich. Sin embargo, la distinción entre ambos tipos de Estado, claramente expuesta a lo largo de su disertación, le alejan de una equiparación de ambos sistemas al estilo de Lucatello o Prèlot. Por su parte, el profesor Galgano se opondría abiertamente a la consideración del regionalismo como mero fenómeno de descentralización administrativa, concibiendo la autonomía regional como instauradora de un nuevo tipo de Estado que no dudó en llamar: «La República de las autonomías».

Veamos, en primer lugar, el pensamiento del profesor La Pèrgola. Inició su conferencia exponiendo la teoría de Carl Friedrich, de la cual, pese a ser tan conocida, vamos a dar los rasgos esenciales que nos permitan seguir el posterior desarrollo del tema. Al estudiar el federalismo es necesario, según el profesor alemán, una radical mutación de método y perspectiva. Hay que abandonar las trabas del método jurídico con el que estérilmente han operado los juristas continentales hundiéndose en una errónea dicotomía: Confederación de Estados - Estado federal (Staatenbund-Bundestaat). No menos urgente es un cambio de perspectiva. El federalismo ha sido analizado como estructura; se le ha visto como el producto exquisitamente estático del Estado federal. Craso error; el federalismo es un proceso, no un fenómeno estático. La esencia del federalismo radica en la evolución.

Sentadas estas premisas, construiré su tesis Friedrich utilizando dos con-

ceptos que serán las piezas esenciales de la misma: autonomía y comunidad. Esta última concebida como comunidad de valores étnicos, culturales, etcétera, sustituirá al más estrecho concepto jurídico del Estado que él, como sociólogo, rechaza.

Donde hay comunidad —afirmará Friedrich— y esa comunidad tiene garantizada una autonomía, hay auténtico y genuino federalismo cuya esencia radica, sin embargo, en la evolución que las comunidades federales deben sufrir según la prevalencia de fuerzas centrífugas o centrípetas. El *federalizing process*, de Friedrich, no es otra cosa que la evolución en sentido convergente o divergente de algunas comunidades.

Todo el proceso debe, por último, estar subordinado a la previsión de lo que él llama *constitutional agreement*, que no es sino una Constitución escrita y rígida que hace posible que el sistema se desenvuelva sin mutar naturaleza. Rasgo esencial a todo sistema federal es que el procedimiento de revisión de esa Constitución rígida se base en el requisito del consentimiento que las comunidades periféricas y comunidad central, constitutivas del sistema federal, han de prestar en cuanto tales. A esta teoría efectuó el profesor La Pérgola, las siguientes observaciones. El autor alemán rechaza el método jurídico y el concepto de Estado propugnando, con sano empirismo, una visión dinámica y amplia del federalismo. ¿Cómo concuerda esto con el postulado de una Constitución rígida? Parece —dijo el conferenciante— que Friedrich haya, sí, despertado del sueño dogmático, mas no por ello haya renunciado a utilizar los instrumentos de la lógica jurídica. La Constitución rígida no es sino la Constitución del Estado. Friedrich considera el federalismo como uno de los momentos del constitucionalismo. Su pensamiento —según La Pérgola— se sume en el gran patrimonio ideológico anglosajón cuyo autorizado intérprete es Roscoe Pound. Cuando Pound afirma que el federalismo es un fenómeno jurídico; que la Comunidad política federal es una comunidad política legal: jurídica por naturaleza, viene a defender, en sustancia, lo mismo que Friedrich; que no puede haber federalismo sin que se instaure el principio, clásico de la doctrina anglosajona, del equilibrio.

Pero tampoco se mostró La Pérgola conforme con el requisito del consentimiento de las comunidades en cuanto tales a toda reforma constitucional. Ciertamente —dijo—, en Estados Unidos, en Suiza y en Alemania los Estados miembros participan en la reforma pero, como ha aclarado la jurisprudencia, no en cuanto tales sino en cuanto gestores de un poder federal. El procedimiento de revisión constitucional siempre compete a los órganos centrales. Tan sólo el caso de Estados Unidos, y su reflejo en la Constitución de Venezuela, pueden concordar con la tesis de Friedrich. En todos los demás sistemas federales la reforma se efectúa por la decisión del órgano cen-

tral a la que se suma el consenso de los electores de la mayoría de todo el electorado federal. La votación se efectúa en el Estado miembro, pero considerado como demarcación o circunscripción electoral. El criterio friedrichiano parece, desde el punto de vista de la lógica jurídica mucho más inconsistente y limitado de lo que él pretende.

