

## «EL REGIONALISMO ITALIANO»

### ■ Conferencias de Massimo S. Giannini

Con cuatro conferencias sobre «El regionalismo italiano» a cargo de Massimo Severo Giannini, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Roma y ex-ministro italiano, finalizó el pasado 5 de mayo en la Fundación Juan March el ciclo de expertos sobre administración territorial organizado por esta institución, y en el que anteriormente intervino el norteamericano Bernard Schwartz, con otras cuatro lecciones sobre «Federalismo norteamericano».

El profesor Giannini analizó a lo largo de sus conferencias los siguientes temas: «El surgimiento de las regiones en Italia; las regiones especiales y las regiones ordinarias»; «Las competencias y la financiación de las regiones: la normativa en vigor»; «Los problemas de su aplicación práctica»; y «Problemas pendientes».

Durante su estancia en Madrid, el profesor Giannini participó, además, en seminarios y reuniones con profesores y especialistas españoles sobre administración territorial, celebrados en la Fundación Juan March los días 27, 28 y 29 de abril.

Las conferencias y seminarios del profesor Giannini se inscribieron dentro del Plan de Autonomías Territoriales de esta institución, puesto en marcha en 1981 y que hasta el momento ha dado como fruto la concesión de una veintena de becas a otros tantos profesionales y graduados españoles.

Ofrecemos a continuación un resumen de las conferencias del profesor Giannini.

Lo que hasta la Constitución republicana de 1948 se llamó en Italia la «idea de Región», tiene su origen en el movimiento ideológico que promovió y acompañó al «Risorgimento», es decir, todo el conjunto de hechos que condujeron a la formación de un Estado unitario, en sustitución de los nuevos Estados o



MASSIMO S. GIANNINI ha impartido la docencia en varias universidades italianas y, desde 1959, es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Roma. Ha formado parte de varias comisiones jurídicas con diversos gobiernos de su país. Experto designado para la redacción de las leyes sobre nacionalización de la energía eléctrica, en 1975 fue Presidente de la Comisión para la Actualización del Ordenamiento Regional. De 1979 a 1981 fue Ministro de la Función Pública en el Gobierno Cossiga.

entes administrativos reconstituidos por la Restauración después de 1815. El *Risorgimento* se inspiró en dos ideas principales, la libertad frente al exterior (las potencias extranjeras con posesiones en Italia o que dominaban la política de los Estados italianos), mediante la creación de un Estado nacional; y la libertad interna, el «constitucionalismo» que garantizase a los ciudadanos las libertades políticas y civiles.

El regionalismo fue un apéndice del federalismo y, al nacer, sólo podía ser republicano. Fueron sobre todo G. Mazzini y C. Cattaneo quienes lo fomentaron en profundidad. Ambos imaginaban una República italiana unida como un conjunto de regiones, dotadas de amplios poderes legislativos y administrativos, que

salvaguardasen el patrimonio cultural de cada región.

El 13 de marzo de 1861 se presentaron cuatro proyectos de ley a la Cámara de los Diputados. Pero como tanto en ésta como, más tarde, en el Senado dominaba el ala liberal conservadora, los cuatro proyectos fueron rechazados: la regiones fueron consideradas instituciones particularistas y peligrosas para la recientemente conquistada unidad nacional. Comenzó así un largo período de letargo para las regiones. El interés de los políticos se centró en los entes locales (comunidades y provincias) ya existentes. Sólo algunos partidos políticos se preocuparon por la cuestión de las regiones: el Partido Republicano, que mantuvo siempre viva la idea regional, recogida también más tarde por el nuevo partido católico constituido en la primera década del siglo con el nombre de Partido Popular. Pero este regionalismo de los partidos sería barrido por el Fascismo, cuyo antirregionalismo y antiautonomismo local se manifestó inmediatamente. La actitud del Fascismo fue tan exasperada que produjo necesariamente, a su caída, una fuerte reacción contraria. Los años 1943 a 1948 estuvieron marcados por una presencia turbulenta de los regionalismos.

