

LA INCIDENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO EN LAS RELACIONES ESTADO-REGIONES EN ITALIA

Tania Groppi*

Traducido del italiano por María Concepción Pérez Villalobos

SUMARIO

1. *Premisa: ¿El Derecho comunitario es indiferente a la organización territorial de los Estados miembros?*
2. *La ejecución del Derecho comunitario en las materias regionales: la evolución normativa.*
3. *La búsqueda de un difícil equilibrio entre la exigencia de la autonomía regional y la unidad de la responsabilidad estatal: los poderes estatales represivos y sustitutivos en la jurisprudencia constitucional.*
4. *La alteración del reparto constitucional de competencias por las normas comunitarias.*
5. *Formas de participación (directa e indirecta) de las regiones en la formación de la voluntad comunitaria.*
6. *La ley constitucional n. 3 de 2001 como ratificación de la realidad existente.*
7. *El desarrollo del Título V por la legislación ordinaria.*

1. PREMISA: ¿EL DERECHO COMUNITARIO ES INDIFERENTE A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS?

La referencia internacional que ha caracterizado desde el inicio a la Comunidad europea, nacida como asociación de Estados, la ha mantenido

* Profesora extraordinaria de Derecho Público de la Universidad de Siena.

durante mucho tiempo indiferente a la estructura interna centralizada, federal o regional, de los Estados miembros¹.

Las múltiples iniciativas habidas en sede institucional, sobre todo en el ámbito del Parlamento europeo, para “abrir” la Comunidad a las Regiones, han sido durante mucho tiempo letra muerta².

Aunque el “regionalismo económico” no ha estado ausente de la escena comunitaria, en cuanto la comunidad ha tenido siempre su propia política regional destinada a favorecer el desarrollo de las áreas más pobres, estas intervenciones eran realizadas directamente por las instituciones comunitarias o por los Estados miembros, mientras las Regiones eran consideradas esencialmente como áreas de referencia con caracteres socioeconómicos homogéneos³.

Esta orientación cambia, como es sabido, en el curso de los años ochenta, al elaborarse los programas de integración mediterránea (PIM), por los cuales la norma comunitaria (Reglamento 2088/85/CEE) preveía una implicación directa de las regiones interesadas en las acciones comunitarias y les atribuía una nueva competencia, dando inicio a una tendencia confirmada con ocasión de la reforma de los fondos estructurales (Reglamento 2052/88/CEE).

Pero, es sobre todo el Tratado de Maastricht, el que contiene una serie de previsiones en función de las cuales es difícil seguir sosteniendo en la actualidad que “los tratados están ciegos en lo que se refiere a las relaciones internas de los Estados miembros”⁴. La introducción del principio de subsidiariedad, que no parece servir solamente en las relaciones entre Estados y Unión europea, sino también entre Estados y entes autónomos territoriales; la modificación de la competencia del Consejo de Ministros (art. 203, ex art. 146) en el sentido de no exigir la representación oficial del gobierno nacional, sino habilitar la presencia de representantes regionales o la insti-

¹ En este sentido, vid. L. Torchia, “Regioni e Unione europea: temi e problema”, en *Le regioni*, 2000, 495 y ss.; M. Cartabia, en *J.H.H. Weiler, L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 199 y ss.

² Se pueden ver las resoluciones de los años posteriores a 1977, sobre todo la Declaración común del Consejo, de la Comisión y del Parlamento de 19 de junio de 1984 sobre la necesidad de integrar a las regiones en el proceso de decisión comunitario y la “Carta comunitaria de la regionalización”, de 17 de noviembre de 1988.

³ Expresivo de este planteamiento puede ser el artículo 130 A y ss, o los artículos 158 y ss, introducidos en el Tratado con el Acta Única Europea de 1986, destinado a reducir las diferencias entre las regiones europeas.

⁴ H. P. Ipsen, “Als Bundesstaat in der Gemeinschaft”, in *Festschrift Walter Hallestein*, Baden Baden 1966, 248.

tución del Comité de las Regiones son aspectos que muestran una renovada atención por el fenómeno regional, hasta el punto de que algunos autores han sostenido la articulación de la Comunidad sobre tres niveles⁵.

No obstante, estas tentativas de revalorización de los entes regionales en el contexto europeo parecen culminar con el principio, repetidamente afirmado por el Tribunal de Justicia, según el cual el Estado es el único sujeto responsable del cumplimiento (y del incumplimiento) de las obligaciones comunitarias. Los Estados no pueden invocar para justificar el incumplimiento de obligaciones comunitarias, la garantía de la autonomía regional prevista en el propio ordenamiento interno⁶.

El Tribunal de Justicia ha resaltado que debe asegurarse el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por todos los Estados miembros, siendo indiferente la determinación del órgano o del sujeto sobre el cual tales obligaciones recaen, según la organización interna de cada Estado⁷. Esta postura de la Comunidad tiene repercusiones en el ordenamiento italiano.

⁵ M.P. Chiti, "Regioni e integrazione europea", en *Reg. gov. loc.*, 1994, 547 y ss; A. D'Atena., "Il doppio intreccio federale: le regioni nell'Unione europea", en *Le Regioni*, 1998, 1401 y ss; "Il difficile cammino europea delle regioni italiane", en *Le Regioni*, 2000, 555 y ss.

⁶ Vease en tal sentido, la sentencia de 27 marzo 1984 (causa C-169/82), que condena a Italia por incumplimiento de las obligaciones del Tratado en el sentido del entonces art. 169, como consecuencia de una ley de la región de Sicilia que choca con reglamentos comunitarios, pues según la sentencia de 15 de octubre de 1986 (causa C-168/85), mantener en vigor medidas incompatibles con el tratado constituye una transgresión de las obligaciones impuestas por el Tratado mismo. Para ulteriores referencias a la jurisprudencia comunitaria y algunas consideraciones críticas, vid. G. Guzzetta, *Costituzione e regolamenti comunitari*, Milano, 1994, 171. Procede recordar aun que "en cuarenta años de integración europeo (cumplidos el 30 de noviembre de 1990), se pueden encontrar 23 sentencias que "condenan" a los Estados por violaciones originadas por las regiones y por otros poderes autónomos como las provincias y los municipios»: así, A. Mangas Martín, "Comunità autonome e diritto comunitario in Spagna: un approccio generale", in *Le regioni*, 1992, 664 ss., in particolare 683.

⁷ M. Cartabia, V. Onida, "Le regioni e la Comunità europea", en *Trattato di diritto amministrativo*, M. P. Chiti e Greco (dir.), Milano, 1997, 605. El Tribunal de Justicia ha precisado que las regiones y los Estados miembros de un federación son responsables, como las demás administraciones públicas, por los daños causados por incumplimiento del Derecho comunitario: vid. la sentencia de 1 de junio de 1999 (causa 302/97); la responsabilidad no debe recaer necesariamente en el Estado central que sí debe procurar que los particulares obtengan el adecuado resarcimiento (sentencia de 4 de julio de 2000, causa 424/97). En los años precedentes, el Tribunal de Primera Instancia ha reconocido a las regiones italianas, al igual que otros entes infraestatales, la legitimación para recurrir contra decisiones en materia de ayudas públicas: vid. la sentencia de 15 de junio de 1999, causa T-288/97, sobre la que se puede consultar O. Porchia, "Le regioni italiane davanti al Tribunale di primo grado: il riconoscimento della legittimazione attiva in materia di aiuti pubblici", en *Dir. prubb.comp.eur.*, 1999, 1674 y ss.

Aunque en muchos aspectos el ordenamiento comunitario se ha diferenciado del internacional en su relación con los ordenamientos internos, la impronta de internacionalidad, unida a la responsabilidad única del Estado, ha soslayado el papel de las regiones.