Parece que Friedrich no ha logrado derrumbar el fundamento de las construcción jurídica del Estado federal, pero aún en el intento de superar una vieja dicotomía con su declarada amplitud de criterio, no hace sino llegar a una visión estrecha del fenómeno. En efecto, de su concepto de comunidad federal quedan excluidas las Confederaciones de Estados que no tengan órganos propios distintos de los de los Estados confederados ya que en ellos no se darían los dos órdenes de comunidades (periféricas y central) la garantía de cada una de las cuales es esencial al sistema. Pero también sería necesario excluir todos los procesos de descentralización, y por ello el Estado regional, al no darse en ellos el mencionado requisito del *consenso* en la revisión constitucional. Tampoco en esto se mostró de acuerdo el profesor La Pérgola, dedicando el resto de su conferencia a rebatirlo. Para ello analizó un aspecto aún no investigado de la teoría de Friedrich, quizá el más interesante y, sin duda, el menos conocido: el de su posible relevancia para el estudio de la autonomía regional, tanto italiana como la de aquellos países en que se inspiró el legislador italiano. Antes, en un interesante inciso señalaría las diferencias entre Estado regional y Estado federal. El principio de presunción de atribución de la competencia residual; el principio de la competencia concurrente y la misma estructura del poder judicial son verdaderas contraposiciones entre ambos sistemas. Sin embargo, en muchas ocasiones sólo hay diferencias de matiz, así en el principio de participación o *consenso* de las entidades constitutivas en las decisiones del poder federal, que no desaparece en el Estado regional, sino que se mantiene en forma atenuada. Muchas de las diferencias entre ambos sistemas son, en fin, fruto de lo que llamó «diferente clima histórica». Pero volviendo al tema central de su disertación, expuso los juicios que la autonomía regional italiana había merecido a Friedrich. Según él, se trata de un caso de descentralización. Si bien las regiones son, a su juicio, verdaderas comunidades y gozan de muy amplias atribuciones en ningún caso sus poderes han sido garantizados con la fórmula indispensable para la instauración y mantenimiento del Estado federal, el mencionado principio del *consenso* en la revisión constitucional.

Pese a la anterior opinión estimó lícito y posible el conferenciante preguntarse si los sistemas de tipo regional podían incluirse en el esquema tan elástico, al menos en apariencia, del profesor alemán.

Analizando la doctrina de los juristas que por primera vez estudiaron el

regionalismo en Austria, España e Italia, encontró el profesor La Pégola un primer punto de contacto con la teoría de Friedrich. Según éste, algo ya observado por Cattaneo en el siglo XIX, el federalismo es un fenómeno dinámico; también lo es el regionalismo. En efecto, Ambrosini, que hacia 1934 publica una serie de ensayos sobre la España republicana, Austria y la Unión Soviética, proponiendo la tesis de un Estado regional, afirma estrictamente en sus estudios haber llegado a la noción de autonomía regional tomándola de una tradición por largo tiempo existente en la historia jurídica italiana. Característico de la autonomía italiana sería, para él, tratarse de una situación a la vez de libertad y subordinación; libertad dentro del cuadro de un ordenamiento superior. Para Ambrosini federalismo y regionalismo son dos fenómenos esencialmente dinámicos. Según su pensamiento, en esto no superado ni contradicho —afirmó La Pégola— esta situación de libertad y subordinación implica una evolución de la que la autonomía regional es fruto. El estado regional es una categoría intermedia entre el Estado unitario y el federal, porque históricamente representa un compromiso entre ambas soluciones; compromiso, porque está destinado a desenvolverse según que prevalezcan fuerzas centrífugas o centrípetas.

Però hay otra consideración a tener en cuenta: en el regionalismo también hay garantía. Para que la autonomía de los entes regionales sea propiamente tal es indispensable que se halle protegida con una garantía de intangibilidad por parte del legislador ordinario. Sin duda esta garantía no es el *consenso* en el sentido friedrichiano, pero es preciso ver si la garantía que caracteriza al Estado federal deba también extenderse a un sistema que, como el regional, es diverso del federalismo asociativo.

