

A participación das rexións italianas na formación das decisións comunitarias

Área de Dereito Administrativo,
Universidade de Santiago de
Compostela

María Antonia Arias Martínez

1. As rexións italianas e as relacións internacionais

1.1. Recoñecemento do feito rexional na Constitución italiana de 1947

A Constitución italiana de 1947 ¹ prevé o establecemento dun Estado rexional². O principio da autonomía rexional³ consagrado na Carta Constitucional desenvolveuse en dúas etapas. Nunha primeira, de 1946 a 1948, creáronse as cinco rexións de Estatuto especial⁴ (Sicilia, Sardeña, Val de Aosta, Trentino-Alto Adige⁵ en 1946-1948, e en 1963 Friuli-Venecia Julia), e nun momento posterior, concretamente en 1971⁶, aprobáronse os estatutos das quince rexións ordinarias⁷. A diferenza básica entre unhas e outras xace no nivel de competencias⁸. Mentres as do Estatuto especial teñen competencias exclusivas⁹, concorrentes e de execución, as de Estatuto ordinario posúen unicamente competencias concorrentes e executorias. As rexións poden acu-

dir á Corte Constitucional cando estimen que unha lei de Estado invadiu a súa propia esfera de atribucións¹⁰.

A Constitución italiana no seu artigo 117 elabora a lista de materias de competencia lexislativa rexional, non aparecendo relacionadas no texto constitucional as competencias estatais. Sen embargo, a Comisión Parlamentaria para as Reformas Institucionais elaborou un proxecto articulado de revisión da Constitución, presentado o 11 de xaneiro de 1994, no que, co gallo de reforza-lo ámbito de autonomía das rexións, se prevé a extensión das súas competencias lexislativas. Este proxecto tenta cambia-lo actual repartimento de competencias mediante a enumeración taxativa no texto constitucional das competencias lexislativas estatais devindo ás rexións titulares da competencia xeral¹¹.

O Estado rexional italiano considérase, desde o punto de vista constitucional, completamente formado desde o momento no que tivo lugar o segundo traspaso de funcións ás rexións de Estatuto común¹².

1.2. A competencia das rexións en materia de relacións internacionais

Introducirémonos na análise deste tema co exame daqueles artigos da Constitución de 1947 que se ocupan das relacións internacionais. O texto constitucional establece no seu artigo 10 que a orde xurídica italiana se axustara ás normas de dereito internacional xeralmente recoñecidas. No seu artigo 11 dispón que Italia repudia a guerra como instrumento de ataque á liberdade dos outros pobos e, como medio de solución das controversias internacionais, accede, en condicións de igualdade cos outros estados, ás limitacións de soberanía necesarias para un ordenamento que asegure a paz e a xustiza entre as nacións, e promoverá e favorecerá as organizacións internacionais encamiñadas cara a este fin.

Á vista do establecido neste proxecto non é difícil adiviñar que o constituínte italiano reserva as relacións internacionais á competencia exclusiva do poder central. Estes artigos ignoran a estrutura descentralizada do Estado italiano, descoñecendo, en consecuencia, a posibilidade de participación dos entes rexionais na definición do poder exterior do Estado.

Esta regulación internacional ofrece –cito textualmente ó Prof. Soriano¹³–:

“Un concepto de las relaciones internacionales anclado en los moldes clásicos, esto es, que la soberanía pertenece al Estado y que las relaciones internacionales son un atributo de la misma,

por lo que correspondería al Estado tal materia al ser el único sujeto de las relaciones internacionales y único responsable ante este Derecho”.

Sen embargo, debemos ter en conta que o propio texto constitucional, alén de dispo-la unidade e a indivisibilidade da República no seu artigo 5, consagra neste mesmo precepto o principio autonómico, que debe verse reflectido dalgún xeito na proxección exterior do Estado.

Algúns das rexións dotadas de autonomía especial prevén no seus estatutos a participación en convenios internacionais, ben porque interesen ó tráfico fronteirizo no caso do Estatuto de Friuli-Venecia Julia (art. 47), ou ben porque afecten ós produtos típicos rexionais, suposto previsto no Estatuto da Sardeña (art. 52). Polo que respecta ós acordos comerciais e sempre que estea en xogo un interese rexional específico, estas rexións poden participar na súa elaboración a través da consulta e incorporación de representantes da rexión nos procedementos de elaboración dos devanditos convenios.

A norma coa que se pecha o proceso de transferencias de competencias estatais ás rexións ordinarias, o Decreto do presidente da República do 24 de xullo de 1977, dispón no seu artigo 4 que o Estado é o único competente para desenvolver as relacións internacionais e as relacións coa Comunidade Europea. Ó mesmo tempo este mesmo precepto establece que as rexións non poden desenvolver no exterior máis actividades cás promocionais, sobre materias da súa competencia, e previo acordo co Goberno.

A ríxida esixencia do acordo previo foi suavizada polo propio Goberno a través de circulares que exclúan deste requirimento aquelas iniciativas das rexións que tivesen finalidades de estudo, información ou contacto coas comunidades italianas no estranxeiro, coa condición de que sexan notificadas á Presidencia do Consello de Ministros¹⁴.

A Corte Constitucional, nos seus primeiros pronunciamentos sobre este tema, sostiña rotundamente a imposibilidade da participación rexional na actividade exterior do Estado, xa que a materia de relacións internacionais caía dentro da competencia exclusiva do Estado e, como tal, era monopolizada por este¹⁵.

Con posterioridade, con base en estudos desenvolvidos pola doutrina, a xurisprudencia constitucional¹⁶ fará unha distinción entre as relacións internacionais e as denominadas “actividades de mero alcance internacional”, distinguíndoas á súa vez das actividades de tipo promocional previstas no artigo 4 do Decreto do presidente da República 616, de 1977¹⁷.

