

**FEDERALISMO
Y SUBSIDIARIEDAD
EN ITALIA**

Reformas políticas y administrativas
para la renovación democrática

DOCUMENTS PI I SUNYER

5

Selección de textos:

Xavier Sisternas, Raffaella Florio, Ivan Pera y Jordi Palou

Traducción:

Jordi Palou

Revisió de textos:

Ivan Pera

Composició:

Ester Villanueva

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals
Barcelona, mayo de 1998

Depósito legal nº:

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31

e-mail: fundacio@fund-pisunyer.com
e-mail: arxiu@fund-pisunyer.com
<http://www.fund-pisunyer.com>

Este DOCUMENT PI I SUNYER, que hace ya el quinto de la serie, recoge un conjunto de textos sobre los procesos de descentralización y las reformas político-administrativas en marcha en Italia, articuladas en torno a las llamadas "leyes Basanini" y al proyecto de reforma constitucional actualmente en discusión. La Fundación pretende con la publicación de este DOCUMENT alimentar el debate sobre el modelo de Estado, en una perspectiva de federalismo avanzado y de aplicación decidida del principio de subsidiariedad, que acerque la toma de decisiones al territorio y a los ciudadanos.

Los textos incluidos proceden de fuentes diversas y son todos ellos de reciente publicación. Han sido seleccionados por la Fundación con la colaboración de *Raffaella Florio*, directora de FormaUrbis*, entidad dedicada a tareas de reflexión y de capacitación de dirigentes locales en Italia. La traducción de los textos ha sido realizada por el politólogo *Jordi Palou*, quien también ha participado en la selección de materiales. El profesor Joan Subirats, buen conocedor del sistema político y administrativo italiano, ha elaborado una páginas de presentación que ayudarán al lector a situarse en el contexto.

La Fundación desea agradecer a los autores de los textos recogidos y a las correspondientes editoriales por su colaboración para la edición de estos materiales.

Mayo de 1998

* *Instituto di alta formazione per la qualità dei governi locali*

CONTENIDOS

Introducción, Joan Subirats	9
Los gobiernos subnacionales en la larga transición italiana, Bruno Dente	14
La dimensión territorial de la política de partidos.....	17
El gobierno regional: ¿hacia el federalismo?.....	20
¿Un renacimiento municipal?.....	23
Las relaciones entre el centro y los entes locales: una revaluación.....	25
Conclusión: las relaciones centro-periferia en el próximo siglo.....	29
La transformación del sistema público italiano, Giafranco Reborá	33
1. Un sistema en transformación: ordenamiento institucional, límites y modalidades de funcionamiento.....	36
2. Las reformas administrativas de los años noventa.....	37
3. El proyecto general de reforma: características, límites y una contradicción de fondo.....	44
Cultura y política de la reforma, Franco Bassanini	49
Las “leyes Bassanini”: continuidades e innovaciones del reformismo administrativo, Fabio Rugge	57
Las leyes Bassanini y el reformismo administrativo.....	60
Líneas de fondo y líneas de continuidad.....	62
Las leyes Bassanini, la descentralización y el “federalismo administrativo”.....	64
Los principios de la reforma (o modernización frente a modernidad).....	65
La aplicación: riesgos, instrumentos, recursos.....	67
La Carta Europea de la Autonomía Local y el federalismo a la italiana, Massimo Balducci y Christiane Colinet	71
1. Introducción.....	74
2. Presentación sumaria de la Carta Europea de la Autonomía Local.....	74
3. El escenario político-institucional en el que surgió la Carta Europea de la Autonomía Local.....	79
4. El incumplimiento de los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local por parte de Italia.....	82
5. ¿Federalismo sin autonomía?.....	85
6. Los mecanismos jurídicos que permiten aplicar la Carta en el ordenamiento italiano.....	87
Referencias bibliográficas.....	88

La reforma del gobierno local en Italia, Antonio Baldassarre	90
Las particularidades del proceso de reforma	93
El nuevo enfoque: los principios de subsidiariedad y de diferenciación.....	94
Los municipios frente a las regiones.....	97
El Estado frente a las regiones.....	101
Conclusión.....	102
El federalismo sedicente, Salvatore Vassallo.....	104
La propuesta de la Comisión Bicameral.....	108
Cómo se ha llegado hasta aquí.....	111
Cómo salir del atolladero.....	116
Anexos	120
Texto del proyecto de Ley Constitucional (extractos).....	122
Ley de 15 de marzo de 1997, nº 59, de la República Italiana (extractos).....	128

INTRODUCCIÓN

Joan Subirats

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Autònoma de
Barcelona*

Presentamos aquí un conjunto de textos que la Fundació Pi i Sunyer ha querido reunir y editar para hacer llegar a nuestro país el debate que desde hace unos años ocupa a la clase política italiana y a buena parte de su numerosa y bien dotada academia. Como casi siempre ocurre en Italia, los debates que atormentan al país presentan características específicas, pero mantienen siempre la capacidad de plantearse desde terrenos que conectan con preocupaciones e interrogantes de clara universalidad. Será por eso que nunca como en estos últimos años se ha hecho popular en Europa la definición de Italia como "laboratorio político". A pocos años del cambio de siglo podría parecer relativamente obsoleto que Italia pierda tanto tiempo discutiendo sobre "federalismo" o sobre la necesaria y siempre aplazada "reforma administrativa". Pero, una vez más, las claves del debate italiano nos ofrecen pistas significativas en relación a nuestros propios problemas y sobre las tendencias de fondo de la integración europea.

Las primeras señales de las convulsiones políticas italianas surgieron ya en las elecciones regionales de 1990, con la aparición potente de la *Lega Nord*, que tuvo un referendo muy significativo en las elecciones generales de 1992. Los escándalos de *Tangentópolis* y el inicio del llamado proceso de "*Mani pulite*" (Manos limpias) hicieron resquebrajar todo el andamiaje pacientemente construido por el *pentapartito* desde los años 60. Los referéndums que propiciaron los cambios electorales en 1991 y las nuevas leyes electorales de 1993, con la incorporación del sistema mayoritario en un país con fortísima tradición de sistema proporcional, culminaron con el triunfo del Polo de la Libertad, la coalición de derechas presidida por el magnate de las telecomunicaciones, Silvio Berlusconi. Nuevas crisis políticas, nuevos procesos judiciales, y nuevas elecciones en 1996 nos conducen al triunfo de *L'Ulivo* y a la puesta en marcha de los procesos de cambio institucional y administrativo que, con el trasfondo, bien conocido, de todo lo aquí apresuradamente recogido, constituyen el objetivo de las reflexiones y comentarios de los autores y textos recogidos en este DOCUMENT PI I SUNYER.

Las principales líneas de cambio que uno puede rastrear en estos textos afectan lo que podríamos denominar el *policy style* italiano. Han cambiado en estos años los actores, han cambiado los recursos de que disponen y sus pautas de interacción; han cambiado y se han tornado mucho más complejas las relaciones entre los distintos niveles de gobierno; y, finalmente, ello está ejerciendo nuevas y renovadas presiones sobre la forma de operar de las administraciones públicas italianas. Por tanto, esa dimensión de estilo presente en todo análisis del sistema de políticas públicas de un país, dimensión con la que se pretenden recoger "las actitudes y estrategias de los actores en el marco de las oportunidades y restricciones interinstitucionales"², es la que más ha cambiado, sin que sus efectos en los contenidos de las políticas sean quizás tan relevantes como a veces se pretende³.

Italia se vino caracterizando durante muchos años como un sistema político totalmente controlado por los partidos. La clave partidista sirvió a muchos para explicar todo lo que sucedía en el país. El sistema se caracterizaba por una alta inestabilidad gubernamental, surgida de

¹ Escándalo de corrupción que involucró a varios ministros del gobierno e importantes empresarios; empezó a destaparse en 1992 en Milán. *Tangente* significa comisión ilegal o soborno.

² Ver Gomà, R.-Subirats, J., (eds) 1998, *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, p.389, para una aplicación del concepto al caso español

³ Ver Regonini, G., 1994, "Partiti, reti, giochi, politiche pubbliche", en Caciagli et al., *L'Italia fra crisi e transizione*, Laterza, Bari, pp.163.192.

dinámicas extrainstitucionales de tensión y continuas redistribuciones de influencias entre partidos, y surgida asimismo de la significativa presencia de un partido como el comunista (PCI), sólidamente implantado en el país, pero relegado por definición a quedar fuera de las combinaciones de gobierno a pesar de formar parte del arco parlamentario. El sistema regional italiano, si bien diseñado en la etapa constituyente, quedó relegado a un segundo plano, y sólo resultó medianamente operativo para encajar situaciones de insularidad (Sicilia, Cerdeña) o situaciones de culturas y lenguas que coexistían en territorios específicos (Alto Adigio, Valle de Aosta). La resurrección regional en los 70, se ha explicado más por la variable "comunista" (asegurar la presencia institucional del segundo gran partido del país), que por que existieran convicciones o dinámicas descentralizadoras significativas.

Las administraciones públicas italianas fueron asimismo vistas como expresión burocrática de ese reparto partidista de instituciones y centros de responsabilidad. En los años setenta y primeros ochenta se hablaba sin rubor de *lottizzazione*⁴ y de un oscuro *Manuale Cencelli*⁵ que, según se comentaba, servía para distribuir cargos y puestos administrativos entre los partidos del pentapartito, desde los ministerios o las direcciones generales hasta los simples ujieres o bedeles. Durante muchos años, la reforma administrativa ocupó a ministros, funcionarios y parlamentarios. Se crearon ministerios específicamente dedicados a la tarea, y en cada legislatura surgía una comisión ad hoc para hacer avanzar los cambios normativos necesarios. El ministerio acabó siendo simplemente una nueva fuente de cargos y puestos a repartir (cosa siempre conveniente en gobiernos de coalición), y las comisiones parlamentarias eternizaban sus trabajos, y cuando concluían, nuevos cambios ministeriales paralizaban lo ya acordado. Sin duda caricaturizo la situación, pero no es menos cierto que los resultados brillaron por su ausencia en todos estos años.

La XI legislatura (1992-94), una de las más breves y atormentadas legislaturas de la República italiana⁶, fue paradójicamente, la que más decisivamente emprendió el camino de las reformas institucionales en Italia. Y lo hizo, además, de forma que ligó de forma casi irreversible las transformaciones de la forma de Estado (por ejemplo en sentido federalista) con la modificación de los mecanismos de funcionamiento de la Administración pública⁷. Los elementos centrales de la reforma administrativa fueron, desde el inicio, la separación entre política y administración (lo que de hecho implicaba una puesta en cuestión de la forma de entender la ocupación de la administración por la política de los partidos), y la modificación, en sentido de laboralización, de la función pública italiana. No se siguió así el modelo que se había seguido en procesos anteriores de reforma, caracterizados por la retórica y por los nulos resultados. Así como en otras ocasiones se partía de una visión sinóptica de la reforma (la gran y completa reforma de toda la administración), se siguió aquí un esquema de ir sumando, concentrándose en pocas cuestiones pero de alto contenido simbólico, aprovechando además el fuerte peso de las personalidades implicadas (Giuliano Amato o Sabino Cassese), y la gran autonomía con que operaron los gobiernos en esos momentos de crisis generalizada del modelo italiano de governance surgido de la segunda posguerra.

⁴ *Lottizzazione* o distribución en "lotes" del pastel del poder.

⁵ El nombre Cencelli se referiría a un diputado democristiano que se habría dedicado a formalizar las compensaciones de cargos entre los partidos del gobierno

⁶ Esta legislatura arrancó en plena crisis de *Tangentópolis*, tras ver como cerca de la mitad de los diputados de la Cámara estaban inculpatos o aparecían citados en procesos penales en marcha

⁷ Ver Dente, B., 1995, "El proceso de reforma de la administración en Italia" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.2, pp.109-121

Las regiones, en cambio, estuvieron prácticamente ausentes de la escena política durante el periodo de transformación del sistema político italiano. Ello se explica tanto por la implicación que una parte significativa de sus dirigentes tuvo en los procesos de *Tangentópolis* y posteriores, y por la posición periférica que habían ido manteniendo desde su resurrección en 1970. La reforma del Estado y el fuerte componente federal que empezó a caracterizar a las nuevas fuerzas políticas centrales del sistema, como respuesta a la aparición y la presencia de los secesionistas de la *Lega Nord*, han vuelto a colocar la descentralización del sistema en el centro de la problemática reformista, afectando no sólo a las regiones sino también a los municipios.

Reforma administrativa y descentralización política corren por tanto de forma conjunta en el panorama de cambios de la escena política e institucional italiana. Los textos que se recogen en este volumen demuestran la simultaneidad de los procesos y nos proporcionan las claves básicas del debate. *Bruno Dente*, uno de los mejores y más agudos analistas de políticas y administraciones públicas de Europa, nos ofrece las claves esenciales de comprensión del fenómeno de cambio en Italia, destacando los factores que desde su punto de vista explican el surgimiento de la "rebelión" de la Italia septentrional. *Gianfranco Rebola*, nos presenta las líneas centrales de la reforma administrativa italiana, con detalles muy interesantes de cambios en el mundo local y en determinadas políticas sectoriales. El gran protagonista del momento de transformación institucional en Italia, el ministro *Franco Bassanini*, nos da, con la espontaneidad del género de entrevista, su particular visión de los proyectos de ley que llevan aparejado su nombre, y que constituyen las bases del cambio y de la descentralización administrativa. *Fabio Rugge*, además de ofrecernos su visión del tema, pone el acento al final de su contribución en la mayor capacidad de conexión con la sociedad italiana del proyecto actual de reforma, en comparación con los intentos anteriores de los gobiernos Amato y Ciampi, más libres de ataduras por su específica dimensión tecnocrática y por el momento político que atravesaba Italia, pero menos capaces de articular complicidades entre reformistas y ciudadanos. Los artículos de *Balducci-Colinet* y del conocido constitucionalista *Antonio Baldassarre*, se centran en la reforma del gobierno local italiano. Mientras los primeros se centran en la Carta Europea de la Autonomía Local y su trasposición italiana, Baldassarre nos ofrece su particular visión de los conflictos intergubernamentales en Italia, señalando como una cierta minusvaloración de las regiones en favor de los municipios rebaja significativamente las pretensiones de federalismo que parecían inspirar el cambio. Cierra el volumen un análisis de *Vassallo* sobre la andadura de la Comisión Bicameral que ha protagonizado los trabajos de cambio institucional en esta legislatura, señalando las resistencias centralistas de la clase política italiana, puestas de manifiesto en sus prevenciones frente a las regiones, o frente a la posible conversión del Senado en cámara de representación territorial. En los autores late en general un mismo espíritu: esperanza de que Italia aproveche la oportunidad que la Comisión Bicameral consiente, escepticismo frente a la clara tendencia de los políticos, otra vez dueños de la situación, de aguar y minimizar los efectos de la reforma institucional, o al menos controlar sus efectos sobre la nueva correlación de fuerzas. La inclusión como anexos de algunos extractos de los dos textos normativos más significativos de estos procesos de transformación, ofrecen la oportunidad a quién quiera conocer por sí mismo el contenido legal de las reformas de hacerlo buceando en su articulado.

En Italia se ha observado y se observa con mucha atención el desarrollo que ha tenido nuestro sistema político desde el punto de vista de distribución territorial del poder. Pasqual Maragall afirmaba hace pocos días en Barcelona, como su estancia en Roma le ha permitido comprobar la admiración italiana por la transición española de un estado secularmente centralista a la actual configuración del poder con una fortísima presencia de las comunidades autónomas en la

configuración y gestión del gasto público. Pero, deberíamos ser capaces, y el texto que aquí presentamos nos da esa oportunidad, de analizar la seriedad con que se han tomado en Italia la reforma administrativa, entendiéndola como parte sustancial del proceso de cambio que puede hacer sostenible la situación de Italia en la nueva Europa. Hace pocas semanas *The Economist*⁸ recogía unas declaraciones de Mario Monti, uno de los miembros italianos de la Comisión Europea, en las que afirmaba que un país puede pasar los tests de la integración monetaria europea, pero "si sus instituciones no funcionan, sus *partners* se preocupan". España continúa necesitando reformas políticas (reconsideración del papel del gobierno local en la nueva estructura de gobierno multinivel) y administrativas (justicia, funcionamiento de las administraciones públicas) de gran calado, que pueden poner en duda la sostenibilidad de la integración del país en la primera velocidad europea. En ese punto poco tenemos que enseñar y si mucho que aprender, y nunca viene mal examinar una experiencia como la italiana, frente a la que no podremos manifestar como otras veces que eso de la reforma administrativa es cosa de anglosajones y protestantes...

Abril de 1998

⁸ Ver *The Economist*, "Pie in the face", p.43, 7 de marzo de 1998

**LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA LARGA
TRANSICIÓN ITALIANA**

Bruno Dente
Director del Istituto per la Ricerca Sociale

Fuente: West European politics, nº 20/1 (1997), págs. 176-193.

El presente análisis examina los cambios experimentados por la dimensión territorial en la política italiana desde la caída de los regímenes socialistas en Europa oriental en 1989 y el inicio de los escándalos de corrupción a comienzos de los años 90. Se da una idea general de los cambios y tendencias institucionales en los ámbitos regional y local, para pasar a estudiar a continuación la actual distribución de poder y de recursos entre el centro y los entes locales. En comparación con lo que nos ofrece el actual debate político, este análisis nos permite evaluar de un modo más realista la probabilidad —así como la posible naturaleza— de la reforma constitucional (federalista) que muchos anhelan ver aprobada durante la 13ª legislatura de la República.

La dimensión territorial en la política italiana ha sufrido un cambio considerable, aunque no uniforme, durante los años noventa. No obstante, podríamos cuestionarnos si dichas transformaciones —y las tendencias subyacentes que reflejan— son tan radicales como parece apuntar el actual debate político sobre la reforma constitucional (federal). El presente artículo analiza estos cambios y evalúa su trascendencia en cinco secciones. La primera ofrece una interpretación de la dimensión territorial de la política de partidos, para adentrarse acto seguido en el análisis, en las secciones segunda y tercera, de los cambios y las tendencias institucionales que han tenido lugar a los niveles regional y local. La cuarta sección examina la actual distribución del poder y de los recursos entre centro y entes locales. Por último, la sección final evalúa las dificultades que deberán afrontar los cambios fundamentales (constitucionales) propuestos para las relaciones centro-periferia en el siglo que viene.

La dimensión territorial de la política de partidos

El cambio en la dimensión territorial de la política de partidos en Italia se ha caracterizado en primer lugar por el nacimiento, el desarrollo y la aparente consolidación de la Liga Norte (Lega Nord). Este fenómeno requiere una cierta explicación. Se ha escrito mucho sobre la trayectoria electoral de la Liga. Lo que es importante, sin embargo, es la naturaleza permanente del apoyo que ha desarrollado, a pesar de sus aparentes reveses. En Lombardía, el bastión histórico del partido, la proporción de votos que obtuvo la Liga pasó del 19 al 24 por ciento entre 1990 y 1996. Ha alcanzado casi el 30 por ciento en la región en torno a Venecia y se ha mantenido en un cómodo 18,5 por ciento en el Piemonte. Que la Liga sea el mayor partido al norte del río Po es sintomático de la relevancia de este fenómeno.

Los motivos de dicho éxito son bien conocidos: por un lado, la creciente protesta contra el viejo sistema de partidos, que había permanecido básicamente inalterado desde el final de la Segunda Guerra Mundial; por otro, una vaga —y sin embargo radical— conciencia pública de la necesidad de transformar las relaciones entre el gobierno central y los entes locales, sobre todo debido a las ineficiencias del primero. Es igualmente sabido que el éxito electoral de la Liga ha contado con la importante ayuda adicional que representaba el creciente abstencionismo en las regiones septentrionales, un fenómeno que había creado una reserva potencial de votos para cualquier fuerza política con propuestas alternativas, radicales y antipartido. La habilidad de Umberto Bossi,

el líder de la Liga, radica en su capacidad para granjearse el apoyo de este grupo y consolidar un consenso electoral para su nuevo partido¹

Desde un punto de vista más estructural —y esto es más importante para el argumento desarrollado en este ensayo—, el electorado representado por la Liga (y, deberíamos añadir, por las restantes fuerzas políticas del espacio de centroderecha, y específicamente Forza Italia) constituye un importante sector de la sociedad y de la economía formado por pequeñas y medianas empresas, concentradas mayoritariamente en el norte de Italia. Este sector, responsable de un porcentaje considerable del Producto Interior Bruto (PIB) italiano, y de una proporción aún mayor de las exportaciones totales, nunca ha desarrollado un sentimiento fuerte de identificación con Italia en cuanto Estado y aún menos con la política de Roma. No obstante, dicha falta de identificación no fue problemática mientras se dieron las tres condiciones siguientes: (1) una extendida conciencia de una expansión económica sostenida; (2) una escasa interferencia del gobierno central en los asuntos empresariales; (3) una identificación relativamente fuerte de este sector con los gobiernos subnacionales (y en particular con los municipios). Estas tres condiciones han ido desapareciendo gradualmente a lo largo de los años noventa.

En primer lugar, a finales de los ochenta ya había quedado claro que el auge económico de mediados de esa misma década se había acabado y que el problema no era ya lograr expandir aún más la economía, sino evitar simplemente quedarse atrás respecto a la competencia internacional. En segundo lugar, las nuevas demandas de financiación pública, que en su mayoría eran un resultado del progresivo crecimiento de los gastos de bienestar acordados desde finales de los años sesenta hasta mediados de los ochenta, habían desembocado en crecientes cargas fiscales para empresas e individuos. Cuando se tiene en cuenta también el crecimiento progresivo de las políticas reguladoras —las regulaciones medioambientales proporcionan un buen ejemplo de ello²—, resulta evidente que la segunda condición —la escasa intervención del gobierno en la vida empresarial— también ha ido desapareciendo.

La tercera condición era quizás la más importante, a pesar de que a menudo ha sido pasada por alto en el debate político y académico. En el pasado, las relaciones entre este amplio e importante sector de la sociedad italiana y el Estado había contado tradicionalmente con la mediación, en gran medida, de los gobiernos locales. Éstos no sólo proporcionaban los servicios básicos, sino que desde principios de los años sesenta expandieron sus actividades estableciendo redes de servicios sociales y desarrollando políticas e infraestructuras de interés directo para la industria. La progresiva politización del gobierno local, alentada por políticas fiscales que abolieron cualquier forma de autonomía fiscal a nivel local, interrumpió este vínculo directo entre el mundo de las pequeñas empresas y las instituciones públicas. El desarrollo de una partitocracia (el dominio de los partidos en todos los ámbitos de la sociedad civil y política) y la corrupción generalizada que la acompañó fueron significativos en este sentido, ya que cuando una empresa o un individuo deben sobornar a un representante de un partido o a un funcionario público para obtener algo (tanto si es legal como ilegal) de una autoridad pública, la identificación con la autoridad local inevitablemente decae. Además, en una situación en la que la identificación con

¹ Para esta interpretación de los orígenes de la Liga Norte, véase P. Feltrin, "La struttura politica", en CINSEDO, *Il rapporto sulle regioni* (Milán: Franco Angeli, 1994), págs. 351-395.

² Véase R. Lewanski, "La politica ambientale", en B. Dente (ed.), *Le politiche pubbliche in Italia* (Bologna: Il Mulino, 1991), págs. 281-314.

los niveles más altos de gobierno cada vez es menor, tiene lugar una peligrosa deslegitimación del Estado en su conjunto.³

Los politólogos y analistas políticos italianos, en general, han tendido a subestimar la importancia política de las autoridades locales. Esto se explica por la tendencia a sobrevalorar la importancia de los partidos políticos como canal de transmisión de las demandas de la sociedad y como medio de organización de la sociedad. Entre otras cosas, esta circunstancia ha dificultado la comprensión del papel desempeñado por las estrategias para desarrollar los servicios locales a la hora de explicar el apoyo político sostenido a los partidos de izquierda (Partido Comunista Italiano/Partido Democrático de la Izquierda) en aquellas áreas donde ha estado tradicionalmente en el poder. La limitación del espacio no permite tratar en detalle esta cuestión. Lo que debe subrayarse, sin embargo, es que la desaparición de las tres condiciones apuntadas más arriba liberaron a las pequeñas y medianas empresas como bloque electoral autónomo, lo que les permitió utilizar su fuerza económica para influir en la agenda política y económica. Las consecuencias de este fenómeno fueron tres.

Primero, se dieron grandes diferencias en cómo se empleó dicho voto en las diferentes áreas del país. En particular, la Liga Norte surgió como fuerza de importancia decisiva en tres regiones clave: el Piamonte, Lombardía y el Véneto. Segundo, hubo una aceptación básica (al menos verbalmente) por parte de los partidos políticos a nivel nacional sobre la política a seguir con las pequeñas empresas: reducción de la carga fiscal, contracción del Estado del bienestar, legislación antimonopolio, privatización, etc. Tercero, la reforma de la Constitución —y particularmente el cambio en la dirección federal— se convirtió en un tema político crucial.

Es legítimo, por consiguiente, preguntarse si no habrá tenido lugar un cambio permanente en el sistema político italiano en el curso de esta larga transición y si no habrá surgido una nueva línea de fractura o cleavage que sitúe el mundo de pequeñas empresas del norte de Italia frente a un bloque consistente en los mundos de la gran industria, las finanzas y los sindicatos, que se identifican a sí mismos con las instituciones del gobierno central. ¿Podría efectuarse una comparación internacional entre la vía que Italia sigue actualmente y la que condujo al federalismo en Bélgica y Canadá? Es cierto que se trata de países muy distintos de Italia, pero comparten con ella un significativo factor (que suele pasarse por alto): una enorme deuda pública.