Las relaciones centro-periferia en materias de Derecho comunitario han estado desde el comienzo cubiertas por la especialidad, al igual que, con carácter general, las relativas a las relaciones internacionales recaían en el ámbito del poder exterior en el que los Estados regionales continúan diferenciándose en forma relevante de los federales (sobre todo si han surgido por agregación)⁸.

El largo “camino comunitario” de las regiones italianas (primero las especiales y, después de 1970, también las ordinarias) ha terminado por reducir al mínimo las alteraciones de las relaciones entre Estado y regiones provenientes de la titularidad de la responsabilidad comunitaria por el Estado; a reducir, podríamos decir, “la especialidad comunitaria”, aceptando la expansión de las normas competenciales a sectores regulados por el Derecho comunitario. Esta trayectoria –desarrollada esencialmente, hasta la reforma constitucional del 2001⁹, con el silencio de la Constitución¹⁰, a través de la evolución de la legislación estatal, respecto a la cual la jurisprudencia constitucional ha asumido una posición de cuasi-ratificación, de racionalización de la realidad–, ha incidido tanto en la fase descendente de la ejecución del derecho comunitario en materias regionales, como en la ascendente, de la participación regional en la adopción de las decisiones comunitarias y de las decisiones estatales de relevancia comunitaria, según un proceso de “recuperación” de competencias y de presencia regional no diferente, por tanto, de las reconocidas de forma general respecto a las relaciones con el ordenamiento internacional¹¹.

⁸ Vid. F. Palermo, *Il potere estero delle regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, 1999, en particular p. 74 y ss. donde establece que el poder exterior de los Estados miembros de una federación nace de un “residuo contractual”. Para un replanteamiento de las categorías tradicionales de Estado federal y regional, vid. A. Reposo, *Profili dello stato autonomico. Federalismo e regionalismo*. Torino, 2000; igualmente T. Groppi, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001.

⁹ Nos referimos a la ley constitucional n. 3, de 18 de octubre, que ha introducido una específica regulación en esta materia modificando el artículo 117 de la Constitución.

¹⁰ Los estatutos de las regiones especiales contienen, en cambio, una referencia a las “obligaciones internacionales” como límite a la potestad legislativa exclusiva: artículos 14, 3, 4, 4 y 2 respectivamente de los Estatutos de Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta.

¹¹ Este último proceso se ha desarrollado en vía jurisprudencial, antes que normativa: F. Palermo, *Il potere estero delle regioni*, cit. p. 57 y ss.

Junto a la tendencia a reconducir a las relaciones ordinarias Estado-regiones, también aquellos sectores que en el Derecho comunitario, hallamos también aquella tendente a la extensión, fuera de este campo, de instrumentos nacidos para cumplir las exigencias comunitarias: tendencia ésta última que contribuye a lo mismo aunque partiendo de un proceso inverso al anterior, a la reducción de la “especialidad comunitaria” advertida desde finales de los años noventa¹².

2. LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EN LAS MATERIAS REGIONALES: LA EVOLUCIÓN NORMATIVA

Tanto en las relaciones Estado-regiones, como en otros muchos aspectos institucionales (piénsese por ejemplo, en las relaciones gobierno-parlamento), la pertenencia de Italia a la Comunidad europea ha influido profundamente sobre aspectos internos. No sólo importantes materias atribuidas a la comunidad son al mismo tiempo materias de competencia legislativa y administrativa de las regiones (la agricultura, el medio ambiente, la formación profesional, la cultura, las empresas públicas), sino que también la expansión de competencias regionales, reformadas en Italia a partir de la ley n. 59 de 1997, de carácter administrativo pueden traer nuevos problemas en este ámbito¹³.

En su condición de poder administrativo, las regiones, como todos los poderes públicos, están llamadas a asegurar la aplicación del Derecho comunitario directamente aplicable (*self-executing*)¹⁴. Este poder-deber de las regiones ha encontrado reconocimiento por parte del Estado a partir del

¹² Nos referimos principalmente al poder gubernativo de sustitución de la administración regional incumplidora, que, previsto en el ámbito comunitario en el artículo 6 del Decreto del Presidente n. 616 de 1977, ha sido aplicado a la generalidad de las funciones transferidas por el Estado a las regiones en función del artículo 5 del decreto legislativo n. 112 de 1998, o la posibilidad de que el gobierno adopte en vía supletoria los reglamentos que afectan a materias regionales; éste último poder, previsto en el artículo 9.4 de la ley n. 86 de 1989 para la ejecución de obligaciones comunitaria, y ampliada por el art. 1 de la ley n. 340 de 24 de noviembre de 2000, a todos los sectores con competencias administrativas.

¹³ Por no hablar de las interferencias entre competencias regionales y comunitarias que puede contribuir a crear la propia ley constitucional n. 3 de 2001, que, invirtiendo el criterio de reparto de competencias, y atribuyendo a las regiones la competencia legislativa exterior de las materias enumeradas (reservadas al Estado), aumenta la relevancia del tema tratado. Para un primer comentario de la nueva normativa constitucional vid. T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001.

¹⁴ Así, la sentencia Costanzo del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989, y sentencia n. 389 del Tribunal Constitucional de 1989.

decreto n. 616 de 1977, en base al cual (art. 6), a éstas les correspondía la ejecución administrativa de los reglamentos comunitarios (concepto más amplio que comprende las directivas dotadas de efecto directo). El Estado ha mantenido, en los aspectos de la actividad administrativa correspondiente a las regiones en materia regulada por el derecho comunitario, la función de “indirizzio y coordinación”, que ejercerá en el momento en que el incumplimiento de las obligaciones comunitarias contenga una exigencia de carácter unitario para todo el territorio nacional (artículo 9.5 de la ley n. 86 de 1989). Esta función es ejercida por el gobierno previa consulta con la región interesada, o en el caso de actos que afecten a más regiones, a través de la Conferencia Estado-regiones, órgano mixto de participación de las regiones en la actividad estatal (artículo 8 de la ley n. 59 de 1997).

Más compleja es la regulación relativa a la ejecución legislativa del derecho comunitario. En un primer momento, supuesta la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de obligaciones internacionales, el decreto n. 4 de 1972 había establecido que todas las competencias de desarrollo normativo correspondían a los órganos estatales: la existencia de una obligación comunitaria producía el efecto de sustraer la correspondiente competencia a las regiones, porque el cumplimiento de tales obligaciones debía corresponder sólo al Estado. Posteriormente, el artículo 6 del decreto n. 616 de 1977, realizó una primera apertura en el sentido de permitir la ejecución con leyes regionales de las directivas comunitarias, pero sólo si ya habían sido transpuestas por el Estado a través de leyes que establecieran las bases, dejando el desarrollo a posteriores leyes regionales. Los inconvenientes derivados de la necesaria interposición estatal eran muchos¹⁵. La posibilidad de legislar de las regiones estaba condicionada a la existencia de una ley estatal: el no infrecuente incumplimiento estatal se transformaba en incumplimiento regional. De otro lado, la existencia de una ley de bases estatal, siempre necesariamente acompañada de normas de desarrollo, hacía difícil distinguir los dos tipos de normas y determinar con precisión el ámbito de actuación de la región.

Los desarrollos sucesivos han ido en el sentido de permitir a las regiones legislar directamente en ejecución de la normativa comunitaria, sin la intervención del Estado. Esta potestad ha sido reconocida en 1987 a las regiones de estatuto especial, limitada a las materias en las que éstas

¹⁵ Se ha hablado, al respecto, de una “sustitución preventiva”, T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2000, p. 210. Vid. las observaciones críticas de P. Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, p. 179 ss. y A. D’Atena, *Le regioni italiane e la comunità europea*, Milano, 1981, p. 70 ss.

tienen competencia legislativa exclusiva (ley n. 183, de 1987; art. 13) y en 1998 a las regiones de estatuto ordinario (art. 13 de la ley n. 128 de 1998, que modifica el artículo 9 de la ley n. 86, de 1989)¹⁶. A partir de esta fecha la ejecución del Derecho comunitario en materia regional se realiza según el mismo esquema que regula las relaciones entre ley estatal y ley regional¹⁷.