La garantía de la autonomía regional en Italia —afirmó el conferenciante— se acerca mucho más que a la tutela de los Estados miembros de una federación, a la protección constitucional de los derechos subjetivos fundamentales, en cuanto a la forma en que éstos están protegidos. Desde un cierto punto de vista la tutela de la región se asemeja a la de cualquier otro órgano constitucional; desde el punto de vista de la técnica constitucional tiene el mismo sentido que la tutela de las personas físicas. Si se reflexiona —continuó— sobre el hecho de que la protección de los derechos individuales por la Constitución se ha convertido en algo capital para la democracia, se puede pensar que la intangibilidad de las autonomías territoriales puede alcanzar importancia semejante si se reconoce, y en cuanto se reconozca, que la descentralización y la autonomía territorial a la par de la libertad y de los derechos individuales, son caracteres esenciales de un tipo especial del Estado: el Estado regional, y que ese Estado está protegido en su esencia por una garantía constitucional típica y específica. Es, en suma, cierto que

en un ordenamiento como el italiano no se tiene una participación o *consenso* de las regiones en la revisión constitucional, pero se tiene una autonomía dotada de una garantía específica: la intangibilidad. Esta garantía es el máximo posible de garantía en un ordenamiento distinto del federal.

Por tanto —concluyó La Pérgola— si, aceptando la tesis de Friedrich, es cierto que el federalismo es proceso, un desenvolvimiento que resulta de la presencia de varias comunidades federales y es siempre un producto del constitucionalismo moderno, ¿por qué excluir, como Friedrich propone, el regionalismo italiano de su concepción del *federalizing process*?

Otro aspecto de la autonomía regional fue el analizado por el profesor Francesco Galgano, quien se opuso radicalmente a la concepción de la región como mero fenómeno de descentralización administrativa.

La instauración de la autonomía regional —comenzó diciendo— supone una auténtica revolución en el sistema constitucional italiano; el advenimiento de un nuevo tipo de Estado: la República de las autonomías. Dentro del nuevo sistema, y, según el artículo 114 de la Constitución, la autonomía se estructura a un triple nivel: regional, provincial y municipal. Es preciso ver sumariamente la función que corresponde a cada ente en cada uno de estos niveles. En primer lugar, la región se configura como un centro de autogobierno democrático, no como órgano de mera descentralización administrativa, capaz de elaborar, adoptar y ejecutar una política propia. No será, por lo general, un órgano de administración activa sino de propulsión, coordinación y planificación. Ejercitará sus funciones administrativas delegándolas a provincias y entes locales como la misma Constitución en su artículo 118 dispone y prevé. Así cobrarán importancia los entes menores quienes aparte de estas funciones delegadas deberán ostentar poderes locales originarios. Les corresponderá localmente la representación general de la comunidad y la promoción del desarrollo económico-social, político y cultural. También intervendrán en la vida del país, concurriendo a la determinación y ejecución de la planificación regional y nacional. No nos extendemos más aquí sobre estos particulares ya que tendremos ocasión de volver sobre ellos y, por tanto, sobre la disertación del profesor Galgano, al exponer la conferencia del profesor Roversi Mónaco, quien ampliamente trataría esta cuestión desde el ángulo del Derecho administrativo.

Abordó, por último, el conferenciante, el tema de los llamados decretos delegados, quizá el de más actualidad ahora en Italia ya que —según dijo— ponen en peligro la misma existencia de la autonomía regional. Se trata de unos Decretos legislativos procedentes de la delegación efectuada al Gobierno por el artículo 17 de la ley de 16 de mayo de 1970, número 281, por la que se le autoriza a promulgar en el plazo de dos años Decretos con fuerza

de ley ordinaria, según determinados principios directivos, regulando el traspaso a las regiones de las funciones, hasta hoy estatales, que la Constitución les atribuía. Con este procedimiento se cumplía, por fin, tras casi veinticinco años de retraso, la instauración de la autonomía regional. El pasado mes de abril empezaron a conocerse los primeros proyectos de estos Decretos que —según el profesor Galgano— produjeron profunda desilusión y pesimismo. En ellos se manifiesta —afirmó— el intento de degradar el ordenamiento regional a una mera descentralización burocrática de funciones; de transferir a las regiones el menor número posible de prerrogativas y de mantener, aún en aquellas que se conceden, el más intenso y absorbente poder directivo por parte del Estado.

Así, en uno de ellos, con el pretexto de transferir a la región funciones de control, que ya le pertenecían, sobre los reglamentos en materia de policía local, urbana y rural, se recorta, por no decir sustrae, tal función a las regiones estableciendo una serie de controles que culminan en facultar al ministro del Interior para anular en determinados casos dichos reglamentos. Se extendería largamente el profesor Galgano en el examen de otro proyecto de Decreto; el relativo a la transmisión a la región de las funciones administrativas en materia de tranvías, líneas automovilísticas de interés regional, navegación y puertos lacustres. Decreto importantísimo —señaló— porque puede por sí sólo, y pese a su materia, convertirse en una radical negación de la autonomía regional. En efecto, el artículo 7.º del mencionado Decreto, que creemos interesante transcribir establece:

«Las funciones directivas y de coordinación de las actividades administrativas de las regiones de estatuto ordinario concernientes a exigencias de carácter unitario, a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos derivantes de obligaciones internacionales corresponden al Estado, y vienen ejercitadas mediante deliberaciones colectivas de Gobierno, u otras actividades bajo la dirección y responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros, además de la de los ministros competentes.»