Responder a esta pregunta es difícil, aunque algunos factores ciertamente se inclinan a favor de una respuesta afirmativa. La Liga ha logrado consolidar una cierta fidelidad electoral, y de hecho su apoyo se vio reforzado en las elecciones de abril de 1996, cuando el partido presentó un programa en el que, por primera vez, declaró el separatismo de algunas de las regiones del norte como uno de sus objetivos prioritarios. Un fenómeno relacionado fue la constitución de un movimiento de alcaldes (el llamado "Partido de los alcaldes") en el nordeste de Italia, con la participación de miembros de distintos partidos.

Tanto si la amenaza del separatismo es real como si es irreal, lo cierto es que hoy en día la "cuestión del norte" está firmemente arraigada en la agenda política nacional. Por otra parte, no debería concluirse que, debido a que la coalición de centroizquierda que ganó las elecciones nacionales de 1996 constituye un partido minoritario en las regiones septentrionales, el problema puede ser ignorado. El gobierno Prodi se enfrenta al mismo desafío a que se

³ Sobre la importancia de la confianza en las autoridades locales por parte de los individuos, véase R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton UP, 1992), págs. 54-55.

enfrentaron todos sus predecesores: el de cerrar la profunda brecha entre el norte y el sur de Italia, un fenómeno que puede ser interpretado —como se ha apuntado más arriba— como una línea de fractura entre el mundo de la pequeña empresa y el resto del país.

¿Cuáles son las posibles consecuencias de esta situación para los gobiernos subnacionales? Para responder a esta pregunta, es preciso examinar antes la historia reciente de los cambios institucionales que han tenido lugar a los niveles regional y municipal.

El gobierno regional: ¿hacia el federalismo?

Este no es el lugar para una historia detallada del gobierno regional, sobre el cual ya se ha escrito abundantemente. Para el objeto de este artículo, es suficiente repasar lo que podría describirse como los factores principales que originalmente socavaron el papel de las regiones y explorar la interacción entre dichos factores y la crisis política, institucional y financiera de los años noventa.

En primer lugar, el nacimiento de un nuevo nivel de gobierno fue completamente “político”⁴. Dejando a un lado el papel desempeñado por la ideología, no cabe duda de que la disposición que prevé los gobiernos regionales en la Constitución de 1948 (en su Título V, que no se aplicó durante más de 20 años), así como su ulterior creación en 1970, pueden explicarse en términos de la política de partidos. El apoyo del Partido Comunista Italiano (PCI) a la inclusión de las regiones en la Constitución fue una consecuencia de la exclusión de dicho partido del gobierno de unidad nacional (1945-1947). El hecho de que el Título V fuera letra muerta durante tanto tiempo se explica por la polarización ideológica entre los partidos durante la Guerra Fría, y el temor de la Democracia Cristiana (DC) y sus aliados de que las regiones de la Italia central (en las que el voto al PCI era fuerte) cayeran en manos de los comunistas.

La introducción final de los gobiernos regionales en 1970 también puede explicarse en términos políticos, ya que fue impulsada por la crisis de la coalición de centroizquierda liderada por la DC y la necesidad de involucrar al PCI en la tarea del gobierno. Este nacimiento “político” tuvo su importancia en la determinación de cómo funcionarían las regiones, ya que su diseño resultó ser considerablemente distinto del funcionamiento del gobierno central y los gobiernos locales en aquel momento. Las regiones se organizaron principalmente sobre la base de estrechas conexiones con los grupos de presión y con la mediación de los partidos políticos, más que en torno a la existencia de burocracias fuertes y autónomas.

Desde esta perspectiva, uno puede empezar a entender la particular fragilidad de los gobiernos regionales cuando se destaparon las investigaciones de *Tangentópolis*. A partir de 1992, numerosas regiones se encontraron políticamente decapitadas debido al número de miembros electos que resultaron incriminados. Esto tuvo como consecuencia la formación de mayorías anómalas constituidas por agrupaciones de legisladores individuales. A diferencia de las grandes autoridades locales, el terremoto judicial no causó la disolución de las legislaturas regionales ni la convocatoria de nuevas elecciones y, a diferencia del gobierno central, se demostró imposible la

⁴ Véase B. Dente, “Il governo locale”, en G. Freddi (ed.), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche* (Florencia: La Nuova Italia Scientifica, 1989), págs. 126-129.

⁵ Escándalo de corrupción que involucró a varios ministros del gobierno e importantes empresarios; empezó a destaparse en 1992 en Milán. *Tangente* significa comisión ilegal o soborno.

creación de gobiernos compuestos por expertos técnicos, o formados a partir de un “equipo de reserva” de líderes políticos. El resultado fue la parálisis y la práctica desaparición de las regiones de la escena política. Las elecciones regionales de 1995 parecen haber iniciado de nuevo un proceso de funcionamiento “normal”, pero todavía es demasiado temprano para juzgar si esto es efectivamente así. Lo que está claro es que las regiones de hecho han estado ausentes de la escena política durante el periodo en que se ha estado debatiendo la transformación del gobierno en Italia.

El segundo factor es que el nacimiento primordialmente “político” de las regiones tuvo como consecuencia una estructura constitucional interna que otorgó un papel anormalmente amplio a los órganos legislativos. Las constituciones regionales, aprobadas en la primera mitad de los años setenta, crearon una situación en la que una oposición capaz podía bloquear prácticamente cualquier decisión —no sólo legislativa, sino también administrativa— y obligar a la mayoría a negociar el apoyo de una minoría. Obviamente esta segunda característica estaba en plena conformidad con un sistema político basado en la representación proporcional, gobiernos de amplia coalición y una política “asociativa”. Pero resulta difícilmente adecuado para un sistema bipartidista, que es el que muchos analistas políticos desearían para Italia. Por consiguiente, existe en la actualidad una cierta reticencia a debatir el papel de las regiones; son consideradas casi como un pariente pobre del que uno está un poco avergonzado.

El tercer factor es que las regiones fueron establecidas en un periodo dominado por las políticas de expansión del Estado del bienestar. En concreto, fueron percibidas como los instrumentos principales de planificación económica. Es natural, por lo tanto, que en un periodo en el que el concepto del bienestar se está redefiniendo y la planificación está en crisis, las regiones tiendan a constituir una presencia engorrosa e inoportuna, necesitada de una reconversión que no será fácil ni llevadera. Esto es así sobre todo porque el papel planificador de las regiones se ha hecho virtualmente imposible debido a que los poderes que se les habían otorgado eran sólo parciales (ya que el gobierno central a menudo seguía aferrándose al control de los sectores traspasados), heterogéneos (debido a que el artículo 117 de la Constitución reflejaba una visión atrasada de las responsabilidades del Estado) y desigualmente distribuidos (áreas tan distintas como la salud, la agricultura, el transporte local y la formación profesional representaban más del 90 por ciento del gasto regional⁶).

El cuarto factor es que la estructura financiera de las regiones se basaba —y aún sigue basándose— en las transferencias. Casi todos sus ingresos provienen del gobierno central y casi todos sus gastos consisten en transferencias a los gobiernos locales (sobre todo a los municipios y a las autoridades sanitarias locales) o a las empresas (especialmente empresas agrícolas). Esta función de intermediación financiera constituye uno de los rasgos más destacados de las regiones y ha impedido que desarrollen una fuerte burocracia técnica (que se forma normalmente para la gestión directa de los servicios del sector público).

Podríamos añadir otros factores. La planificación territorial original para las regiones era irracional (por ejemplo, la región de Lombardía tiene una población de 9 millones de habitantes, mientras que Molise cuenta únicamente con 300.000 habitantes) y existe escasa identificación con las regiones por parte de los ciudadanos. Existe asimismo una tradición de conflicto en las relaciones con los gobiernos locales, que difícilmente acuden a los gobiernos regionales para que les

⁶ Ibid., pág. 132.

representen en sus negociaciones con el gobierno central. Por consiguiente, no es difícil concluir que la vía hacia una autonomía regional fuerte, hacia un “nuevo regionalismo de tipo federalista” (para emplear la jerga actual) no es en absoluto sencilla ni directa.

No obstante, a pesar del escenario descrito, los partidos de todo el espectro político —con las excepciones de Refundación Comunista en la extrema izquierda, y un elemento de la extrema derecha, Alianza Nacional— aspiran aparentemente al federalismo, o al menos a algo que se le parece, y se han redactado varios proyectos de cambio constitucional. Dichos proyectos, en líneas generales, están basados en tres ideas: primero, los gobiernos regionales deben asumir la responsabilidad de todas las materias no reservadas explícitamente al gobierno central (una especie de principio de subsidiariedad reforzado); segundo, el Senado deberá transformarse en una cámara regional con responsabilidades similares a las del Bundesrat alemán; tercero, la aceptación, desde una perspectiva más general, de un modelo federalista cooperativo para Italia. No obstante, hay mucho menos acuerdo sobre la necesidad de cambiar las fronteras políticas de las regiones y sobre la necesidad de la autonomía financiera.

¿Debe concluirse, pues, que la transformación del Estado italiano es inminente? A pesar de que se han efectuado movimientos en esta dirección (aunque sólo sea por la necesidad de segmentar el enorme problema del déficit público), existen varios factores que indican que una transformación radical es improbable.

En primer lugar, las regiones apenas han participado en el debate sobre el federalismo; con escasas excepciones, las mayorías que surgieron de las elecciones regionales de 1995 o no quieren o son incapaces de acelerar el desarrollo del federalismo. Esto indica que una transformación, cuando se percibe desde el punto de vista del gobierno local, es mucho más compleja que los escenarios presentados en los titulares de los periódicos. En segundo lugar, aunque hay tendencias conflictivas en los objetivos de las dos principales coaliciones (la coalición del Olivo en el espacio de centroizquierda y el Polo de las Libertades en el de centroderecha), ambas son favorables a un sistema descentralizado, pero no realmente federalista. Cuando los líderes políticos declaran, como ya lo han hecho, que “el federalismo debe empezar en las autoridades locales” (y en particular en las grandes ciudades), en lo que piensan realmente no es tanto una división real de poderes como en un marco institucional más coordinado. En tercer lugar, los programas electorales de las dos principales coaliciones son contradictorios. Por una parte, incluyen la descentralización entre sus propuestas institucionales; por otra, en cambio, cuando abordan los problemas de otros sectores sociales o económicos tienden a proponer (y a prometer) una mayor intervención del gobierno central.

Así, puede concluirse que, a pesar de casi diez años de conferencias y proyectos constitucionales, la situación todavía no es propicia para una transformación radical del Estado en una dirección federalista. El tema clave, por otra parte, no es tanto lo que se dice sobre las regiones sino más bien lo que se dice (y lo que no se dice) sobre la reorganización del gobierno central. Como ha sido apuntado por otros autores, cualquier propuesta federalista que no implique una reforma radical del gobierno central y, de forma más general, del estilo del gobierno y la Administración, está condenada al fracaso⁷. En realidad es en la arena de la reforma de la Administración pública en general —y de la Administración del gobierno central en particular— donde la batalla

⁷ Véase, por ejemplo, M. Cammelli, “Sistema político bloccato, Stato accentrato”, *Il Mulino*, 3 (1994), pág. 478.

federalista debe ganarse o perderse. No obstante, no parece haber demasiada conciencia de este hecho fundamental, como veremos más adelante.

¿Un renacimiento municipal?

Históricamente los municipios han constituido el nivel más importante de gobierno local en Italia. Se trata de instituciones políticas y administrativas significativas en cuanto a sus funciones, fuerza laboral, visibilidad política y raíces en la sociedad. Los ciudadanos tienen un considerable grado de confianza en los municipios y constituyen un nivel de gobierno flexible, ya que se adapta y responde a las necesidades y demandas cambiantes de la sociedad⁸.

Una consecuencia de esta importancia histórica es que en el curso de la crisis política e institucional de principios de los años noventa, los municipios se adaptaron más rápidamente que otras instituciones, anticipando ciertas tendencias en el resto del sistema institucional. Su capacidad de adaptación se vio reforzada con la aprobación final, en 1990 — tras casi veinte años de debates y propuestas de ley—, de la largamente esperada reforma de la ley que regula las provincias y las autoridades locales. Las primeras reacciones de numerosos analistas fue, sin embargo, de decepción⁹. La ley 142/90 cambió muy pocas cosas, dejando sin resolver los principales problemas (jurisdicciones territoriales, el sistema electoral, finanzas locales, el papel de las provincias, etc.). Los pocos elementos que parecían romper genuinamente con el pasado — por ejemplo, las medidas para la introducción de alguna forma de gobierno metropolitano— parecen haber sido vanas ilusiones: seis años más tarde todavía no han visto la luz del día. En retrospectiva, se puede afirmar que algunos de los cambios anticiparon desarrollos que ya estaban en marcha, especialmente en tres áreas:

- La práctica abolición del control externo (hasta entonces encomendado a un organismo regional, el Comité Regional de Control) para la gran mayoría de decisiones locales, lo cual resultó en una mayor autonomía y, sobre todo, en la aceleración de los procesos burocráticos. Unos años más tarde se consiguió lo mismo para la Administración del gobierno central con la abolición de la necesidad de obtener la aprobación de las decisiones por parte de la Corte dei conti (Oficina Nacional de Cuentas).
- El refuerzo del ejecutivo mediante la autorización para que la mayoría de decisiones (y en particular las más importantes) sean tomadas por el ejecutivo (Giunta) más que por el Consejo legislativo. Curiosamente, durante los años sesenta las autoridades locales estuvieron a la vanguardia de una tendencia hacia un control más estricto por parte de las legislaturas a través del establecimiento de los consejos de distrito; actualmente están impulsando una tendencia hacia un gobierno más dirigido por el ejecutivo.
- El refuerzo de las burocracias mediante el otorgamiento de considerables poderes de veto al secretario general y a los altos funcionarios. Se requiere que expresen su opinión sobre la legitimidad y los méritos de las propuestas efectuadas por el ejecutivo. Esta vía fue posteriormente seguida por toda la Administración del gobierno por medio del decreto legislativo 29/93, que asignó poderes directamente a los funcionarios de carrera.

⁸ B. Dente, "The Fragmented Reality of Italian Local Government", en J.J. Hesse, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analysis of Twenty Industrialised Countries* (Baden Baden: Nomos, 1991).

⁹ Véase M. Cammelli, "La politica di riforma locale", en B. Dente (ed.), *Le politiche pubbliche* (nota 2), págs. 173-174.

El origen de todos estos cambios estaba en una desconfianza creciente hacia los políticos, fenómeno que desembocó en la dotación de mayores poderes al ejecutivo (y a la mayoría que le daba su apoyo) y a los funcionarios de carrera. No obstante, como ya ha sido indicado, si los cambios que ocurrieron hubieran sido únicamente los previstos en la ley 142/90, el funcionamiento del gobierno local no habría sido muy distinto de como había sido hasta entonces. Fueron los desarrollos posteriores los que revistieron los cambios formales de mucha más importancia.

A principios de los años noventa, el ritmo de aplicación de cambios que llevaban las autoridades locales era mucho más rápido que el de las regiones (las cuales, como ya ha sido indicado, a pesar de las investigaciones judiciales que diezmaron a su clase política no experimentaron una renovación de personal hasta las elecciones regionales de 1995). En 1993 numerosas ciudades ya estaban disolviendo sus consejos locales y celebrando nuevas elecciones bajo un nuevo sistema electoral que no sólo afrontaba el problema de las mayorías inestables, sino también la reforma de los mecanismos de gobierno. La ley 81/1993 estipulaba la elección directa de los alcaldes en dos vueltas: sólo los dos candidatos más votados pasaban a la segunda vuelta, y la coalición ganadora recibía como recompensa un "plus" (asegurándose de este modo una mayoría absoluta). Además, a partir de ese momento los miembros del ejecutivo pasaron a ser nombrados directamente por el alcalde, y por lo tanto se hacían responsables directamente ante él (y habían de ser elegidos necesariamente fuera del consejo).

El resultado de estos cambios fue espectacular. Entre 1992 y 1993, la clase política municipal se vio renovada por completo con la elección de alcaldes que o bien entraban por vez primera en la política (por ejemplo, Castellani en Turín, Sansa en Génova, Illy en Trieste y Di Cagno en Bari) o bien eran distintos a los políticos habituales (por ejemplo, Cacciari en Venecia, Rutelli en Roma, Orlando en Palermo y Bianco en Catania). Además, la composición de los ejecutivos ("seleccionados personalmente" por los alcaldes), combinada con la disminución del poder de las autoridades legislativas locales, transformó por completo la política local mediante una despolitización sustancial de la misma. Esto ha tenido el efecto de permitir que individuos con experiencia profesional y ajenos a la política pudieran ser nombrados para ocupar cargos de responsabilidad —es decir, ser designados miembros del ejecutivo— dentro del gobierno local, enriqueciendo así la capacidad de formulación y ejecución de políticas.

Finalmente, se introdujo un remedio parcial para solventar una de las más destacadas debilidades estructurales del gobierno local italiano: las finanzas. La crisis monetaria y financiera de 1992 requería un aumento de la carga fiscal sobre las personas físicas, lo que permitió el restablecimiento de un mayor grado de responsabilidad financiera mediante el desarrollo de un régimen tributario local. La introducción del ICI (impuesto municipal sobre la propiedad), cuyo tipo puede ser fijado por las distintas autoridades locales, constituyó un cambio clave en este sentido. Los ingresos provenientes de este impuesto y de otros impuestos menores, junto a los ingresos por la venta de servicios, han tenido como resultado que muchas ciudades del norte del país hayan alcanzado un nivel de autonomía financiera que oscila entre el 60 y el 70 por ciento (la cantidad restante sigue dependiendo de las transferencias de los gobiernos regional y central). En suma, se han reforzado enormemente la autonomía respecto a Roma y la responsabilidad ante los ciudadanos.

Vistos en conjunto, estos cambios —la abolición de los controles externos y el refuerzo de los gobiernos municipales (Ley 142/90), la elección directa de los alcaldes y el nombramiento de miembros del gobierno municipal que no son concejales, la introducción de un impuesto local sobre la propiedad y la autonomía financiera derivada del poder impositivo— han desembocado en un nuevo estilo de gobierno en Italia. Los municipios (y las provincias) han confirmado su reputación de flexibilidad y su capacidad de adaptarse a las demandas cambiantes de los ciudadanos. Se han visto renovados en profundidad y sus perspectivas son optimistas.

Esto no significa que se hayan solucionado todos los problemas. Por ejemplo, los procedimientos burocráticos (es decir, las normas que deben observar tanto los gobiernos locales como el central) no han cambiado y siguen afectados por el papeleo. La legislación y la administración centralizadas siguen siendo predominantes, y por lo tanto las autoridades locales se ven obligadas a obedecer leyes complicadas, confusas y a menudo irrelevantes. Incluso algunos elementos de las recientes reformas son incoherentes y han planteado nuevas dificultades. Por ejemplo, la celebrada separación de los poderes ejecutivo y político —que, como ha sido indicado, fue lograda inicialmente por las autoridades locales— tendrá escasos efectos, a pesar del cambio de figuras políticas, mientras numerosos altos funcionarios sigan siendo los mismos que obtuvieron promociones bajo el antiguo sistema. Además, la introducción de la autonomía fiscal no ha solucionado todos los problemas financieros de las autoridades locales más pobres o, lo que aún es más grave, los de las grandes ciudades. Éstas proporcionan servicios para un número muy elevado de individuos y encuentran difícil mantener dichos servicios contando únicamente con los ingresos recaudados de sus residentes.

No obstante, a pesar de estas salvedades, está justificado un cierto optimismo, sobre todo a la vista de la actual proyección pública de los alcaldes y del impulso que parecen protagonizar para proseguir las reformas en Italia. El “Partido de los alcaldes” (al que ya se ha hecho referencia) es una fuerza dinámica a favor del cambio en la confusa transición que Italia está atravesando actualmente. Aunque los alcaldes representan en buena medida las orientaciones de la coalición de centroizquierda que predomina en las áreas urbanas, lo cierto es que hasta ahora han mostrado la prudencia de no hacer un uso partidista de su papel y de su poder. A diferencia, por ejemplo, de los sindicatos (que todavía no han sido reformados), los alcaldes no entraron en una batalla frontal contra el gobierno Berlusconi, y su participación en el debate nacional ha consistido en una defensa no partidista de la autonomía, el federalismo y el cambio. En este sentido no deja de ser significativo que Massimo Cacciari, alcalde de Venecia y uno de los líderes nacionales de la coalición de centroizquierda, sea también dirigente de un movimiento que agrupa a los alcaldes del nordeste de Italia y que incluye entre sus miembros a alcaldes de Forza Italia y de la Liga Norte.

Mucho dependerá de las próximas elecciones locales en 1997, que confirmarán si los cambios se han consolidado o si los partidos políticos han recuperado el terreno que hasta ahora se han visto obligados a ceder. En estos momentos, basta con destacar que ha tenido lugar una transformación de naturaleza positiva, en el sentido que, en líneas generales, ha sido bienvenida por el público italiano.

Las relaciones entre el centro y los entes locales: una revaluación

Si las tendencias apuntadas más arriba representan un cambio real, ¿qué repercusiones tienen para el Estado italiano desde la perspectiva de las relaciones entre el centro y los entes locales? La respuesta a esta pregunta no implica identificar el grado exacto de autonomía que ejercen los distintos gobiernos locales. Este tipo de enfoque no es muy fructífero en el contexto de la fragmentación del gobierno y de la ejecución de políticas en los sistemas políticos contemporáneos. La cuestión, en realidad, es más compleja. Teniendo en cuenta los cambios que han ocurrido —sobre todo en el ámbito local—, ¿han cambiado también los términos de la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales? ¿Ha tenido lugar una redistribución permanente de ciertos recursos, o se han limitado los cambios a reforzar las tendencias existentes? La respuesta a estas preguntas es importante porque revelará el grado de dificultad (o facilidad) que implica un avance hacia el federalismo, al mismo tiempo que pondrá de manifiesto los límites de un enfoque jacobino sobre los problemas que plantea el ejercicio del poder. Precisamente la acción de los gobiernos de los años noventa (Amato, Ciampi, Berlusconi, Dini y Prodi) se ha caracterizado por un enfoque general centralizado del poder.

Es importante abordar la cuestión a través del tema de los recursos, un concepto que ha generado considerable confusión y que ha causado dificultades en numerosos observadores a la hora de evaluar hasta qué punto el gobierno italiano está centralizado. Vale la pena, en este punto, resumir un análisis realizado antes de los años noventa que examinaba los distintos tipos de recursos utilizados en las relaciones centro-entes locales, para identificar a continuación los puntos fuertes del gobierno central por una parte y los de los gobiernos locales por otra¹⁰. De este análisis surgía la imagen siguiente:

- Los recursos legales eran favorables al gobierno central. Por lo que respecta a la división de poderes, el gobierno central había limitado cuidadosamente los poderes de los gobiernos locales, negándoles cualquier espacio significativo para maniobrar. Además, la acción de gobierno en general estaba tan fuertemente controlada por la legislación nacional que el principal problema al que se enfrentaban los gobiernos locales que deseaban iniciar alguna acción era si la ley les permitiría hacerlo (con el probable resultado de que los organismos controladores les impidieran tomar iniciativa alguna).
- Una situación análoga existía en relación con los recursos financieros. La dependencia casi total de los gobiernos locales respecto al gobierno central para los gastos por cuenta corriente y de capital (a través de la *Cassa depositi e prestiti*, el banco estatal para inversiones locales) significaba que la posición de los gobiernos locales era extremadamente débil. Por otra parte, el gobierno central ejercía un estrecho control sobre los recursos humanos: Roma no sólo decidía el número total de empleados para cada autoridad local, sino que todos los nombramientos debían ser aprobados por el Ministerio de Obras Públicas (un poder que representa una importante combinación de recursos legales y financieros).
- Los recursos políticos, en cambio, eran favorables a los gobiernos locales. Distintos estudios sobre las políticas intergubernamentales hallaron que el alto grado de politización de los gobiernos locales había desembocado en la formación de canales de influencia a través de los cuales los alcaldes y otros *dirigentes* políticos locales podían poner en juego su poder para conseguir votos. Los partidos políticos, por otra parte, no parecían capaces de

¹⁰ B. Dente, "The Fragmented Reality of Italian Local Government" (nota 2). Vale la pena añadir que este capítulo sostenía que las regiones representaban el eslabón más débil en la cadena de gobierno, una cosa que ha permanecido inalterada, como se ha apuntado anteriormente en el presente artículo.

imponer —ni interesados en hacerlo— decisiones políticas a los gobiernos locales desde arriba.

- Los gobiernos locales monopolizaban los recursos de información. El gobierno central (y el regional) carecía de los recursos para obtener datos al nivel de los ciudadanos, con el resultado de que las autoridades locales, en parte debido a su estrecho contacto con el público en general, pero también porque tenían control de las oficinas del censo y del registro civil, monopolizaban la posesión de los datos requeridos para la administración y la ejecución de políticas por parte de los niveles más elevados de gobierno.
- La situación relativa a los recursos técnicos y de know-how era más compleja. La naturaleza extremadamente heterogénea de los gobiernos locales y la variedad de ámbitos en los que actúan hace muy difícil evaluar si dichos recursos (básicamente referidos a la calidad de las burocracias de los gobiernos locales) eran más importantes que los que el gobierno central era capaz de desplegar. Se concluyó que estos recursos eran probablemente decisivos y que la mayor experiencia y mejor capacitación de las autoridades locales del norte de Italia explicaban su posición más fuerte frente al gobierno central, en comparación con la de las autoridades locales en el sur.

¿Hasta qué punto la situación descrita hasta aquí cambió tras la convulsión política de principios de los noventa?