En las materias de competencia legislativa concurrente¹⁸ las regiones pueden legislar incluso en ausencia de una ley de bases estatal previa. Por otro lado, las bases contenidas en la ley estatal, que deben estar expresamente indicadas en ésta, no pueden ser derogadas por las regiones y prevalecen sobre cualquier norma regional incompatible. En materia de competencia legislativa exclusiva (existentes únicamente en las regiones de estatuto especial hasta la reciente reforma constitucional de 2001) éstas deben respetar solamente los principios de las leyes estatales que, según los propios estatutos, afecten a este tipo de competencias¹⁹ (artículo 9.3 de la ley n. 86, de 1989).

¹⁶ El artículo 9 de la ley n. 86 de 1989 había introducido para las regiones ordinarias una solución híbrida y muy criticada, mantenida en vigor hasta 1998, según la cual las regiones podían ejecutar las directivas después de la entrada en vigor de la primera ley comunitaria siguiente a la notificación de la directiva, dejando al Estado la posibilidad de anticiparse a la intervención regional, prevista precisamente para eliminar el retraso en la recepción del derecho comunitario. Pero, sobre la ley comunitaria, vid, infra.

¹⁷ Según el artículo 9.2-bis de la ley n. 86 de 1989, introducido en 1998, las regiones podrían ejecutar las directivas. Los elementos identificativos de las leyes (número y fecha de publicación) son comunicados al Departamento para la coordinación para la política comunitaria instituido en la Presidencia del Consejo de Ministros.

¹⁸ Hasta la reforma constitucional de 2001 era éste el principal tipo de competencia legislativa propia de las regiones ordinarias, en base al texto originario del artículo 117 de la Constitución. También la potestad legislativa permanece, aunque limitadamente, en una lista de materias contenida en el nuevo artículo 117 de la Constitución. Cinco regiones especiales (con excepción de la del Valle d'Aosta) tienen potestad legislativa concurrente en algunas materias indicadas en sus Estatutos. Más allá del nombre, éste tipo de potestad legislativa no tiene nada en común con la competencia concurrente del art. 74 de la *Grundgesetz*, acercándose más a la contenida en el art. 75 por la cual el *Bund* puede emanar *Rahmengesetzgebung*. Las leyes regionales debe respetar las bases fundamentales establecidas en las leyes del Estado para materias concretas. A falta de leyes estatales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las regiones pueden legislar, respetando los principios deducibles de la legislación estatal.

¹⁹ Se trata de principios generales del ordenamiento jurídico, de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales, de las obligaciones internacionales. Después de la ley constitucional n.3 de 2001, cuyo artículo 10 establece que se aplica también a las regiones especiales en la parte en la que prevé "formas de autonomía más amplias a las ya atribuidas", se discute sobre la permanencia de tales límites: G. Demuro, "Regioni ordinarie e regioni speciali", en T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 47 y ss.

En este punto de llegada de una ya larga evolución normativa, todavía no se ha alcanzado una situación de normalidad de las relaciones Estado-regiones en la ejecución del Derecho comunitario, al menos, desde dos perspectivas: por un lado, la responsabilidad internacional del Estado requiere que éste disponga de instrumentos (represivos o sustitutivos) para hacer frente a un eventual incumplimiento regional; de otro, el mismo derecho comunitario puede suponer una alteración del reparto interno de atribuciones.

3. LA BÚSQUEDA DE UN DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA EXIGENCIA DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Y LA UNIDAD DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL: LOS PODERES ESTATALES REPRESIVOS Y SUSTITUTIVOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional sobre la ejecución del derecho comunitario en materia regional parece haber asentado en la actualidad una posición suficientemente definida.

Según el Tribunal, “la ejecución por los Estados miembros de las normas comunitarias deben tener en cuenta la estructura (centralizada, descentralizada, federal) de cada uno de éstos, de manera que Italia está obligada, además por su propio Derecho Constitucional, a respetar su implantación regional. Por tanto, cuando la ejecución de una norma comunitaria cuestione una competencia legislativa o administrativa correspondiente a un sujeto titular de autonomía constitucional, no se puede dudar que normalmente corresponde a éstos la ejecución, naturalmente en el ámbito de las relaciones ordinarias con el Estado y de los límites constitucionalmente previstos para las diversas materias de competencia regional. Sin embargo, el Estado es responsable íntegra y unitariamente frente a la Comunidad europea de la ejecución del Derecho comunitario en el ordenamiento interno..., por ello, esto termina restando la competencia en primera instancia de las regiones y de las provincias autónomas; les corresponde una competencia, desde el punto de vista lógico, de segunda instancia, lo que permite al Estado no encontrarse impotente frente a la violación del derecho comunitario procedente de la actividad positiva u omisiva de los sujetos dotados de autonomía constitucional. Los instrumentos consisten no en atribuir competencias a favor del Estado, sino en intervenciones represivas o sustitutivas y supletorias (estas últimas también preventivas, pero ceden ante la actividad de los poderes regionales y provinciales competentes) respecto a violaciones o inactividad en las actuaciones o ejecución de las normas comunitarias por las regiones” (sentencia n. 126 de 1996).

Con esta sentencia se ha reforzado la anterior jurisprudencia, ya inclinada a reconocer al Estado como destinatario de la obligación prevista en el artículo 249 del Tratado (ex art. 189) y remitiendo, en consecuencia, a los órganos centrales la apreciación de la exigencia de uniformidad en la ejecución de la normativa comunitaria, hasta el punto de sustraer a las regiones sectores competenciales completos²⁰.

La exigencia de garantizar el respeto al Derecho comunitario, también por parte de las regiones, ha llevado a la determinación, tanto en vía legislativa como jurisprudencial, de instrumentos represivos “especiales”.

En relación a la actividad administrativa de las regiones, la “especialidad” conlleva que la abolición generalizada (con la sola excepción de los reglamentos) del control gubernamental preventivo de legitimidad de los actos administrativos regionales no ha afectado a los que se refieran al “cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea” (art. 17 de la ley n. 127, de 1997).

En relación a la potestad legislativa, la jurisprudencia constitucional ha reconocido al Estado la posibilidad de impugnar las leyes regionales que se opongan al Derecho comunitario, en cuanto ello supondría una violación, mediata, del art. 11 de la Constitución (disposición en la que se encuentra el fundamento de la eficacia directa de las normas comunitarias en el ordenamiento italiano). Esta jurisprudencia constituye una derogación del régimen normal de las relaciones entre fuentes primarias italianas y Derecho comunitario, centralizado sobre la inaplicación por parte del juez comunitario de la normativa nacional que se oponga a la comunitaria: esta oposición no da lugar, según jurisprudencia ya consolidada (a partir de la sentencia n. 170 de 1984) a un vicio de inconstitucionalidad.

²⁰ En este sentido, vid, *ad esempio*, la sentencia n. 382 de 1993 y la sentencia n. 632 de 1988 y, con carácter general, la jurisprudencia que reconoce legitimidad a las intervenciones estatales en materia regional, en cuanto el Estado es el único responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias. Vid. P. Caretti, G. Strozzi, “Luci ed ombre nella più recente giurisprudenza costituzionale in materia di adempimento agli obblighi comunitari”, en *Le regioni*, 1988, p. 196 y ss, así como F. Coccozza, “Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della corte costituzionale”, en *Le regioni*, 1992, p. 620 y ss, que habla de “jurisprudencia pretoria” que “ha considerado el valor de la autonomía local siempre recesivo respecto del otro valor de las obligaciones internacionales y de la conexa responsabilidad estatal”. En sentido contrario, vid., la “aislada” sentencia de la Corte Constitucional n. 124 de 1990, donde se afirma que la región es “ente destinatario de las obligaciones internacionales del Estado, cuyo cumplimiento debe realizarse a nivel local, cuando se trate de su propia competencia”.