Esta xurisprudencia recollerase posteriormente polo Goberno no Decreto do presidente da República do 31 de marzo de 1994(18). Neste Decreto establécense as diferentes clases de relacións internacionais: (i) relacións internacionais en sentido estricto, (ii) as actividades de promoción, e (iii) as actividades de simple alcance internacional. As accións de carácter externo englobadas en calquera dos dous últimos supostos poden ser levadas a cabo polas rexións. Se desenvolven actividades de promoción, deberán formalizar previamente un acordo co Goberno e, no caso das actividades de simple alcance internacional, cómpre unha comunicación ó Goberno por parte das rexións.

A conclusión á que cabe chegar tras esta rápida panorámica que acabamos de ofrecer sobre a participación das rexións italianas nas relacións internacionais é que, sen chegaren ó grao de subxectividade internacional recoñecido ós outros entes subestatais europeos como os *länder* alemáns¹⁹, os austríacos²⁰, os cantóns suízos²¹ ou as comunidades belgas²², os entes rexionais italianos empezan a deixarse sentir no plano internacional. Tanto a xurisprudencia como o lexislador adoptan unha actitude favorable á participación destas colectividades nas relacións exteriores. Esta postura do Goberno italiano adecúase mellor ás esixencias dun Estado de estrutura complexa. A actitude contraria suporía nega-lo carácter plural deste Estado rexional sancionado pola Constitución italiana de 1948.

2. A participación das rexións nos asuntos comunitarios

A referencia previa á materia relacións internacionais débese ó feito de que as relacións coa Comunidade inclúense, nun principio, dentro da materia relacións internacionais, e, polo tanto, quedan sometidas como esta última ó poder exterior do Estado.

Sen embargo, co tempo, as relacións comunitarias en conexión co proceso de integración europea fóronse especificando respecto das relacións internacionais propiamente ditas.

A participación rexional nos asuntos comunitarios ten o seu fundamento no propio texto constitucional, que se decantou polo establecemento dun Estado composto. A rexionalización da República italiana non só produce efectos cara dentro, senón que tamén debe manifestarse na proxección do Estado cara ó exterior, e, máis concretamente, nas relacións coa Comunidade Europea.

Semella que o atraso do nacemento dos entes rexionais como consecuencia dos distintos eventos que foron acontecendo

ata que en 1971 finalizara por fin o proceso de rexionalización iniciado en 1947, influíu na atribución exclusiva ó Estado das relacións coa Comunidade²³. Coa adhesión de Italia á Comunidade Europea moitas materias de competencia rexional foron cedidas á mesma.

Non embargantes, a pesar destes datos, atopámonos co feito de que a Constitución italiana non prevé de xeito expreso a intervención dos devanditos entes nos asuntos comunitarios, máis concretamente na formación das decisións comunitarias. Os propios tratados comunitarios, ata incluso o Tratado da Unión Europea, descoñecían totalmente o feito rexional sen se preocupar do papel que os entes subestatais deberían desempeñar tanto na formación das decisións comunitarias coma na execución das mesmas. En consecuencia, todo o protagonismo nos asuntos comunitarios foi acaparado polos estados.

Por todo isto podemos afirmar, sen temor a nos trabucar, que a adhesión á Comunidade resultou ser máis custosa para os entes subestatais que para os estados. Como consecuencia da adhesión, as rexións sufriron un recorte dunha boa parte da súa autonomía política, en contra das previsións do constituínte italiano.

Con absoluto respecto ós criterios de distribución de competencias Estado-rexións establecidos no texto constitucional, debemos busca-las vías pertinentes para a participación das rexións tanto na fase ascendente, ou de formación de decisións comunitarias, coma na descendente ou de execución das mesmas.

O tema que agora nos ocupa, isto é, a participación das rexións na formación das decisións comunitarias, pode ter lugar tanto na fase interna de preparación da posición que o Estado defenderá ante o Consello de Ministros da Unión (participación indirecta ou mediata²⁴) coma mediante o establecemento de contactos directos das rexións coas institucións comunitarias (participación directa).

2.1. A participación indirecta das rexións na formación das decisións comunitarias

Neste traballo centrarémonos na fase ascendente da participación rexional nos asuntos comunitarios. Isto supón analizarmos exclusivamente cal é o papel que desempeñan os entes rexionais na formación das decisións comunitarias.

Xa comprobamos, en alíneas precedentes, que o texto constitucional non se pronuncia de xeito expreso sobre a posibilidade de intervención dos entes rexionais nos asuntos comunitarios. Nembargantes, entendiamos que a lóxica do sistema establecido

pola propia Constitución impuña a participación das rexións italianas nos asuntos comunitarios.

Esta mesma lóxica deberá ser aplicada á hora de sinalármolas razóns que fundamentan a colaboración rexional na formación da posición italiana que o Estado defenderá en Bruxelas no seo do Consello de Ministros da Unión. Deste xeito, esta participación atopa xustificación (i) no carácter de Estado plural e de estrutura descentralizada que a Constitución lle outorgou á República italiana²⁵; (ii) no feito de que algúns estatutos de autonomía, o sardo e o de Friuli-Venecia Julia, establezan o dereito destas rexións a participaren na elaboración dos convenios de carácter comercial que o Goberno vaia establecer con terceiros estados e afecten a intereses específicos dos devanditos entes subestatais²⁶; (iii), con Andreu i Fornás, no feito de a participación das rexións nesta fase interna de formación da posición nacional está favorecida precisamente porque o Estado é o único responsable a nivel internacional. En efecto,

“esta se revela como un útil remedio para evitar el incumplimiento regional de las obligaciones asumidas por el Estado y obligaría a las Regiones a considerar estas últimas como impuestas por el Estado, al haber participado en su asunción”²⁷;

(iv) en que os tratados se amosan indiferentes ante os órganos que deben intervir na formación interna da posición estatal, sen impoñeren a presenza ou ausencia dos entes rexionais. Poderíase afirmar que tralo Tratado da Unión Europea, a Comunidade semella favorable a que as decisións sexan adoptadas o máis preto posible dos cidadáns²⁸. Isto acadarase con mellores resultados se se ten en conta o nivel rexional á hora de forma-la posición do Estado; e (v) polo feito de que o dobre déficit democrático²⁹ que leva consigo a integración europea podería verse paliado en grande medida coa participación rexional na formación das decisións comunitarias.