---

## REGIONES ORDINARIAS Y ESPECIALES

---

Según determina el punto VIII de las Disposiciones transitorias de la Constitución, las elecciones para los Consejos Regionales tenían que haberse celebrado en un plazo no superior a un año a partir de la entrada en vigor de la Constitución. Sin embargo, el Partido de la Democracia Cristiana, que en la consulta electoral de 1948 obtuvo la mayoría absoluta, juzgó que no se daban las condiciones políticas para proceder a constituir las regiones ordinarias. En 1953, y con el propósito de guardar las apariencias, se procedió a la constitución y funcionamiento de los órganos regionales (Ley n.º 62). Pero la situación cambió al llegar al poder el centro izquierda: la coalición de la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

En 1971 las Regiones se empeñaron a fondo en la elaboración de sus propios estatutos, que fueron debati-

dos y aprobados en ese año. Al siguiente salió el primer grupo de leyes para establecer la transferencia de competencias del Estado a las regiones. Según establece el artículo 17 de la Ley 281, la transferencia de competencias se debería haber hecho «por sectores orgánicos». Sin embargo, al oponer la burocracia estatal una activa resistencia, la delegación de leyes se hizo, no por sectores orgánicos sino por ministerios y, salvo algunas excepciones, fueron elaboradas dichas leyes según lo que enseguida se denominó la técnica del «recorte» de funciones: la parte más importante de una función jurídicamente definida se reservaba al Estado, y se transfería a las regiones la menos relevante. Surgió así un movimiento en contra de tal sistema, exigiendo una revisión de todas las leyes que regulaban las competencias de las regiones. Diversos partidos acordaron elaborar una ley más precisa y controlada: la Ley del 22 de julio de 1975, n.º 382, que ha jugado un papel decisivo en el establecimiento de las regiones ordinarias. Una vez promulgada, se constituyó una Comisión, compuesta de varias subcomisiones, para examinar una a una todas las competencias del Estado y organismos públicos, y determinar cuáles correspondían a las regiones, según lo establecido por la Ley 382. Después de larguísima sesión de trabajo, se elaboraron tres leyes el 24 de julio de 1977, las n.º 616, 617 y 618. La primera de éstas no ha sufrido hasta hoy modificaciones sustanciales y sigue regulando las funciones y competencias de las regiones ordinarias.

Las regiones ordinarias son 15, y diferentes entre sí: desde la Lombardía, con 8,9 millones de habitantes y con un potencial industrial y agrícola que figura entre los más adelantados de Europa, hasta Molise, con 324.000 habitantes, de muy bajo desarrollo económico. Entre las regiones especiales, está, por ejemplo, el minúsculo Valle de Aosta (113.000 habitantes), aunque es una de las regiones con más elevado índice de renta per cápita en Italia.

Cuatro de las denominadas regiones de estatuto especial o diferenciadas fueron creadas en 1948. Cada una de ellas cuenta con una tradición histórica diversa. Sicilia y Cerdeña, marcadas por su insularidad, han abrigado un cierto sentimiento

de marginación en la población; las regiones del Valle de Aosta, Trentino Alto Adige y Friuli Venezia Giulia son fronterizas, y la última, con grupos minoritarios eslovenos.

Las regiones especiales se asemejan entre ellas en cuanto a competencias y atribuciones. Tienen un poder legislativo pleno (exclusivo o primario), un poder legislativo repartido (concurrente o secundario) y un poder legislativo integrador. Las especiales tienen, en relación con las ordinarias, mayor número de funcio-

autonómica, como es el caso de los sistemas alemán, austriaco y español, puesto que las funciones de competencia institucional y las funciones delegadas son sustancialmente equivalentes. La consecuencia de tal patrón organizativo es que el Estado conserva sus propios órganos y administraciones locales para las funciones que ha mantenido (militares, fiscales, del Tesoro, policía de seguridad, ferrocarriles, comunicaciones, etc.).

Por definición, la Región es un ente representativo del grupo cultural radicado en el territorio regional y dicho grupo tiene asegurada una esfera de autodeterminación en el ámbito de la colectividad general del Estado. Provincias y comunas representan a sus propios grupos; las elecciones provinciales y comunales no se celebran al mismo tiempo que las regionales, y así puede darse que partidos políticos diferentes gobiernen administraciones regionales, provinciales y comunales.

En cualquier caso, resulta evidente que actualmente todos los organismos o centros de convergencia de los intereses locales no gravitan ya sobre el Estado, sino sobre las regiones.

Los instrumentos jurídicos de las regiones son el poder legislativo y la dirección administrativa, que han adquirido, tras la Actualización del Ordenamiento Regional de 1977, una notable consistencia. Dichos medios han sido clasificados formalmente con la distinción entre una autonomía estatutaria, una autonomía legislativa, una autonomía administrativa y una autonomía financiera.

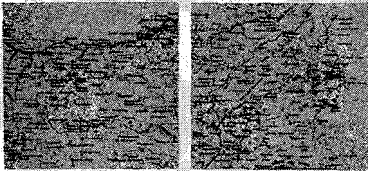
Los estatutos de las regiones ordinarias son resoluciones legales de la misma región, aprobadas por Ley del Estado, mientras que los de las especiales son leyes del Estado con carácter de leyes constitucionales. Sin embargo, los estatutos de las regiones ordinarias poseen un ámbito menor, por ser la Constitución la que regula su organización, poder legislativo y administrativo y sistemas de control. El proceso de debate y aprobación de los estatutos de las regiones ordinarias plantea en la práctica un gran número de problemas.