- Por lo que respecta a los recursos legales, la distribución de poderes no ha cambiado significativamente. A pesar de que actualmente está en marcha un proceso de delegación de algunos poderes a las regiones, no se espera que tenga un impacto significativo. Los únicos cambios reales conciernen a la abolición de los controles externos (como ya ha sido indicado), que ha sido importante para acelerar los procedimientos burocráticos, y la liberalización parcial (recientemente amenazada) de los nombramientos de personal. Los procedimientos centralizados de negociación colectiva, sin embargo, siguen constituyendo una fuerte limitación para el desarrollo de políticas de gestión por parte de los municipios y provincias.
- En cuanto a los recursos financieros, la introducción de la autonomía fiscal a nivel local gracias al impuesto sobre la propiedad ha permitido invertir la situación anterior. Actualmente las autoridades locales (sobre todo las de tamaño medio) dependen mucho menos de las transferencias del gobierno central. Por otra parte, la reciente libertad de emitir obligaciones está reduciendo la dependencia respecto a la *Cassa depositi e prestiti*. Es cierto que este cambio del panorama tuvo su origen en la necesidad de aumentar la carga fiscal general y que, en consecuencia, el empleo de los poderes recaudatorios por parte de las autoridades locales se ve fuertemente limitado por la escasa disposición del público a asumir nuevos impuestos. No obstante, este control sobre los fondos —que en el pasado constituía un recurso fundamental del gobierno central— ahora depende en mucha mayor medida de los gobiernos locales.
- También se han dado cambios en relación con los recursos políticos, que, como ya ha sido indicado, anteriormente ya eran favorables a los gobiernos locales. Por una parte, la crisis de los partidos políticos nacionales eliminó uno de los canales a través de los cuales los gobiernos locales podían tener acceso a Roma; por otra, en cambio, esta tendencia puso finalmente punto final a la idea según la cual las políticas locales pueden y deben decidirse en otras partes. Lo que importa aquí no es tanto la desaparición, la transformación y la

fragmentación de los distintos partidos, como los socialistas (PSI) y la Democracia Cristiana (DC), sino que el abandono de las viejas prácticas financieras (barridas por las investigaciones de *Tangentópolis*) ha debilitado enormemente a las burocracias de los partidos, con lo que se impide que actúen como el canal para procesar y controlar las decisiones al nivel subnacional. Cuando esto se combina con la debilitación de las legislaturas (a través de alcaldes elegidos directamente que pueden atraer votos de facciones opositoras), el efecto general es una potenciación del nivel local como fuerza política, capaz de resistir mejor la intrusión del nivel nacional. El desarrollo del “Partido de los alcaldes” tanto a nivel nacional (los alcaldes de las principales ciudades) como regional (los alcaldes del nordeste) es un efecto, no una causa, de la progresiva acumulación de recursos a nivel local.

- La ventaja de la que disfrutaban anteriormente las autoridades locales respecto a los recursos de información se ha perdido, al menos en gran medida. Esto se debe a dos factores. El primero es la paradoja general de la sociedad de la información (es decir, un exceso de datos en relación con la capacidad de procesarlos), y el segundo es la mejora y la modernización de la Administración del gobierno central, que ha logrado crear sistemas de información razonablemente eficientes (empezando por la reforma del Instituto Nacional de Estadística). El resultado es una distribución más equilibrada de los recursos técnicos entre los niveles central y local respecto a la situación anterior.
- Por último, la situación relativa a los recursos técnicos y de know-how, así como la capacidad de movilizar burocracias profesionales y competentes, sigue siendo compleja, a pesar de que hay distintos factores que parecen inclinar la balanza a favor de los gobiernos locales. Aunque la burocracia de las autoridades locales no es esencialmente distinta de lo que era hace diez años (y, en cualquier caso, estos cambios llevan tiempo), hay algunos indicadores de que la calidad del personal de mayor responsabilidad ha mejorado. En parte esto es una consecuencia de la nueva ley electoral, que permite a los alcaldes seleccionar personalmente a los miembros del ejecutivo. Mientras que antes tenían que ser miembros de los partidos que formaban parte de la coalición vencedora, y por lo tanto no tendían a considerar la eficacia y la eficiencia de las políticas como una de sus prioridades, actualmente los miembros del ejecutivo suelen ser seleccionados sobre la base de su experiencia profesional. Son seleccionados básicamente como personas capaces de restablecer el orden en la administración de gobiernos locales a menudo convulsionados por investigaciones judiciales, y para impulsar también la reforma de las políticas locales.

Esta es un área, sin embargo, que sigue estando escasamente investigada. A partir de las pocas evidencias disponibles, la impresión es que ha habido una clara mejora en las capacidades de las elites de los gobiernos locales, y que esto les proporciona una ventaja respecto al gobierno central. Además, el nuevo personal (que sigue estando formado por “políticos” debido a su método de nombramiento y a los puestos que ocupan) ha tenido que encontrar asistentes tanto dentro como —lo que es más importante— fuera de las burocracias de los gobiernos locales, con lo que han introducido en la Administración gestores y profesionales provenientes del sector privado. Esto no significa que las burocracias de los gobiernos locales sean hoy completamente distintas respecto a la situación de diez años atrás. No obstante, parece haber pocas dudas de que, como resultado de los cambios y de la renovación, hoy en día los gobiernos locales disponen de mejores recursos administrativos y de gestión, lo que los sitúa en una posición negociadora más sólida frente al gobierno central.

El resultado de todas estas transformaciones es claro. Mientras que hace unos cuantos años la tesis del dominio del gobierno central sólo podía ser puesta en duda, actualmente puede ser refutada inequívocamente. La larga transición italiana ha generado, entre otras cosas, un mejor equilibrio intergubernamental, más coherente con la tendencia (que algunos desearían acelerar) hacia el federalismo, o al menos hacia una forma más acentuada de descentralización. Una tendencia que a nivel legislativo y fiscal sería difícil de invertir. Por ejemplo, la reintroducción de un control externo parece improbable, y las propuestas fiscales que actualmente se debaten reforzarán aún más el poder de las regiones y de los gobiernos locales. En cuanto a los cambios políticos, existe la posibilidad de que los partidos políticos recuperen su papel tradicional, aunque por el momento sea una tendencia improbable, ya que alteraría el protagonismo desempeñado por los alcaldes tanto a nivel local como nacional.

Por consiguiente, parece que ha tenido lugar una auténtica ruptura con el pasado, y que una de las paradojas de Italia —una nación sin un gobierno central fuerte pero con un sistema de gobierno fuertemente centralizado— está en vías de resolverse. Debe hacerse, sin embargo, una salvedad final. Los cambios descritos en este artículo no sólo han implicado una redistribución de recursos del gobierno central a los entes locales, sino también un cambio fundamental (y probablemente permanente) en el centro de atención de la actividad del gobierno. Si el desarrollo de Italia era anómalo, en parte se debía a que el crecimiento del Estado del bienestar no estaba apoyado por un refuerzo concomitante de los gobiernos locales. Paradójicamente, en la actualidad está teniendo lugar un refuerzo de los gobiernos locales en un contexto de reducción del Estado del bienestar. En consecuencia, la mayor libertad de los gobiernos locales parece corresponderse con una disminución de la importancia de los servicios que están llamados a gestionar.

Conclusión: las relaciones centro-periferia en el próximo siglo

El desarrollo futuro de las relaciones centro-periferia en Italia permanece incierto. Por una parte (al menos a partir de la lectura de los programas de los principales partidos que se presentaron a las elecciones de 1996), Italia parece estar en el umbral del federalismo, y los resultados sorprendentemente buenos obtenidos por la Liga Norte no harían sino reforzar dicha impresión. Por otra parte, en cambio, esta tendencia no puede darse por sentada, aunque sólo sea por el hecho de que el cambio constitucional básico de las entidades territoriales existentes es una tarea harto difícil. Por lo tanto, lo más probable es que los cambios que tengan lugar en el futuro en las relaciones entre los niveles nacional y subnacional de gobierno acaben favoreciendo a las regiones, actualmente el eslabón más débil de la cadena institucional.

En cualquier caso, incluso aunque se considere que Italia está en vías de reforma constitucional, ¿qué tipo de federalismo resultará de dichas reformas? Aquí también hay pocas certezas y numerosas dificultades. Parece casi imposible alcanzar una rígida división de poderes entre centro y periferia (es decir, un "federalismo dual"). Habría considerables dificultades a la hora de definir y redistribuir las competencias durante un periodo de cambio más general (y complejo) en las responsabilidades gubernamentales. Roma también se resistiría a renunciar a toda la autoridad en algunas áreas. Un resultado más probable sería una mezcla de "federalismo cooperativo" (según el modelo alemán) y federalismo competitivo, en la que los principales niveles de gobierno fueran libres de intervenir en los mismos asuntos. Este sería probablemente el modelo en torno al cual

las distintas fuerzas políticas podrían alcanzar un compromiso. Este tipo de debate, sin embargo, no puede llevarse a cabo en el vacío. Al contrario, se introducirán en él aspectos más concretos que plantearán sus propios problemas y que moldearán lógicamente el resultado final. Entre estos temas, los más significativos son la cuestión del sur, el destino del Estado del bienestar, el déficit público y las reformas administrativas.

En primer lugar, por lo que respecta al sur, el gobierno central ha tenido la suerte, en cierto modo, de que la Unión Europea (UE) ha prohibido prácticamente cualquier tipo de subsidio nacional a las áreas subdesarrolladas. Esto ha permitido distender la cuestión de las ayudas especiales para el sur y el tema de la responsabilidad del gobierno central (más que de los gobiernos regionales). La cuestión de si, en un sistema federalista, las relaciones con Bruselas serían responsabilidad directa de los gobiernos regionales o si todavía deberían pasar a través del gobierno central sigue estando abierta. El principal argumento para mantener intacto el papel del gobierno central es la extrema debilidad de las estructuras administrativas de los gobiernos regionales. Esto podría conducir a argumentos a favor de un "federalismo de geometría variable" (según el modelo español), en el que las regiones del norte tendrían relaciones directas con Bruselas, mientras que las del sur deberían negociar a través de Roma. No obstante, si esta solución sería políticamente aceptable ya es otro asunto distinto.

En segundo lugar, en cualquier lista de responsabilidades que fuera confiada a los gobiernos locales en un sistema federalista, al menos dos de ellas formarían parte de la categoría del Estado del bienestar: la sanidad (ya parcialmente descentralizada en Italia) y la educación. En el contexto de una progresiva reducción de la intervención gubernamental, el federalismo podría ser una especie de caballo de Troya, utilizado para que el abandono del modelo del Estado del bienestar sea un proceso indoloro (o como mínimo menos doloroso). En Italia, sin embargo, esto implicaría una espectacular redistribución de recursos entre norte y sur. Para decirlo simplemente, mientras que las regiones del norte podrían mantener los actuales niveles de servicio sin un aumento de la carga fiscal, en el sur se tendrían que aumentar considerablemente los impuestos o bien deberían reducirse los servicios sanitarios y escolares gratuitos. Dicho esto, el mantenimiento de los actuales niveles de transferencias interregionales sólo tendría sentido en un contexto en el que el gobierno central —o al menos el Parlamento— definiera el grado y el método de suministro de los servicios. ¿Sería esta solución compatible con un sistema federalista? Si no, ¿sería políticamente aceptable —y compatible con la noción de igualdad establecida en la Constitución actual— una solución que dejara a las regiones decidir libremente hasta qué punto se deben suministrar los servicios públicos?

La educación plantea un problema más limitado, pero igualmente espinoso. ¿Es compatible la regionalización de la enseñanza con un único cuerpo nacional de profesores? Si éste tuviera que ser abandonado, ¿qué efectos tendría no sólo en las relaciones sindicales, sino en el mercado de trabajo para los licenciados de las universidades del sur que contemplan la enseñanza como una de las principales salidas profesionales?

En tercer lugar, el problema de la deuda pública está vinculado a la cuestión del Estado del bienestar. Aunque se admita que la situación financiera actualmente es más estable que antes y que la carga de la deuda está destinada a disminuir, ¿quién asumirá la responsabilidad por la deuda pública? El nivel de la deuda puede explicarse en parte por el elevado nivel de subvenciones transferidas del norte al sur, pero al mismo tiempo los titulares de los bonos del Tesoro (quienes financian la deuda) generalmente viven en el sur. La solución, por lo tanto,

parece que pasaría por dejar la deuda en manos del gobierno central, pero esto implicaría también que una gran proporción de los impuestos seguiría siendo recaudada por el gobierno central.

En cuarto lugar, ¿qué sentido tendría la reforma constitucional si no conlleva una revolución administrativa? A pesar de su importancia, esta cuestión tiende a ser pasada por alto en las relaciones entre el centro y los entes locales. Aquí también se plantean una serie de problemas de difícil resolución. El principal es el de salvaguardar el principio de subsidiariedad, favorable a las autoridades locales (y a otras instituciones independientes como las universidades, las cámaras de comercio, etc.). ¿Requiere la protección de la autonomía de estas organizaciones que el gobierno central actúe como árbitro, o basta con la protección constitucional y judicial? Esta cuestión debería ser resuelta en el caso de que se creara un auténtico Estado federal.

Más allá de las cuestiones administrativas, sin embargo, acecha otro problema. El problema administrativo es probablemente el obstáculo principal para alcanzar una auténtica reforma institucional.¹¹ La ineficiencia y la falta de responsabilidad de la burocracia pública constituye la mayor brecha que separa a Italia de otros países industrializados, y hasta que esta brecha no se reduzca la reforma institucional no logrará satisfacer las expectativas previstas. Todas las fuerzas políticas están de acuerdo con esto, pero en realidad efectuar progresos en esta línea resulta muy difícil debido a que, en una situación económica restrictiva, cualquier movimiento en la dirección de una reestructuración administrativa deberá enfrentarse a la férrea oposición de los empleados públicos, quienes a su vez se hallan representados por las dos principales coaliciones políticas.¹²

Por otra parte, incluso aunque fuera posible vencer la resistencia al cambio, seguiría planteándose la cuestión de qué tipo de reforma administrativa debería ponerse en práctica. Desgraciadamente, como han demostrado los estudios realizados sobre los procesos de reforma más recientes, las teorías dominantes sobre la reforma administrativa están basadas en gran medida en la teoría y la práctica del Estado del bienestar, por lo que probablemente resultan inadecuadas para Italia (y para otros países industrializados) en los años noventa.¹³ Cualquier reforma de los gobiernos subnacionales en Italia debe tener en cuenta este problema por encima de cualquier otro. Como todos los que llegan tarde, Italia debe afrontar una difícil tarea: preparar su gobierno para el próximo siglo sin haber sido capaz de hacerlo funcionar adecuadamente en este.

¹¹ B. Dente, *In un diverso stato: come rifare la pubblica amministrazione italiana* (Bologna: Il Mulino, 1995).

¹² Aunque significativamente no por la Liga Norte, lo que explica la naturaleza más radical de sus propuestas.

¹³ *Riformare la pubblica amministrazione* (Turín: Edizione della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995).

**LA TRANSFORMACIÓN
DEL SISTEMA PÚBLICO ITALIANO**

Gianfranco Reborá
Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo

Fuente: Robert Leonardi y Francesco Boccia (compiladores). *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana. Strumenti per una gestione manageriale efficace*, Milán: Il Sole-24 Ore Libri.

1. Un sistema en transformación: ordenamiento institucional, límites y modalidades de funcionamiento

Durante los años noventa han tenido lugar, tanto en el sistema público en su conjunto como en las distintas instituciones de todo tipo, fuertes tensiones y expectativas de transformación y cambio, con una insatisfacción profunda y generalizada frente a los ordenamientos existentes.

Los análisis, los debates, las intervenciones y las reformas se refieren a tres ámbitos distintos que es importante diferenciar:

- a) el modelo de sistema institucional del país, en relación, por ejemplo, con las contraposiciones entre Estado centralizado/Estado descentralizado o de las autonomías/federación de Estados; está claro que el papel de la Administración pública cambia significativamente según la evolución del modelo de Estado (actual o que se persigue);
- b) el alcance de la intervención del Estado y de los demás entes públicos, considerada en relación con el funcionamiento de la sociedad (problemas de libertades personales y derechos civiles) y respecto al funcionamiento de la economía (libertad y autonomía de iniciativa privada y empresarial);
- c) las modalidades de funcionamiento de la Administración pública y la apertura de espacios para su mejora.

Los dos primeros aspectos hace tiempo que están en el centro de atención en Italia, sobre todo debido a la problemática planteada en torno al "federalismo" y a las "privatizaciones". Por otra parte, han tenido lugar cambios institucionales menores, por ejemplo en relación con los nuevos sistemas electorales, y ahora la Comisión Bicameral ha recibido el encargo de proponer las reformas de mayor impacto. A su vez, la extensión del sistema público se enfrenta a los procesos de privatización, que han conocido un cierto éxito y no pocas incertidumbres durante los años noventa, y que actualmente están en fase de relanzamiento.

Los tres ámbitos indicados no están privados de conexiones e influencias recíprocas; el último aspecto, en particular (el que considera "la empresa" contenida en las instituciones), ha sido descuidado durante largo tiempo y corre el riesgo de convertirse en el "eslabón débil" que haga ineficaces incluso los proyectos de transformación institucional más ambiciosos.

Sea cual sea el modelo de sociedad que se invoque o la opción política de ampliación o reducción de la intervención pública en la economía, el problema de la mejora de la Administración pública, considerada en su vertiente organizativa y de gestión, sigue siendo crítico y crucial para las sociedades modernas, en las cuales no es posible eliminar la organización colectiva de numerosas actividades, incluso de tipo económico.

Por otra parte, los años noventa están experimentando una intensa corriente de transformaciones que tienen por objeto directo el funcionamiento de las instituciones, hasta el

extremo de que un neologismo no muy elegante, la *empresarialización*¹, se está convirtiendo en un término cada vez más presente en los debates sobre las reformas del sistema público.

Este ensayo se propone analizar los procesos de cambio que están teniendo lugar específicamente en relación con el tercer punto indicado, es decir, con el funcionamiento de las Administraciones; para ello se intentará delinear el alcance y los límites de las transformaciones actuales, teniendo asimismo en cuenta la perspectiva de la anunciada evolución de orden institucional.

2. Las reformas administrativas de los años noventa

El cambio de las organizaciones complejas, como las Administraciones públicas —tanto centrales como locales—, no se logra únicamente a través de leyes y reglamentos, ya que inciden considerablemente en él aspectos como la cultura organizativa, la tecnología o el tipo de relación que se establece con los ciudadanos y los usuarios de los servicios. El sistema normativo de referencia, sin embargo, constituye el aspecto de mayor evidencia y aquel que puede indagarse con mayor objetividad para intentar entender las tendencias del cambio; también es preciso, naturalmente, intentar comprender lo que sucede en el ámbito de las innovaciones legislativas, sobre todo desde el punto de vista de su aplicación concreta y de los resultados obtenidos.

Por lo que respecta a la producción de las leyes de reforma, hemos entrado en una fase de grandes transformaciones: tras varias décadas de inmovilismo sustancial, en los años noventa ha tenido lugar una sucesión de medidas legislativas orientadas a incidir sobre el funcionamiento de las Administraciones desde la óptica de la modernización, de la recuperación de la eficiencia y de la mejora del servicio a los ciudadanos.

Esta etapa se inició en 1990 con la ley 142 de reordenamiento de las autonomías locales, seguida poco después por la ley 241 sobre la transparencia del procedimiento administrativo; pero fue sobre todo tras la explosión de *Tangentópolis*², con la crisis del sistema político y el agravamiento de la situación de las finanzas públicas, que esta corriente de reformas administrativas adquirió forma y continuidad.

A fin de reconstruir el marco de referencia normativa para los procesos de transformación, conviene efectuar una distinción de fondo entre:

- a) reformas de carácter transversal que afectan al sistema de las Administraciones en su conjunto, ya que innovan y regulan una materia de interés común;
- b) reformas de carácter sectorial, que afectan a sectores, ramas o componentes específicos del sistema público.

Las reformas transversales

¹ N. del T.: "Azendalizzazione" en el original.

² Escándalo de corrupción que involucró a varios ministros del gobierno e importantes empresarios; empezó a destaparse en 1992 en Milán. *Tangente* significa comisión ilegal o soborno.

La ya citada ley 241/1990 constituye la primera de estas reformas que tuvo un impacto generalizado. Desde entonces, por otra parte, el legislador se ha interesado por muchos otros aspectos de orden general que han tenido por objeto, sobre todo, la racionalización en la utilización de los principales recursos o factores productivos que caracterizan el funcionamiento de las Administraciones. Podemos resumir estas intervenciones en dos corrientes principales:

- a) transparencia, simplificación administrativa, gestión de la información y mejora de las relaciones con los usuarios;
- b) organización y gestión del personal.

Tabla 1. Medidas orientadas a la simplificación y a la mejora del servicio ofrecido

Medidas fundamentales y contenido correspondiente	Intervenciones ulteriores
Ley 241/1990 procedimiento administrativo y derecho de acceso	Reglamentos aplicativos
Decreto ley 29/1993, art. 12 Oficinas de Relaciones con el Público (ORP)	Iniciativas de comunicación; activación de las ORP por parte de todas las Administraciones
Decreto ley 39/1993 normas en materia de sistemas informativos automatizados de las Administraciones públicas - institución de la Autoridad Informática (AIPA)	Inicio de la actividad de la AIPA - planes de informatización
Ley 273/1995 medidas urgentes para la simplificación de los procedimientos y la mejora de la eficiencia	Reglamentos aplicativos
Ley 59/1997 delegación al gobierno para la simplificación administrativa	Previsión de: <ul style="list-style-type: none"> • reglamentos sustitutos de <i>disciplinas de ley</i>³ • ley anual de <i>desreglamentación</i>⁴
Directiva PCM del 27/1/1994 principios sobre el suministro de los servicios públicos	Definición de las cartas de servicios en los distintos sectores, entes y empresas públicas

PCM: presidente del Consejo de Ministros.

La tabla 1 presenta las principales medidas relativas al primero de estos dos ámbitos. Se puede observar, por lo tanto, que las intervenciones para la simplificación y la transparencia han adoptado las características de una auténtica "política horizontal", orientada a incidir sobre la totalidad del espectro de las actividades y servicios y centrada en el objetivo de mejorar las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos. También la gestión de los recursos informáticos ha sido concebida y desarrollada en este contexto, como herramienta fundamental para gestionar la complejidad y mejorar los niveles de servicio.

³ N. del T.: *discipline di legge*, en el original.

⁴ N. del T.: *delegificazione*, en el original.

La legislación examinada, por consiguiente, ha desembocado en la puesta en práctica en pocos años de una serie de instrumentos totalmente nuevos para la Administración pública italiana:

- a) derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos;
- b) reglamentos de acceso con indicación de los plazos para el desarrollo de los procedimientos;
- c) individualización del funcionario responsable de cada procedimiento;
- d) institución de oficinas para las relaciones con el público en el seno de cada Administración;
- e) reglamentos de simplificación de los procedimientos administrativos;
- f) elaboración de cartas de servicios con indicación de niveles de calidad, derechos de los usuarios y modalidades para la expresión de evaluaciones;
- g) proyectos de automatización e interconexión entre Administraciones, promovidos y coordinados por la Autoridad Informática.

La activación de estos instrumentos ha conocido retrasos, lentitudes e incumplimientos, por otra parte previsibles dada la inercia natural de organizaciones que siempre se han remitido a criterios totalmente ajenos a la transparencia y al servicio al público. En el plano formal, sin embargo, la observancia de los criterios deseados por el legislador se está llevando gradualmente a la práctica, y la aplicación de nuevas medidas orientadas en la misma dirección está dando ya sus primeros frutos.

La tabla 2 presenta, por otra parte, las principales medidas dirigidas a la reforma y la reestructuración organizativa y de los criterios de gestión del personal. En esta materia la referencia fundamental la constituye la puesta en práctica de la delegación derivada de la ley 421/1992 (art. 2) con los distintos decretos delegados, entre los cuales se halla el decreto ley 29/1993. Estas medidas se han visto reforzadas progresivamente mediante las leyes de presupuestos generales del Estado aprobadas en los años sucesivos, y ahora han sido relanzadas y potenciadas con las nuevas delegaciones contenidas en la ley 59/1997.

Tabla 2. Medidas orientadas a la organización y la gestión del personal

Medidas fundamentales y contenido correspondiente	Medidas ulteriores
Ley 421/1992 <i>delegación al gobierno para la racionalización y revisión de la normativa en materia de sanidad, empleo público, previsión y finanzas territoriales</i>	
Decreto ley 29/1993 y complementos sucesivos <i>racionalización de la organización de las Administraciones públicas y revisión de la normativa en materia de empleo público</i>	Reglamentos sobre: <ul style="list-style-type: none"> • <i>acceso</i>: DPR 487/1994 • <i>acceso a la dirección</i>: DPCM 439/1994 • <i>movilidad</i>: DPCM 716/1994 • <i>puestos de dirección general</i>: DPCM 692/1994 • <i>excedencia y disponibilidad</i>: DM 112/1995 • <i>contratos laborales de los distintos</i>

	<i>departamentos y áreas de dirección correspondientes</i>
Ley 537/1993 <i>intervenciones correctivas de finanzas públicas</i>	
Ley 724/1994 <i>medidas de racionalización de las finanzas públicas</i>	
Ley 662/1996 <i>medidas de racionalización de las finanzas públicas</i>	Medidas aplicativas para la transformación de la relación laboral de jornada completa a media jornada
Ley 59/1997 <i>delegación al gobierno para el traspaso de funciones y tareas a los entes locales, para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa</i>	Previsión de decretos legislativos para: <ul style="list-style-type: none"> • traspasar funciones y tareas a las regiones y a los entes locales • reorganizar los ministerios y los entes públicos • completar la integración de la función pública en el ordenamiento laboral común • reordenar los instrumentos de valoración de costes y resultados

DPR: decreto del presidente de la República; DPCM: decreto del presidente del Consejo de ministros (primer ministro); DM: decreto ministerial (orden ministerial).