La posibilidad para el Estado de impugnar ante la Corte Constitucional las normas regionales contrarias a las comunitarias (sentencia n. 384 de 1994) ha sido ligada al carácter previo a la aplicación de este recurso, que impediría hallar una solución frente a un juez común, pero ha sido justificada en virtud de la responsabilidad comunitaria del Estado²¹. Por otro lado, en un momento posterior (sentencia n. 94 de 1995), esta posibilidad de impugnación directa ha sido reconocida también a las regiones en el caso de oposición al Derecho comunitario de leyes estatales; también en este caso, por tratarse de un juicio posterior, no existe un juez *a quo* habilitado para inaplicar la norma interna.

Aunque esta última orientación, sobre la que se ha asentado la jurisprudencia posterior, reconoce el componente de la responsabilidad comunitaria del Estado para justificar el recurso por violación de norma comunitaria, y tanto el Gobierno como las regiones están habilitadas a recurrir a la Corte Constitucional por violación del Derecho comunitario, la solución que se ha adoptado, con independencia de las razones sustantivas, atribuye a los aparatos centrales un importante instrumento “represivo” en caso de contraposición de las leyes regionales.

Además, se le reconoce al Estado la totalidad de los poderes “sustitutivos y supletorios” frente a la actividad regional.

En el ámbito administrativo, estos poderes sustitutivos son, como se ha dicho, puntualmente regulados en el plano procedimental en cuanto son ejercitados según un complejo procedimiento establecido en garantía de la autonomía regional (art. 6 P.R. n. 616 de 1977 y art. 11 de la ley n. 86 de 1989). En caso de inactividad de los órganos regionales que comporte incumplimiento de las obligaciones comunitarias, la competencia se atribuye al Ministro de Política Comunitaria y al Ministro de Asuntos Exteriores; el Consejo de Ministros, oída la región interesada y la comisión parlamentaria para cuestiones regionales, establece un plazo para su cumplimiento; transcurrido éste, el Consejo de Ministros puede adoptar las medidas sustitutivas, entre las cuales se incluye el nombramiento de una Comisión.

En el caso de falta de ejercicio de la potestad legislativa regional, la mayoría de las veces se trata de intervenciones normativas supletorias destinadas a permanecer en vigor hasta el momento en que la región utilice su propia potestad legislativa. Si la intervención estatal debe revestir nor-

²¹ A. Pizzorusso, “Lo stato italiano è chiamato a rispondere delle violazioni regionali ai trattati UE”, en *Guida al diritto*, 21 de enero de 1995, p. 54 y ss.

malmente la forma de ley, conforme a la opinión general según la cual en materia de competencia regional existe una reserva de ley, la ley n. 86 de 1989 (art. 9.4 y art. 4.3) prevé que a falta de norma regional de ejecución, se apliquen, en vía supletoria, las normas reglamentarias del Estado adoptadas sobre la base de la misma ley n. 86 de 1989 de ejecución del Derecho comunitario.

La Corte Constitucional, con frecuencia bastante rigurosa para defender la esfera regional frente a la intervención de los reglamentos gubernativos, ha reconocido en cambio la legitimidad de los reglamentos gubernativos que intervienen en materia regional con el fin de ejecutar el derecho comunitario. Estos reglamentos encuentran, sin embargo, un límite en el principio de legalidad²², en el sentido de que cuando pretendan, aunque sea en forma meramente supletoria, imponerse directamente a las regiones deben poder basarse en “un fundamento jurídico que justifique la elección del gobierno”, fundamento que contribuyen a determinar las propias directivas comunitarias que el gobierno está autorizado por ley a ejecutar (sentencia n. 425 de 1999)²³. Resumidamente, la Corte ha afirmado que “sobre la base del respeto a la competencia regional y provincial, la ejecución reglamentaria de directivas comunitarias es admisible siempre y cuando las normas estatales

²² La sentencia n. 425 de 1999 afirma expresamente que “la ejecución comunitaria no es un *passe-partout* que permita al Estado obstaculizar la autonomía regional y provincial sin respetar los principios de actuación normativa. También en la adopción de la normativa de ejecución comunitaria, el reglamento estatal -más allá de los casos de reserva de ley previsto en la constitución- encuentra un límite en el principio de legalidad. Este principio que como en frecuentes ocasiones esta Corte ha reconocido, domina las relaciones entre el propio Estado, las regiones y las provincias autónomas, constituye un aspecto de la misma posición que estas últimas están obligadas a defender en el recurso de inconstitucionalidad (sentencias de la Corte Constitucional, números. 169 de 1999, 250 de 1996, 278 de 1993). En un sentido crítico, vid. G. Guzzetta, “Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla “decostituzionalizzazione” alla “delegificazione” dell’autonomia territoriale in nome del diritto comunitario”, en *Giur. cost.*, 1999, 3746 y ss. Como muestra del esfuerzo interpretativo de la corte, P. Caretti, “La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-regioni in attuazione del diritto comunitario”, en *Le Regioni*, 2000, p. 435 y ss.

²³ A instancia regional se ha solicitado de la Corte un pronunciamiento en un conflicto de atribuciones sobre el decreto n. 357 de 8 de septiembre de 1997 (Reglamento que ejecuta la directiva 92/43/CEE relativa a la conservación del hábitat natural y seminatural, así como de la flora y la fauna salvaje). La Corte ha declarado que corresponde al Estado la ejecución de la directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y seminaturales. Este reglamento adoptado para hacer frente a un procedimiento de incumplimiento frente al Tribunal de Justicia, sobre la base de la autorización contenida en el artículo 4 de la ley n. 86 de 1989, ha sido considerado respetuoso con el principio de legalidad.

ejecutivas cedan frente a la actuación normativa regional y provincial, con los límites constitucional y estatutariamente establecidos; sobre la base del respeto al principio de legalidad en las relaciones entre el Estado, Regiones y provincias autónomas, es admisible en cuanto el reglamento no descienda más allá de las obligaciones comunitarias y los poderes que prevea se incluyan dentro de competencias ya asumidas de forma general por la autoridad competente”.

En definitiva, si normalmente la relaciones Estado-regiones implican una intervención del Parlamento italiano (para dictar los principios fundamentales o para fijar en nombre del principio de legalidad sustancial, criterios y principios que el Gobierno deberá seguir en el ejercicio de la función de indirizzo y coordinación) en materia comunitaria tal intervención se reduce a la mera autorización al Gobierno para ejecutar el derecho comunitario a través de reglamentos, en cuanto que los principios y criterios que éste debe seguir pueden venir determinados a nivel comunitario.

4. LA ALTERACIÓN DEL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS POR LAS NORMAS COMUNITARIAS

Aunque el ordenamiento nacional ha reconocido a las regiones amplios poderes en la ejecución de las normas comunitarias, esto no excluye la posibilidad de que actos normativos comunitarios incidan directamente sobre competencias regionales. Esta afirmación es una consecuencia inmediata de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, incluso con rango constitucional, reconocido con el solo límite del respeto a los principios superiores del ordenamiento jurídico a partir de la sentencia n. 183 de 1973 de la Corte Constitucional italiana: las “limitaciones de soberanía”, aceptadas para permitir la transferencia de algunas atribuciones a las instituciones comunitarias (artículo 11 de la Constitución), conllevan algunos condicionamientos de las competencias del Estado y de las regiones²⁴.