A continuación analizaremos cáles foron os mecanismos previstos polo dereito italiano co gallo de darlles entrada ás rexións na fase interna de preparación das decisións comunitarias. Distinguiremos entre aqueles que permiten a participación rexional en sede executiva e as posibilidades que acadaron estes entes de intervir en sede parlamentaria.

2.1.1. *A participación en sede executiva*

a) Relacións bilaterais Estado-rexións

A Lei nº 183, do 16 de abril de 1978³⁰, sobre a coordinación das políticas referentes á pertenza de Italia á Comunidade e adaptación do ordenamento interno ós actos comunitarios, dispón

no seu artigo 9 que os proxectos de regulamentos de recomendacións e de directivas deberán remitirse ás cámaras, ás rexións e ás provincias autónomas, polo presidente do Consello de Ministros ou polo ministro encargado dos asuntos comunitarios. Ademais, as rexións poderán enviarlle ó Goberno observacións.

Consonte co disposto no artigo 10 da devandita norma, o presidente do Consello de Ministros ou o ministro encargado de asuntos comunitarios deberá enviarlles ás rexións as recomendacións ou directivas aprobadas na Comunidade cando estas normas afecten ás súas competencias.

Isto significa que non só obterán información sobre os proxectos de actos comunitarios con anterioridade á súa aprobación no seo do Consello da Unión, senón que poderán formular as observacións que estimen axeitadas, influíndo deste xeito na negociación interna da postura que Italia defenderá en Bruxelas.

Non embargantes, só en contadas ocasións as rexións puideron manifesta-las súas opinións sobre os proxectos normativos comunitarios. Agostini³¹ explícanos cáles foron as razóns do escaso éxito da vía aberta por esta norma: (i) As observacións que as rexións poden enviarlle ó Goberno carecen de relevancia xurídica ou política. Esta autora sostén que as observacións serán decisivas cando sexan "filtradas a través de un organismo interregional³² capaz de mediar los eventuales contrastes y de conferir a las mismas observaciones la autoridad de posiciones comunes a todas las regiones". E (ii) as rexións non saben cál é o estadio no que se atopa un proxecto a nivel comunitario, ata o punto de que, en moitas ocasións, a proposta comunitaria xa está nunha fase moi desenvolvida.

En conclusión, para que estas disposicións fosen operativas, as rexións deberían, en primeiro lugar, ter coñecemento dos proxectos comunitarios nas diversas fases que atravesan ata se converteren en actos definitivos. E, en segundo lugar, sería necesario que o Goberno tivese en conta as observacións enviadas polas rexións fundamentalmente cando afectan ás súas competencias ou a materias do seu específico interese.

b) A participación a través dos departamentos ministeriais

En virtude do artigo 1 da devandita Lei do 16 de abril de 1978, creouse o Departamento para a Coordinación da Política Comunitaria. Esta podería ser outra vía para a participación rexional nos asuntos comunitarios, que levara á creación dun órgano de representación rexional adscrito a este ministerio e en conexión permanente con el. Incluso se podería prever que fose a propia Conferencia de Presidentes a que mantivese contac-

tos non esporádicos, senón con carácter regular, co fin de defende-los intereses rexionais nas negociacións internas sobre os asuntos comunitarios que afecten ós devanditos entes.

Recentemente, a Lei nº 491, do 4 de decembro de 1993³³, que instaura o Ministerio de Recursos Agrícolas, prevé no seu artigo 7, parágrafo 6, a instalación dun Comité Permanente das Políticas Agroalimentarias e Forestais no ámbito da Conferencia Estado-rexións. A creación deste Comité supón a apertura de novas esperanzas para a colaboración das rexións nos asuntos comunitarios. Como afirma Agostini³⁴, esta "puede llegar a ser la sede donde las Regiones establezcan junto al Estado de modo continuo objetivos en las negociaciones comunitarias en materia agrícola".

Se este Comité resultase operativo, podería servir de base cara á creación futura de mecanismos semellantes para o tratamento interno de todas aquelas materias do interese específico das rexións sobre as que a Comunidade dicte normas.

c) A Conferencia Permanente para as relacións entre o Estado e as provincias autónomas

A participación rexional nos temas comunitarios quíxose solventar mediante a creación dunha estrutura orgánica que permitise o mantemento de contactos continuos entre o Estado e as rexións. Queríasele poñer fin ó sistema sectorial³⁵ de colaboración Estado-rexións, utilizado ata ese momento. Con este fin, irían acontecendo toda unha morea de proxectos³⁶, ata que o 12 de outubro de 1983, en virtude dun decreto do presidente do Consello de Ministros, se crea a Conferencia Estado-rexións, que se constituirá definitivamente, en virtude do artigo 12 da Lei do 23 de agosto de 1988 nº 400³⁷, na Conferencia Permanente para as Relacións entre o Estado, as Rexións e as Provincias Autónomas. Esta Conferencia sitúase na sede da Presidencia do Consello de Ministros como órgano de contacto permanente entre o Estado e as rexións.

Polo que atinxe á súa composición, prevese que ás súas reunións asistan, alén do presidente do Consello de Ministros e do ministro para Asuntos Rexionais, os presidentes de tódalas rexións, tanto as ordinarias coma as de Estatuto especial, e os das provincias autónomas. Ademais, cando o presidente do Consello o estime axeitado, por razón da materia, poderá chamar á mesma ós ministros competentes e a representantes das administracións públicas do Estado³⁸.

A función desta Conferencia é a de información, consulta e contacto, en relación coas grandes liñas da política nacional sus-

ceptibles de incidiren nas materias de competencia rexional, excluídas as orientacións xerais relativas á política exterior, á defensa e seguridade nacional, e á xustiza³⁹. Mentres que as liñas xerais sobre a acción exterior se reservan con carácter exclusivo para o Estado, prevese, pola contra, que "a Conferencia sexa consultada nas liñas xerais⁴⁰ sobre a elaboración e execución dos actos comunitarios que incidan sobre as competencias rexionais" (artigo 12, parágrafo 5, letra b) [a traducción é miña].