Se trata de una reforma de amplio alcance que incide sobre una materia que no sólo es delicada, sino que en la cual las inercias y resistencias al cambio están profundamente arraigadas y difundidas en todos los componentes del sistema público. También en este caso el proceso de ejecución formal llega en el momento justo, con la emanación de muchos de los decretos aplicativos previstos por el decreto ley 29/1993 y con la firma de los contratos laborales para el cuatrienio 1994-1997. La disciplina de tipo privado en las relaciones laborales en gran parte está definida y ya es operativa.

Veamos los aspectos más destacados de esta reforma del personal:

- a) a las relaciones laborales públicas se aplican las reglas del código civil;
- b) los entes asumen los poderes del "empresario privado" por lo que respecta a la contratación laboral;
- c) a los responsables políticos se les atribuyen las funciones de dirección y control; a los "dirigenti"⁵, la responsabilidad de la gestión;
- d) cada Administración establece núcleos de evaluación para el análisis de los resultados;
- e) se instituye la *Agenzia per la Rappresentanza Negoziale* (ARAN) de las Administraciones públicas, que negocia en nombre de la parte pública los convenios colectivos nacionales;
- f) las formas de retribución accesorias deben estar vinculadas a los resultados, a la vez que se eliminan todos los ascensos automáticos.

⁵ N. del T.: Su traducción literal sería dirigentes se aplica a los cargos de la Administración pública contratados al estilo del *city manager* (gestores profesionales, sin relación política ni funcional con la organización, contratados por tiempo limitado y con una misión específica).

Es particularmente significativo el nuevo ordenamiento de los “*dirigenti*” establecido por los nuevos contratos laborales sobre la base de los criterios de referencia del citado decreto ley: los “*dirigenti*” son contratados para un encargo específico, sus resultados son objeto de evaluación periódica y su retribución es proporcional a la complejidad de la misión encomendada y a las evaluaciones de los resultados obtenidos.

Además, la nueva ley de delegación 59/1997 permitirá al gobierno intervenir en los puntos débiles de la nueva normativa de la relación laboral, así como en lo relativo a la transferencia de la jurisdicción del juez administrativo al juez ordinario, o bien para la reordenación de las direcciones generales según criterios análogos a los que ya están en vigor para todos los “*dirigenti*” restantes.

Más allá de la ejecución formal, están aún por resolver numerosos puntos cruciales en materia de organización y personal que dependen de la propensión de las distintas Administraciones y de sus responsables a actuar con la lógica y el espíritu de un auténtico “empresario” y, por lo tanto, a afrontar auténticos procesos de reorganización, con todos los aspectos conflictivos que dichos procesos pueden conllevar frente a la existencia de intereses consolidados y comportamientos arraigados.

El desafío a afrontar en los próximos meses y años será de este tipo, debido también a la aplicación de los nuevos y más amplios poderes de reforma organizativa previstos por la ley 59/1997.

Aparte de las dos importantes corrientes analizadas, otra reforma que presenta un relevante impacto transversal es la de los trabajos públicos —ley 109/1994 y sucesivos complementos y modificaciones—, dotada también de importantes interconexiones con los aspectos organizativos, en materia de oficinas técnicas de los entes y de responsabilidades de los funcionarios.

Reformas sectoriales

Simultáneamente a las intervenciones de tipo horizontal, el legislador ha afrontado en este periodo múltiples reformas sectoriales, orientadas por lo tanto a introducir innovaciones y nuevas reglas relativas a determinadas clases de empresas e instituciones públicas. Dichas innovaciones se suman naturalmente a las reformas de impacto horizontal al determinar las nuevas condiciones de funcionamiento para las distintas categorías de la Administración.

De las autonomías locales a las cámaras de comercio, pasando por la sanidad, las escuelas y las universidades, son muchos realmente los sectores afectados por estas reformas, mientras que otras intervenciones están hoy en gestación.

Los entes locales han sido objeto de la reforma más radical e incisiva. La tabla 3 presenta las principales medidas que han afectado al mundo de las autonomías locales, a partir de la ley 142/1990.

En 1997 ha tenido lugar una fuerte acentuación de la autonomía organizativa de los entes locales gracias a las “leyes Bassanini” y, sobre todo, a la ley 127/1997, que ha limitado enormemente las

formas de control externo y ha trasladado a la Junta la aprobación de los reglamentos de organización.

Tabla 3. Las reformas en el sector de las autonomías locales

Medidas fundamentales	Intervenciones ulteriores
Ley 142/1990 Reordenamiento de las autonomías locales	Estatutos y reglamentos de municipios y provincias
Ley 421/1992, art. 4 Finanzas de los entes territoriales	Decreto ley 504/1992 Reordenamiento de las finanzas de los entes territoriales
Ley 81/1993 Elección directa de los alcaldes	Modificaciones de los estatutos
Decreto ley 77/1995 y complementos sucesivos ordenamiento financiero y contable de los entes locales	Reglamentos de contabilidad, presupuestos y planes ejecutivos de gestión
DPR 378/1993 Saneamiento de los entes locales con desequilibrios financieros DM 30/9/1993 Parámetros de los entes locales en condiciones estructuralmente deficitarias	
Ley 127/1997 <i>"Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos reglamentos de organización (con posibilidad de dotarse de un <i>"direttori generali del comune"</i>) • Limitación de los controles externos y simplificación administrativa

DPR: decreto del presidente de la República; DM: decreto ministerial (orden ministerial).

Uno de los efectos de este conjunto de medidas ha sido que el marco de referencia para la gestión de los entes locales ha quedado completamente redefinido en un plazo de únicamente siete años, de 1990 a 1997. En el curso de dicho periodo las autonomías locales han pasado, en síntesis:

- de funciones rígida y restrictivamente fijadas por la ley municipal y provincial, ejercidas bajo la vigilancia de controles externos de tipo fuerte, al reconocimiento de una elevada autonomía de los órganos institucionales que se remite al principio de subsidiariedad y se autorregula mediante estatutos y reglamentos;
- de una dependencia casi total de las transferencias estatales a una autonomía financiera del 60-70%, incluyendo la posibilidad de declarar condiciones de desorden financiero, con las consecuencias correspondientes a cargo de los contribuyentes locales, de los empleados y de los acreedores;

- de un ordenamiento institucional caracterizado por juntas de coaliciones controladas por los partidos a una centralidad de la figura del alcalde, elegido directamente y con amplios poderes a su disposición, entre los cuales el de designar y destituir a los asesores;
- de un sistema organizativo basado en las figuras de secretarios y altos cargos designados por oposición y casi inamovibles a la posibilidad, por parte del alcalde, de nombrar mediante contratos de duración limitada al director general y a una parte de los *dirigenti* municipales, así como de definir las tareas y los tratamientos retributivos también de los altos cargos con contrato indefinido;
- de un proceso de toma de decisiones concentrado en los órganos institucionales (consejos y juntas) a una distinción entre funciones de orientación política y responsabilidades de gestión atribuidas a los *dirigenti*, a través de la adopción de un modelo de dirección por objetivos vinculado al presupuesto y a los planes ejecutivos de gestión;
- de planes de referencia muy rígidos para la gestión de los servicios a la disponibilidad de múltiples fórmulas institucionales y de gestión, como la sociedad anónima, la empresa especial o la institución.

También el servicio sanitario nacional ha experimentado durante el mismo periodo intervenciones incisivas de redefinición y cambio. El artículo 1 de la ley 421/1992 y el decreto ley 502/1992, con sus sucesivos complementos y modificaciones, han rediseñado la sanidad pública, abriendo el camino a ulteriores y necesarias intervenciones de reestructuración a nivel regional y para las instituciones sanitarias individuales.

También en este caso el contraste entre la situación existente a principios de los años noventa y la de 1997 pone en evidencia una notable transformación del marco de referencia:

- de un sistema de financiación según los gastos históricos y "a pie de página" se ha pasado a un reparto del fondo sanitario nacional según cuotas per cápita y según parámetros relativos a las prestaciones suministradas, haciéndose responsables las regiones de la cobertura de los eventuales déficit;
- de las más de 600 USL (Unidades Sanitarias Locales) y de los escasos hospitales de gestión autónoma se ha pasado a las nuevas Empresas Sanitarias Locales (cuyo número es mucho menor) y las Empresas Hospitalarias, con la correspondiente diferenciación de funciones y objetivos;
- de la organización basada en los comités de gestión, caracterizados por su color político, se ha pasado a un ordenamiento gobernado por la figura del director general, con un contrato por un periodo limitado;
- por otra parte, se han aplicado también a la sanidad las medidas de validez "horizontal" relativas al personal, incluyendo en particular el sector médico y de las especializaciones sanitarias en el área directiva; esto implica la adopción de modelos de gestión por resultados, con el recurso a evaluaciones periódicas y formas de retribución variable por grupos amplios de profesionales que trabajan en las estructuras sanitarias.

A su vez, las escuelas y universidades se han visto también expuestas a medidas de reforma, orientadas a potenciar su autonomía de gestión, la lógica de servicio y la responsabilidad sobre sus resultados, tanto económicos como de calidad de las prestaciones ofrecidas.

En la universidad, el camino ha quedado abierto por las medidas contenidas en el artículo 5 de la ley 537/1993, a través de la institución de un nuevo sistema de financiación y de los núcleos de evaluación. Esto ha reforzado el impacto de la autonomía estatutaria y reglamentaria ya prevista en la ley 168/1989. En particular, la posibilidad abierta a las universidades de disponer de los fondos para la financiación ordinaria como un capítulo único (que comprende las retribuciones del personal docente y no docente, el mantenimiento ordinario y los gastos de investigación) ha tenido un resultado positivo, al estimular a las administraciones universitarias a tender a una gestión más atenta a los recursos.

Paralelamente, se ha iniciado y desarrollado significativamente la actividad de valoración de los resultados didácticos, científicos y de servicio de las instituciones académicas, tanto a través de los núcleos de evaluación de las universidades como de un observatorio permanente a nivel nacional.

En cuanto a las escuelas, fue la ley 537/1993 la que prefiguró también un ordenamiento de mayor autonomía, en realidad sólo parcialmente activado durante los años siguientes. En este sentido, la ley de delegación 59/1997 está explorando medidas nuevas y más incisivas. La escuela, aun así, ha sido objeto de importantes efectos indirectos de las normativas de carácter transversal ya examinadas —particularmente las cartas de servicios y los nuevos contratos laborales de los profesores—, que empiezan a extender los métodos de evaluación y la gestión de los ascensos y mejoras profesionales sin automatismos.

Durante estos mismos años otros sectores de la Administración, cuantitativamente menos relevantes aunque no por ello carentes de importancia, también han sido objeto de la atención del legislador; entre otros, por ejemplo, las cámaras de comercio, reordenadas mediante la ley 580/1993.

3. El proyecto general de reforma: características, límites y una contradicción de fondo

La secuencia de intervenciones legislativas examinada hasta aquí llama la atención por su extensión y sobre todo por la excesiva ramificación que la caracteriza; parece casi que todas las iniciativas de intervención impulsadas a principios de los años noventa hayan producido con el paso del tiempo una filiación de ramas grandes y pequeñas que han acabado entrelazándose las unas con las otras, formando al final una tupida selva en la cual resulta difícil orientarse para todos.

Las medidas principales —como la ley 421/1992, con sus decretos delegados, en la primera fase; o la ley 59/1997, con todas las nuevas delegaciones, en la fase que se está abriendo en 1997— han asumido de forma muy marcada y en toda su amplitud esta estructura ramificada, expresada por la cadena lógica ley de delegación - decretos delegados - reglamentos de aplicación.

Otra característica interesante es la de la repetitividad de las medidas; en pocas palabras, hay otro factor que está conectado al de la ramificación y que hace que la selva sea todavía más intrincada: aquellas partes de las medidas adoptadas que chocan con dificultades de aplicación, con resistencias o que son ignoradas acaban siendo objeto, con el paso del tiempo, de otras disposiciones de refuerzo. Se realizan así otras cadenas de medidas, en las que las distintas disposiciones vinculadas a las leyes de presupuestos generales del Estado de los últimos años

desempeñan un importante papel: por ejemplo, las normas del decreto ley 29/1993 sobre las cargas laborales y las dotaciones orgánicas se han visto reforzadas por las leyes de presupuestos de 1994 y 1995, hasta que finalmente la ley de presupuestos de 1997 ha fijado sanciones para los entes que incumplan dichas normas.

Todo esto refleja, por consiguiente, un límite en las reformas introducidas: el excesivo recurso al instrumento legislativo —que es un dato (cuando no un vicio) originario— está motivado por la necesidad de disponer de un instrumento fuerte para obtener resultados en poco tiempo en un contexto habitualmente dotado de instrumentos de maniobra débiles. Pero allí donde incluso el recurso a la ley se revela débil en sus efectos, debido a resistencias de las Administraciones o al escaso realismo de las medidas, la repetición sistemática de la intervención con normas más estrictas no está exenta de efectos colaterales: de entrada, acaba por devaluar y debilitar el propio instrumento de la legislación, empleado de forma excesiva e impropia.

Lo que surge del análisis de estas reformas es también un modelo cultural común; en conjunto, de hecho, parece que podemos observar en todas estas medidas tan diversificadas y heterogéneas una impronta común de cultura administrativa, una orientación de fondo de la que se derivan una serie de consecuencias:

- a) asignación a *dirigenti* y funcionarios de numerosas prerrogativas de gestión y de decisión que anteriormente estaban confiadas a los políticos;
- b) multiplicación de las formas de gestión por planes, programas y objetivos, en las que la acción aparece concebida como consecuencia de previsiones detalladas que tienen la función de garantizar los derechos y maximizar la transparencia;
- c) aumento de los momentos de formalización;
- d) referencia continua y exasperante a las lógicas de la eficiencia y de la valoración económica;
- e) expectativa implícita de que los actores administrativos se ajusten a lo que requiere y prevé la ley, sin retrasos temporales relevantes.

Se trata de una serie de medidas que presentan una naturaleza ambivalente: por una parte plantean claramente una instancia de racionalización y definen puntos de referencia para la transparencia y la responsabilidad; por otra, se apoyan en suposiciones que no siempre son realistas, caen en un exceso de prescriptivismo y expresan la pretensión de que la acción siempre se declara por adelantado, cosa que es escasamente compatible con las fuentes de incertidumbre cada vez más activas y presentes en el contexto administrativo.

En el fondo, sin embargo, estas medidas no tienen suficientemente en cuenta la naturaleza y el estado de las burocracias públicas y, por lo tanto, las reacciones defensivas (fácilmente previsibles) que las mismas acaban por activar.

Por último, la corriente de reformas de los años noventa manifiesta un alma doble, ya que las reformas son en realidad el producto de dos fuerzas fundamentales y claramente divergentes: la necesidad de sanear las finanzas públicas y la tendencia hacia las autonomías territoriales y funcionales. Estas son las dos grandes directrices que han inspirado el diseño reformador y su propia evolución; se trata, sin embargo, de dos impulsos no compatibles entre sí, al menos a corto plazo o durante toda la fase de transición entre el viejo y el nuevo ordenamiento.

El imperativo del saneamiento de las finanzas públicas está en la base misma de la ley de delegación 421/1992, aprobada por el gobierno Amato en plena crisis financiera del país, y ha marcado la redacción de los sucesivos decretos delegados; este mismo imperativo ha delineado las intervenciones de corrección vinculadas a las leyes de presupuestos generales del Estado de estos últimos años, en la incumbencia cada vez más cercana de los plazos fijados por los acuerdos de Maastricht. Y ya es sabido que los famosos parámetros de Maastricht, asumidos como objetivo del saneamiento financiero, tienen por objeto no sólo el balance de la contabilidad del Estado sino las cuentas consolidadas de todas las Administraciones públicas, incluyendo las locales. Esto explica la contradicción con la segunda gran directriz, la de las autonomías y la *empresarialización*, que representan un vuelco económico de la gestión, o la implicación, por lo que respecta al funcionamiento de las Administraciones, de la perspectiva de cambio del sistema político institucional en un sentido federalista.

A su vez, la directriz de la autonomía de la gestión ha actuado en el interior de las reformas consideradas, tanto en las medidas dirigidas a los entes locales como en aquellas aplicables a escuelas y universidades; no obstante, no ha podido ir más allá en su compatibilidad con el imperativo del saneamiento de las finanzas públicas, una necesidad prioritaria y estructuralmente más fuerte. Esta contradicción regresa en términos aún más apremiantes en el contenido de disposiciones más recientes, las adoptadas por el gobierno Prodi: así, mientras la ley de delegación 59/1997 abre amplias perspectivas (a medio y largo plazo) a las autonomías locales, la ley 662 (vinculada a la ley de presupuestos del Estado) salvaguarda los equilibrios financieros a corto plazo desde la perspectiva del único balance relevante, el consolidado, llegando a introducir nuevas medidas centralizadoras, como la extensión de la tesorería única incluso a los entes locales menores, hasta ahora exentos de dicho sistema.

Del conjunto de estas cuatro características, que también son límites, de las reformas de los años noventa —ramificación excesiva, repetitividad que devalúa el instrumento de la legislación, cultura administrativa demasiado racionalista, contradicción entre el imperativo del saneamiento financiero y la tendencia hacia el desarrollo de las autonomías— se deriva la ambigüedad de los resultados obtenidos hasta ahora.

Las reformas han funcionado, al menos parcialmente, por lo que respecta al saneamiento de las finanzas públicas, donde se han obtenido resultados significativos, aunque no definitivos, en plazos breves. Por ahora permanecen como "reformas sobre el papel" tanto las políticas de impacto transversal como las sectoriales; o, mejor dicho, existen en dichos ámbitos normativas nuevas que determinan una gran actividad de aplicación en los contextos más atentos y sensibles, mientras que en otros casos siguen siendo letra muerta. En uno y otro caso, la visibilidad del cambio para los ciudadanos y para los no iniciados sigue siendo muy baja.

En sectores como las autonomías locales y la sanidad, indudablemente, el nuevo marco de referencia está abriendo el camino a procesos de reorganización, efectuados ente por ente, también muy incisivos e innovadores. Aun así, en el estado actual resulta difícil valorar procesos que no tienen un impacto generalizado y cuyos resultados sólo podrán observarse cuando hayan transcurrido algunos años.

Ante estas incertidumbres y dificultades, la opción elegida por el gobierno y por el parlamento parece ser la de relanzar el juego, perfilando otras reformas más comprometidas, que en estas

condiciones deben presentar necesariamente un coste nulo o incluso deberán ser generadoras de recursos desde su inicio.

Nuestra valoración personal es que la transformación iniciada no podrá tener el éxito esperado ni podrá seguir lanzando nuevos desafíos más comprometidos antes de resolver los problemas surgidos hace tiempo, y por otra parte deberá tenerse también en cuenta la correcta función que tendrá que asignarse a las leyes de reforma con respecto a los demás instrumentos de acción disponibles, sobre todo ante la cuestión del cambio de la cultura y del método de la Administración.

CULTURA Y POLÍTICA DE LA REFORMA

Franco Bassanini

Ministro para los Asuntos Regionales y para la Función Pública,

*entrevistado por **Michele Magno**, secretario de la sección de Función Pública del
Sindacato CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) y director de la revista
Quale Stato*

Fuente: Revista Quale Stato, nº 4-1996/1-1997, págs. 69-76.

— Michele Magno: *El modelo administrativo que se ha consolidado históricamente en Italia es el modelo "ministerial", según el cual toda la Administración pública queda englobada por un ministerio, de cuya actividad responde el político responsable ante el parlamento. Este modelo, jerárquico y centralizado, es una de las causas principales de la crisis de legitimidad y de consenso que sacude a nuestro sistema de bienestar. En realidad se trata de un modelo que por su naturaleza está predispuesto a dar respuestas indiferenciadas y uniformes a exigencias ciudadanas y necesidades sociales que cada vez son más diversificadas. Se trata, además, de un modelo que desalienta la participación de los ciudadanos en la función administrativa, acentúa el perfil autoritario de la misma y obstaculiza la consolidación de una auténtica cultura civil de la Administración, que antes que nada consiste en asumir responsabilidades en el ejercicio de los poderes públicos.*

Los proyectos de ley presentados por el gobierno sobre la simplificación burocrática, sobre la descentralización administrativa y sobre la reforma financiera y fiscal marcan ciertamente la puesta en marcha de un proceso de desmantelación de la organización estatal centralista y la apertura de una perspectiva federalista. Es evidente, sin embargo, que una operación de tal complejidad sólo puede regirse mediante una delegación muy amplia al gobierno. Y aun así existe el riesgo de que por cada decreto legislativo que descentralice una función específica se desencadene un doble conflicto: un primer conflicto entre ministerios o entes estatales —que intentan conservar el máximo de tareas posible— y regiones y entes locales —cuyos intereses van en dirección opuesta—, y un segundo conflicto entre las regiones y los entes locales, ya que ambas instituciones intentan decantar la balanza de la descentralización a su favor. La solución a esta conflictividad fisiológica, más que a través de las vías políticas y legislativas ordinarias, ¿no tendría su sede más apropiada y eficaz en la Comisión Bicameral para la reforma de la Constitución?

— Franco Bassanini: Comparto la premisa de la pregunta, así como la previsión de inevitables resistencias y conflictos. Ya se han advertido algunas señales en este sentido con la huelga convocada por las organizaciones sindicales de los secretarios municipales y con la amenaza de huelga de la asociación de prefectos y funcionarios de la administración del Interior contra algunas disposiciones de los proyectos de ley mencionados. No es de extrañar. El desmantelamiento del centralismo no es una operación indolora. Modifica en profundidad no sólo la cultura burocrática dominante, sino también las actitudes de poder consolidadas.

Considero, en cambio, totalmente infundada la duda implícita en la pregunta final. La modificación de la forma del Estado implica, naturalmente, una revisión un tanto trabajosa de la segunda parte de la Constitución (y, en rigor, también de su artículo 5, aun sin poner en duda el principio de la unidad e indivisibilidad de la República). Por consiguiente, uno de los objetivos principales del trabajo de la Comisión Bicameral será estudiar una organización satisfactoria de nuestro sistema institucional según el modelo federal. No obstante, ante las demoras de tramitación de la reforma constitucional (el trabajo de la Comisión Bicameral, el examen y la doble lectura por parte de la Cámara y el Senado, el ulterior referendo confirmativo), parece necesario y útil adoptar un conjunto de reformas institucionales y administrativas, partiendo de la legislación vigente, para acelerar y facilitar el camino de la gran reforma.

De entrada debe subrayarse que, en numerosos ámbitos, la reforma constitucional sólo podrá dictar principios necesariamente generales (y, en parte, principios obvios y que se dan por sentados). Por ejemplo, en materia de simplificación legislativa, administrativa y fiscal. La aplicación de dichos principios, una vez consagrados por las nuevas normas constitucionales, pasará luego, inevitablemente, a través de leyes ordinarias o delegadas de deslegislación, desregulación y simplificación de los procedimientos administrativos o fiscales. Con estas leyes se

puede empezar a trabajar de inmediato, puesto que la Constitución actual no lo prohíbe. Las ventajas son muy notables:

- 1) se da una respuesta inmediata (y no al cabo de tres o cuatro años) a malestares y protestas, totalmente legítimos, contra un sistema que impone a empresas y a trabajadores costes altísimos debido al enorme volumen y a la artificiosidad de los requisitos burocráticos y fiscales;
- 2) se eliminan de golpe algunas de las causas principales de la ineficiencia de los servicios públicos y de la lentitud de las Administraciones públicas a la hora de tomar decisiones;
- 3) se evita que, una vez aprobada la reforma constitucional, los largos plazos para poner en práctica los nuevos principios de agilización y simplificación legislativa y administrativa provoquen entre los ciudadanos incertidumbres y desilusiones relativas a la eficacia de la reforma.

De algún modo, esto también puede aplicarse a la operación de redistribución masiva de poderes, tareas, responsabilidades, recursos financieros y humanos del Estado (administraciones centrales y, sobre todo, periféricas del mismo) a las regiones, las provincias, los municipios y otros entes locales, operación que constituye una parte relevante de la reforma federal. La Constitución vigente presenta al respecto notables márgenes de elasticidad. Enumera las materias de competencia legislativa (y administrativa) regional, pero no prohíbe que otras competencias sean delegadas a las regiones o atribuidas directamente a los entes locales. Y ni siquiera prohíbe que en tales materias sea reconocida a las regiones competencia legislativa según lo establecido en el segundo punto del artículo 117, y a los entes locales autonomía normativa (de rango no legislativo, aunque la deslegislación reducirá la relevancia de esta distinción). Reorganizar de repente nuestro sistema institucional según el principio de subsidiariedad permitirá acercar a los ciudadanos los centros de decisión administrativa, hacer que sean efectivos los instrumentos de control democrático sobre la asignación y el empleo de los recursos públicos, atenuar las razones para la revuelta fiscal y concentrar la actividad de las instituciones centrales en las tareas y actividades que requieran necesariamente una gestión unitaria (defensa, orden público, justicia, moneda, seguridad social, energía, etc.).

Si no se procediera de este modo, por otra parte, resultaría imposible emprender desde ahora las reformas necesarias de la Administración del Estado. Desde la perspectiva de la reforma federal, toda reforma de la Administración estatal correría el riesgo de resultar un castillo construido en la arena: reorganizar una administración implica de hecho una clara definición de las tareas que tiene asignadas. Sólo previendo desde hoy la nueva distribución de poderes y responsabilidades que caracterizará el sistema reformado según el modelo federal es posible, por lo tanto, afrontar de forma no precaria el gran tema de la reforma administrativa. Reforma que, por otra parte, deberá declinarse en plural: las reformas de las Administraciones. Cualquier sujeto institucional tendrá a su disposición la autonomía y los poderes necesarios para reformar su organización administrativa (e incluso las reglas que gobiernan su actividad), respetando unos pocos principios comunes y, con notable flexibilidad, respetando la diversidad de tareas, exigencias, culturas y decisiones libremente adoptadas por las distintas instituciones.