Es muy posible, y no infrecuente, que normas comunitarias incidan en el ejercicio de competencias regionales (pese a resultar fijadas por normas constitucionales): “las competencias regionales son susceptibles de operar en la medida en que su contenido no entre en contradicción con la regulación y los límites introducidos por las normas comunitarias”, hasta el punto

²⁴ Este planteamiento en M. Cartabia, V. Onida, *Le regioni e la comunità europea*, cit., p. 605 y ss.

de que una competencia regional puede convertirse en inoperante si la norma comunitaria cancela el “presupuesto sobre el que esa competencia se fundamenta” (sentencia n. 224 de 1994)²⁵.

Es posible, incluso, una intromisión aún más fuerte en cuanto el derecho comunitario puede individualizar en qué nivel, estatal o regional, debe desarrollarse una actividad relevante en el plano europeo. Este fenómeno se ha producido con claridad desde el momento de la elaboración de los programas integrados mediterráneos (PIM), por los cuales las normas comunitarias atribuyen a las regiones funciones que no les corresponden desde el punto de vista del derecho interno. La Corte constitucional reconoce la legitimidad de este método afirmando que “los órganos comunitarios no tienen que observar puntualmente las regulaciones nacionales y, en concreto, el reparto de competencias previstas por normas de carácter constitucional, sino que pueden dictar en el ámbito del derecho comunitario disposiciones de diferente contenido que, sin embargo, deben respetar los principios fundamentales de nuestro sistema constitucional, así como los derechos inalienables de la persona humana” (sentencia n. 399 de 1987). Esta jurisprudencia ha sido objeto de múltiples críticas, tanto por la prevalencia reconocida al derecho comunitario derivado respecto a las Constituciones nacionales, cuanto por la “nacionalización” del Derecho comunitario (y la integración de los sistemas jurídicos) que se produciría en el momento en que se asuma como parámetro del juicio de constitucionalidad, en lugar de las normas constitucionales sobre competencias²⁶.

Los sucesivos desarrollos del Derecho comunitario han demostrado que si la comunidad interviene por exigencias propias sobre el reparto de competencias, lo hace en sentido opuesto al que había caracterizado el supues-

²⁵ En el caso en cuestión la provincia autónoma de Trento y Bolzano lamentaban que el nuevo texto único en materia bancaria, adoptado en ejecución de directivas comunitarias, sustrajese su competencia, constitucionalmente reconocida, de autorizar la apertura de nuevos establecimientos bancarios de carácter provincial. Esta competencia, precisa la Corte, es incompatible con el principio de “libertad de establecimiento” sancionado a nivel comunitario y no puede, por tanto, prevalecer frente a la nueva regulación de la materia realizada en el ámbito comunitario.

²⁶ Vid., *ad esempio*, F. Sorrentino, “Ammissibilità del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti e due indietro?”, en *Giur. cost.*, 1978, 2871; E. Balboni, A. Papa, “Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?”, en *Le regioni*, 1988, p. 366 y ss. Similares críticas se hacen a la sentencia n. 126 de 1996 por A. Anzon, “Le regioni in balia del diritto comunitario?”, e *Giur. cost.*, 1996, 1062 y ss. De la misma autora, vid, “Anche gli atti amministrativi comunitari possono redistribuire le competenza tra lo Stato e le regioni?”, en *Giur. cost.*, 1997, p. 936 y ss.

to de los PIM, esto es, privilegia al Estado con más frecuencia que a las regiones. La Corte ha vuelto más recientemente sobre esta cuestión en una importante sentencia (ya citada) que constituye el *sumum* de la jurisprudencia constitucional en esta materia (sentencia n. 126 de 1996). Ha reafirmado que “las normas comunitarias pueden legítimamente prever, por exigencias organizativas de la propia Unión Europea, formas de ejecución y, en consecuencia normas estatales, que supongan la derogación de las propias fuentes que regulan la normal distribución constitucional de competencias en el ordenamiento interno, salvando el respeto a los principios constitucionales fundamentales e inderogables”. Pero, al mismo tiempo, esta jurisprudencia ha sido aplicada con mayor rigor en el pasado, sobre casos en los que el Derecho comunitario puede, legítimamente, modificar el reparto interno de competencias. Huelga decir que esta situación no es en absoluto normal, y debe, por tanto, derivar de forma evidente de la normativa comunitaria sobre la base de exigencias organizativas que, razonablemente, hagan competente a la propia Unión Europea. Así, por ejemplo, se ha establecido en los casos resueltos por esta Corte en las sentencias n. 382 de 1993 y n. 389 de 1995 (respectivamente en materia de controles veterinarios en la frontera y actuaciones en los programas realizados en materia de pesca). En el primer caso, la atribución de las funciones a la administración estatal se ha justificado por el hecho de que la directiva comunitaria hacía referencia a “una actividad uniforme a nivel nacional de los Estados miembros” y en el segundo la misma solución organizativa, con la necesaria precisión del reparto entre Estado y regiones, se ha impuesto -según resulta de la norma comunitaria- tanto por la necesaria “uniformidad” de la programación como por la “decisión única” de la Comisión europea que tiene como destinatarios a los Estados como tales.

Por el contrario, la propia sentencia n. 126 de 1996 no ha encontrado suficiente justificación para una alteración del reparto constitucional de competencias (como derivaba de la atribución al Ministro de agricultura de las funciones de control en materia de agricultura biológica) en la referencia, contenida en el reglamento comunitario al que el decreto legislativo estatal daba cumplimiento, a “una autoridad encargada del reconocimiento y la supervisión” de los organismos competentes para los países en los cuales, como en Italia, este control fuese atribuido a organismos privados. La Corte no encuentra en las exigencias expresadas por la norma comunitaria razones para justificar la centralización nacional que en cuanto opción interna, no necesaria desde el plano comunitario, resulta inconstitucional.

5. FORMAS DE PARTICIPACIÓN (DIRECTA E INDIRECTA) DE LAS REGIONES EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD COMUNITARIA

Las normas comunitarias, ya sea porque establecen principios que las regiones están llamadas a ejecutar, ya sea porque pueden alterar el reparto constitucional de competencias, inciden profundamente en la autonomía regional, condicionando su modo de ejercicio o determinando su dimensión.

¿Qué medios tienen las regiones para defender su propia autonomía? Ciertamente no el juicio de constitucionalidad, “en virtud del peculiar régimen al que están sujetos los actos de las instituciones comunitarias, revisables a la luz del derecho interno sólo si se oponen a los principios supremos de la Constitución”. Como ha afirmado la Corte Constitucional, “para impedir que desde las instituciones comunitarias se sustraigan competencias propias, las regiones deben actuar antes de que los programas estatales trasladen actos comunitarios, asumiendo el valor jurídico propio de éstos” (sentencia n. 93 de 1997). En otros términos, la forma que tiene las regiones de defender sus competencias propias frente a actos normativos comunitarios, según lo indicado por la Corte Constitucional, es la intervención “preventiva” mediante la participación en la formación del Derecho comunitario.

Esta participación en la “fase descendente” del proceso de integración europea se articula: a) mediante la participación directa de las regiones en órganos y procedimientos de la Unión europea y b) mediante la participación indirecta, a través de la presencia regional en los órganos nacionales en los que se forma la posición que el Estado va a mantener después a nivel comunitario²⁷.

En cuanto a las relaciones directas de las regiones con las instituciones comunitarias, se ha asistido a una evolución normativa que, partiendo de una asimilación de las relaciones con la comunidad europea y las relaciones internacionales, ha derivado en una regulación *sui generis*, que otorga a las regiones un mayor margen de maniobra.