En cuanto a los límites internacionales, es evidente que las regiones no pueden adoptar normas que sean

FUNDACIÓN JUAN MARCH  
CURSOS UNIVERSITARIOS 1982/1983

## *El regionalismo italiano*

MASSIMO SEVERO GIANNINI



### ABRIL

Martes, 26  
EL SURGIMIENTO DE LAS REGIONES EN ITALIA.  
LAS REGIONES ESPECIALES Y LAS REGIONES ORDINARIAS

Jueves, 28  
LAS COMPETENCIAS Y LA FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES.  
a) LA NORMATIVA EN VIGOR

### MAYO

Martes, 3  
LAS COMPETENCIAS Y LA FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES.  
b) LOS PROBLEMAS DE SU APLICACIÓN PRÁCTICA

nes en materia de gobierno de la industria, minería, protección civil, crédito, bienes culturales, etc. Así un mayor ámbito de atribuciones legislativas y administrativas y una jerarquización de leyes regionales son los caracteres principales de las regiones especiales; hasta el punto de que puede afirmarse que, con el tiempo, éstas se han ido acercando, en sus competencias, a las ordinarias.

Las regiones italianas son entes con atribuciones propias, separadas de las atribuciones del Estado. De ahí que en este país no se plantee a las regiones el problema de la ejecución de leyes estatales por la vía

contrarias a las normas internacionales que obligan al Estado. Pero, de acuerdo con el Gobierno, pueden desarrollarse en el extranjero «actividades de promoción» en materias de su competencia: así, no sólo pueden participar en ferias y mercados internacionales, sino también ejercer actividades de ayuda a trabajadores de la región emigrados al extranjero, enviar comisiones de estudios fuera, etc.

Las limitaciones específicas de las leyes regionales vienen dadas por los límites territoriales, las materias, los principios de la legislación italiana, las grandes reformas y los intereses estatales o de otras regiones. El artículo 127 de la Constitución establece que si una ley regional entra en conflicto con los intereses nacionales o de otras regiones, el Gobierno la remite al Consejo Regional para su reexamen. Si es aprobada por ese Consejo, con la mayoría absoluta de sus miembros, en los quince días siguientes el Gobierno plantea el tema ante el Parlamento. En realidad son escasísimos los casos en los que se ha tenido que devolver una ley al Consejo Regional. En cuanto a la financiación, el artículo 119 de la Constitución establece la autonomía financiera de las regiones siguiendo las fórmulas y límites de las leyes del Estado, y determina que las regiones deben «coordinar» dicha autonomía financiera con la financiación del Estado y de las entidades locales menores.

---

## LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

---

La Ley de 1977/616 clasifica las funciones orgánicas asignadas a las regiones en cuatro grupos o sectores orgánicos: ordenamiento y organización, servicios sociales, desarrollo económico, y ordenación y utilización del territorio. a) *Ordenamiento y organización*: el artículo 130 de la Constitución confiere a las regiones ordinarias las funciones de control sobre comunas, provincias y otras entidades locales, antes bajo control de los prefectos y las Juntas Provinciales administrativas. De este modo, las regiones se han situado en el centro de una constelación de entes públicos subregionales.

El artículo 118 dispone que las re-

giones ejerzan «normalmente» sus propias funciones administrativas delegando en las instituciones locales o valiéndose de la administración de éstas últimas. Pero la organización de la colectividad regional sigue planteando hoy problemas que esperan una solución definitiva.

b) *Servicios sociales*: los establecidos en la Ley n.º 616 de 1977 como transferidos o delegados por el Estado son: policía local, asistencia sanitaria y hospitalaria, instrucción artesanal y profesional, educación, cultura... La región concentra actualmente los servicios de asistencia social, asignados en gran parte a las comunas (a excepción de los servicios militares que se reserva el Estado) y otros sectores.

En lo relativo a la asistencia sanitaria y hospitalaria, el Estado se reserva las funciones deliberativas, directivas y financieras, y corresponden a las regiones las funciones legislativas, de programación y de organización; y a las unidades sanitarias locales, las operativas (gestión de hospitales, ambulatorios y otras instituciones sanitarias).