Hay una última consideración que confirma que esta vía es de paso obligado. La eficiencia de las Administraciones y de los servicios públicos, la agilización de los procedimientos y la eficacia y la rapidez de las intervenciones públicas constituyen, en el mundo de la competencia global, un importante factor de la competitividad de un país. Desde esta perspectiva, nuestras empresas están compitiendo con una enorme desventaja respecto a las democracias europeas más avanzadas. Es una desventaja que puede reducirse en plazos muy breves, mucho más breves de

los que requiere la reforma constitucional y la ulterior legislación para poner en práctica los nuevos principios constitucionales. Por consiguiente, resulta inevitable invertir el proceso. Comenzar desde ahora, con la antigua Constitución en la mano. La reforma constitucional intervendrá para completar, consolidar y coronar el necesario proceso de modernización de nuestro sistema institucional y administrativo, proceso que en parte ya se habrá realizado.

— M.M.: *El federalismo, como ha observado Luigi Mariucci,¹ no tiene un significado político unívoco. Basta pensar en el federalismo moderado de los girondinos, en el federalismo reaccionario de los estados meridionales de la confederación norteamericana o en el federalismo cosmopolita concebido por Kant. Basta comparar, en Italia, la tradición del federalismo democrático que va de Cattaneo a Salvemini, de Sturzo a Spinelli, con el fenómeno de la Liga Norte. El federalismo, sin embargo, desde el punto de vista de los valores, tiene un núcleo duro: la idea del pluralismo del poder, de la división de la soberanía. Es decir, la idea —radicalmente antijacobina— por la cual no es cierto que el poder deba concentrarse en un único centro tolemaico. En este sentido, la idea federalista hoy se nos presenta como profundamente moderna e intrínsecamente democrática, como un poderoso antídoto contra los peligros de concentración del poder financiero, político y mediático que minan las bases de nuestra democracia.*

Pues bien, si esto es así, la opción federalista impone la liquidación de todas las versiones ideológicas y culturales vinculadas al ordenamiento centralista del Estado italiano: el regionalismo, el municipalismo, el autonomismo. La vieja concepción autonomista, de la que la primera República se ha nutrido durante cincuenta años sobre la base de los enunciados del artículo 5 de la Constitución, ¿no será quizás completamente antitética a la lógica federalista en la era de la mundialización? Se reclama autonomía, de hecho, porque existe un centro tolemaico al que arrancar legitimación. ¿Cuáles son entonces los pilares de un nuevo pacto federativo entre los italianos en el umbral del nuevo milenio?

— F.B.: También en este caso la premisa es completamente compartible. Y es también la razón por la cual no parecen convincentes las tesis de quienes piensan (como Barbera o Amato) que debe hablarse no ya de federalismo, sino de regionalismo “fuerte”, basándose en el supuesto según el cual el modelo federal sólo es realizable partiendo de entidades estatales históricas y separadas que “se federan”. A mi me parece, por el contrario, que la opción federal responde a la necesidad de refundar la convivencia unitaria de los italianos sobre un nuevo pacto constitucional, que tiene entre sus pilares fundamentales el pluralismo de los poderes, la articulación de la soberanía (de los municipios a la unión federal europea) y una idea de autogobierno fuerte y responsable absolutamente incompatible con la estructura de un sistema basado en la relación jerárquica entre centro y periferia, mitigada por autonomías “otorgadas”.

La opción federal no refleja únicamente la preferencia por un modelo de organización estatal. Expresa también una cultura de la división del trabajo institucional y de las responsabilidades de gobierno de una sociedad moderna y compleja, que es antitética respecto a la vieja cultura de la estatalidad. El principio de subsidiariedad la expresa en su doble significado: en primer lugar, la devolución a la sociedad civil de la autogestión de aquellas tareas y responsabilidades que puedan dejarse sin perjuicio para los derechos fundamentales de los ciudadanos y para los intereses generales de la colectividad (conviene reconsiderar periódicamente el creciente volumen de tareas y responsabilidades que se van sumando progresivamente al sistema de las instituciones públicas); en segundo lugar, la atribución a los niveles institucionales y administrativos más

¹ *Il federalismo preso sul serio*, Bolonia: Il Mulino, 1996.

próximos a los ciudadanos de aquellas tareas y funciones que puedan ser adecuadamente ejercidas en el ámbito de esa dimensión territorial. La aplicación sistemática de dicho principio constituye la premisa para poner en práctica un sistema institucional más ligero, pero también más eficaz, ya que sería capaz de regular, promover y sostener, más que de gestionar, asistir y subvencionar. Un sistema semejante requiere esa capacidad de diálogo con los sujetos de la sociedad y de la economía (empresas, asociaciones, etc.) que sólo es posible cuando se atribuyen plenos poderes de decisión a instituciones descentralizadas en todo el territorio.

— M.M.: *En la reflexión constitucional de la izquierda ha dominado el tema de la formación de la voluntad política. La reforma de la Administración, como la delegación napoleónica, venía después. También es mérito de la iniciativa del gobierno el giro de este planteamiento, que minusvaloraba el hecho de que en la raíz de nuestra crisis democrática se halla también la dificultad de reencontrar en los actos del sistema administrativo un tejido vivo de derechos, en el cual los ciudadanos puedan ver satisfechas las propias necesidades fundamentales según reglas de transparencia, igualdad y eficiencia. Está en el orden del día, pues, como parte integrante de la reforma del Estado, la cuestión de un funcionamiento distinto y de una organización moderna de los aparatos públicos. Esta exigencia, sin embargo, ¿cree que está en consonancia con el artículo 97 de la Constitución, según el cual la ley debe dictar disposiciones fundamentales relativas a la estructura de la Administración pública, el número y las atribuciones de los ministerios, su organización respectiva, la definición de los organigramas de personal y la situación de los funcionarios? ¿No habrá llegado el momento, en otras palabras, de afirmar un nuevo principio constitucional, es decir, que las Administraciones públicas tengan que actuar como norma sobre la base del derecho privado? Quizás la condición básica para una relación de empleo público íntegra y universalmente contractualizada esté también aquí.*

El gobierno, sin embargo, se ha comprometido a revisar en profundidad el decreto ley 29/93, a partir del ordenamiento centralista de la gestión del gasto, del sistema de relaciones sindicales y de la disciplina de la directiva prevista por el propio decreto. Se trata obviamente de aspectos de crucial importancia no sólo para el sindicato confederal, sino para el propio éxito de una estrategia reformadora en el sector público. No obstante, deseáramos preguntar, no al ministro, sino a un prestigioso estudioso de las políticas públicas y, sobre todo, al dirigente de izquierda: ¿la cultura jurídica de la izquierda no es aún víctima de la idea de que la reforma administrativa consiste en una transformación de las leyes, en lugar de ser una transformación de la política, una identificación de los sujetos del cambio, una construcción de las alianzas entre las fuerzas —trabajadores, usuarios de los servicios, ciudadanos— realmente dispuestas a pelear por una reforma del Estado social? ¿Una reforma que contraponga, frente a la cultura del garantismo, de la uniformidad y de la mediocridad, una política que reconozca la capacidad creativa, la disponibilidad a asumir riesgos, la profesionalidad, el compromiso en el trabajo de los funcionarios y de los dirigentes públicos?

— F.B.: Es cierto que es necesario reescribir radicalmente el artículo 97 de la Constitución. En el proceso de reforma constitucional, sin embargo, es posible interpretarlo de forma más abierta y moderna de la que ha prevalecido hasta hoy. La reserva de ley del punto primero es una reserva relativa; ni los organigramas de personal ni la atención mediática que reciben los dirigentes están tutelados por la Constitución. La extensión de las reglas del derecho privado (incluyendo la jurisdicción del juez ordinario sobre las controversias en torno a la contratación de los funcionarios públicos) y de los principios de flexibilidad, movilidad y responsabilidad de los *dirigentes* análogos a los adoptados por las empresas privadas no se opone a la Constitución. Del mismo modo, ésta no prohíbe adoptar una estructura contractual más flexible, articulada a partir de un convenio nacional y una contratación descentralizada que tenga en cuenta adecuadamente

la necesidad de incentivar la innovación, la eficiencia y la productividad. El gobierno tiene la intención de completar rápidamente la reforma puesta en marcha durante los gobiernos Amato y Ciampi, empleando asimismo los proyectos de ley de delegación que se están examinando ahora en el parlamento, acompañados de las enmiendas necesarias.

La segunda cuestión que se plantea es mucho más intrigante. Y requeriría una respuesta más articulada de la que es posible ofrecer aquí. Sin duda alguna, la reforma administrativa precisa antes que nada de una revolución cultural, de un cambio radical de la cultura política y administrativa.

También es cierto, sin embargo, que demasiadas leyes que aún están en vigor —a pesar de las robustas innovaciones introducidas en estos últimos años— reflejan y contribuyen a perpetuar la cultura burocrática del pasado. Quizás la solución pasa a través de una doble ruptura convergente de la continuidad: en la cultura y en las reglas.

**LAS “LEYES BASSANINI”: CONTINUIDADES E
INNOVACIONES DEL REFORMISMO ADMINISTRATIVO**

Fabio Rugge

*Profesor de Historia de la Administración Pública
en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Pavia*

Fuente: Il Mulino, nº 372 (julio-agosto de 1997), págs. 717-726.

Para contextualizar las perspectivas de las reformas propuestas por el ministro de la Función Pública es preciso abandonar la idea de que es posible una revolución global e instantánea de la Administración. La mejora administrativa es un proceso que debe tener en cuenta las capacidades de la burocracia y los intereses de los usuarios, tratando racionalmente de hallar su lugar entre los comportamientos defensivos de los aparatos públicos y el consenso de los ciudadanos.

En el transcurso de dos meses, entre marzo y mayo de 1997, el Parlamento italiano aprobó apresuradamente¹, tras un largo y complejo proceso, las dos leyes hoy conocidas comúnmente con el nombre de “leyes Bassanini”. La primera, de 15 de marzo de 1997, nº 59, lleva por título “*Delegación al gobierno para el traspaso² de funciones y tareas a las regiones y a los entes locales, para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa*”; la segunda, de 15 de mayo de 1997, nº 127, contiene “*Medidas urgentes para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y control*”. Ambos textos, más allá de la extrema variedad de materias abordadas, se dirigen a un único objetivo: una reforma amplia y orgánica de la Administración pública italiana. Algunas de las innovaciones son aplicables y se han establecido con carácter inmediato; otras deberán ser introducidas por el gobierno, en aplicación de la delegación, y precisarán por ello de una ulterior trayectoria. En cualquier caso, el alcance de la iniciativa permite sin duda alguna su inclusión en el desarrollo del “reformismo administrativo” italiano, es decir, en aquella secuencia de reflexiones, debates, estudios preparatorios, actividades legislativas y actuaciones tendentes a racionalizar y modernizar los aparatos públicos del país en su conjunto.

Las leyes Bassanini y el reformismo administrativo

Para valorar el significado de esta última iniciativa bastarán algunas consideraciones generales sobre las características, las limitaciones y los puntos fuertes del reformismo administrativo; consideraciones que, en rigor, no afectan únicamente al caso italiano y que pueden resumirse en los cuatro puntos siguientes:

- 1) El “reformismo administrativo” por un lado se alimenta, mientras que por el otro experimenta continuas frustraciones y, por consiguiente, queda debilitado por el mito de la “reforma global”, es decir, por la idea de que una o más intervenciones legislativas, compactas en sus plazos y contenidos, pueden llevar a cabo una reorganización ab imis de la “Administración pública”. En realidad, con esta última expresión solemos definir —con un exceso de superficialidad— un sistema extremadamente articulado de estructuras, personas y normas. En los sistemas político-constitucionales contemporáneos este sistema ha demostrado una capacidad de persistencia y una renuencia al cambio extraordinarias. Otto Mayer, uno de los fundadores del derecho administrativo, ya sostenía: “Las constituciones pasan, la Administración permanece”. Será interesante ver si esta sentencia se demostrará válida en un país como el nuestro, empeñado en redefinir al mismo tiempo su diseño constitucional y su diseño administrativo. Es cierto que ya no estamos en 1865, cuando se procedió a la llamada “unificación administrativa” de Italia a través de seis anexos

¹ N. del T.: “*ha lizenziato*” en el original.

² N. del T.: “*confrimento*” en el original.

a una ley de cinco artículos. Lo dicho hasta aquí no debe servir —que quede claro— para que todo proyecto de cambio sea considerado ilusorio, sino más bien para ponernos en guardia ante el mito de la “reforma global” y subrayar, por consiguiente, el carácter necesariamente “discreto” —y por lo tanto también parcial y gradual— que está destinado a revestir cualquier esfuerzo de innovación administrativa.

- 2) Todo proceso de reforma administrativa se traduce en una redistribución de recursos: de potestades de decisión, de dotaciones financieras, de atributos simbólicos. Sobre este último punto, por ejemplo, las normas contenidas en la ley 127 (la Bassanini 2) prevén que, de ahora en adelante, en la faja tricolor de los alcaldes deberá estar presente también el escudo municipal, a la vez que queda abolida la obligación del primer ciudadano de jurar su cargo en las manos del prefecto. Es evidente que tales disposiciones, por un lado, atribuyen un particular relieve a la comunidad municipal —y también a su gobierno— y, por otro, disminuyen las responsabilidades de los prefectos. El carácter redistributivo de estas transformaciones y de otras mucho más relevantes requiere una conciencia precisa de aquello que cada uno de los actores implicados en ellas perderán y ganarán (o pueden creer que perderán o ganarán) debido a los efectos de la innovación. Esta conciencia, a su vez, debería servir para dosificar, modular y “manipular” oportunamente las medidas de reforma, además de pilotar oportunamente su aplicación entre encalladeros, escollos y corrientes favorables. Ya son conocidos, por ejemplo —para referirnos a una materia incisivamente abordada por la nueva legislación—, los efectos que tuvo la oposición de la burocracia romana a la primera fase de la regionalización, prácticamente abortada debido, en parte, a dicha oposición. Las leyes Bassanini, precisamente por la amplitud y —en algunos aspectos— por el radicalismo de los cambios que proponen, parecen estar particularmente necesitadas de contar con la ayuda de una visión lúcida por parte de sus aliados y detractores potenciales.
- 3) Si las dos primeras consideraciones sirven para justificar una cierta cautela frente a las seducciones del “reformismo administrativo”, las dos que propondré a continuación desean exponer circunstancias y tendencias culturales que sin duda juegan a favor de otros intentos ambiciosos de transformación de la Administración pública.

De entrada, en una política cada vez menos sostenida por idealismos trascendentes y cada vez más anclada a criterios pragmáticos, la innovación en el terreno administrativo va perdiendo aquel carácter accesorio que a veces le venía atribuido. Si es cierto que la política puede ser distinta de la administración (y aquí la hipótesis resulta obligada), también lo es que ninguna política es suficientemente buena como para poder permitirse una mala administración. Y parece que en la opinión pública aumenta la conciencia de que una buena política es aquella que garantiza una buena administración: aquella que coloca al ciudadano en el centro y lo sirve con interés, puntualmente y sin discriminaciones. Que dicha conciencia no se traduzca —como veremos más adelante— en la movilización y el protagonismo de los ciudadanos-usuarios no excluye que pueda, a corto o medio plazo, ofrecer un sostén válido para proyectos reformistas de amplio alcance.

- 4) Una última observación concierne al reformismo administrativo en una fase, como la actual, fuertemente influida por las opciones neoliberales. En la práctica, tras casi dos décadas de recuperación de los valores del mercado y de énfasis en las virtudes de lo “privado”, cada vez se ha hecho más abierto el desafío frente a los aparatos públicos, que

se ven obligados a confirmar con hechos que su acción responde a los intereses colectivos. Hoy en día, una Administración pública que no afronte adecuadamente este desafío se arriesga, tras un siglo de expansión, si no a su desmantelamiento (las ofensivas al estilo Thatcher no parecen exportables al continente), al menos sí a una coyuntura drástica, bajo el doble impulso del descrédito social y de las estrecheces fiscales. De todas formas, a raíz de estas últimas surge un irrefrenable apremio para aligerar los aparatos administrativos, que —como es sabido— no afecta únicamente a nuestro país.

Por otra parte, junto a la demanda de un régimen adelgazante organizativo se plantea también un régimen adelgazante normativo, es decir, la exigencia de una simplificación sensible de aquella maraña de normas que regula el funcionamiento de la Administración pública y sus relaciones con los ciudadanos. Es cierto que reorientaciones demasiado drásticas en este sentido conllevan el riesgo de comprometer el principio de legalidad de la acción administrativa, un principio sobre el cual el Estado de derecho contemporáneo ha podido construir su propia fortuna de representante legítimo del bien y de los intereses comunes. También es cierto, sin embargo, que la legislación exasperada, la definición a través de la normativización primaria de cada momento de la actividad administrativa — también de aquellos en los que debería o podría ejercitarse la discrecionalidad de los *dirigentes*—, ha tenido como resultado un efecto paradójico: en lugar de garantizar la legalidad del procedimiento, hace posibles, en virtud de la elevada complicación que se deriva de ella, ilegalidades y abusos.

Desde este punto de vista —así como de aquel propuesto en la observación precedente—, las leyes Bassanini se sitúan en una tendencia que quizás sea apropiado definir como histórica y que podría impulsarlas hacia resultados positivos, debido también al consenso de individuos en el interior de la Administración que, a pesar de su potencial renuencia al impulso reformista, finalmente se han convencido de que el imperativo del momento es “renovarse o morir”.

Líneas de fondo y líneas de continuidad

Las líneas de fondo del proyecto Bassanini pueden deducirse con suficiente claridad de los tres primeros capítulos de la ley 59 (el cuarto, dedicado a la enseñanza, plantea una problemática de suma importancia, pero al tratarse de una cuestión “sectorial” me permito pasarla por alto aquí).

Según sugiere el propio título de la ley en cuestión (véase más arriba), las principales directrices de esta nueva ofensiva reformista son las siguientes:

- a) la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías locales —aquello que, en una expresión discutible, se ha dado en llamar el “federalismo administrativo”—;
- b) la reorganización de la Administración central (a partir de la presidencia del gobierno y de los ministerios) y la reordenación de los entes públicos;
- c) la agilización del funcionamiento de la Administración, con el objeto de aumentar su eficiencia y de mejorar la calidad de la relación con los ciudadanos.

Es fácil observar que ninguna de estas tres líneas de acción nace con este gobierno y que, por el contrario, las tres se remontan a dinámicas e impulsos reformistas que ya están en curso desde hace más o menos tiempo.

Por lo que respecta a la potenciación de las autonomías locales, la intervención actual se inscribe, sobre todo, en un proceso, el de regionalización, que, iniciado de modo titubeante durante los años setenta con dos intervenciones (1972 y 1977), entra hoy, con la ley 59, en su tercera etapa. Además, las leyes Bassanini —y en particular la ley 127— prosiguen la trayectoria de reestructuración de los municipios y de las provincias iniciada con la reforma de 1990. Es sobre la ley 142 de dicho año que la ley Bassanini² interviene ahora introduciendo importantes novedades, como la figura del “director general” de los municipios y provincias (el llamado *city manager*)³, todas ellas dirigidas a la recuperación de la eficiencia y la economía que den contenido y definición a la autonomía local.

En cuanto a la reestructuración de la Administración central, el nuevo afán reformador también persigue una línea de cambio que, aunque sea en un pasado más reciente, ha conocido iniciativas de relieve. Las referencias más obvias e inmediatas son dos: la privatización del empleo público establecida mediante el decreto legislativo de febrero de 1993 (gobierno Amato) y la iniciativa de aligeramiento y reordenación, ejecutada sobre la base de la ley de presupuestos generales del Estado para 1994 (gobierno Ciampi). Esta última conllevó, entre otras cosas, la supresión de un ministerio (el de marina mercante) y de más de una docena de comités interministeriales.

Finalmente, por lo que atañe a la agilización y a la recuperación de eficiencia, debe recordarse al menos el precedente de la ley sobre el procedimiento administrativo de 1990 —que tendía, entre otras cosas, a hacer realidad la llamada “transparencia administrativa”— y las medidas de desregulación adoptadas en base a la ley de presupuestos generales 537/1993 acabada de mencionar. Más recientemente, en 1995, se retomó la consigna de una Administración “amiga” mediante un decreto ley del mismo año (gobierno Berlusconi) que, entre otras cosas, hizo obligatoria la adopción, por parte de numerosas administraciones del Estado, de las “cartas de servicios” en defensa del ciudadano-usuario, que ya habían sido introducidas por el ministro Cassese.

³ El artículo 6 de la Ley 127, de 15 de mayo de 1997, (sobre Disposiciones en materia de personal) añade, a la Ley 142/1990, de 8 de junio, el siguiente párrafo:

«Art. 51-bis. - (Director general) — 1. El alcalde de los municipios cuya población sea superior a los 15.000 habitantes y el presidente de la provincia, previa deliberación de la junta municipal o provincial, podrán nombrar a un director general, al margen de la dotación orgánica y con un contrato por tiempo limitado, según criterios establecidos por el reglamento de organización de los departamentos y servicios, cuya función será aplicar las directrices y los objetivos establecidos por los órganos de gobierno del ente, según las directivas impartidas por el alcalde o por el presidente de la provincia, y controlar la gestión del ente, persiguiendo niveles óptimos de eficacia y eficiencia. Con dicho objetivo, responderán ante el director general, en el ejercicio de las funciones que se les asignen, los “*dirigenti*” del ente, con la excepción del secretario del municipio y de la provincia.

1. El director general podrá ser revocado por el alcalde o por el presidente de la provincia, previa deliberación de la junta municipal o provincial. La duración del cargo no podrá exceder la del mandato del alcalde o del presidente de la provincia.
2. En los municipios cuya población sea inferior a los 15.000 habitantes se permitirá proceder al nombramiento del director general, previo acuerdo entre los municipios cuyas poblaciones sumadas lleguen a los 15.000 habitantes. En tal caso el director general deberá ocuparse también de la gestión coordinada o unitaria de los servicios entre los municipios interesados.
3. Cuando no se lleven a cabo los acuerdos previstos por el párrafo 3º y en cualquier otro caso en que el director general no haya sido nombrado, las funciones correspondientes podrán ser traspasadas por el alcalde o el presidente de la provincia al secretario».

Si subrayo estas líneas de continuidad entre el “reformismo administrativo” más reciente y las leyes Bassanini no es, evidentemente, para atenuar el alcance innovador de estas últimas, sino para poner de relieve una circunstancia. La iniciativa ante la que nos encontramos hoy responde a tendencias profundas, a procesos que ya estaban en marcha y que han encontrado desarrollo e impulso en gobiernos de origen diverso (el propio gobierno Berlusconi había presentado un proyecto para la simplificación que constaba de más de cien procedimientos administrativos). Así pues, la reforma planteada por las dos leyes Bassanini se verá favorecida no sólo por las tendencias “históricas” ya mencionadas, sino también por la posibilidad de labrar sobre surcos ya abiertos, de profundizarlos y echar en ellos la semilla de ulteriores transformaciones.

Las leyes Bassanini, la descentralización y el “federalismo administrativo”

La línea de avance más prometedora, en este sentido, es probablemente la vinculada a la cuestión del regionalismo, de las autonomías locales y de la descentralización.

Para empezar, es evidente que la actual iniciativa de regionalización goza de condiciones mucho más favorables que las de los años setenta. El planteamiento lógico y los principios que presiden el “*traspaso*”⁴ de funciones y tareas a las regiones, en la ley Bassanini, son de hecho el resultado de una cultura regionalista finalmente hegemónica y sedimentada, que hoy en día ha ido incluso más allá de la propia visión de los constituyentes (una visión considerada por muchos, hasta fecha muy reciente, como una meta extrema y, llevada a sus últimas consecuencias, como casi inalcanzable).

No obstante, los noventa son los años del federalismo. Sin duda hablar de una cultura federalista en nuestro país resulta excesivo, si por cultura se entiende una conciencia extendida y una práctica arraigada de valores. En los últimos años, sin embargo, la perspectiva federal —como consigna, como tema de reflexión e incluso como instrumento retórico— ha pasado indiscutiblemente a un primer plano. En este contexto, resulta comprensible que el impulso favorable a la descentralización administrativa, tanto a favor de las regiones como a otros niveles, adquiera vigor y se extienda hasta límites no planteados hasta ahora.

Es esto lo que hace la ley 59 cuando propone un vuelco al esquema vigente para el reparto de funciones administrativas entre Estado, por un lado, y regiones y entes locales, por otro, estableciendo tajantemente no las materias en las cuales se admite la competencia de los segundos, sino las materias que deben quedar reservadas a la competencia del primero. En suma, todas las funciones deberán ser *traspasadas* a las regiones y a los entes locales, a excepción de aquellas explícitamente reservadas —según el artículo 2 de la ley— al Estado. Debe hacerse constar, aun así, que la lista contenida en dicho artículo es demasiado nutrida: se encuentran mencionadas en él materias para las cuales es difícil imaginar una competencia que no sea estatal —los asuntos exteriores, la defensa, la moneda— y otras materias en las que tal competencia resulta mucho más controvertida —el patrimonio histórico-artístico, las telecomunicaciones—.

⁴ N. del T.: “*conferimento*” en el original

A pesar de todo, puede convenirse que reviste mayor importancia el vuelco en el criterio de repartición que la puntual determinación de sus resultados. De hecho es en este vuelco, en la adopción de esta perspectiva desde abajo, donde quizás se halle el fundamento más sustancioso para la definición de “federalismo administrativo” forjada para calificar la reordenación que las leyes Bassanini desearían llevar a cabo. Esta expresión, sin embargo —y como ya ha sido mencionado—, es discutible, ya que se referiría a los perfiles administrativos de un federalismo que, para ser tal, debería ser también legislativo (como lo es, al menos parcialmente, el alemán, para el cual se ha adoptado dicha expresión) y permear la totalidad del ordenamiento de la República.