El Decreto del Presidente n. 616 de 1977, en su artículo 4.1, reservaba al Estado incluso en materia regional, las competencias relativas a las relaciones con la Comunidad europea. A las regiones les quedaba solamente

²⁷ Vid., entre otros muchos, A. Tizzano, “La partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive”, en, *Le regioni*, 1992, pp. 603 y ss; G. Strozzi, “Partecipazione delle regioni all’elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all’attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n.86 del 1989”, en *Riv. it. dir. pubbl.com.*, 1992, p. 111 y ss.

la posibilidad, en base al punto segundo del mismo artículo, de desarrollar una actividad de promoción en el exterior, en materias de competencia propia, de acuerdo con el Gobierno. Será necesario esperar a 1994 (ley n. 146 de 1994, art. 60) para que el legislador disponga que el acuerdo no es necesario en las relaciones entre las regiones y los organismos comunitarios. No obstante lo cual, todavía en 1997, la Corte Constitucional había declarado inadmisibles la iniciativa regional de derogar a través de referéndum, la mención a la Comunidad europea del artículo 4.1 del decreto del Presidente n. 616 de 1977, sosteniendo que “las funciones que el Estado está llamado a ejercer en las relaciones con la Comunidad europea no pueden ser asumidas globalmente por las regiones, porque lo impide el principio de unidad e indivisibilidad de la República” (sentencia n. 20 de 1977). El artículo 1.4 e) de la ley n. 59 de 1997 y el artículo 2 del decreto legislativo n. 112 de 1998 se han limitado a prever una reserva en favor del Estado de “coordinación de las relaciones con la Unión europea” introduciendo, por tanto, una neta diferenciación con la materia de “asuntos exteriores” que queda completamente en manos del Estado.

La nueva regulación en materia de asuntos exteriores de las regiones (decreto del Presidente de 31 de marzo de 1994, art. 4) ha permitido a las regiones mantener libremente, sin necesidad de comunicación alguna al gobierno, relaciones con las oficinas, organismos e instituciones comunitarias, en relación a cuestiones que directamente les afecten. Se comienza a construirse un entramado legal en el que encuadrar las iniciativas que las regiones están asumiendo espontáneamente desde hace tiempo.

El ordenamiento italiano prevé, en la actualidad, dos modalidades concretas a través de las cuales las regiones pueden estar presentes en las instituciones comunitarias, que se unen a los instrumentos de participación previstos por el Derecho comunitario, como el Comité de las regiones.

En primer lugar, las regiones pueden crear cerca de las sedes de las instituciones de la Unión europea oficinas de enlace, que mantengan relaciones con las instituciones comunitarias (ley n. 52 de 1996, art. 58)²⁸. Estas oficinas pueden ser comunes con otras regiones o entes pertenecientes a la Unión europea en el ámbito de la cooperación transfronteriza o de acuerdos internacionales (art. 13.11 de la ley n. 128 de 1998)²⁹.

²⁸ Vid. sobre el tema, V. E. Bocci, “Il potere estero delle regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della regione Toscana”, en *Le istituzioni del federalismo*, 2000, p. 63 y ss; L. Baldiello, “Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles”, *ivi*, p. 89 y ss.

²⁹ Antes de esta ley, la Corte Constitucional (sentencia n. 428 de 1997) había anulado un acto por el que la provincia de Bolzano había instituido su propia sede en Bruselas junto al

De otra parte, cinco funcionarios regionales forman parte de la representación permanente de Italia ante la Unión europea (art. 58 de la ley n. 52 de 1996, sustituido por el artículo 11.9 de la ley n. 128 de 1998).

En cualquier caso, el instrumento más importante de intervención de las regiones en la fase ascendente se ha desarrollado, sin embargo, en el campo de la participación indirecta a través de la Conferencia Estado-regiones.

Este órgano mixto, principal instrumento de relación y colaboración entre el Estado y las regiones, creado en 1983 y que ha visto una continua expansión de sus competencias, realiza un papel importante desde 1989 cuando se ha regulado (art. 10 de la ley n. 86 de 1989) una expresa "sesión comunitaria" de la Conferencia. Apoyándose en la normativa actualmente vigente³⁰, la Conferencia se convoca, al menos dos veces al año, por el Presidente del Consejo de Ministros, que la preside, a petición de las regiones, con la finalidad de a) uniformar las líneas de la política nacional referente a los actos comunitarios, con las exigencias regionales, b) emitir dictámenes sobre los criterios y las modalidades para conformar el ejercicio de las funciones regionales con la observancia y cumplimiento de las obligaciones comunitarias; c) emitir dictámenes sobre anulación del contenido de la "ley comunitaria"³¹; d) designar a los miembros de las regiones en el seno de la representación permanente de Italia en la Unión europea.

6. LA LEY CONSTITUCIONAL N. 3 DE 2001 COMO RATIFICACIÓN DE LA REALIDAD EXISTENTE

La cuestión de las relaciones entre las regiones y el derecho comunitario ha sido afrontado también por muchos proyectos de reforma del Título V de la parte II de la Constitución, elaborados en el curso de los años noventa

Land de Tirol, en lo referente a su competencia en política exterior y, como tal debía de haber sido comunicada al gobierno. con esto, precisa la Corte, "no se discute el desarrollo, en el contexto de los ordenamientos en Europa y en el ámbito de las propias instituciones comunitarias, el papel de las comunidades regionales y locales".

³⁰ Son de aplicación, entre otros, art. 10 de la ley n. 86 de 1989, que ha sido modificado por el art. 13.7 de la ley n. 128 de 1998; también el art. 5 del decreto legislativo n. 281 de 1997, decreto legislativo que establece la nueva regulación de la Conferencia, y el art. 58.2bis de la ley n. 52 de 1996.

³¹ La "ley comunitaria" es una ley de regularidad anual, prevista en el art. 2 de la ley n. 86 de 1989, con la cual se ejecuta el derecho comunitario, directamente, a través del trámite de delegación legislativa o concediendo potestad reglamentaria al Gobierno. La misma constituye el instrumento principal a través del cual el ordenamiento italiano se adecúa al derecho comunitario.

y tendentes, en general, a introducir en la Constitución la situación normativa creada por la acción conjunta de las reformas legislativas y la jurisprudencia constitucional³².

De esta manera, se puede decir, que el único intento que ha llegado a término ha sido el de la ley constitucional n. 3 de 2001, que ha entrado en vigor el 8 de noviembre de 2001, y ha introducido una regulación expresa de las relaciones entre las regiones y la Unión europea en los nuevos arts. 117 y 120 de la Constitución³³.

En primer lugar, el art. 117.1 remarca que las leyes regionales deben respetar las “obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario”.

Posteriormente, los puntos 2 y 3 regulan respectivamente las “relaciones del Estado con la Unión europea” y las relaciones “con la Unión europea” de las regiones sobre materias de competencia estatal exclusiva (las primeras) y regional concurrente (las segundas).

En fin, el punto 5, copiando el texto del art. 116 del proyecto elaborado por la comisión parlamentaria para la reforma constitucional (“Comisión D’Alema”)³⁴, establece que, en materia de competencia regional³⁵, las regiones³⁶: a) participan directamente en la formación de los actos normativos comunitarios; b) realizan la ejecución de los actos de la Unión europea, respetando las normas procedimentales establecidas por la ley del Estado; c) en caso de incumplimiento, al Estado corresponde el poder sustitutivo, cuyas modalidades de ejercicio deben ser reguladas por ley. El art. 120.2 prevé un poder sustitutivo general del Gobierno, que se ejercita de acuerdo

³² Otras consideraciones en T. Groppi, Regioni, “Unione europea, obblighi internazionali”, en T. Groppi, M. Olivritti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 133 y ss.