En cuanto a la asistencia educativa, se transfieren a las regiones las obras universitarias y otros servicios sociales, como la formación artesanal y profesional. En el capítulo de «bienes culturales», se ha transferido a las regiones toda la gestión de museos y bibliotecas de los organismos locales, y en este campo la labor llevada a cabo por las regiones ha sido muy encomiable.

c) *Desarrollo económico*: las regiones poseen ya todas las funciones en materia de comercio regional; y han recibido todas las funciones administrativas que correspondían al Ministerio de Turismo. El Estado se reserva la supervisión del Ente Nacional de Turismo y las relaciones con el extranjero. Han sido transferidas a las regiones las funciones relativas al patrimonio marítimo, lacustre y fluvial, en los casos de utilización con fines turísticos y recreativos. Las artesanías constituyen otro sector en el que las regiones han legislado, mediante incentivos, ayudas financieras y protección de los productos. Se ha suprimido el ENAPI (Organismo Nacional de Artesanía), cuyo personal especializado ha sido absorbido por algunas regiones.

La agricultura es una de las principales áreas de competencia de las

regiones. Quedan para el Estado las funciones relativas a la protección nacional e internacional de productos agrícolas, relaciones internacionales y, sobre todo, comunitarias, gestión del fondo de solidaridad nacional frente a eventuales catástrofes y siniestros; y algunos organismos de investigación científica y experimentación agrícola. Todas las funciones restantes se han transferido a las regiones.

y d) *Gobierno del territorio*: este sector comprende el urbanismo, transportes regionales, obras públicas, navegación interior, caza y pesca, y protección del medio ambiente.

---

## PROBLEMAS PENDIENTES

---

Quedan, sin embargo, numerosos interrogantes y dudas sobre la determinación de funciones. Un ejemplo clave es el de la agricultura. Como «materia» es de total competencia regional, según establece el artículo 117 de la Constitución; pero analizada por funciones, no puede olvidarse que las relaciones con la CEE corresponden al Estado y es a éste al que compete la protección de los productos agrícolas.

¿Qué sucede entonces cuando estamos ante funciones que son subjetivamente independientes, pero objetivamente coligadas? Una de las soluciones posibles a este problema la ha dado la Ley 616: las concordancias entre esas funciones ligadas entre sí se gestionan mediante actividades de los propios organismos co-interesados. Otra solución es la organizativa: constituir órganos colegiados en los que estén representados el Estado y las regiones, así como las comunas y las provincias. Están, por ejemplo, el Consejo Nacional de Bienes Culturales, el Comité de Edificación Residencial, el Consejo Sanitario Nacional, etc.; pero los resultados de esta solución administrativa no han sido demasiado brillantes, aunque se hayan mostrado válidos para sectores concretos y limitados.

El hecho es que se ha abierto paso la idea de crear un órgano central coordinador, para atender funciones que sólo ocasionalmente se interrelacionan: una Conferencia permanente de Administradores Regionales, próxima a la Presidencia del Consejo de Ministros, y que actuaría de modo informal.

En cuanto a la programación, todas las regiones insertaron en sus estatutos, en 1971, normas que contemplan la programación económica. Desde entonces han sido innumerables las reuniones y sesiones de estudio en torno al tema de las regiones y la programación. Aquí se debaten dos tesis contrapuestas, desde la década del 60: para unos, aunque la Constitución no incluye la programación entre las atribuciones o competencias regionales, es conveniente que las regiones participen en el proceso de programación. Otros sostienen que, una vez adoptado el programa económico nacional, las regiones pueden redactar su propio programa regional «de desarrollo», que ponga en práctica el programa nacional, con un control por parte del Estado. Se ha llegado así a tener hoy una pluralidad de programas estatales yuxtapuestos.

Existen también los problemas de controles. Hay dos tipos de controles: control sobre las leyes, que compete al Comisario de Gobierno; y control sobre las disposiciones administrativas, que corresponde a una Comisión regional de control, presidida por el Comisario del Gobierno o por un funcionario público designado por aquél, un Magistrado del Tribunal de Cuentas, tres funcionarios del Registro Civil de la Administración del Estado, expertos en materia administrativa... Ambos tipos de control son muy tradicionales y su aplicación práctica no parece haber servido de mucho.

Estamos ya en la tercera Legislatura Regional y han transcurrido cinco años desde la Actualización del Ordenamiento Regional. Parece lógico tratar de hacer un balance sobre lo que representan las regiones en la vida civil de Italia. Algunos esperaban que iban a traer una renovación total del país, y no pueden ocultar su desilusión; los que por el contrario pensaban que poco iba a cambiar, admiten hoy que se equivocaron. En realidad, resulta difícil establecer un balance. Empecemos por reconocer que la actualización del ordenamiento regional no se ha cumplido totalmente; ha alcanzado una cierta estabilidad en cuanto al perfil del marco de competencias, pero sigue faltando esa estabilidad en el aspecto organizativo y, sobre todo, funcional.