Por el contrario, precisamente porque la ley 59, al establecer un amplio *traspaso* de funciones y tareas a sujetos territoriales no estatales, rompe con aquel paralelismo entre legislación y Administración que se quería hacer derivar de la Constitución (artículos 117 y 118), dicho *traspaso* no tiene esencialmente nada de federal. En otras palabras, si el reparto de funciones y tareas administrativas entre Estado, regiones, provincias y municipios fundamenta algo que pueda considerarse un “federalismo administrativo”, dependerá del resultado que tenga la redefinición del ordenamiento constitucional del país. La perspectiva abierta por las leyes Bassanini quizás sea compatible con un desarrollo en sentido federal, pero por el momento lo que consienten, por encima de todo, es una profunda intervención de descentralización administrativa.

Esta reforma presenta más bien un tipo particular de descentralización que parece muy significativo: el expresado a favor de las “autonomías funcionales”. Debido a que dicho concepto puede resultar difícil de definir en términos de dogmática jurídica, la ley ofrece al respecto un ejemplo bastante instructivo al mencionar las cámaras de comercio y las universidades. Éstas —y los entes funcionales en general— no sólo mantendrán, según el dictado expreso de la ley, las funciones y tareas de las que son actualmente titulares, sino que podrán asumir nuevas funciones y tareas en condiciones de paridad respecto a los entes territoriales. El “pluralismo administrativo” consagrado por la descentralización territorial, por lo tanto, se complica aún más, prefigurando nuevas modalidades de aligeramiento del Estado (aunque no sin el peligro de fortalecer, más allá de lo deseable, corporativismos de variada índole).

Los principios de la reforma (o modernización frente a modernidad)

La novedad de la perspectiva que se presenta ahora queda enfatizada por la enunciación, en el artículo 4 de la ley 59, de un “decálogo” de “principios fundamentales” que el Estado y las regiones deberán observar para el *traspaso* de las funciones y tareas a descentralizar. En realidad, según las primeras interpretaciones, estos principios deberían presidir no sólo la actividad de descentralización, sino también la actividad de reforma de la Administración central, a la que se dedica el capítulo II de la ley. Esto incrementa aún más el peso de tales principios y nos da la oportunidad de pasar revista al menos a algunos de ellos.

Se trata, en cierto sentido, de situaciones que ya han entrado en la cultura del reformismo administrativo, y a pesar de que su influencia sobre la Administración real todavía es escasa, tienen el potencial de producir —a partir de las propias leyes Bassanini— nuevos resultados. Algunos de estos principios son el de “eficiencia y economía”, el de “cooperación entre Estado, regiones y entes locales”, el de la “autonomía organizativa, reglamentaria y de responsabilidad de

los entes locales". Otros principios, entre los diez enumerados, merecen que se les otorgue una particular atención.

Uno de ellos es el principio de la "responsabilidad y unicidad de la Administración", que garantiza la imputabilidad de la acción administrativa no sólo a funcionarios específicos sino a entes y niveles de gobierno concretos. Esta orientación, que retoma y amplía lo ya expresado en la ley 241/1990, tiene una importancia considerable, ya que la fragmentación de las competencias y la consiguiente reserva a distintos centros —en ocasiones privados de cualquier responsabilidad externa— de un poder de veto o de desaceleración de los procedimientos son, junto a la maraña legislativa anteriormente mencionada, la fuente no sólo de la ineficiencia, sino a menudo también de los abusos.

No obstante, en mi opinión, en el "decálogo" hay dos principios que reclaman aún mayor atención y que precisamente a través de la ley 59 efectúan su ingreso en el ordenamiento interno de nuestro país: el de la "subsidiariedad" y el de la "diferenciación".

El primero, sobre cuyo significado y ambivalencias ya se ha discutido abundantemente, tanto por motivos —digámoslo así— ideológicos como por su aplicación práctica en el ordenamiento europeo, expresa en este caso la tendencia a *traspasar* las funciones administrativas sobre la base del criterio de la proximidad de las autoridades a los ciudadanos. En otras palabras, la aplicación consecuente de este principio debería conllevar que ninguna función administrativa quede separada de su nivel de gobierno "natural" —el más próximo a los interesados—, con la condición, naturalmente, de que en dicho nivel se encuentren la dimensión territorial y los recursos apropiados. El principio de subsidiariedad —del mismo modo que muchos otros— no proporciona obviamente indicaciones unívocas y concluyentes, pero ofrece una orientación muy clara: el corrimiento hacia abajo de los centros de decisión administrativa.

Rodeado de menor clamor, pero en potencia mucho más subversivo que el precedente, está el principio de diferenciación. Este principio implica, en pocas palabras, que el *traspaso* debe ser diversificado en relación con la capacidad operativa concreta de los poderes locales individuales. Tanto si esta discriminación en el reparto de funciones y tareas afecta únicamente a los niveles de gobierno infrarregional como si afecta a las propias regiones —según una posible interpretación—, se trata en cualquier caso de una ruptura vertical con la tradicional uniformidad de tratamiento jurídico de los entes locales, según la cual Turín, Bolonia, Bari y Catania, pero también Milán y Zibido San Giacomo, los municipios bien administrados y aquellos mal administrados, los municipios financieramente saneados y aquellos financieramente catastróficos, podían y debían ser administrados sobre la base del mismo régimen.

El criterio de la uniformidad ha constituido, en efecto, ya desde antes de la unidad, la integración y el afianzamiento más fuerte del centralismo del sistema italiano. Puesto que el ordenamiento de los entes locales "debía" ser único, la oportunidad de tener bajo tutela a los municipios pequeños —habitualmente más livianos— justificaba la voluntad de mantener en igual condición a los grandes —normalmente más robustos—, los cuales, a su vez, al perseguir los objetivos vinculados a su identidad ciudadana, se veían obligados a suplicar al centro aquellos recursos decisionales, normativos y financieros que la uniformidad del régimen les impedía tener a su disposición.

En cualquier caso, la regla de la uniformidad se ha mantenido en el tiempo, a pesar de la introducción de nuevas tipologías de entes locales (las comunidades montañosas) y de la modulación de las viejas (ciudades metropolitanas), y a pesar de que la ley 142/1990 ya ofreciera la oportunidad de alterar significativamente dicha regla. Ahora la combinación de los principios de subsidiariedad y diferenciación parece dibujar un panorama distinto. Un panorama en el que, a vista de pájaro, afloran los rasgos de una *Verfassung* (o sea, de una organización de los poderes político-sociales) escasamente centralizada, tendencialmente federal, llena de deformidades, implantada sobre un pluralismo no necesariamente ordenado *more geometrico*, sino, por el contrario, susceptible de contener diferencias y particularidades sensibles. Emergen nuevamente así corrientes profundas de la cultura constitucional europea.

La idea de subsidiariedad, como es sabido, viene de lejos y fue explícitamente fijada por aquella doctrina católica que nunca ha olvidado la lección de los ordenamientos premodernos, ignorantes del centralismo estatal. Fue la revolución francesa, por otra parte, la que anuló simbólicamente los nombres de ciudad, barrio, pueblo, para sustituirlos por la denominación homogeneizadora de municipio, con el propósito de erradicar de este modo las antiguas “deformidades”, los antiguos “privilegios” de las localidades. Y es un singular destino que las directrices de la modernización administrativa de fin del milenio pongan discretamente —aunque de forma inequívoca— en entredicho dos baluartes de la modernidad político-constitucional: la centralización y la uniformidad.

Este discurso, sin embargo, nos podría llevar muy lejos. Mi intención sería más bien observar incidentalmente que el articulado de las leyes que nos ocupan —sobre todo el de la 127— muestra un carácter asistemático, una cierta insensibilidad frente al *“esprit de géométrie”*. Y un párrafo de esta última establece muy oportunamente (el nº 29 del interminable artículo 17) que los actos normativos “cuyos artículos presenten una complejidad particular por razón de su elevado número de párrafos” sean publicados en el boletín oficial correspondiente con todo el conjunto de notas explicativas al margen. Una reviviscencia —a estas alturas quizá no del todo casual— de las glosas medievales.

La aplicación: riesgos, instrumentos, recursos

En cualquier caso, el destino de este nuevo e importante episodio de reformismo administrativo está todavía por decidir en su totalidad: en la puesta en práctica de las normas inmediatamente aplicables y, aún más, en la imponente actividad de aplicación de las delegaciones. A este respecto, parece decisivo —como ya he subrayado— el resultado de la reforma constitucional. La amplitud de las materias en cuestión, sin embargo, es probablemente en sí misma un “factor de riesgo”.

Esto se manifiesta sobre todo en los plazos de la reforma. La ley 127 (Bassanini 2) prevé desviarse de los plazos previstos en la primera ley; no obstante, se tiene la impresión de que la sucesión de los vencimientos resultará problemática. Antes de marzo de 1998 deberían haberse adoptado los decretos de descentralización; hasta julio del mismo año, los decretos de reordenación de los entes y de reorganización de la Administración central. Esta última reforma, a su vez, está condicionada por otra delegación relativa a los presupuestos del Estado y debería, aun así, ir precedida de las modificaciones en materia de empleo público.

Además de esta tupida secuencia de citas, existe evidentemente la dificultad de garantizar — como por otra parte será necesario— un presupuesto de consenso para la actividad de decretación. Con este propósito, la Ley 59 (Bassanini 1) ha urdido un sistema diseñado para hacer participar en dicha actividad a un gran número de actores institucionales. De ahí la creación de una nutrida comisión bicameral (20 diputados y 20 senadores), cuya tarea será expresar una opinión sobre los proyectos de los decretos delegados, así como velar por el estado de aplicación de la reforma e informar de ello a las cámaras. Para elaborar los decretos también se solicitará la cooperación —siempre a título consultivo— de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre Estado y Regiones, unificada a la Conferencia Estado-Ciudades-Autonomías Locales.

Por otra parte, antes de aplicar las medidas que establezcan uno de los aspectos cruciales de la descentralización —es decir, la especificación de los bienes y recursos financieros, humanos, instrumentales y organizativos que deban transferirse (se habla de una migración de muchas decenas de miles de personas)—, deberán ser “oídos” los organismos representativos de los “entes funcionales” y “consultadas” las organizaciones sindicales mayoritariamente representativas.

Estos dispositivos demuestran la conciencia de que un recurso imprescindible para el éxito — total o parcial— de la iniciativa radica en la capacidad de involucrar a los actores implicados: involucrarlos en el sentido de información, participación, atribución de incentivos materiales y simbólicos. En efecto, no sólo se trata de efectuar un seguimiento de cómo evoluciona la reforma, sino de valorar con antelación y habilidad el impacto aplicativo de las medidas a adoptar y de guiarse, con este propósito, por una visión realista y libre de prejuicios de la situación sobre la que se pretende incidir.

Por ejemplo, ¿en qué medida el personal administrativo de las regiones y los entes locales se halla a la altura de la innovaciones que se perfilan? No olvidemos que el ejercicio de nuevas y más amplias funciones por parte de los sujetos periféricos implicará una utilización de poder discrecional mediante el cual el personal local no podrá —ya que carecería de sentido— buscar el habitual consuelo en la circular del ministro. No olvidemos que, en algunas regiones de esta República, la segunda etapa de la regionalización (la aplicación, para entendernos, del decreto 616) constituye una frontera que aún no se ha traspasado.

Ya se ha apuntado el riesgo de resistencias —o al menos de reluctancias— por parte de ciertos sectores de la Administración, pero se ha dicho también que este riesgo puede atenuarse mediante iniciativas oportunas. A pesar de la hábil publicidad de la que ha sabido rodearse la comisión Gore en Estados Unidos, encargada de un amplio proyecto de reforma administrativa, es fácil constatar que el mayor éxito de esta acción respecto a las precedentes dependerá de la capacidad de la comisión bicameral de dialogar con todos los sujetos implicados en la renovación. Es evidente que incluso la gestión negociadora de esta última esconde un riesgo: el vaciado del proyecto, su banalización. Pero es precisamente la capacidad de equilibrar estos dos riesgos aquello en que consiste el paso ineludible de la “retórica” a la “táctica” de la reforma.

Es importante asimismo ganarse el favor de la opinión pública, aunque este sea también un terreno altamente insidioso. Al comentar la iniciativa desarrollada en su momento con el gobierno Ciampi, el ministro Cassese detectó en ella un límite en la escasa implicación de los ciudadanos-usuarios, a pesar de que las reformas que se habían puesto en marcha tendían a

restituirles “soberanía” frente a una Administración distante, ineficiente y costosa. Esta escasa implicación ciudadana resultó aún más paradójica y desalentadora desde el momento en que al personal administrativo se le había hecho registrar puntualmente las esperadas reacciones negativas.

No se trata de una paradoja únicamente italiana. Casi por doquier los ciudadanos-usuarios han mostrado su tibieza frente a las lisonjas de las “cartas de servicios”, renunciando, en este sentido, a convertirse en protagonistas de la innovación. Si la cuestión administrativa, por lo tanto, va ganando mayor atención por parte de la opinión pública, no es para dar pie a dinámicas participativas y consumistas, sino más bien a delegaciones y apoyos políticos.

Probablemente esta es una diferencia definitoria entre el desafío relanzado hoy por Bassanini y la acción desarrollada en su momento por el gobierno Ciampi. Dicho gobierno, en cuanto gobierno de “técnicos”, disponía seguramente de mayor libertad de maniobra respecto a un gobierno de coalición tan variopinto como el actual; pero carecía, a diferencia de este último, de aquella conexión con la trama de los partidos que, a pesar de su debilidad y de su desgaste, constituye siempre un tejido en torno al cual se agrupa de forma efectiva un segmento relevante de la opinión pública.

Esta última es, en el fondo, una realidad mucho menos mediática de lo que habitualmente se cree. Por esta razón, en las instrucciones de uso de una reforma administrativa no deberían incluirse referencias punitivas a la llamada burocracia. El consenso ganado por esta vía de hecho se suma algebraicamente a los reflejos defensivos que tales referencias suscitan entre las personas que están a cargo de los aparatos administrativos —y lo normal es que dichos reflejos sean más incisivos que el citado consenso—. Recuérdese aquello que puede leerse en *El príncipe*: “No hay cosa más difícil de tratar, ni de éxito más dudoso, ni más difícil de manejar, que ponerse al frente de la introducción de nuevas órdenes; porque el introductor tendrá por enemigos a todos aquellos que les va bien con las órdenes viejas, y hallará tibios defensores entre aquellos a quienes les iría bien con las órdenes nuevas”.

**LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL
Y EL FEDERALISMO A LA ITALIANA**

Massimo Balducci y Christiane Colinet***

**Profesor de la Universidad de Florencia*

***Colaboradora científica de la Universidad de Lieja*

Fuente: *Il nuovo governo locale*, n° XV: 1 (1997), págs. 5-24.

1. Introducción

En un momento en que se habla tanto de federalismo y de descentralización no hay demasiada conciencia del hecho de que Italia ha suscrito y ratificado la Carta Europea de la Autonomía Local, un convenio que regula las relaciones entre centro y periferia. Muchos de los argumentos que hoy son objeto de debate encuentran en este convenio una serie de directrices a las que estamos vinculados y que, por desgracia, no estamos respetando.

El debate actual sobre el federalismo está viciado por confusiones conceptuales similares a las difundidas en los países ex-comunistas llamados a enfrentarse a la democracia y al mercado, fenómenos y conceptos con los que no están familiarizados. En los países ex-comunistas se confunde, por ejemplo, un alcalde elegido y un prefecto nombrado por el gobierno. En Italia, de forma similar, se intentan hacer casar dos conceptos mutuamente excluyentes como el de federalismo y el de Administración, y se habla de “federalismo administrativo”. La confusión es tal que deberíamos preguntarnos si lo que necesita Italia, en lugar de federalismo, no es más bien “autonomía local”. En efecto, hoy en día los entes periféricos italianos no disfrutan de una autonomía adecuada. Hay un hecho significativo al respecto. Italia ha suscrito y ratificado (mediante la ley 439, de 1989) la Carta Europea de la Autonomía Local, pero la incumple hasta tal punto que el Consejo de Europa está realizando un seguimiento especial de la situación en nuestro país (un honor que compartimos con Rumania y Turquía).

Este artículo se propone los objetivos siguientes:

- a) ofrecer una presentación sumaria de la citada Carta (apartado 2);
- b) explicar el escenario político-institucional en el que surgió (apartado 3);
- c) evidenciar el hecho de que Italia no cumple la Carta y por qué (apartado 4);
- d) ver qué significado podría tener la puesta en práctica de cualquier forma de federalismo si no se respetan los principios de la citada Carta y poner en evidencia los riesgos institucionales que tal desarrollo plantearía para el país (apartado 5);
- e) determinar cuáles son los mecanismos jurídicos que permiten aplicar efectivamente los principios de la Carta en el ordenamiento italiano.

2. Presentación sumaria de la Carta Europea de la Autonomía Local

Mediante la resolución nº 64 de 1968, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa —hoy transformada en Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa— propuso una declaración de principios sobre la autonomía local. Esta declaración fue aprobada en 1970 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. En 1981 la Conferencia decidió que esta declaración de principios no era suficientemente vinculante y desarrolló una serie de iniciativas que desembocaron en la adopción de un convenio europeo, la Carta Europea de la Autonomía Local. Dicho convenio se propone establecer una serie de derechos mínimos característicos de la autonomía local y reconocidos por todos los Estados firmantes. La Carta Europea de la

Autonomía Local quedó abierta para su firma por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, con motivo de la vigésima sesión plenaria de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa.

Italia firmó la Carta Europea de la Autonomía Local el mismo 15 de octubre de 1985, pero no fue ratificada ni recibida en su ordenamiento interno hasta la ley 439 de 30 de diciembre de 1989 (Gazzeta Ufficiale nº 17, de 22/1/1990). Esta ley hace de la Carta una norma que prevalece por encima de cualquier otra ley interna, ya que en la jerarquía de fuentes la ley de ratificación de un tratado internacional es una ley "reforzada". El convenio internacional declarado aplicable en el ordenamiento interno tiene de hecho un contenido vinculado por el propio acuerdo internacional; las normas contenidas en dicho acuerdo y convertidas en aplicables en el ordenamiento interno por la ley de ratificación y recepción no pueden ser modificadas por ninguna otra medida legislativa interna. Su propia interpretación está vinculada a la interpretación efectuada en los trabajos preparatorios del convenio o por los órganos correspondientes a nivel internacional. Por otra parte, podría sostenerse que la Carta Europea tiene valor constitucional, ya que pone en práctica el principio recogido en el artículo 5 de la Constitución italiana, según el cual "la República reconoce y promueve las autonomías locales", y establece una serie de principios generales en materia de arquitectura institucional interna.

A pesar de ello, la Carta Europea aún es poco conocida por los propios *operatori pubblici*¹ y, por consiguiente, es escasamente respetada. A continuación se examinan sus disposiciones fundamentales.

2.1. Elementos característicos

El primer objetivo de la Carta es establecer los principios básicos comunes a todos los países europeos en materia de autonomía local. Entre dichos principios, los principales son los siguientes:

- 1) el reconocimiento de la autonomía local deberá derivarse de una norma escrita (artículo 2 de la Carta);
- 2) las competencias formalmente reconocidas a los poderes locales deberán ir acompañadas por aquellos medios que les permitan ejercer efectivamente dichas competencias (art. 3.1);
- 3) las competencias reconocidas a los poderes locales deberán ser ejercidas por órganos elegidos democráticamente (art. 3.2);
- 4) las competencias de las autonomías locales deberán quedar establecidas en una norma escrita con valor legislativo general (art. 4.1);
- 5) las relaciones entre centro y periferia deberán respetar el principio de subsidiariedad (arts. 4.3 y 4.4);
- 6) los poderes locales deberán ser consultados por las autoridades gubernativas superiores en aquellas materias que sean competencia del nivel superior de gobierno, pero que puedan tener un impacto o incidencia sobre el nivel local de gobierno; el derecho a ser

¹ N. del T.: "*Operatori pubblici*" en el original.

- consultados incluye el derecho de los poderes locales a ejercer una influencia efectiva sobre las decisiones a adoptar (art. 4.6);
- 7) cualquier modificación de los límites geográficos de las autonomías locales deberá ser aprobada por sus propios habitantes (art. 5);
 - 8) los poderes locales deberán tener la posibilidad de autoorganizarse (art. 6.1);
 - 9) los poderes locales deberán poder contratar al personal dotado de la cualificación que corresponda a sus necesidades específicas, deberán poder formar a dicho personal, encuadrarlo y retribuirlo adecuadamente y ofrecerle perspectivas para desarrollar su trayectoria profesional (art. 6.2);
 - 10) los cargos electos locales deberán ser protegidos contra cualquier forma de injerencia externa y deberán contar con las condiciones apropiadas (también financieras) para desarrollar correctamente su mandato (art. 7);
 - 11) cualquier forma de "tutela" de las autonomías locales deberá ser abolida; los controles a posteriori deben limitarse a controles de legitimidad de los actos y no a controles de oportunidad (art. 8);
 - 12) si eventualmente se controla la actividad de las autonomías locales, dicho control deberá limitarse a la legitimidad de los actos emanados de los poderes locales (art. 8.2);
 - 13) cualquier control sobre la actividad de los poderes locales deberá inspirarse en el principio de proporcionalidad, es decir, deberá obstaculizar lo menos posible la autonomía local (art. 8.3);
 - 14) en el caso de competencias delegadas, el poder delegador podrá ejercer un cierto control sobre la actuación de los poderes delegados, pero dicho poder de supervisión no puede anular el poder discrecional de la autonomía local (arts. 8.2 y 4.5);
 - 15) los poderes locales deberán poder disponer autónomamente de los recursos que se les atribuyan y decidirán libremente los gastos a efectuar en el ámbito de sus competencias (art. 9.1);
 - 16) deberá existir una relación congruente entre las funciones que los poderes locales están llamados a desempeñar y los recursos financieros puestos a su disposición (art. 9.2);
 - 17) los recursos financieros asignados a los poderes locales no deberán estar vinculados en su destino por una autoridad superior (art. 9.7);
 - 18) una parte de los recursos financieros de las autonomías locales deberá proceder de derechos o impuestos cuyo tipo o montante será decidido por las propias autoridades locales (art. 9.3);
 - 19) los poderes locales deberán disponer de fuentes de financiación suficientemente diversificadas y deberán poder acceder a los mercados de capitales (arts. 9.4 y 9.8);
 - 20) los poderes locales deberán poder cooperar libremente entre sí (art. 10.1);
 - 21) los poderes locales deberán poder cooperar libremente con los poderes locales de otros Estados (art. 10.3);
 - 22) los poderes locales deberán poder acceder directamente a las autoridades jurisdiccionales encargadas de la tutela de sus derechos y de su autonomía (art. 11).

2.2. La filosofía de la Carta en breve

Más allá de su complejidad técnica, la Carta Europea de la Autonomía Local está basada en dos pilares conceptuales: el rechazo de la "tutela administrativa" y el "principio de subsidiariedad".

Por lo que respecta al rechazo de la "tutela administrativa", no está de más recordar que las autonomías son tales precisamente porque son autónomas y, por lo tanto, no hay necesidad alguna de someter sus decisiones a una aprobación preventiva, como si se tratara de entes inmaduros que precisan de una "tutela".

El "principio de subsidiariedad", por otra parte, presenta dos aspectos básicos: uno normativo (que puede resumirse en el eslogan "maximizar la descentralización") y otro de comportamiento (la subsidiariedad requiere que los entes periféricos asuman la iniciativa y dejen de esperar el input por parte del Estado central).

Es preciso subrayar que la Carta Europea representa, junto al Convenio Europeo de Derechos del Hombre, uno de los dos hitos principales del Consejo de Europa en materia de uniformización de los sistemas jurídicos internos de los Estados miembros del Consejo. Los principios puestos de relieve en la Carta Europea de la Autonomía Local, así como aquellos que destacan del Convenio Europeo de los Derechos del Hombre, constituyen una traducción concreta de los ideales liberales y democráticos que están en la base misma de la constitución del Consejo de Europa. La importancia de los principios afirmados en estos dos instrumentos es tal que cada nuevo Estado, para ser aceptado como miembro de pleno derecho del Consejo de Europa, debe declararse dispuesto a suscribir y ratificar ambos convenios.

Efectivamente, se trata de uno de los pocos convenios europeos que tienen una incidencia general sobre el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros; en este caso concreto, se trata de una incidencia sobre la propia arquitectura institucional interna. Por otra parte, constituye un embrión de legislación común europea cuyo carácter uniforme no sólo se deriva de la interpretación dada a los principios de la Carta por los propios órganos del Consejo de Europa, sino que se ve reforzado a través del seguimiento efectuado por el Consejo de cada uno de los Estados miembros para verificar el estado y el grado de cumplimiento de los principios establecidos a nivel común europeo. Este control da lugar, posteriormente, a eventuales recomendaciones de los órganos del Consejo de Europa a los distintos gobiernos nacionales para solicitar el correcto respeto a los principios contenidos en la Carta Europea.