Según la interpretación que de este artículo efectuó el profesor Galgano en su conferencia, y en otros trabajos que tuvo la amabilidad de proporcionar al que esto escribe, se intenta imponer a la región la observancia, no ya de leyes, como exigiría el respeto a la autonomía, sino de actos administrativos, y no sólo emanados del Consejo de Ministros lo cual, pese a todo, implicaría la responsabilidad del Gobierno y de sus fuerzas políticas componentes, sino de órganos de muy dudosa e intranquilizadora naturaleza. La expresión «deli-

beraciones colegiales de Gobierno» es —a juicio del profesor Galgano— lo suficientemente ambigua como para encubrir disposiciones de un Comité restringido de ministros, y aún de dos o tres ministros. Por si fuera poco, la alternativa que el artículo brinda a «otras actividades» permite suponer, considerando que todos los órganos de la Administración, incluida la periférica del Estado, actúan bajo la dirección y responsabilidad del Gobierno y de su Presidente, que la disposición administrativa, por ejemplo, de un prefecto podría vincular a la región. Esto puede significar la negación absoluta de la autonomía regional. No se puede negar —dijo concluyendo el conferenciante— la exigencia de coordinación entre la acción del Estado y la de las regiones; menos aún se pueden ignorar las exigencias de la planificación económica. Pero ni una ni otras pueden subordinar ni sofocar la economía regional.

El estudio de la autonomía de los entes provinciales y municipales efectuado por el profesor Fabio Roversi Mónaco vino a completar el análisis de la autonomía regional. Hoy en día, en que constantemente se habla de una desvitalización de los entes locales menores por efecto del progreso tecnológico, las funciones que el ordenamiento italiano les va a atribuir ofrecen perspectivas muy interesantes.

Inició su disertación el profesor Roversi sentando como premisas que el concepto de autonomía regional implica, aparte de una relación con otros sujetos supraordinados en un sentido lato, la titularidad de unas funciones propias por el sujeto autónomo que, por su importancia y consistencia, le confieren una presencia efectiva en el complejo de la organización pública. Es por ello necesario que no sólo la región sino también la provincia y el municipio, autónomos, según el dictado constitucional, ostenten la titularidad de tales funciones propias.

Mientras la región se encuentra en Italia cubierta por una garantía constitucional de límites bien definidos (recuérdese la disertación del profesor La Pérgola) los entes menores se hallan en una situación más débil. En efecto, el Estado puede, en su propio beneficio o en el de la región, desconocer la autonomía municipal y provincial.

La definitiva puesta en práctica de los preceptos constitucionales relativos a la autonomía regional va a redimensionar también la esfera de atribuciones de los entes locales. Especial atención merece —afirmó el conferenciante— el artículo 118 de la Constitución (al que ya hemos aludido anteriormente) por el que se establece que la región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, municipios u otros entes locales. La importancia de este precepto es tal que, aunque parezca que opera en el ámbito interno regional, más que en el interior de toda la organización del Estado, puede constituir el principio para una revisión general de toda la Ad-

ministración local italiana. Con la atribución de poderes a diversos entes mediante una delegación intersubjetiva, se instaura una estructura pluralística en la que, a diferencia de la ordenación jerárquica unitaria, nos encontramos con la acción conjunta de varios sujetos dotados de poderes diversos que halla un elemento de cohesión en el fin unitario y en la interdependencia recíproca. La relación que se establece —siguió— entre la región y los entes locales no es de jerarquía ni de subordinación, sino de colaboración. La autonomía no supondrá disminución de relaciones con la región o con el Estado, sino en todo caso la variación de los caracteres de tales relaciones, que ahora tienden a establecerse no ya con el tradicional y superado esquema de la superioridad jerárquica o de la separación, sino según el esquema de la competencia concurrente y de la colaboración en el mismo plano de autoridad. La delegación establecida aparece como un instrumento moderno y eficaz de actividad administrativa.