Estas competencias da Conferencia veranse reforzadas e ampliadas en virtude da Lei do 9 de marzo de 1989, n^o 86⁴¹, tamén chamada Lei La Pergola por referencia ó profesor no que ten a súa orixe a devandita norma⁴². Esta prevé no seu artigo 10 o deber da Conferencia de expresar opinións sobre as directrices xerais relativas á elaboración e actuación dos actos comunitarios que afectan ás competencias rexionais, do mesmo xeito que sobre os criterios e as modalidades para conformalo exercicio das funcións rexionais á observancia e o cumprimento das obrigas derivadas de actos comunitarios ou de pronunciamentos do Tribunal de Xustiza.

Coa doutrina⁴³ subliñámo-lo feito de que por primeira vez o lexislador italiano diferencia entre política exterior e política comunitaria, no ámbito da formación da vontade nacional. Isto supón non poder botar man da socorrida fórmula da competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais, para impedi-la participación das rexións nos asuntos comunitarios que afecten a materias da súa competencia.

No artigo 10 da devandita Lei 86/1989 prevese que o Presidente do Consello, a pedimento do ministro para a Coordinación das Políticas Comunitarias, convoque, alomenos cada seis meses, unha sesión especial da Conferencia para trata-los aspectos das políticas comunitarias de interese rexional ou provincial. Os informes desta Conferencia teñen como finalidade influír en nas decisións do Consello de Ministros.

A Conferencia foi deseñada cun carácter fundamentalmente político, polo que os seus dictames non teñen carácter vinculante para o Goberno. O éxito deste mecanismo de colaboración Estado-rexións depende, segundo CHITI⁴⁴, de "la voluntad real de las Regiones en utilizar una sede que permite un debate al más alto nivel con el Estado y las demás Regiones". Sen embargo, ó non seren vinculantes as opinións das rexións, este organismo non é moi operativo, xa que o feito de que os seus informes teñan efecto ou non no momento de elaborar a nivel estatal a posición que Italia defenderá en Bruxelas, dependerá unicamente da boa vontade do Goberno.

Agostini⁴⁵ infórmanos de que esta canle de participación rexional non tivo moito éxito, xa que ata este momento as súas sesións comunitarias estiveron dedicadas unicamente a cuestións referidas á actuación interna das políticas comunitarias, como a elaboración dos proxectos integrados mediterráneos, ou a utilización do Fondo Social Europeo, interesándose a penas na designación dos membros do Comité das Rexións previsto polo Tratado de Maastricht.

2.1.2. *Participación en sede parlamentaria: o Senado*

En Italia, á diferenza doutros países europeos como, por exemplo, Alemaña⁴⁶, non é posible dirixi-la participación rexional nos asuntos comunitarios pola vía parlamentaria⁴⁷.

En efecto, o Senado italiano, como o español, non constitúe unha auténtica cámara de representación territorial, o que supón, afirma Giannini⁴⁸, que "hasta que esto ocurra -y tal hipótesis es lejana-, las regiones son Entes de relevancia constitucional, pero no participan en los procesos de toma de decisiones constitucionales".

En Italia, a previsión constitucional para a elección do Senado sobre unha base rexional foi deseñada polo lexislador nos meros termos dun sistema electoral que se adapte ás circunscricións rexionais, sen que para tal efecto lle fose asignada función ningunha ó ente rexional. Isto leva a Pizzo Russo⁴⁹ a afirmar que "el vínculo que media entre cada senador y la región en la que viene elegido no es distintivo al que liga a cualquier miembro del Parlamento a su colegio respectivo, y ni siquiera tiene aquél el deber de ser originario de la región en cuestión o de residir en ella".

Co gallo de asegura-la participación rexional na formación das decisións comunitarias, e contribuíndo deste xeito a reforzalo ámbito de autonomía que a Constitución lle outorgou ós entes rexionais, o Senado deberá transformarse nunha Cámara das Rexións, seguindo o modelo do *Bundesrat* alemán. As vantaxes que esta transformación comportaría desde un punto de vista comunitario serían, segundo Agostini⁵⁰, as seguintes: (i) Chamar o Senado ou Cámara das Rexións, xunto á Cámara dos Deputados, para da-lo seu consentimento a calquera modificación dos tratados comunitarios. Deste xeito, non hai dúbida de que quedaría asegurada a participación das rexións no momento de se producir unha nova cesión de soberanía; (ii) A devandita Cámara podería desenvolver algunhas das funcións que na actualidade lle están atribuídas á competencia do Parlamento nacional; (iii) Levaría ó Goberno a concertar acordos coas rexións co ga-

llo de regular a nivel interno a participación rexional na formación das decisións comunitarias; (iv) Permitiría a participación directa das rexións na formación das decisións comunitarias. Isto é, as rexións conseguirían estar representadas nas negociacións que afectasen a materias da súa competencia, manifestando de xeito unitario a vontade nacional.

Non embargantes, semella que, polo de agora, esta vía de participación non poderá ser utilizada polas rexións, xa que a Comisión Parlamentaria para as Reformas Institucionais, que presentou en xaneiro de 1994 un proxecto articulado de revisión da Constitución, non prevé ningunha solución satisfactoria á participación rexional no Parlamento nacional.

2.2. A participación directa

2.2.1. *Contactos rexionais coas institucións comunitarias*

No que atinxe á participación directa dos entes rexionais na formación das decisións comunitarias, pódese afirmar que nos últimos anos se suavizou “la práctica absolutamente centralista”⁵¹ consagrada polo lexislador italiano no tempo que agora nos ocupa.

En efecto, as primeiras normas⁵² que facían referencia á competencia rexional para desenvolver contactos de alcance comunitario prevían que, no caso de que as rexións tivesen un interese particular en manteren contactos ou adquiriren calquera tipo de información dos órganos comunitarios, deberían solicitarlo previo acordo do Goberno ou dos ministros competentes.