2.3. Notas sobre el principio de subsidiariedad

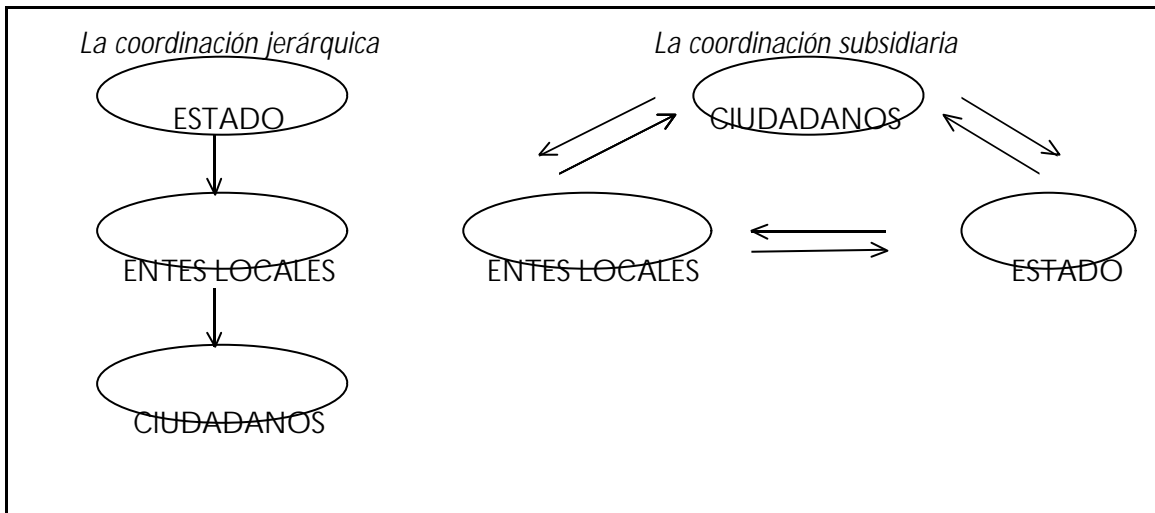
Quizás valga la pena detenernos brevemente en el concepto de subsidiariedad, concepto de por sí ajeno a nuestra cultura. La subsidiariedad entró en nuestro bagaje conceptual gracias al tratado de Maastricht, que prevé (en su art. 3B) que sea el principio guía de las relaciones entre los distintos Estados miembros de la Unión y la propia Unión Europea. Debe remarcarse que, según el artículo 4 de la Carta, este principio es también un principio del ordenamiento interno italiano, un principio llamado a guiar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno intranacionales.

El concepto de “subsidiariedad” —que se remonta a Althusius y que fue retomado en la época moderna por la encíclica *Quadragesimo anno*, del papa Pío XI, en 1931— atañe, por una parte, a la relación entre los individuos y las instituciones y, por otra, a la relación entre los distintos niveles de gobierno.

Por lo que respecta a las relaciones centro/periferia, el concepto de “subsidiariedad” presenta notables elementos de ambigüedad. Por una parte, según dicho principio, las competencias pueden ser asignadas a niveles superiores de gobierno sólo en la medida en que a tales niveles sea posible ejecutarlas mejor y de forma más concreta. Aquí el principio de referencia es que las competencias deben ser mantenidas lo más cerca posible de los ciudadanos. Por otra parte, sin embargo, cada vez que es posible argumentar que algunas competencias pueden ser mejor ejercidas a niveles superiores de gobierno, el principio de subsidiariedad puede ser legítimamente invocado para promover la centralización hacia arriba.

De todos modos, en los países germánicos —invocan el principio de subsidiariedad la ley fundamental alemana, la constitución austriaca y la filosofía del federalismo helvético— el principio de subsidiariedad es un concepto de límites bien definidos. Dichos límites son sobre todo de naturaleza funcional: la “subsidiariedad” no afecta tanto a la distribución de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, sino a las modalidades con las que se explican las relaciones centro/periferia.

Fig. 1 — Modalidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.



La subsidiariedad afecta a la modalidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Tradicionalmente estamos habituados a pensar en dos modalidades posibles de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, una realista y otra predominantemente teórica: la modalidad de coordinación realista afecta al mecanismo jerárquico (basado en diversos niveles de poder), mientras que la modalidad de coordinación predominantemente teórica afecta al mecanismo de la coalición (los distintos elementos que componen la construcción institucional entran y salen de dicha construcción según les conviene; en el caso de una construcción constitucional este mecanismo es puramente hipotético) (fig. 1). La “subsidiariedad” prevé un

tercer mecanismo, en el que los distintos niveles de gobierno gozan todos de la misma dignidad y en el que los niveles superiores actúan sobre todo como articulaciones de coordinación. Desde esta perspectiva —predominantemente cultural más que jurídica—, los gobiernos centrales no resultan más relevantes que los gobiernos locales: aquí los gobiernos locales tienen necesidad del gobierno central a fin de que se adopten decisiones de coordinación. En los párrafos siguientes veremos que la filosofía de la subsidiariedad resulta irrenunciable para gestionar la complejidad de los sistemas modernos; veremos asimismo, por otra parte, que la consolidación de esta nueva filosofía debe enfrentarse a resistencias culturales no desdeñables.

3. El escenario político-institucional en el que surgió la Carta Europea de la Autonomía Local

La Carta Europea de la Autonomía Local fue gestada en un momento en que en toda Europa occidental los niveles locales de gobierno habían ido adquiriendo, a través de un proceso difícil y a menudo conflictivo, un relieve cada vez mayor. Puede resultar útil aquí recordar los principales desarrollos institucionales que caracterizaron dicho proceso.

- En Alemania, entre 1965 y 1975, los Länder dieron vida a una reforma administrativa que potenció las competencias y la situación financiera de los municipios; se puede señalar, entre otras medidas, la XXI ley constitucional de 12/5/1969 sobre las relaciones entre el Estado federal y los Länder, que extendió significativamente las competencias asignadas a los niveles locales de gobierno;
- en Francia, el “código de administración municipal” de 1957 fue enmendado por la ley 1297 de 1970, que rebajaba los controles a los municipios; mediante las leyes de 31/12/1966 y de 16/7/1971 se previó la posibilidad de que los municipios se asociaran entre sí (syndicats) y se crearon las “comunidades urbanas”; las leyes de 31/12/1973 y 29/7/1975 potenciaron las finanzas municipales; con los decretos 64-251 y 64-252 de 14/3/1964 se dio vida a un primer embrión de gobierno regional; la ley de 5/7/1972 permitió la creación de auténticas regiones en cuanto instrumentos de descentralización del gobierno de la economía; las leyes de 2/3/1988 y de 22/7/1982 prosiguen el proceso de regionalización; la ley de 5/1/1988, de 3/2/1992 y de 6/2/1992 intervienen con fuerza en el nivel municipal de gobierno, aboliendo totalmente, entre otras cosas, cualquier forma de “tutela administrativa”;
- en Dinamarca el gobierno local quedó reestructurado mediante la ley de 1/4/1970;
- en Bélgica la reforma constitucional de 1970 permitió la creación de las “regiones” y “comunidades”; con la ley de 30/12/1975 se redujo el número de municipios; el 26/5/1985 se promulgó una nueva ley municipal;
- en Grecia la constitución de 1975 otorga amplio espacio a las autonomías locales; mediante la ley 1622 de 1986 se crean las regiones;
- en Italia en 1970 se eligen por primera vez los consejos de las regiones con estatuto ordinario; en 1977 (decreto 616) se asiste a una transferencia masiva de competencias del centro a la periferia; en 1978 (ley 833) se crea un servicio sanitario anclado al nivel regional del gobierno; en 1990 (ley 142) la ley municipal de 1934 se reescribe en su totalidad; con

la ley 144 de 1989 y el decreto 504 de 1992 queda potenciada notablemente la autonomía fiscal de los municipios.

Todas estas medidas descentralizadoras tienden, ante todo, a:

- a) transferir cada vez más competencias (sobre todo en el área de servicios) hacia la periferia;
- b) buscar adecuadas economías de escala para gestionar las competencias descentralizadas (centralización de la descentralización); esto se consigue o reduciendo el número de municipios o permitiendo que éstos formen consorcios o determinando un nuevo nivel intermedio de gobierno (a menudo un nivel de tipo regional).

Algunas de estas medidas (sobre todo las adoptadas más tarde, a finales de los años ochenta o principios de los noventa) tienden a:

- a) aumentar la autonomía financiera de los gobiernos locales;
- b) reducir los controles por parte del gobierno central;
- c) aumentar el poder de los ejecutivos respecto a los consejos legislativos (casos de Francia e Italia) como respuesta al hecho de que los gobiernos locales son llamados, cada vez con mayor frecuencia, a desempeñar funciones de naturaleza técnica.

Naturalmente, esta ola descentralizadora no es debida a la casualidad. Distintos autores coinciden en considerar que dicha tendencia se debe básicamente a dos factores:

- a) a la evolución de las funciones llevadas a cabo por el Estado en su conjunto;
- b) a la evolución del entorno socio-técnico.

Consideremos brevemente estos dos puntos.

Respecto a la evolución de las funciones llevadas a cabo por el Estado en su conjunto, conviene recordar que en el siglo XIX y en los primeros años del XX el Estado era identificado como Estado guardián o Estado regulador. Se trataba de un Estado cuya tarea fundamental era la de mantener el orden público. El Estado moderno, además de mantener el orden público, también debe ofrecer servicios y gestionar infraestructuras, por lo que ha sido definido, congruentemente, como Estado funcional. El texto único de 1934, que ha regulado la vida de los entes locales italianos hasta la aprobación, en 1990, de la ley 142, consideraba como gastos facultativos los relativos al suministro de un servicio de alumbrado público, de alcantarillado y de agua potable (!).

Las tareas del Estado, sin embargo —sobre todo al nivel de los entes locales—, han cambiado: el acento ahora ya no recae en el “mantenimiento del orden público”, sino en el suministro de servicios. El salto tuvo lugar en el periodo que va desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta. En este periodo, por ejemplo, en el municipio de Florencia, los gastos de cultura aumentaron, en términos reales, en más del 900%, los gastos de construcción más del 530% y los gastos de asistencia social más del 310%. En el periodo 1951-1991, en el municipio de Prato, los gastos de servicios per cápita se multiplicaron por 22, sin contar la inflación. El golpe definitivo —al nivel de los entes locales— al Estado regulador lo asestó el decreto 616/77, que asignó a los entes locales una serie de tareas en el sector de los servicios. Al pasar de una concepción reguladora a una concepción funcional del Estado, las tareas asumidas

por los entes locales se han ido extendiendo sustancialmente en los sectores económico, asistencial y sanitario. La práctica totalidad de las nuevas funciones ejercidas por el Estado funcional tiene necesidad de estructuras locales próximas a los beneficiarios de los servicios que el Estado está llamado a ofrecer.

La ola descentralizadora que caracterizó a Europa durante los años setenta y ochenta también se debió en cierta medida a una actitud de mayor sensibilidad con respecto a las culturas y las tradiciones locales. No obstante, debe remarcarse que la transferencia de competencias del centro a la periferia también ha tenido lugar en países tradicionalmente descentralizados (Suiza, Alemania). Parece pues más que legítimo sostener que la descentralización moderna está vinculada sobre todo al desarrollo de las tareas desempeñadas por el conjunto del sector público.

Por lo que respecta a la evolución del entorno socio-técnico, son particularmente relevantes las consecuencias que se derivan del desarrollo de los modernos medios de comunicación y transporte. La tecnología hace posible trasladar bienes físicos entre puntos muy distantes entre sí y hace posible, paralelamente, la transmisión de información a puntos muy remotos. El efecto combinado de los modernos medios de transporte y de comunicación amplía y abre los límites de las comunidades locales. Es universalmente reconocido que hoy vivimos todos en una "aldea global". Los mercados ya no son locales sino mercados globales. La "provincia" —entendida, con indisimulado desprecio, como una realidad sociocultural atrasada, ya que aparece desvinculada de los procesos culturales más avanzados— ha desaparecido. No es casual que, con frecuencia, las universidades más avanzadas, los centros hospitalarios mejor cualificados y las empresas líderes de los distintos sectores se encuentren hoy en la provincia (es decir, fuera de las ciudades). Se podría pensar que este proceso de globalización ha tenido como consecuencia una disminución del papel de las autoridades locales, pero los acontecimientos han ido en sentido contrario: el papel de dichas autoridades en este nuevo escenario es cada vez más crucial. Esto se explica básicamente por dos factores:

- a) el mayor número de intercambios y la creciente velocidad que caracteriza a nuestro sistema de vida requieren nuevos métodos de gestión (o, si se prefiere, de gobierno); la coordinación ya no puede tener lugar prioritariamente en el centro, ya que, teniendo en cuenta el mayor número de intercambios que deben ser coordinados, se llegaría muy pronto a una situación de embotellamiento; la coordinación debe afrontarse con otros mecanismos, como la autocoordinación (o el autogobierno) o, en cualquier caso, mecanismos descentralizados; es evidente que el papel del gobierno local en esta situación es cada vez más relevante;
- b) la complejidad y la rapidez de las relaciones que caracterizan a los modernos sistemas socio-técnicos es tal que actualmente los gobiernos centrales ya no pueden limitarse a tomar decisiones sólo en los sectores de su elección y según sus criterios; hoy a los gobiernos centrales los niveles inferiores de gobierno les exigen cada vez con mayor frecuencia que tomen decisiones que a menudo afectan a temas determinados por estos mismos niveles inferiores de gobierno; todo esto requiere no sólo una marcada descentralización sino también una concepción de las relaciones centro/periferia completamente nueva para la cultura italiana.

Resumiendo, pues, la ola descentralizadora de los años setenta y ochenta se debió en parte a las nuevas funciones que el Estado se vio impulsado a desempeñar (dichas funciones requieren ser

desempeñadas a nivel local, que es donde se utilizan los servicios públicos) y en parte al nuevo escenario socio-técnico, que reclama un incremento de las relaciones de tipo lateral respecto a aquellas de tipo vertical.

4. El incumplimiento de los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local por parte de Italia

Hemos comprobado, por consiguiente, que:

- a) durante los años sesenta a ochenta hemos asistido en toda Europa occidental a una ola de descentralización patente;
- b) que dicha descentralización no es una moda, sino que responde a necesidades reales, concretamente a la evolución de las funciones públicas (se pasa de poderes públicos que se concentran sobre todo en el mantenimiento del orden público a estructuras que valoran el suministro de servicios, servicios que requieren estructuras de suministro descentralizadas; la evolución tecnológica hace que el nivel local de gobierno pase a ser un nivel cada vez más importante);
- c) bajo los auspicios del Consejo de Europa se elaboró un convenio internacional (la Carta Europea de la Autonomía Local) que define, en cierto sentido, los parámetros de una descentralización correcta y democrática;
- d) Italia suscribió y ratificó sin reservas (mediante la ley 439, de 1989) la Carta Europea de la Autonomía Local.

Ahora bien, muchos de los principios contenidos en la Carta Europea no son respetados por Italia, donde las colectividades locales se hallan sujetas a una fuerte "tutela" ejercida por el poder central, tanto desde el punto de vista político como desde el administrativo o financiero. Veamos algunos ejemplos:

- a) los gastos vinculados a un destino de uso están en abierto contraste con el artículo 9.7 de la Carta: aproximadamente el 70% de los recursos financieros asignados a las regiones están vinculados a la sanidad, y dentro de este vínculo general el Estado fija la cuota correspondiente a los gastos hospitalarios, la medicina básica, las drogodependencias, etc.;
- b) las limitaciones² impuestas a los entes locales para la gestión de los recursos humanos (por ejemplo, las partidas para la contratación de personal) constituyen otra grave violación del principio de autonomía de la Carta (art. 6.2);
- c) las limitaciones impuestas en la estructura del personal (sólo ciertas tipologías de entes pueden contar con directivos, etc.);
- d) el hecho de que el secretario municipal o provincial, llamado a expresar un juicio de legitimidad preventiva sobre todos los actos del municipio o de la provincia, dependa directamente del Ministerio del Interior y no del municipio o de la provincia en donde desempeña su cometido podría considerarse también una evidente violación de los principios de autonomía recogidos en el artículo 8 de la Carta; por no hablar de que este mismo secretario, dependiente del Ministerio del Interior, debe coordinar (art. 52, ley

² N. del T.: "vincoli" en el original.

142/90) a los directivos del municipio y de la provincia, por lo cual el alcalde —elegido directamente por el pueblo— sólo puede dirigir la maquinaria municipal por mediación de un funcionario que no responde ante él sino ante el gobierno central;

- e) la región —ente habilitado para la emanación de leyes— está sometida a un doble vínculo: por un lado, sus leyes deben obtener el visto bueno del delegado del gobierno (llamado a expresar un juicio de legitimidad y de oportunidad) y, por otro, ve cómo gran parte de sus actos administrativos quedan sometidos al examen preventivo de la Comisión Regional de Control sobre los Actos Administrativos, comisión de la que forman parte influyentes funcionarios de la Administración estatal;
- f) los documentos de planificación y orientación estratégica³ de los municipios y de las provincias están sometidos a un control preventivo por parte del Comité Regional de Control (CoReCo), del que forman parte influyentes representantes de la Administración central); formalmente dicho Comité debería expresar únicamente un juicio de legitimidad, pero en realidad el CoReCo se excede con frecuencia de sus funciones al emitir también juicios de oportunidad;
- g) el principio de subsidiariedad prácticamente no se aplica en relación con la aplicación interna de las normas de derecho comunitario, a pesar de que la normativa europea regula toda una serie de materias de competencia —propia o delegada— de los entes locales; basta mencionar todos los aspectos relativos a la tutela del medio ambiente, la formación profesional, los mercados agrícolas y frutícolas, etc.;
- h) por otra parte, tampoco se respeta el derecho de las colectividades locales a ser interpeladas y a intervenir de forma concreta cuando deben adoptarse decisiones que puedan tener una incidencia sobre las competencias que se les reconocen (derecho reconocido mediante el artículo 4.6 de la Carta); los entes locales se ven así prácticamente excluidos del proceso de formación de la normativa comunitaria, y su opinión, cuando se solicita, nunca es vinculante en el proceso legislativo interno;
- i) la llamada legislación “de emergencia” (medidas contra la criminalidad organizada) permite además imponer una serie de controles del poder político central sobre los órganos electos de las colectividades locales (disolución de los consejos municipales y destitución de los alcaldes por vía administrativa), en abierta violación del artículo 8 de la Carta; hoy en día aproximadamente el 5% de los consejos municipales ha sido disuelto en virtud de esta legislación de emergencia.

A pesar de haber firmado y ratificado la Carta sin reservas, Italia muestra, por lo tanto, escaso respeto por los principios comunes europeos de autonomía política, financiera y de gestión codificados en ella. La ley 142/90 sólo mejoró relativamente la situación por lo que se refiere a los controles administrativos, reduciendo los casos en los que se requiere una autorización preventiva para las decisiones de los órganos políticos de las autonomías. Recientemente, la introducción del Impuesto Municipal sobre las Actividades Profesionales (ICIAP, por sus siglas en italiano) y del Impuesto Municipal sobre los Bienes Inmuebles (ICI) ha permitido aumentar significativamente los recursos financieros propios de los municipios (art. 9.3 de la Carta), pero la dependencia financiera de los restantes entes locales (incluidas las regiones) respecto al gobierno central sigue constituyendo un elemento de disonancia entre el poder político local y el central. Por otra parte, las medidas de control del gasto público, adoptadas por el gobierno central para

³ N. del T.: “*Atti di indirizzo*” en el original.

reducir el enorme déficit del presupuesto estatal italiano y acercar Italia a los parámetros fijados por el Tratado de Maastricht para la próxima fase de desarrollo de la Unión (la UEM), siempre acaban por incidir sobre la autonomía financiera de los entes locales. Por ejemplo, el artículo 3 de la ley de presupuestos 537/93 y el artículo 22 de la ley de presupuestos 724/94 limitan el poder de las colectividades locales en materia de gestión del personal propio (art. 6 de la Carta). Aquí no se trata tanto de aumentar la autonomía fiscal o la cantidad de recursos transferidos a los distintos niveles locales de gobierno, sino más bien de dejar que los gobiernos locales decidan libremente cómo emplear los recursos que se les asignan.

La Carta resulta asimismo poco utilizada en el plano político y jurisdiccional. Vale la pena señalar un caso reciente de referencia a la Carta en un acto legislativo: la ley toscana 17/95, titulada "Sistema de las autonomías en la Toscana: poderes administrativos y normas generales de funcionamiento". No obstante, resulta significativo que el delegado del gobierno haya encontrado necesario reenviar dicha ley para que sea examinada de nuevo ante el Consejo regional, y que las observaciones efectuadas por el gobierno, por mediación de su delegado, sean relativas precisamente a la aplicación del principio de subsidiariedad y de la autonomía local.

Con la decisión nº 3 de 2 de junio de 1994, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa acordó someter a control *ex officio* a los Estados que han ratificado la Carta, con el propósito de evaluar su cumplimiento. Ahora bien, el Comité de expertos encargado de dicho control y el Congreso de Poderes Locales y Regionales han considerado que la situación italiana es suficientemente seria como para merecer un control especial *ex officio*.

4.1. Autonomía y cultura

La falta de respeto por la Carta es, en nuestra opinión, un problema cultural más que jurídico-formal. Esta falta de respeto, por otra parte, se puede verificar a todos los niveles de gobierno: en las relaciones entre Estado y regiones, entre Estados y entes locales, y también entre regiones y entes locales. Veamos cuáles son los elementos de este particular comportamiento cultural. A nuestro juicio, son los siguientes:

- a) la incapacidad de gobernar según un enfoque sistémico y la tendencia a querer controlar todos los detalles;
- b) el rechazo de la responsabilidad;
- c) la falta de respeto por el principio de la jerarquía de fuentes y la tendencia a preferir la relación de subordinación jerárquica a las personas en lugar de la de subordinación a la norma abstracta;
- d) la dificultad de aceptar el principio elemental del imperio de la ley.

Veamos estos puntos con mayor detalle.

Por lo que respecta a la incapacidad de gobernar según un enfoque sistémico y la tendencia a querer controlar todos los detalles, baste recordar aquí algunos ejemplos conocidos por los *operadores* locales. En las relaciones entre Estado y región, por ejemplo, el Estado central, para inducir a las regiones a contener el gasto sanitario, no les sabe dar vínculos presupuestarios sino que intenta imponerles medidas de detalle, como el cierre de los hospitales que no lleguen a un

cierto umbral operativo, etc. En las relaciones entre Estado y entes locales, una vez más, en lugar de imponer un vínculo presupuestario se intenta intervenir limitando las contrataciones de personal. En las relaciones entre región y entes locales, las regiones aprueban los planes reguladores de los municipios (se trata de nuevo de una aprobación *ex ante* que se remite a criterios de oportunidad más que de legitimidad), concentrándose en cuestiones de detalle más que en el respeto de criterios de tipo general.

En cuanto al rechazo de la responsabilidad, cabe recordar simplemente el fenómeno de las "opiniones" que los funcionarios de los entes locales requieren a los ministerios a cada momento. En dichos casos la opinión ministerial desempeña básicamente la función de "cubrir" al funcionario en cuestión, eximiéndole de sus responsabilidades.

En relación con el fenómeno mencionado en el párrafo c (la falta de respeto por el principio de la jerarquía de fuentes y la tendencia a preferir la relación de subordinación jerárquica a las personas en lugar de la de subordinación a la norma abstracta), una vez más el *operador* de nuestros entes locales sabe perfectamente que la jerarquía de las normas es poco o nada respetada: la praxis predomina ante la norma escrita, mientras que la circular y el decreto predominan ante la ley. Frente a dos normas opuestas situadas a niveles jerárquicos distintos, el funcionario italiano no asume casi nunca la responsabilidad de respetar el criterio de la jerarquía de fuentes, sino que prefiere respetar la praxis y, siempre que sea posible, recibir una "instrucción" directa de un superior, el cual a su vez se dirige a otro superior suyo en un fatigoso e interminable proceso. En cuanto a la falta de respeto por la jerarquía de fuentes y el miedo a apelar a dicho criterio, debe subrayarse que, por la información que tenemos, a pesar de que la Carta Europea de la Autonomía Local forma parte del ordenamiento italiano y que en él, como ya ha sido señalado, ocupa una posición de preeminencia respecto a la ley ordinaria, únicamente ha sido invocada una sola vez (Tribunal de Apelación de Ancona, sección electoral, sentencia nº 376 de 14/2/1996).

Finalmente, por lo que respecta a la dificultad de aceptar el principio elemental del imperio de la ley, se trata de un rasgo que en cierto sentido resume las tres características ya citadas. Lo que falta en nuestra cultura autonómica es el principio según el cual los niveles superiores de gobierno producen normas de validez general, en cuyo ámbito las distintas autonomías son libres de moverse, asumiendo la responsabilidad de su acción tanto bajo el aspecto de la legalidad de tal acción (responsabilidad que puede ser sancionada *ex post* por la vía de la justicia administrativa, civil, financiera y penal) como de su oportunidad política y económica.

De todo esto resulta un sistema "bloqueado", en el cual los alcaldes elegidos por la ciudadanía y cuya responsabilidad consiste en proporcionar servicios adecuados deben otorgar prioridad a la evolución de la jurisprudencia de los CoReCo y luchar contra funcionarios que, antes de redactar una deliberación, esperan la opinión ministerial (opinión que no llega o nunca o que llega sólo tras varios meses de espera), en lugar de preocuparse, antes que nada, de la funcionalidad de los servicios que prestan y de la economía de su gestión.

5. ¿Federalismo sin autonomía?

En este punto debemos preguntarnos dos cosas:

- a) las demandas que provienen de nuestra sociedad civil a favor del federalismo, ¿deben tomarse al pie de la letra, o el federalismo sería más bien una consigna que coagula una demanda sincera y justificada a favor de una autonomía real y más amplia?
- b) ¿qué sucedería en Italia si se hiciera realidad alguna forma de federalismo sin que antes se hubiera consolidado el principio de la autonomía?

Para responder a la primera pregunta no hace falta basarse en un razonamiento científico; basta utilizar el sentido común. Personalmente no creemos que aquellos que hoy hablan de federalismo sean plenamente conscientes de lo que están hablando. Hay dos fenómenos que, en nuestra opinión, son significativos al respecto. Por una parte, en la propuesta de Constitución federalista elaborada por la Liga (*Lega Nord*) y presentada en 1994, se confundía el concepto de Estado federado con el de Estado federal (¡sic!). Por otra parte, hoy se habla de “federalismo administrativo”, con lo que se mezclan dos conceptos mutuamente excluyentes: el de federalismo, que prefigura entes dotados de plena autonomía que deciden conjuntamente sólo algunas cuestiones (política exterior, defensa, política monetaria), y el de Administración, que prefigura estructuras burocráticas que, a pesar de su posible descentralización, prevén una total dependencia jerárquica del centro. De ahí que nos sintamos autorizados a deducir que la demanda de federalismo que proviene de la ciudadanía y de las fuerzas productivas es una demanda impropia: se reclama federalismo, pero lo que se desearía en realidad es gozar de una autonomía real.