Concluyó el profesor Roversi su análisis del artículo 118 de la Constitución, caracterizando las competencias que atribuye a los entes locales. El precepto —dijo— distingue entre una competencia de dirección, que se encomienda a la región, y una competencia de gestión que es la delegada a los entes locales, con lo cual se sitúa en la más moderna y efectiva línea de desarrollo del régimen local. La actividad gestora atribuida a estos entes puede ser calificada como ejecutiva, debiéndose descartar que ostenten poderes de alta administración o de autonomía política. Pero por actividad ejecutiva no debemos entender ejecución material. Si bien es verdad que la actividad de estos entes se desenvolverá en la fase final de un procedimiento cuyo núcleo constitutivo, la elección política o de fondo, pertenece al ente delegante región, es también cierto que el proceso decisorio no se agota en la fase de las grandes decisiones políticas o de alta administración, sino que se especializa y limita en el tiempo a través de una serie de decisiones de tono menor dotadas, mientras haya un margen de discrecionalidad, de autonomía decisoria. No se trata, pues, como dijimos, de ejecución material sino de actividad deliberativa que, aunque con caracteres de actuación más o menos inmediata de una actividad directiva anterior, puede ser también puramente normativa; de decisiones administrativas discrecionales ejecutoras de decisiones elaboradas a nivel político, sin que estas últimas incidan sobre la competencia del ente delegado hasta el punto de viciar su autonomía decisoria.

En un funcionamiento no patológico de esta organización, las exigencias de garantía de las competencias respectivas son respetadas sustancialmente, tanto más si, como parece implícito en el sistema, se produce una participación eficaz por parte del órgano, o de los órganos, delegados en la elaboración de tales directrices de alta administración. En efecto —continuó— donde hay un

ordenamiento democrático en los tres niveles territoriales se hace necesaria una participación efectiva de los entes locales no sólo en la actividad administrativa, sino también en la legislativa de la región. Así se ha previsto —concluyó el profesor Roversi— en varios de los estatutos regionales recientemente aprobados. Efectivamente, esta idea, que como hemos visto también defendió el profesor Francesco Galgano en su disertación, ha encontrado, según este último, eficaz acogida en el Estatuto regional de la Emilia-Romaña. En él se establece que los municipios puedan, a través de sus órganos representativos («Consiglii comunali») iniciar, en ciertos casos, el procedimiento legislativo regional. Se instaura, además, un sistema de consultas a los citados entes respecto de todo proyecto de ley o reglamento regional, en tal forma que dichos proyectos no pueden ser discutidos por el órgano legislativo de la región («Consiglio regionale») antes de que los municipios hayan evacuado sus propuestas y observaciones. Pero la participación cobra aún mayor dimensión al no ser concebido, a juicio del profesor Galgano, el municipio como órgano, sino como comunidad de ciudadanos. Se asegura, en este sentido, la consulta a órganos intramunicipales, representantes de barrios o sectores del ente local («Consiglio di quartiere o di frazione») que, de esta forma, pueden también actuar como centro de elaboración de una política regional e, indirectamente, nacional.

Se refirió a continuación el profesor Roversi a la función de la región dentro de este cuadro de administración local. Mediante la creación de niveles subregionales de administración, programación del territorio regional (como veremos en la conferencia del profesor Spagna Musso) y la estudiada participación de los entes locales, puede ser la región el más eficaz instrumento para la eficiencia y mejora del régimen local italiano. Debe también contribuir a estos objetivos la provincia que quizá llegue a constituir la solución de la incapacidad que hoy, pese a su indudable vitalidad cívica, tienen los municipios más pequeños, especialmente rurales, de satisfacer en el ámbito económico-social los cometidos de la vida moderna. Conviene determinar los servicios con vocación provincial, haciendo funcionar a ésta como ente de enlace entre varios municipios.

Vino a concluir el profesor Roversi su conferencia refiriéndose a los entes locales como titulares de funciones privativas. Estas no deben ser absorbidas por las funciones delegadas sino, en todo caso, lo contrario. No se debe olvidar —dijo— que sólo en cuanto existan las propias funciones pueden las delegadas revitalizar y reforzar la autonomía. El problema se conecta con el de la diferenciación entre intereses nacionales e intereses y, por tanto, asuntos locales.