Esta intransixencia estatal na toma de contactos directos entre as rexións e a Comunidade Europea non lles impediu a aquelas abrir algunhas canles que lles permitisen relacionarse de xeito directo cos órganos comunitarios. Isto lévanos a concluír con Muñoz Machado que esta experiencia demostra que:

“la negativa formal a la participación ha servido para que la imaginación italiana idee muy variadas fórmulas de aproximación a la Comunidad que, naturalmente, son mucho más perturbadoras para los intereses unitarios italianos que las soluciones más generosas y claras establecidas en Alemania”⁵³.

O lexislador, recoñecendo por fin as diferencias esenciais existentes entre as relacións internacionais e as relacións coas institucións comunitarias, dispón no artigo 60 da Lei comunitaria para 1993 (Lei 146 de 1994⁵⁴) que non se aplique máis a estas últimas o establecido no artigo 4 do Real decreto 616, de 1977, para as relacións co estranxeiro.

Posteriormente, o Decreto do presidente da República, do 31

de marzo de 1994, que deixa sen aplicación o Decreto do presidente do Consello de Ministros de 1980, dispón que as rexións poderán manter relacións coas oficinas, os órganos e as institucións comunitarias sen a necesidade do acordo previo do Goberno nin de comunicación previa.

Ámbalas normas supoñen, sen lugar a dúbidas, un avance significativo na regulación das relacións das rexións coa Comunidade Europea. Nós entendemos que, aínda que estas normas foron pensadas para aumenta-la participación rexional na fase descendente da actuación comunitaria, indubidablemente, ó mesmo tempo, lles abriron ás rexións canles que posibilitan a súa actuación directa na fase ascendente. De feito, as rexións poderán emprega-las posibilidades ofrecidas polo Decreto de 1994 para trataren de exercer presión e influencia nos organismos da Unión cos que entablen contacto e que dalgún xeito participen no proceso comunitario de adopción de decisións.

Esta participación na fase ascendente verase igualmente favorecida coa introducción na representación permanente italiana⁵⁵ dun funcionario nomeado pola Conferencia de Presidentes das Rexións. Este asume funcións de representación das rexións, polo de agora limitadas ó sector agrícola, o que lles permitirá ás rexións actuar rapidamente no ámbito do Comité Permanente das Políticas Agro-alimentarias e Forestais.

Aínda que é cedo para facermos unha avaliación dos resultados que as rexións acadarán en aplicación deste novo regulamento, podemos prever que estas disposicións lles posibilitarán ás rexións establecer contactos máis intensos cos órganos comunitarios. Isto permitiralles adquirir información directa sobre tódolos asuntos comunitarios que afecten ós seus intereses, e actuar en consecuencia, tanto nas súas relacións internas cos órganos estatais como nos seus contactos directos cos órganos comunitarios que dalgún xeito interveñan na formación dos actos normativos comunitarios.

2.2.2. O Comité das Rexións

O Tratado da Unión Europea destaca a dimensión rexional da Comunidade mediante a creación do Comité das Rexións (art. 198 A). O carácter deste órgano non é estrictamente rexional, senón que nel caben representantes tanto das rexións autónomas, onde as haxa, coma dos entes locais.

Este Comité é un órgano de carácter exclusivamente consultivo. Deberá ser consultado nos supostos en que se prevexa no Tratado da Comunidade Europea, e pode, ademais, emitir ditames de oficio cando o considere axeitado.

Os seus membros son designados polo Consello por proposta dos estados membros, por un período de catro anos, e non están vinculados por mandato imperativo.

A designación dos membros rexionais italianos integrantes do devandito Comité foi realizada polo Goberno. A diferenza dos *länder* alemáns, as comunidades belgas e as comunidades autónomas españolas, as rexións italianas non conseguiron un representante por cada un dos vinte entes rexionais nos que se divide o Estado italiano. En efecto, os 24 escanos dos que dispuña foron repartidos do seguinte xeito: 12 para as rexións, 5 para as provincias e 7 para os concellos. Os outros países de estrutura complexa da Comunidade aseguraron un escano dos que lles foron atribuídos para cadanseu ente subestatal de maior autonomía, e deixaron os escanos sobranceiros para os entes locais.

Polo de agora, como consecuencia da curta vida deste órgano, é cedo para elaborarmos un xuízo sobre cal será o protagonismo do Comité das Rexións na adopción das decisións comunitarias. Noutras palabras, aínda non se coñece en qué medida as institucións da Unión terán en conta os seus dictames. Nembargantes, é de desexar que os entes rexionais aproveiten esta oportunidade para coñeceren as propostas legislativas da Comisión coa antelación suficiente para influíren tanto na postura que adopten os órganos comunitarios ante a mesma coma nas negociacións internas cos órganos centrais para que defendan a posición que máis beneficie os seus intereses.

3. Conclusión

Neste momento, non podemos menos que concluír con Agostini que, desde o punto de vista da participación das rexións no proceso comunitario de adopción de decisións, as rexións italianas atópanse "en una posición máis parecida a la de los países europeos de estructura unitaria o descentralizada, como la del Reino Unido y de Francia (...) que a la de los países de estructura federal o regional (...) a cuyo grupo Italia pertenece en razón del diseño autonomista contenido en la Constitución"⁵⁶.


En verdade, as rexións italianas aínda non articularon a nivel interno os instrumentos de colaboración axeitados que lles permitan participar na elaboración da lexislación estatal, fundamentalmente naquelas materias que afecten ás súas competencias. Non existe un elemento de cooperación horizontal eficaz que posibilite que os representantes rexionais elaboren unha posición común nos asuntos de interese rexional para defendelos ante o Estado. E xa comprobamos que, no que atinxe ó mecanismo de

cooperación vertical, a Conferencia Permanente para as Relación entre o Estado, as Rexións e as Provincias Autónomas carece na actualidade de operatividade. Todo isto desemboca na ausencia de solucións que freen o desequilibrio producido na articulación de competencias internas como consecuencia da adhesión de Italia á Comunidade. É obvia, pois, a necesidade de desenvolver canles de cooperación axeitadas entre o Estado e as rexións, co gallo de posibilita-la intervención rexional nos asuntos comunitarios, tanto desde o punto de vista da participación indirecta coma desde o da directa ou inmediata.