³³ D’Atena ha sostenido que la ley n. 3 del 2000, en materia de relación con el ordenamiento comunitario, se limita a codificar el precedente *acquis*. “La nuova disciplina costituzionale e dei rapporti con l’Unione europea”, en AA.VV, *Il Titolo V della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, 133 ss

³⁴ La Comisión Parlamentaria para la reforma constitucional es una Comisión bicameral especial creada por la ley constitucional n. 1 de 1997 que ha actuado durante la XIII Legislatura, elaborando un proyecto de revisión de la parte II de la Constitución que no llegó a ser aprobado por la Cámara.

³⁵ Expresión que parece comprender tanto las exclusivas, sobre las que las regiones disponen en la actualidad según el nuevo art. 117.4, como de las concurrentes, relativas a las materias enumeradas en el art. 117.3.

³⁶ Expresión que parece referirse a todas las regiones, de estatuto ordinario y de estatuto especial, como parece posible deducir de la referencia a las provincias autónomas, C. Pinelli, “I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario”, en *Foro italiano*, 2001, p. 195.

a un procedimiento establecido por la ley, en el respeto a los principios de subsidiariedad y de leal colaboración, estableciendo entre los supuestos en los que puede ser utilizado “también la falta de respeto a la normativa comunitaria”.

Solamente una lectura de estas disposiciones que tenga en cuenta la evolución legislativa y jurisprudencial acaecida en esta materia, respecto a la que asume un carácter *cuasi ratificatorio*, puede servir para superar las dudas interpretativas y las críticas por las lagunas jurídicas, que no han faltado en los primeros momentos³⁷.

En cuanto a la participación regional en la formación de los actos normativos comunitarios, la nueva regulación constitucional crea una verdadera y auténtica obligación por parte del Estado de establecer formas de participación de las regiones en la formación de los actos comunitarios, tanto directas como indirectas. Esto debe ser leído conjuntamente con los apartados 2 y 3 del art. 117, por lo que al Estado corresponde la competencia legislativa exclusiva en materia de “relaciones del Estado con la Unión europea”, mientras que a las regiones le corresponde la competencia concurrente respecto a las relaciones “de la Unión europea con las regiones”. Al regular las relaciones con la Unión europea y al dictar los principios relativos a las relaciones de las regiones con las instituciones comunitarias³⁸, el parlamento debe respetar el principio contenido en el art. 117.5, adecuando la forma de participación ya prevista con el fin de acrecentar la presencia regional en la fase “ascendente”.

Resulta problemática la concreción de cuáles son las formas de participación que puede incluir la nueva regulación constitucional. Un primer interrogante se refiere a la vigencia de la legislación, o, por el contrario, la necesidad de su reforma. Un segundo interrogante atañe a la posibilidad del legislador estatal, a partir de la nueva regulación constitucional, de establecer la forma de participación directa de las regiones en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, de forma análoga a lo que ocurre en otros ordenamientos, como el austríaco, el alemán o el belga,

³⁷ Ruggeri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 149 y ss; F. Pizzetti, “Intervento”, en A. Ferrara, L. R. Sciumbata (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 49 y ss.; L. R. Sciumbata, “Intervento”, *ivi*, pp. 75 y ss.

³⁸ Se plasma aquí una interpretación de los puntos 2 y 3 del art. 117 que ve en las materias allí recogidas, cuando nos referimos a “relaciones”, únicamente relaciones de tipo institucional. Una diversa y más amplia y problemática interpretación, en A. Ruggeri, *Le fonti di diritto regionale*, cit., p. 153 y ss.

aprovechando el espacio abierto en el Tratado CEE por el Tratado de Maastrich³⁹.

Respecto a la ejecución del derecho comunitario, el nuevo texto constitucional introduce algunas novedades que afectan a la configuración de las relaciones Estado-regiones, derivadas no sólo del 117.5 sino del modo en que éste se incardina dentro de la reforma. En primer lugar, parecen desaparecer todos los instrumentos estatales que, en materia regional, pueden interponerse entre el Derecho comunitario y su ejecución por las regiones. Ha ocurrido a nivel legislativo en materias de competencia regional exclusiva, con el límite de los principios⁴⁰, y a nivel administrativo con la falta de previsión de la función de *indirizzo* y coordinación⁴¹.

En cuanto al poder sustitutivo, el problema se concreta en la potestad legislativa regional, teniendo en cuenta que el art. 120.2 prevé únicamente un poder sustitutivo del Gobierno, por una falta de adecuación a la normativa comunitaria, que difícilmente parece referirse a la inactividad legislativa de las regiones⁴². Corresponde a la ley del Estado a la que remite el art. 117.5 prever la modalidad de ejercicio del poder sustitutivo en caso de inactividad del legislador regional. Es posible que el Estado regule, a través de ley o reglamento, materias que están fuera del marco del artículo 117.2 cuando se trata de desarrollar derecho comunitario y la región permanezca pasiva. Naturalmente, la normativa estatal quedará derogada por la normativa regional posterior.

Con respecto a las funciones administrativas, hay que recordar que en aquellas materias en las que incide el derecho comunitario, en gran parte

³⁹ El artículo 203.1 del Tratado CEE no se refiere a la participación en el consejo de Ministros de los gobiernos nacionales, pero habla de "representantes de los Estados en el nivel ministerial".

⁴⁰ En este sentido, L. Torchia, "I vincoli derivanti dal diritto comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione", in *Le Regioni*, 2001, 1207. En contra A. Ruggeri, *Le fonti di diritto regionale*, cit, p. 153, según el cual no sería admisible la regulación de una sola Región referida a derecho comunitario, afirmando que se excluye la posibilidad de fundamentar una regulación estatal sobre derecho comunitario, en las competencias concurrentes, en el sentido del artículo 117.3: A. Ruggeri, "Riforma del titolo V e potere estero delle regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)", en el *Congreso de Udine de 14 de diciembre de 2002 sobre "Potere estero delle regioni ed allargamento ad dell'Unione europea"*, vid. en particular, nota 12. F. Pizzetti, "Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso", in *Le Regioni*, 2001, 1157.

⁴¹ Es controvertida la compatibilidad con el nuevo texto constitucional de la función de *indirizzo* y coordinación. Para una síntesis del problema, vid, A. Celotto, "Le funzioni amministrative regionali" en, T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit, p. 148 y ss.

⁴² Vid. por ejemplo, la sentencia de la Corte Constitucional n. 43 de 2004.

pertenecerán a las provincias y a los entes locales (en base al nuevo art. 118), con la consecuencia de que el poder sustitutivo del Estado se ejercerá principalmente cuando surjan problemas de confrontación con estos sujetos.

Respecto a los poderes “represivos”, el Estado mantiene la posibilidad de impugnar directamente las leyes regionales ante la Corte Constitucional por violación del Derecho comunitario, aunque como consecuencia de la modificación del art. 127 se trata de un recurso sucesivo⁴³. El problema abierto es el de la determinación de los instrumentos para obtener una suspensión de los efectos del acto impugnado, instrumentos que deberían estar previstos solamente en una norma de rango constitucional. Desaparece, en cambio, con la derogación del art. 125.1 y del art. 130 de la Constitución cualquier control preventivo sobre los actos administrativos de ejecución del derecho comunitario. Aunque la formulación del artículo 120.2 se refiera textualmente al “poder sustitutivo” parece remitir a un poder de control que podría ir seguido de la nulidad del acto ilegítimo.

En definitiva, los instrumentos del Estado, que permanece como único sujeto responsable frente al ordenamiento comunitario, resultan cuando menos reducidos: el instrumento principal que le resta es el poder sustitutivo, que viene, por tanto, a jugar un papel de primera importancia en la futura ejecución del derecho comunitario. Todo ello demuestra una evolución del ordenamiento comunitario en el reconocimiento a las regiones de una subjetividad propia y -consecuentemente- responsabilidad comunitaria.