Es de todos conocido —prosiguió— como intereses que en un tiempo eran

considerados estrictamente inherentes a los entes autónomos locales, se hayan transformado en intereses concernientes a toda la colectividad, y como esto haya llevado a una reducción cuantitativa y un redimensionamiento cualitativo de los ámbitos de competencia reservados como necesarios a los entes locales. Parte de la doctrina ha negado, en efecto, que existan intereses locales por naturaleza, y ha evidenciado la existencia de un proceso tendente a transferir los mismos a un plano nacional. Sucesivamente ha subrayado cómo las materias en que los entes locales intervienen crezcan, pese a todo, de intensidad y naturaleza. Esto implica una compenetración de intereses y una coincidencia de funciones entre el Estado y los entes locales. Todas estas consideraciones —afirmó el conferenciante— son exactas, probablemente esenciales, para una redefinición a nivel constitucional de los entes locales, de sus competencias y de sus relaciones con el Estado, pero no deben hacer olvidar que en el momento actual aún existen esferas de intereses propios del ente local que constituyen, en el ordenamiento italiano el resultado de una evolución histórica que ha encontrado cobijo y garantía en la Constitución. Los entes locales no pueden contentarse con ejercer principalmente una actividad delegada. La delegación que hemos analizado —concluyó— aumenta la esfera de sus atribuciones, puede suponer un redimensionamiento de su papel en el régimen local, pero siempre sin desconocer que los intereses y las competencias exclusivamente locales son hoy, y mientras no haya una reforma constitucional, una realidad que debe ser reconocida y recogida por la región y por el Estado a través de la participación.

Con esta disertación del profesor Roversi Mónaco el ordenamiento regional italiano quedó estructuralmente completo; quedando, sin embargo, un problema por abordar: Dentro del esquema establecido en el que se preveía una colaboración de los municipios y provincias con la región, por una parte, y de ésta con el Estado, por otra, ¿no cabría la posibilidad de una colaboración de las regiones entre sí? ¿No sería posible el establecimiento de relaciones e incluso acuerdos vinculados entre las mismas regiones? Este fue el problema que abordó la *tavola rotonda* que sirvió de apertura al curso. Una vez instaurada la autonomía regional en Italia era lógico que el tema se planteara, de hecho se presentó también, como recordó el profesor La Pérgola, en cierta forma en España con la discusión, ante las Cortes constituyentes de la Segunda República, del artículo 13 de la Constitución de 1931.

En Italia, el primer problema que los acuerdos interregionales suscitan es el de su propia admisibilidad, ya que la Constitución de 1947 no ha previsto nada al respecto, rechazando incluso la Asamblea constituyente una propuesta del jurista Constantino Mortati pidiendo su introducción. Si se considera, como veremos más adelante, que la región tal como ha sido delimitada territorial-

mente no coincide con el ámbito que debiera tener desde el punto de vista económico, se comprende que, ante la necesidad de una política económica, especialmente de planificación, los acuerdos interregionales puedan constituir un instrumento de eficaz acción administrativa.

El problema se planteó en la *tavola rotonda* en la siguiente forma: En primer lugar el profesor Antonio La Pèrgola efectuaría en su ponencia un detallado análisis de derecho comparado examinando las formas de manifestación, de colaboración y celebración de acuerdos entre los Estados miembros en los sistemas federales. El profesor Máximo Severo Giannini abordaría, por su parte la cuestión de si el esquema anteriormente expuesto podía, o no, ser extendido a un ordenamiento federal, para concluir analizando la admisibilidad, clases y posible contenido de éste tipo de acuerdos.

La formulación de acuerdos entre los Estados miembros en los Estados federales, no se encuentra por lo general prevista en las Constituciones, a no ser para prohibirlos expresamente. Proceden, pues, de la *praxis* y encuentran su fundamento en la condición de personas de Derecho que tienen los Estados y que les faculta para celebrarlos en las materias de su propia competencia. Presentan éstos la forma de acuerdos de Derecho público y no la de tratados. Problema interesante es el de la naturaleza jurídica de las normas que regulan estas relaciones entre Estados miembros, calificadas por algún autor (Giuseppe Barile) como Derecho internacional por analogía. El profesor La Pèrgola se inclinó por considerar que nos movíamos ya en el marco del Derecho constitucional, sin olvidar la naturaleza especial que dichas normas adquieren al tomar contacto con los principios del ordenamiento federal.

El profesor Giannini afirmaría que al hablar del Estado regional se plantea un problema de lógica de fondo, en el sentido de saber si es posible aplicar la lógica del Estado federal a un Estado de tipo regional. Problema —diría— de complicada y peligrosa solución dadas las múltiples diferencias que existen entre ellos. Podrían aprovecharse las soluciones que los ordenamientos federales ofrecen si se considerara que la región es partícipe en un cierto sentido de soberanía. A esta conclusión —afirmó— se puede llegar en Italia. En cualquier forma es preciso abandonar la noción de soberanía tal como tradicionalmente ha venido siendo entendida. Su única utilidad —continuó— es la de incrementar si ello es posible, las estériles discusiones que hasta ahora ha suscitado.