Referido a esta última, é dicir, á participación rexional directa nos asuntos comunitarios, cómpre apuntar que, aínda que se abriron novas posibilidades a raíz do Tratado da Unión Europea, podemos afirmar que o ordenamento italiano non aproveitou, nin de xeito parcial, as oportunidades que lle brindaba o dereito comunitario para mellora-la posición das rexións na defensa directa das súas posicións en Bruxelas. Ata o momento, unicamente o ordenamento interno alemán e mailo belga se fixeron eco da posibilidade aberta polo artigo 146 do Tratado de Maastricht. En Alemaña, o artigo 23, parágrafo 6, da lei fundamental establece que, cando se trate de asuntos da competencia legislativa exclusiva dos *länder*, a representación dos intereses da República Federal Alemana no Consello da Unión lles será conferida a un ministro rexional designado polo Consello Federal. A defensa destas competencias levarase a termo coa participación e aprobación do Goberno federal. En Bélxica, o Acordo de cooperación do 8 de marzo de 1994, relativo á representación do reino de Bélxica dentro do Consello de Ministros, reparte o poder de representación do Estado no Consello da Unión entre o Goberno federal, os gobernos rexionais e comunitarios, tendo en conta a distribución de competencias entre as tres instancias de poder.

No que atinxe á outra canle de participación rexional directa arbitrada polo Tratado da Unión Europea, isto é, a prevista no artigo 198 A, o Comité das Rexións, Italia só contará aí con doce representantes rexionais, aínda que o número de rexións é vinte. Unha vez máis, o Estado italiano afástase dos países comunitarios con estrutura semellante á súa, os cales distribuíron o número de membros que o Tratado lles atribúe, dándolle prioridade á representación de todos e cada un dos entes subestatais dotados dun maior grao de autonomía.

Todas estas deficiencias da participación rexional nos asuntos comunitarios deben superarse desde o propio Estado italiano. Esta é unha cuestión á que cómpre imprimir grandes doses

de vontade política favorable á intervención dos entes rexionais nos asuntos comunitarios que lles afecten directamente. Esta participación rexional na fase ascendente da política comunitaria favorecerá non só ás rexións, pois os actos comunitarios adoptaranse coñecendo de antemán as posicións que lles son máis proveitosas ás comunidades. O Estado beneficiarase tamén, posto que a participación das rexións na formación das decisións comunitarias contribuirá a unha máis eficaz execución do dereito comunitario, evitando deste xeito o nacemento da responsabilidade internacional daquel. En conclusión, mellorarase, por razóns obvias, o funcionamento da Comunidade no seu conxunto. 

Notas

¹ A Constitución italiana apróbase o 22 de decembro de 1947, e entra en vigor o 1 de xaneiro de 1948.

² Polo que atinxe ó sistema rexional italiano, pódense ver, entre outros, J. C. ESCARRAS, "L'Italie un État régional?", *L'Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, dirixido por A. BIDÉGARAY, Económica, París, 1994, pp. 85-112, M. S. GIANNINI, *Las Regiones en Italia*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1984, pp. 19-24, ou A. MASTROPAOLO, "La question Régionale en Italie", *L'Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, *op. cit.*, pp. 37-47.

³ Artigos 5, 114 e 115 da Constitución italiana de 1948.

⁴ Os estatutos destas rexións son leis do Estado con rango de leis constitucionais, segundo o establecido no artigo 116 da Constitución.

⁵ Esta rexión está composta por tres organizacións: a rexión e as dúas provincias autónomas de Trento e Bolzano.

⁶ GIANNINI, M. S., *Las Regiones en Italia*, *op. cit.*, pp. 24-28, describe o proceso de constitución das rexións ordinarias. Os consellos rexionais deberían ser elixidos no prazo dun ano a partir da entrada en vigor da Constitución. Sen embargo, as eleccións non tiveron lugar ata 1970, de tal xeito que os estatutos das rexións se aprobaron en 1971.

⁷ As rexións de Estatuto ordinario son: Piamonte, Lombardía, Véneto, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Marcas, Umbria, Lazio, Abruzos, Molise, Campania, Basilicata, Apulia e Calabria. O artigo 123 da Constitución atribúelles ás rexións potestade estatutaria. Os estatutos das rexións ordinarias son actos das propias rexións aprobados mediante lei do Estado.

⁸ Tocante ó sistema de distribución de competencias en Italia, véxase o artigo de G. ROLLA "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Regiones en Italia: aspectos de su evolución", en *Revista Vasca de Administración Pública* n^o 36, 1993, pp. 207-219.

⁹ Estas competencias están sometidas, de conformidade co artigo 117 da Constitución, ós límites dos principios fundamentais establecidos nas leis do Estado, ós intereses nacionais e ós das outras rexións.

¹⁰ Artigo 134 da Constitución italiana, desenvolvido pola Lei do 11 de marzo de 1953, n^o 87, *Gazzetta Ufficiale* –máis adiante G.U.– 14 de marzo de 1953, n^o 62, sobre a Constitución e sobre o funcionamento da Corte Constitucional, no seu artigo 39.

¹¹ Sobre o proxecto de revisión da Constitución, pódese ver A. D'ATENA, "La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizioni al federalismo", *Federalismo e regionalismo in Europa*, dirixido polo mesmo autor, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1994, pp. 227 e ss. Este sistema de distribución de competencias foi deseñado na reforma constitucional exposta no texto unificado da Comisión de Asuntos Constitucionais da Cámara dos Deputados de 1991. Polo que atinxe a este proxecto de reforma constitucional, véxase G. RUIZ-RICO RUIZ, "El proyecto de Reforma Constitucional en Italia: la nueva concepción del bicameralismo y regionalismo", *Revista Española de Derecho Constitucional* n^o 36, 1992, pp. 151-189.