7. EL DESARROLLO DEL TÍTULO V POR LA LEGISLACIÓN ORDINARIA

El examen de la legislación de desarrollo del artículo 117.5⁴⁴ muestra que, con algunas excepciones, se ha hecho una lectura continuista del nuevo texto constitucional. Los instrumentos de participación regional “indirecta” previstos en el artículo 5 del proyecto de ley que debía sustituir a la ley n. 86/1989 (Ley La Pergola) se limitaba a la fórmula de consulta e información de la Conferencia de Presidentes de las regiones o de la Conferencia Estado-Regiones, introduciendo una regulación parecida a la normativa vigente.

⁴³ En este sentido vid. la sentencia de la Corte Constitucional n. 303 de 2003.

⁴⁴ Se trata de un proyecto de ley aprobado el 13 de julio de 2003 por la Cámara de Diputados como “normas generales sobre participación de Italia en el proceso normativo de la Unión europea y sobre el procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias”, actualmente en el Senado (A.S., XIV Legislatura, n. 2386), y de la ley de 5 de junio de 2003, n. 131. Disposiciones para la adaptación del ordenamiento de la República a la ley constitucional de 18 de octubre de 2001, n. 3. (Ley La Loggia).

Las formas de participación “directa” de las regiones en las instituciones comunitarias son (en una decisión no del todo comprensible) objeto (¿tal vez porque regula parte de las competencias internacionales de las regiones?) de la ley n. 131 de 2003 (Ley Loggia, por el nombre del Ministro para asuntos regionales) que en su artículo 5 prevé, en materias de competencia legislativa, la participación de las regiones según la forma acordada en la Conferencia Estado-Regiones, que debe garantizar la unidad de la representación de la posición italiana por el representante de la delegación designado por el Gobierno. Por tanto, en el caso en que se discuta materia regional de la contenida en el art. 117.4 es posible que Italia sea representada en el nivel comunitario, por un representante regional. Después de una dura negociación de las regiones, ha sido introducida la posibilidad de nombrar como representante de la delegación un presidente regional: los criterios y los procedimientos para el nombramiento deben determinarse por un acuerdo de la Conferencia Estado-Regiones.

El artículo 5.1, y más específicamente, la previsión relativa a la presencia de un delegado regional, aunque con muchos límites, tiene un carácter profundamente innovador respecto a la legislación anterior.

Innovadora es también la previsión contenida en el artículo 5.2: en materia de su competencia, las regiones y las provincias autónomas pueden pedir al Gobierno que interponga recurso ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad frente a actos comunitarios contrarios a los Tratados. El Gobierno está obligado a interponerlo cuando sea pedido en la Conferencia Estado-Regiones por la mayoría de las regiones y las provincias autónomas.

Otra innovación se refiere a la participación en la fase ascendente, junto a las regiones, de los entes locales: el artículo 6 de la ley que debe sustituir a la Ley La Pergola, establece que los proyectos de ley comunitarias que se refieran a cuestiones de especial relevancia en materia de competencia de los entes locales serán remitidos por la presidencia del Consejo de Ministros a la conferencia Estado-entes locales, que los remitirá, a su vez, a las asociaciones representativas de estas entidades que, a su vez, pueden enviar observaciones al Gobierno. Los expertos designados por los entes locales participan en los órganos de coordinación nacional, en las materias que son de competencia de los entes locales. De este modo los entes locales aparecen en la escena comunitaria como demuestra el artículo 114 al establecer una mayor equiparación con las regiones.

Respecto a la fase descendente, en la legislación actual adquieren especial importancia los poderes estatales represivos y sustitutivos o supletorios.

Así, el art. 9 de la ley n. 131 de 2003 prevé la posibilidad, de que la Corte Constitucional suspenda un acto impugnado cuando “su ejecución

pueda comportar un perjuicio irreparable al interés público o al ordenamiento de la República, o bien un riesgo de un perjuicio grave e irreparable para los derechos de los ciudadanos". Estas disposiciones son aplicables para tutelar múltiples bienes jurídicos, tanto de leyes estatales como regionales, pero parece, con la perplejidad que esto comporta⁴⁵, dirigida especialmente frente a leyes regionales que se opongan al Derecho comunitario⁴⁶.

El examen de la ley 131 de 2003 y del proyecto de ley que debe sustituir a la Ley La Pergola, muestra la importancia del poder de sustitución del Estado.

El art. 8 de la ley 131 de 2003, en desarrollo del art. 120.2, recoge este procedimiento al establecer que el Gobierno puede sustituir a la región cuando sea necesario para impedir la violación de la norma comunitaria siempre a propuesta del Presidente del Consejo o del Ministro para la política comunitaria.

Sobre el poder supletorio, los artículos 11.8 y 13.2 de la ley n. 2386, recogen las conclusiones incluidas en un dictamen del Consejo de Estado de 25 de febrero de 2002⁴⁷. Según este dictamen, el Estado puede intervenir con normas legales o reglamentarias en materia regional siempre que se haya verificado el incumplimiento, pero: a) tales normas, si se dictan antes del incumplimiento, tendrán efecto solo en lo que se refiere a la obligación comunitaria de ejecución de la Directiva; b) es necesario que la norma estatal contenga una cláusula expresa de derogación. La misma regulación se contiene en el artículo 1.5 de la ley n. 39 de 2002, y el artículo 1.5 de la ley n. 14 de 2003. En base a estas disposiciones las normas entran en vigor cuando transcurre el término establecido para la ejecución de la norma comunitaria y pierden eficacia en la fecha de entrada en vigor de la norma regional (esto segundo ha sido expresamente afirmado en estos artículos en desarrollo del artículo 117.5 de la Constitución). El proyecto de ley, el dictamen y las dos leyes recientes sobre normativa comunitaria, autorizan al Estado para regular con ley o reglamento, materias no incluida en el artículo

⁴⁵ Vid. el comentario de E. Lamarque, en P. Cavalieri, E. Lamarque, *L'attuazione del nuovo titolo V della parte II, della Costituzione*, Torino, 2003, 230 ss.; C. Pinelli, en AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini, 2002, 182 ss; P. Caretti, en G. Falcon, a cura di, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 188 ss.

⁴⁶ El caso debería, probablemente, entenderse comprendido en el "irreparable perjuicio a los intereses públicos".

⁴⁷ Vid. G. U. Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, en *Le Regioni*, 2002, 729 ss.

117.2 cuando se trata de ejecutar derecho comunitario, siempre que la región permanezca inactiva: de este modo se ha desatendido la corriente doctrinal favorable a la teoría de la separación competencial entre leyes estatales y regionales⁴⁸, y se ha privilegiado en cambio, como en el pasado, la preferencia por la ley estatal.

En definitiva, el examen de la regulación actual demuestra que la reforma del Título V ha tenido voluntad de reconducir los poderes del Estado, pero, sin embargo, incomprensiblemente, no lo ha conseguido. Incluso, el significado de estos poderes en el nuevo contexto constitucional, ha cambiado profundamente. No solo no ha servido (al menos, no únicamente) para garantizar el cumplimiento regional de las obligaciones comunitarias de las que el Estado es el único responsable, sino que ha servido para reforzar el principio de unidad. En base al artículo 117.1, el derecho comunitario constituye, junto con la Constitución y las obligaciones internacionales, uno de los tres pilares en torno a los que se construye la unidad de un Estado caracterizado por un elevado grado de descentralización⁴⁹.

⁴⁸ Esta orientación ha sido recientemente debatida en el Tribunal Constitucional en la primera sentencia sobre el nuevo título V, si bien en un contexto ajeno al derecho comunitario: sentencia n. 282/2002.

⁴⁹ Como ha sido puesto de relieve por F. Pizzetti, "I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", en AA.VV. *Il nuovo titolo V*, cit., 161 ss.