De las conclusiones de ambos ponentes se fue dibujando el cuadro de los problemas esenciales que los acuerdos interregionales plantearían que fue posteriormente sometido a debate. Tal cuadro sería el de su admisibilidad, contenido, aprobación, rango, en el sistema jerárquico de fuentes del Derecho, y régimen jurisdiccional.

La cuestión de los acuerdos interregionales que ahora se plantea la doc-

trina italiana supondrá, sin duda, dentro de muy poco tiempo, una fecunda innovación de los estudios jurídicos del regionalismo.

Al turismo, otro de los sectores afectados por la nueva autonomía regional, dedicó su conferencia el profesor Gustavo Vignocchi. El turismo —dijo— representa un fenómeno atípico, de muy difícil definición, ya que comprende aspectos que van desde las iniciativas encaminadas a gozar de los atractivos culturales, artísticos, panorámicos y climáticos de determinados lugares (turismo activo) a actividades de organización de servicios de alojamiento (turismo receptivo), pasando por actividades de coordinación de servicios y depósitos técnico-administrativos o de garantía de conservación de bienes ambientales, artísticos y culturales (turismo organizativo y de prevención). Pero además de su complejidad y extensión, se encuentra vinculado a otras funciones de notoria importancia en los sectores, que llamaremos colaterales, del arte, cultura, deporte, urbanismo, sanidad, transportes, seguridad pública, control de finanzas y créditos, etc. Todo esto mueve a pensar —afirmó— que el turismo, aunque en gran parte sea desenvuelto en Italia por la iniciativa privada, representa, sin que llegue a ser un servicio público en sentido estricto, una actividad de relieve y trascendencia públicas. Ello explica —continuó— la desprivatización progresiva que desde hace cincuenta años está sufriendo, habiéndose creado diversos entes de carácter público hasta llegar al Ministerio de Turismo, Deporte y Espectáculo.

La autonomía y descentralización que establece la Constitución italiana, alcanza también al turismo atribuyendo competencias en tal materia a los nuevos órganos regionales con un carácter que tiende —dijo— a ser exclusivo, restando tan sólo al Estado competencias de dirección y coordinación general, aparte de algunas atribuciones en materia de relaciones con el extranjero y en los sectores colaterales más arriba indicados. Todo esto ofrece un panorama de muy amplios horizontes, en el que no faltan, sin embargo, problemas.

El primero de ellos es el, ya conocido, de los decretos-delegados, por los que se traspa a las regiones de una forma global la competencia en materia turística y los organismos y medios financieros necesarios para su ejercicio. Los proyectos hasta ahora aparecidos —dijo el profesor Vignocchi— no responden en forma satisfactoria a los principios directivos de la ley delegante ni a los criterios interpretativos que el Senado italiano expresó en voto de 18 de febrero de 1970.

Mantuvo a continuación la necesidad de que el legislador nacional procediera, y con la suficiente antelación, a la emanación de una ley general en materia turística. Con ello se evitaría que al interpretar la normativa vigente, excesivamente fragmentaria, se suscitaran conflictos y controversias que acre-

centaran inútilmente la labor de la Corte Constitucional italiana. Parece justo —afirmó— que sea el Parlamento de la República quien determine preventivamente, sin perjuicio de un eventual recurso a la Corte Constitucional, la dirección político jurídica a seguir y sus directrices fundamentales.

Remarcó a continuación que un principio fundamental que, también en esta materia se debe respetar es el de las autonomías locales menores, en cuyo favor se deberá producir una descentralización. Con ello se agilizará el aparato burocrático regional y se desarrollarán las iniciativas autónomas de los entes periféricos territoriales e institucionales, reservándose a la región la misión, aparte de la función legislativa, de la programación, coordinación e incentivar turística. Espera a la región —continuó— la emanación de leyes que disciplinen en detalle la organización turística a nivel provincial y local, respetando los principios fundamentales de la legislación vigente a los de la, por él postulada, ley general en materia turística.

Por último, y en relación con los sectores colaterales será preciso intensificar la colaboración entre los entes locales, la región y el Estado. Puede contribuir beneficiosamente a este fin la *praxis* de los consorcios, conferencias y contactos periódicos entre miembros de unos y otros sectores.

Es indudable —concluyó— que siguiendo estos principios, el nuevo ordenamiento regional puede significar para las actividades turísticas de todo tipo un muy positivo impulso para el que se ofrecerán mayores medios y posibilidades de acción; aprovechándolos, podrá la región, en un clima de colaboración con los organismos estatales, desarrollar eficaz y ordenadamente la actividad turística que la Constitución le ha confiado y que hoy, aparte de un sector importante de la economía italiana, constituye un valioso medio de incremento de las relaciones y lazos entre los pueblos.