¹² Decreto legislativo 616/1977, do 24 de xullo, G.U. 29 de agosto de 1977, n^o 234, aprobado polo presidente da República.

¹³ SORIANO, J. E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 71.

¹⁴ Véxase a Circular do 1 de abril de 1978, dirixida polo presidente do Consello de Ministros ós Comisarios do Goberno. Posteriormente, o Goberno adoptará de novo unha actitude máis restrictiva a través do Decreto do presidente do Consello de Ministros do 11 de marzo de 1980, G.U. 17 de abril de 1980, n^o 106. O artigo 4 deste decreto establece que tódalas actividades de carácter externo levadas a cabo polas rexións están supeditadas ó acordo previo co Goberno.

¹⁵ Véxanse as sentencias citadas por SORIANO en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, op. cit., pp. 55-60.

¹⁶ Sentencias n^o 179, de 1987, n^o 737 e 739, de 1988, e n^o 43, de 1989 (citadas por M. V. AGOSTINI en "Líneas de evolución de la acción de las Regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias", en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades autónomas*, dirixido por M. PÉREZ GONZÁLEZ, IVAP, Bilbao, p. 25).

¹⁷ Artigo 4: "As rexións non poden desenvolver no exterior máis actividades cás promocionais, sobre materias da súa competencia, e previo acordo co Goberno e dentro da ordenación e coordinación que lles outorga o parágrafo anterior".

¹⁸ G.U. 19 de xullo de 1994, n^o 167. Substitúe ó Decreto do presidente do Consello de Ministros, do 11 de marzo de 1980.

¹⁹ A lei fundamental de Bonn prevé no artigo 32.3 que sempre que os *länder* sexan competentes para legislar, poden, co consentimento do Goberno federal, establecer tratados con estados estranxeiros.

²⁰ O artigo 16, parágrafo 1, da Constitución austríaca establece: "Os *län-der* poden concluír tratados de Estado en asuntos que pertencen ó seu ámbito de actuación autónoma con estados limítrofes con Austria ou cos seus estados membros".

²¹ En Suíza, a Constitución federal establece, no seu artigo 9, que: "Excepcionalmente, os cantóns conservan o dereito a concluíren, cos estados estranxeiros, tratados sobre materias relativas á economía pública, relacións de veciñanza e de policía; sen embargo, estes tratados non deben conter nada que sexa contrario á Confederación ou ós dereitos dos outros cantóns" –a tradución é miña–.

²² A Constitución belga no seu artigo 167, parágrafo 1, dispón: "O rei dirixirá as relacións internacionais, sen prexuízo da competencia das comunidades e das rexións para a cooperación internacional, incluíndo a conclusión de tratados, para as materias que sexan da súa respectiva competencia, segundo a presente Constitución ou en virtude dela" –a tradución é miña–.

²³ Véxanse as opinións ó respecto de O. SEPE, "La relación entre las Regiones italianas y las Comunidades Europeas: las instituciones y la organización", *Documentación Administrativa* n.º 198, 1984, p. 23, e F. D'ONOFRIO, "Aspectos constitucionales concernientes a las relaciones entre las Regiones y la CEE e Italia", *Documentación Administrativa* n.º 198, 1984, p. 10. Estes autores entenden que cómpre que teñamos en conta as características fundamentais do rexionalismo italiano á hora de analiza-la participación de Italia no proceso de integración europea.

²⁴ ANDREU I FORNÓS, E., "Las Regiones italianas y la Comunidad Europea", *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1986, p. 136, afirma que "una participación regional en la elaboración de las directrices y objetivos de la política exterior del Estado, es imaginable y deseable, puesto que actuarían de modo de compensación de la inevitable pérdida de autonomía que supone el hecho de que sólo el poder central tenga capacidad para obligarse internacionalmente".

²⁵ GIANNINI, M. S. (citado por ANDREU I FORNÓS, "Las Regiones italianas...", *op. cit.*, p. 136) afirma: "En un Estado pluralista, la unidad de los fines y objetivos no debe ser unilateralmente impuesta por el Estado ente, sino que ha de resultar del concurso o contribución de cuantos sujetos y entes operan en el ordenamiento, y en particular de las Regiones en la medida en que son centros de participación y promoción de las mismas actividades que los órganos centrales".

²⁶ Afírmase que estes estatutos consagran un principio xeral aplicable a tódalas rexións e a toda clase de acordo internacional. Véxase ó respecto a nota a pé de páxina n.º 7 de ANDREU I FORNÓS ("Las Regiones italianas...", *op. cit.*, p. 137).

²⁷ ANDREU I FORNÓS, "Las Regiones italianas...", *op. cit.*, p. 137.

²⁸ O Tratado da Unión Europea establece no seu artigo A, parágrafo 2: "O presente Tratado constitúe unha nova etapa no proceso creador dunha Unión cada vez máis estreita entre os pobos de Europa, na que as decisións serán tomadas do xeito máis próximo posible ós cidadáns" –a tradución é miña–.

²⁹ Fálase de "dobre déficit democrático" porque tanto o Parlamento Europeo coma os parlamentos nacionais están marxinaados no proceso de construción europea. Malia isto, este dobre déficit democrático é, como afirma G. LAPRAT ("Réforme des traités: Le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n.º 351, 1991, p. 711), paralelo pero non idéntico. O Parlamento Europeo reclama un dereito de codeci-

sión lexislativa, mentres que os parlamentos nacionais reclaman un maior control sobre os executivos nacionais nos asuntos europeos.

³⁰ G.U. 13 de maio de 1987, nº 109.

³¹ AGOSTINI, "Líneas de evolución de la acción de las Regiones italianas...", *op. cit.*, p. 32.

³² Existe a Conferencia de Presidentes das Rexións como mecanismo de coordinación interrexional. Este órgano foi creado polas rexións co firme propósito de acadaren posicións comúns sobre as principais cuestións de interese común. Algúns autores, como o profesor P. PÉREZ TREMPs (*Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Xustiza, Madrid, 1987, p. 53), sosteñen que esta non é unha fórmula estable de coordinación entre as rexións.

³³ G.U. 4 de decembro de 1993, nº 285.

³⁴ AGOSTINI, "Líneas de evolución de la acción de las Regiones italianas...", *op. cit.*, p. 33.

³⁵ A ausencia de instancias de coordinación foi paliada coa utilización ocasional, con fins comunitarios, de certas instancias gobernamentais nas que os acordos entre autoridades rexionais e centrais interviñesen para a elección de políticas económicas.

³⁶ As diversas propostas e proxectos que foron acontecendo ata chegar á aprobación do Decreto do presidente do Consello de Ministros, do 12 de outubro de 1983 (G.U. do 21 de novembro de 1983, nº 300), polo que se crea a Conferencia de Presidentes, pódense ver en ANDREU I FORNÓS ("Las Regiones italianas...", *op. cit.*, pp. 141 e ss.).

³⁷ G.U. 12 de setembro de 1988, nº 214.

³⁸ Artigo 12, parágrafo 2, da Lei do 23 de agosto de 1988, nº 400.

³⁹ Artigo 12 da Lei do 23 de agosto de 1988, nº 400.

⁴⁰ CHITI, M. P. ("La creación y ejecución del Derecho comunitario en Italia", *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, dirixido por J. BARNÉS VÁZQUEZ, Civitas, Madrid, 1993, p. 262) sostén que estas "líneas xerais" das que fala a lei "no consisten en a suma de una serie identificable de decisións, sobre las cuales discutir una a una, sino del desarrollo de una orientación política -proceso que se debe valorar sistemáticamente con criterios de periodicidad-".

⁴¹ G.U. 10 de marzo de 1989, nº 58.

⁴² Os obxectivos que se perseguen con esta norma son: (i) Garantir o cumprimento das obrigas comunitarias e que o Goberno informe ó Parlamento sobre tódolos actos normativos comunitarios, co gallo de evitar que se dicten leis que vaian en contra das disposicións comunitarias. A peza fundamental para cumprir estes obxectivos é a elaboración dunha lei comunitaria anual. Nesta norma incluíranse, por unha banda, tódalas disposicións modificativas e derogatorias das normas internas que estean en contradición coas obrigas comunitarias e, por outra, conterá tódalas disposicións que sexan necesarias para executa-las obrigas comunitarias. Véxanse, sobre esta norma, os comentarios feitos por A. E. NAVARRO MUNERA ("Notas sobre la Ley Italiana 86/1989, de 9 de marzo, de normas xerais sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias", *Autonomías* nº 13, 1990-91, pp. 117-124) e SORIANO (*Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.*, pp. 74 e ss.).

⁴³ BULLAIN LÓPEZ, I., *Las Regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, IVAP, Bilbao, p. 185; CHITI, "La creación y ejecución...", *op. cit.*, p. 262; VALERIA, "Líneas de evolución de las Regiones italianas...", *op. cit.*, p. 32.

⁴⁴ CHITI, "La creación y ejecución...", *op. cit.*, p. 264.

⁴⁵ AGOSTINI, "Líneas de evolución de las Regiones italianas...", *op. cit.*, p. 33.

⁴⁶ O Consello Federal ou *Bundesrat* é a Cámara Alta do Parlamento federal alemán. Está composto por membros dos diferentes gobernos rexionais (isto é, os gobernos dos *länder*) ou de delegados representantes directamente designados por estes.

⁴⁷ Tampouco cumpriu este cometido a Comisión Parlamentaria para as Cuestións Rexionais, prevista na propia Constitución (artigo 126) e creada en virtude da Lei do 10 de febreiro de 1953. Esta Comisión está composta por 20 deputados e 20 senadores, designados por cada Cámara, de acordo co criterio da proporcionalidade. As súas tarefas son fundamentalmente de control e de asesoramento. SORIANO (*Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.*, p. 50), seguindo a doutrina italiana que se ten ocupado do estudio desta Comisión, afirma que a Comisión non foi obxecto de atención da clase política e que consecuencia diso foi o establecemento de relacións inmediatas entre as rexións e o Goberno central, deixando o Parlamento nun segundo lugar. A doutrina pide que se reforme esta Comisión, e se dote dos medios necesarios para que chegue a se-lo grande órgano decisorio da política do Estado no que atinxe ás rexións e, pola súa vez, o camiño participativo destas naquel.

⁴⁸ GIANNINI, *Las Regiones en Italia, op. cit.*, p. 93.

⁴⁹ PIZZORUSSO, A., "Las Regiones italianas como sujetos de la vida constitucional del Estado", *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 6, 1982, p. 37.

⁵⁰ AGOSTINI, "Líneas de evolución...", *op. cit.*, pp. 41 e 42.

⁵¹ Gráfica expresión tomada de PÉREZ TREMPES, *Comunidades Autónomas, Estado...*, *op. cit.*, p. 52.

⁵² Referímonos fundamentalmente a dúas normas: por unha banda, ó artigo 4 do Decreto do presidente da República n° 616, de 1977, que equipara as relacións entre os órganos comunitarios e as relacións internacionais, esixíndolles ás rexións a autorización previa do Goberno para levar aquelas a cabo; e, por outra banda, o Decreto do 11 de marzo de 1980, que lles esixía ás rexións que solicitasen a mediación dos ministros interesados para establece-los contactos necesarios cos órganos da Comunidade cara ó desenvolvemento das cuestións referidas ás materias de competencia rexional.

⁵³ MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, p. 79.

⁵⁴ G.U. 4 de marzo de 1994, n° 52.

⁵⁵ Esta modificación da Representación Permanente foi operada polo artigo 7, parágrafo 2, da devandita Lei do 4 de decembro de 1993, n° 491.

⁵⁶ AGOSTINI, "Líneas de evolución de la acción...", *op. cit.*, p. 21.