Queda finalmente por exponer el tema de la planificación económica en su relación con el nuevo ordenamiento regional, que sería analizado en su conferencia de clausura, por el profesor Enrico Spagna Musso.

Inició el profesor Spagna su disertación advirtiendo que sería planteada en términos de política legislativa, o, más bien, de política constitucional. Se veía forzado a ello por la insuficiencia de la normativa vigente, ya que falta en la Constitución italiana una regulación clara sobre la planificación económica. La Constitución nació en época y ambiente en que la planificación no tenía el auge que hoy ostenta, preocupada por unos objetivos esencialmente garantísticos. Hoy, sin embargo, y con la definitiva institución de la autonomía regional, es preciso plantearse el problema del papel que corresponde a la región dentro de la política de planificación económica.

Es indudable —afirmó— la necesidad de una dimensión regional en la política de planificación económica, pero se plantea el grave problema de no

poder identificar tal dimensión con el ente región tal como ha sido territorialmente delimitado en Italia. La región prevista por la Constitución tiene un carácter histórico tradicional que no coincide, por desgracia, con el ámbito territorial que en geografía político-económica debe corresponder a este ente.

Continuó el conferenciante afirmando que es imposible actualmente la existencia de una planificación regional en Italia que no sea articulación de la planificación del Estado. Ello lo dedujo de dos de los límites que se establecen a la legislación regional: el límite del interés nacional y el límite de la llamada reforma económica social. El primero de ellos actúa —según dijo— en sentido negativo: en virtud de él se bloquearía la planificación económica regional por parte del legislador estatal en cuanto ésta fuera potencialmente opuesta a los objetivos de la planificación económica nacional. Pero además en sentido positivo, y en pro de los objetivos de la reforma económico-social, el Estado puede vincular aun en su contenido la programación puesta en práctica por la región. La planificación regional, por tanto, o bien es paralela a la del Estado, lo cual no tiene sentido, o bien, si se relaciona con ésta, se le tiene que subordinar, como ha corroborado la Corte Constitucional, en virtud de los dos límites expuestos. Se llega, pues, a la conclusión —siguió el profesor Spagna— de que la planificación regional debe ser una articulación de la del Estado. Es necesario, pues, un redimensionamiento de la planificación estatal para darle una estructuración regional. Esto suscita dos problemas: el de las relaciones entre región y Estado en esta materia, y el de la posible eficacia de la participación regional en la planificación estatal.

El primero de ellos ha de resolverse según él en el campo de las relaciones informales. El Gobierno había presentado en la Legislatura anterior un proyecto de ley sobre el procedimiento en la programación que posteriormente retiró por estimar —dijo el conferenciante— que era mejor no formalizar jurídicamente las relaciones entre región y Estado. En efecto —continuó—, se ha observado que una excesiva formalización hubiera provocado daños en la productividad de la planificación, intensificando los conflictos de competencias entre la región y el Estado, y retardando la actividad planificadora con relación a las exigencias reales.

Pero la intervención regional puede provocar incluso consecuencias negativas. Así la irracionalidad de la conformación territorial regional puede ser un obstáculo para una efectiva política de planificación. Por otra parte, la misma estructura de la economía italiana, dual, pero con una gran preponderancia del sector privado sobre el público, implica desde el punto de vista de la planificación que el legislador regional no pueda inmediata y directamente

incidir sobre la iniciativa privada con su programación, lo cual se pueden hacer, en cambio, los órganos estatales mediante la contratación con los sindicatos con la Empresas públicas nacionales u otros medios que escapan a la acción regional.

Sin embargo —vendría a concluir el profesor Spagna Musso—, todo lo anterior no fuerza a una conclusión totalmente pesimista de la actividad de la región en materia de planificación económica. Nuestra planificación debe ser democrática, por lo que, intentando salvar todos los inconvenientes, hay una exigencia de intervención y participación de la región en la política de planificación nacional, sea en la fase ascendente o de determinación de la política de planificación, sea en la fase descendente o de ejecución de dicha política. Pero sobre todo la política de planificación regional tiene una perspectiva auténtica e importante, que declaró expresamente el profesor Spagna —quería constituyera la tesis final de su disertación— hacer valer la misma dimensión de regionalidad; conseguir que la programación misma sea regional, no sólo en el sentido de que sea puesta en práctica por órganos de la región, sino en cuanto realice la verdadera dimensión de la región, racionalizando su territorio. En suma —concluiría el conferenciante— la programación regional tiene su verdadera razón de ser en tanto en cuanto haga válida la planificación del territorio regional.

JORGE A. RODRÍGUEZ-ZAPATA