La respuesta a la segunda pregunta puede formularse a modo de argumentación lógico-deductiva. Federalismo significa coagular en una articulación intermedia toda una serie de decisiones que actualmente están concentradas a un nivel que más que central deberíamos llamar remoto, lejano. Llevar a un nivel más próximo a la periferia una parte de dichos poderes, sin haber consolidado con anterioridad el principio de la autonomía, representaría aumentar aquellos fenómenos disfuncionales de naturaleza cultural que hemos analizado más arriba (cf. apartado 4.1). Aumentarían la tendencia a gestionar casos individuales en lugar de gobernar con un enfoque sistémico y generalista, la tendencia a no respetar la jerarquía de fuentes y a acentuar la dependencia de las personas individuales (y estando tales personas físicamente cerca aún se sentiría menor necesidad de remitirse a sistemas de regulación despersonalizada y se demorarían todavía más los trámites debido a la regulación personalizada), y el rechazo de la responsabilidad sería aún más fácil, ya que sería también más sencillo obtener una “opinión” liberatoria de una autoridad superior, puesto que tal autoridad estaría más próxima y sería por lo tanto más accesible.

Cabe recordar, por otra parte, que la puesta en práctica de un Estado federal significa, entre otras cosas, diferenciar la normativa de naturaleza privada entre los distintos Estados federados. Y esto debería acontecer en una fase del desarrollo socio-técnico en la que la necesidad de tener intercambios a nivel global impulsa cada vez más a una uniformización de la normativa de tipo privado.

En suma, la realización de alguna forma de federalismo sin haber llevado previamente a la práctica los principios de la autonomía significa dar vida a localismos cerrados, oligárquicos y económicamente poco eficientes. El cierre de dichos microsistemas podría aumentar el riesgo de su progresivo alejamiento recíproco, es decir, el riesgo de una secesión subrepticia pero real.

6. Los mecanismos jurídicos que permiten aplicar la Carta en el ordenamiento italiano

Para escapar de este mecanismo perverso sería necesario hacer efectivos en el ordenamiento interno italiano los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local, que de hecho ya forman parte formalmente de nuestro ordenamiento jurídico interno.

Desde el punto de vista jurídico, en la jerarquía de fuentes, la Carta Europea predomina sobre la legislación ordinaria. Los principios establecidos en ella, por lo tanto, deben permitir examinar si las intervenciones del poder central o regional en las autonomías locales son legítimas o no. Las demás normas deben ser interpretadas en un sentido conforme a los principios establecidos en la Carta, y las normas manifiestamente contrarias a ésta deberán ser inobservadas por los propios *operadores* de las autonomías locales. En caso de conflicto deberá pronunciarse la autoridad judicial competente, quien también deberá inobservar las normas internas contrarias a los principios de la Carta. También podría ser llamado a pronunciarse el Tribunal Constitucional, ya que los principios de la Carta integran los principios de autonomía local sancionados por el artículo 5 de la Constitución.

De hecho, el proceso de restauración de la jerarquía de fuentes —con su corolario de inobservancia de las normas internas contrarias— requiere una capacidad de emancipación por parte del titular de la toma de decisiones respecto a la autoridad a la que tradicionalmente ha estado sometido, y presupone por su parte una cierta preparación profesional. Es decir, presupone la capacidad de analizar una normativa interna y de confrontarla con los principios establecidos en la Carta, teniendo asimismo en cuenta las precisiones a dichos principios contenidas en la relación explicativa aneja al texto de la Carta. Metodológicamente debe procederse a este análisis partiendo del principio según el cual la autonomía —es decir, la libertad— es la regla, y el vínculo la excepción. Las obligaciones y los vínculos, por tanto, siempre deben interpretarse de forma restrictiva y nunca pueden vaciar el principio de autonomía de su contenido.

Generalmente esta capacidad de análisis no es innata sino adquirida, y a menudo es el fruto de una actividad formativa orientada a:

- a) difundir el conocimiento de los principios de la Carta;
- b) entender su significado concreto para la acción administrativa local;
- c) desarrollar la conciencia de los propios derechos y, paralelamente, el sentido de responsabilidad de los titulares de las funciones públicas individualmente considerados;
- d) generar comportamientos de resistencia pasiva y, al mismo tiempo, activar la capacidad de iniciativa; no hay que olvidar que, de hecho, la autonomía nunca se adquiere, sino que se conquista.

De entrada, sería preciso —tal como espera el Consejo de Europa— difundir de forma capilar el conocimiento de los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local e inculcar en los funcionarios locales la idea de que, en la jerarquía de fuentes, la Carta prevalece sobre las demás normas internas. Las normas internas, por lo tanto, deben ser interpretadas en un sentido conforme a los principios establecidos en la Carta Europea y, en caso de contradicción, deberán ser inobservadas. Un mejor conocimiento de los principios de la Carta daría también al

administrador local mayor seguridad cuando precisa luchar para afirmar su propia autonomía frente al poder central. No hay que olvidar que la civilización de las ciudades, de la cual Italia es la cuna, es la primera forma de democracia moderna y que nació de la lucha por arrancar un estatuto de libertad y autonomía municipal a los príncipes feudales. No hay que olvidar tampoco que el conflicto es inherente a cualquier relación de tipo político.

Entrando en problemáticas de detalle, todo esto significa concretamente que, por ejemplo, los vínculos impuestos por el poder central a la organización administrativa interna de los entes locales deben considerarse ilegítimos. La clasificación efectuada entre los municipios según su población no puede determinar vínculos en relación con la utilización de personal cualificado para gestionar los servicios y funciones suministrados por los municipios. Teniendo en cuenta los límites de medios financieros a su disposición, corresponde a los distintos entes locales decidir el tipo de personal del que precisan para desempeñar sus propias actividades. Lo mismo se aplica a la organización⁴ del personal propio. Un municipio no puede ser sometido a limitaciones en materia de gestión⁵ de su propio personal distintas de las que se derivan del respeto al principio de paridad de trato entre trabajadores, principio que queda concretado a través de la adopción de un convenio colectivo nacional. Por consiguiente, el actual debate sobre las *relaciones laborales ad personam* adquiere una luz completamente nueva si se analiza desde el punto de vista de la Carta Europea de la Autonomía Local, que, vale la pena repetirlo por enésima vez, forma parte integrante del ordenamiento jurídico italiano y es norma superior respecto a la ley ordinaria.

Por último, debe subrayarse que cualquier colectividad local puede, de modo muy informal, dirigirse al Secretariado del Consejo de Europa en Estrasburgo (Servicio de los Poderes Locales y Regionales) para denunciar cualquier situación de violación de la Carta.

Referencias bibliográficas

BALDUCCI, M., *Governo locale e analisi comparata*, Milán, 1985.

—, *État fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne*, Bruselas, 1986.

—, "Training Civil Servants in the Administrations of Central and Eastern Europe: A Missed Opportunity?", en *International Review of Administrative Sciences*, 1995/1.

—, "Les relations institutionnelles entre les autorités centrales et régionales et les autorités locales: l'expérience de l'Italie", documento de trabajo del grupo de expertos encargado del seguimiento de la Carta Europea de la Autonomía Local, Conseil de l'Europe, Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, febrero de 1996.

COLINET, C., *L'ente locale e l'integrazione europea: una rivoluzione silenziosa*, Gorle, ANCI-CEL, 1996.

Council of Europe, *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*, Local and Regional Authorities in Europe, n° 55, 1994.

⁴ N. del T.: "inquadramento" en el original.

⁵ N. del T.: "inquadramento" en el original.

⁶ N. del T.: "inquadramento" en el original.

——, *Public Ethics and Staff Training*, Studies and Texts, n° 32, 1993.

DELCAMP, A., *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*, Paris, 1994.

European Institute of Public Administration, *Proceedings of the Colloquium on Subsidiarity*, Maastricht, 1991.

MILLON-DELSOL, C., *L'état subsidiaire*, Paris, PUF, 1992.

REGOURD, S., "De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie: genèse d'une problématique", en *Revue de Droit Public et de Science Politique*, 1990.

LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ITALIA

Antonio Baldassarre
Profesor Derecho Constitucional,
Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) Roma.
Presidente emérito del Tribunal Constitucional de Italia.

Fuente: ponencia¹ presentada en el seminario "El gobierno local en Europa", celebrado en el INAP en noviembre de 1997.

¹ La ponencia ha sido mantenida en la versión castellana distribuida en el seminario.

Actualmente está en curso en Italia un amplio proceso de reformas constitucionales, de las que se espera la mayor mutación institucional desde la proclamación de la Constitución de 1948. En el ámbito de este cambio, la reforma de las autonomías regionales y locales ocupa un puesto crucial: se trata de una reforma que parece encaminada hacia una ampliación y un refuerzo significativos de las autonomías y que, sobre todo, aspira a innovar en profundidad la propia filosofía subyacente en el “Estado regional”, presente en la actual carta constitucional.

El nuevo modelo de las autonomías ha sido definido por los políticos y por algún jurista como “federalista” o, más exactamente, para emplear sus mismas palabras, como un modelo de “Estado unitario federal”. Parece verosímil que fórmulas de este tipo hayan sido dictadas en el intento de atraer a los numerosos electores del norte de Italia que votan a la embarazosa y ruidosa Liga Norte (en la actualidad obtiene alrededor de un 12% del voto nacional), un partido que desde hace tiempo desea la institución de un Estado federal (ahora abandonada y sustituida por la petición de secesión de Italia) y que en un pasado reciente —es decir, hasta las elecciones del 21 de abril de 1996— había contribuido decisivamente a la formación de las mayorías gubernamentales.

No obstante, considero que resulta del todo inútil cuestionarse si lo delineado en las propuestas de reforma en discusión es un “Estado federal” o un “Estado regional”, puesto que las diferencias entre una y otra fórmula se han convertido, con el paso del tiempo, en una cuestión básicamente terminológica. Se sabe, en efecto, que existen hoy varios Estados que se definen como “federales” con poderes autónomos cuya amplitud y calidad son inferiores —o, en cualquier caso, menos significativos— que los que caracterizan las experiencias de ordenamientos que se definen como “Estados regionales” (por ejemplo, los vigentes hoy en día en España o Italia). En otros términos, federalismo y regionalismo son variantes de un mismo concepto fundamental, el de “descentralización política y constitucional”, y poseen configuraciones extremadamente distintas entre un lugar y otro; a lo sumo, pueden caracterizarse por una diferencia de grado, y no de calidad.

En cualquier caso, como se pondrá de manifiesto durante la exposición siguiente, el modelo de descentralización política propuesto en Italia revela con toda claridad diferencias significativas respecto a las experiencias clásicas de federalismo —como, por ejemplo, las de Estados Unidos, Canadá o Alemania—, por lo que se puede excluir con seguridad una asimilación a dichos modelos.

Las particularidades del proceso de reforma

Antes de pasar a examinar el contenido de las propuestas en discusión en estos momentos en el Parlamento italiano, es oportuno hacer una breve alusión al modo en que se ha procedido a la formulación de las propuestas de reforma del ordenamiento de las autonomías territoriales.

Quizás a causa del difundido escepticismo que durante largo tiempo ha acompañado a los intentos de revisión de la Constitución vigente, la formulación de las propuestas de reforma del ordenamiento de las autonomías territoriales ha seguido una doble vía.

La primera ha sido la de la legislación ordinaria, que ha desembocado en la aprobación de una amplia ley de delegación que contiene los principios de reforma de las autonomías sin necesidad de modificar la Constitución. Se trata de la ley 59/1997, de 15 de marzo (Delegación al gobierno para el traspaso de funciones y tareas a las regiones y entes locales, para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa).

La segunda, en cambio, es la “autovía” de la revisión constitucional, representada, en concreto, por el proyecto de ley constitucional para la revisión de la parte segunda de la Constitución. Dicho proyecto fue formulado, con fecha 30 de junio de 1997, por la Comisión Bicameral para las Reformas Constitucionales (constituida de conformidad con la ley 1/1997, de 24 de enero), y actualmente se encuentra en fase de redacción final por parte de la misma Comisión, tras el examen de las enmiendas presentadas por miembros individuales del Parlamento. Esta última propuesta, tras ser aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado en doble lectura, según el procedimiento establecido por el artículo 138 de la Constitución, será sometida obligatoriamente a referéndum popular.

Este curioso modo de proceder habría podido crear problemas de coherencia entre las dos propuestas. El riesgo que se corría era efectivamente grande, teniendo en cuenta la andadura de la política en Italia, frecuentemente caracterizada por conflictos de gran agudeza, originados a menudo por sugerencias meramente emotivas, o más bien por una extraña enfermedad que podría denominarse “neurosis por exceso de política” (la última crisis de gobierno, solucionada poco después, es un ejemplo claro de ello). Por suerte este peligro ha sido sorteado, ya que entre la ley 59/1997 y la propuesta de la Comisión Bicameral no existen diferencias de planteamiento, estando dirigida expresamente la segunda a dar cobertura constitucional a la primera.

La consecuencia es que hoy se está en presencia de un conjunto de principios —en su mayoría aprobados ya mediante la ley ordinaria de delegación y, de todas formas, contenidos, en un marco de coherencia más general, en la propuesta de revisión constitucional— que son sustancialmente equivalentes tanto en sus cualidades como en sus defectos. La única diferencia significativa en el plano jurídico es que las competencias que en la llamada “ley Bassanini” (es decir, la ley 59/1997) están delegadas en las autonomías (tratándose de una reforma que no requiere modificar la Constitución) aparecen, en cambio, como competencias transferidas a las mismas autonomías en el proyecto de revisión constitucional (la llamada propuesta D’Onofrio).

El nuevo enfoque: los principios de subsidiariedad y de diferenciación

La novedad más importante del “nuevo curso” autonómico es el vuelco diametral en el planteamiento de las relaciones entre centro y periferia.

Al aplicar el artículo 117 de la Constitución, tanto los decretos del Presidente de la República de 14 y 15 de enero de 1972 (desde el nº 1 al nº 11) como la ley 382/1975, de 22 de julio y el decreto 616/1977, de 24 de julio, habían seguido la vía de la separación de funciones o de “complejos orgánicos de funciones” del poder central para confiarlas a las competencias legislativas de las regiones y, en consecuencia, en virtud del principio del paralelismo entre las funciones legislativas y administrativas, a las competencias administrativas de las mismas. Por el

contrario, tanto la ley 59/1997 como la propuesta de la Comisión Bicameral parten del principio opuesto, típico de los Estados federales clásicos, según el cual son las autonomías locales la sede originaria de los deberes de reglamentación y disciplina frente a la comunidad, de modo que corresponden al Estado funciones y cometidos, específicamente enumerados, concernientes a la atención de intereses comunes al conjunto de la nación.

Más exactamente —en los términos del artículo 56 del proyecto de la Comisión Bicameral, que evoca de nuevo el artículo 4, párrafo 3º, letra a), de la ley 59/1997—, “las funciones que no puedan ser adecuadamente desempeñadas por la autonomía de los particulares se repartirán entre las comunidades locales, organizadas en Municipios y Provincias, las Regiones y el Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad y de diferenciación, respetando asimismo las autonomías funcionales, reconocidas por la ley”. Y, a continuación, el mismo artículo especifica: “La titularidad de las funciones corresponderá a los entes más próximos a los intereses del ciudadano, según el criterio de homogeneidad y de adecuación de las estructuras organizativas con respecto a dichas funciones”.

En palabras más simples, la idea subyacente a las propuestas de reforma es que, en la medida de lo posible, el ejercicio de tareas y servicios a favor de los ciudadanos debe ser confiado prioritariamente a organizaciones sociales, como las familias, las asociaciones de voluntariado o las comunidades de ciudadanos. En los casos en que tales organizaciones no puedan desarrollar adecuadamente los servicios sociales y las tareas administrativas, deberán ser primaria y generalmente atribuidos a las comunidades locales —es decir, a los municipios, a las provincias y a las comunidades montañosas—, que los desarrollarán en la medida en que su dimensión territorial y su idoneidad organizativa estén en grado de garantizar su ejercicio, aunque sea en forma asociada con otros entes del mismo tipo (el llamado principio de adecuación), y en la medida en que las funciones poseídas por cada una de ellas formen un conjunto homogéneo (el llamado principio de homogeneidad). Sólo cuando las funciones administrativas no puedan ser desarrolladas adecuadamente —teniendo en cuenta las dimensiones territoriales y la idoneidad organizativa, y consideradas asimismo las hipótesis de asociación de varios entes del mismo nivel— podrán ser atribuidas a los niveles inmediatamente superiores, es decir, al nivel de las regiones, o, en el caso de que se puedan incluir en las materias específicamente asignadas al Estado, al nivel de este último (el llamado principio de subsidiariedad).

Más detalladamente, sobre la base del artículo 59 del proyecto, el Estado tiene asignadas funciones de interés común y tareas dirigidas a la tutela de “intereses nacionales fundamentales e imprescindibles”. Mientras estos últimos no están, obviamente, especificados, tratándose de una fórmula análoga a la supremacy clause de los Estados federales, las funciones de interés común, en cambio, sí están enumeradas. Entre éstas merecen alusión las siguientes materias: “política exterior y relaciones internacionales; nacionalidad, inmigración y condición jurídica del extranjero; (...) defensa y Fuerzas Armadas; moneda, tutela del ahorro y mercados financieros; órganos constitucionales e institucionales del Estado y leyes electorales correspondientes; (...) orden público y seguridad personal; ordenamientos civil y penal, ordenamientos judiciales y jurisdicciones correspondientes; legislación electoral y órganos de gobierno municipales y provinciales; disciplina general de la producción y del intercambio de bienes y servicios; normas generales sobre la enseñanza y la Universidad, sobre los títulos de estudio correspondientes y sobre su utilización profesional; (...) determinación de los niveles mínimos comunes de las prestaciones relativas a los derechos sociales y la tutela sanitaria; (...) tutela del medio ambiente y del ecosistema; (...) grandes redes de transporte; (...) ordenamiento nacional de la comunicación;

ordenamiento general de la protección civil; (...) alimentación y control de las sustancias alimentarias”.

A la aplicación general del principio de subsidiariedad el mismo artículo 56 del proyecto aporta, además, una derogación relevante, que refuerza ulteriormente el papel de las comunidades locales más cercanas a los ciudadanos. En los párrafos 2º y 3º de dicho artículo se establece que “se atribuye a los Municipios la generalidad de las funciones reglamentarias y administrativas, incluso en las materias en las cuales la potestad legislativa compete al Estado o a las Regiones, con la excepción de las funciones expresamente atribuidas a las Provincias, a las Regiones o al Estado por la Constitución, por las leyes *costituzionale* o por la legislación”, y que “los Municipios ejercerán las funciones reglamentarias y administrativas propias en relación con la totalidad de intereses de sus poblaciones respectivas”, teniendo en cuenta que “el principio de subsidiariedad se aplicará también a las subdivisiones del territorio municipal”, es decir, a las circunscripciones.

Estos principios, que deberían insertarse en la Constitución revisada, explicitan claramente una filosofía que se entrevé también en la ley 59/1997: el municipio, incluidas sus subdivisiones territoriales (circunscripciones), se convierte en el verdadero centro de la actividad administrativa, extendiendo sus competencias, al menos en principio, también a los sectores administrativos correspondientes a las materias atribuidas a las potestades legislativas de las regiones y del Estado, salvo expresa reserva en contra. Y si es probable que el Estado conserve una parte sustancial de las competencias administrativas correspondientes a las materias asignadas a su propia potestad legislativa, teniendo en cuenta la dimensión nacional de las tareas administrativas correspondientes a las potestades legislativas estatales, es igualmente probable que, respecto a las regiones, se verifique una situación totalmente opuesta, con el consiguiente traspaso a los municipios de gran parte de las funciones administrativas actualmente atribuidas a las regiones.

Esta última previsión puede justificarse fácilmente si se considera también que el artículo 56, párrafo 4º, del proyecto dispone que los municipios de pequeñas dimensiones “ejercerán, también parcialmente, las funciones que se les atribuyen mediante formas asociativas, a las cuales se otorgará la misma autonomía que la reconocida a los Municipios”. Esto significa que la amplitud de la dimensión del territorio sometido a las funciones atribuidas a los municipios puede ser notablemente extensa gracias a la asociación de diversos municipios, que el proyecto considera ser la “regla” en el caso de ejercicio de funciones administrativas por parte de los municipios de pequeñas dimensiones. De modo que se puede suponer que a las regiones les queden sólo funciones administrativas residuales y tareas de programación general, como por otra parte establece ya actualmente la ley 59/1997 en su artículo 4, párrafo 3º, letra b).

Para acabar de delinear los principios del “nuevo modelo” autonómico propuesto por la Comisión Bicameral para la revisión de la segunda parte de la Constitución, queda sólo hacer referencia a los principios de unicidad de las funciones y de las responsabilidades, así como al principio de diferenciación.

Los principios de unicidad y de responsabilidad de la Administración, presentes ya en la ley Bassanini, conllevan un vuelco de las reglas que hasta ahora han presidido la descentralización regional y municipal en Italia. La regla anterior a la reforma de 1997 había sido la de la “concurrencia” de las competencias (estatales/regionales, regionales/municipales) al servicio de una función única. Tal regla está, en cierta medida, constitucionalizada, en virtud de los límites previstos al ejercicio de las funciones regionales y municipales, mediante los cuales, en el

desarrollo de estas últimas funciones, el ente de nivel superior participa estableciendo las normas generales y los principios programadores. Con la ley 59/1997 y con el proyecto de revisión constitucional se establece, en cambio, el principio opuesto, que determina “la atribución a un único sujeto de las funciones y tareas conexas, instrumentales y complementarias”, con el fin de evitar duplicidades o superposiciones de competencias (principio de unicidad). Este principio, a su vez, es funcional respecto al principio de responsabilidad, por el cual debe estar garantizada “la identificabilidad de un sujeto único, aunque sea jurídico, por lo que respecta a la responsabilidad de cada servicio o actividad administrativa”.

El principio de diferenciación, cuyo origen en el ordenamiento italiano se remonta a la ley 142/1990, de 8 de junio (ordenamiento de las autonomías locales), es bien conocido por los juristas españoles, puesto que se inspira en el modelo de las autonomías “de geometría variable”, originariamente presente en la Constitución española de 1978. Este principio, al dar la vuelta al tradicional principio de uniformidad en el reparto de las funciones entre las autonomías locales, presupone que las funciones administrativas se asignen de forma diferenciada en consideración a las características particulares de las distintas realidades autonómicas, incluidas las asociadas, según su perfil demográfico, territorial y organizativo. Se trata de un principio llamado a caracterizar de modo determinante, junto al de subsidiariedad, las autonomías locales, dirigiéndose conjuntamente al objetivo de asegurar a las multiformes realidades autonómicas italianas un conjunto de poderes y competencias proporcional a las peculiaridades históricas y territoriales, así como a las posibilidades efectivas de cada comunidad para gestionar y organizar las funciones y los servicios públicos.

Los municipios frente a las regiones

El conjunto de principios que delinea el nuevo modelo autonómico ha suscitado, desde su aparición en la “ley Bassanini” —es decir, la ley 59/1997—, un vasto consenso entre los juristas.

En efecto, el desarrollo concreto del “Estado regional” en Italia tocó, a partir de los años ochenta, su punto más bajo, llegándose incluso a hablar del surgimiento de un “neocentralismo”. Las razones de tal involución son tanto políticas como constitucionales.

En el plano político, los años ochenta y noventa se han caracterizado por una progresiva concentración del poder de toma de decisiones en los vértices de los partidos y grupos parlamentarios y, por lo tanto, en los órganos centrales del Estado (gobierno, parlamento). Y esto ha permanecido inmutable —o quizás incluso se ha acentuado— después de que los conocidos casos judiciales sobre corrupción hubieran decapitado a la vieja clase política, situando en un primer plano a figuras secundarias cuya poquedad ha realzado la capacidad de liderazgo de los pocos *dirigentes* políticos que han quedado. Además, en la última década, gracias también a los vínculos internacionales —y, en particular, a las condiciones para el acceso a la Unión Económica y Monetaria—, la cantidad de recursos financieros asignados a la periferia se ha reducido drásticamente, hasta el extremo de dejar a las autonomías locales poco más de lo estrictamente necesario para asegurar los gastos corrientes y los predeterminados por el centro (del tipo de los grants-in-aid). La fuerte redimensión de las posibilidades de elección, sobre todo al nivel de las regiones, unida a la carencia crónica de iniciativas e ideas de la clase política presente en los gobiernos regionales, ha inducido, por un lado, a expresar un juicio negativo

sobre la experiencia del "Estado regional" y, por otro, ha suscitado ásperos conflictos entre las distintas áreas del país, especialmente por parte de las regiones que contribuyen en mayor proporción a la riqueza nacional (Lombardía, nordeste), donde la evidente desproporción entre el dar (en términos de impuestos y de riqueza) y el tener (en términos de servicios públicos, cada vez más deficientes) ha empujado a amplios sectores de la población a pedir una autonomía igual a la de los Estados miembros de los países federales y, en ambientes más marginales pero no inconsistentes (la Liga Norte), a reivindicar incluso la independencia del resto de Italia.

En el plano constitucional, la crisis política de las regiones ha sacado a la luz las tradicionales debilidades institucionales, cuyas denominaciones son bien conocidas por los juristas. La insuperable fragmentación y la pronunciada heterogeneidad de las competencias regionales y, sobre todo, el reparto indistinto de los poderes necesarios para asegurar un gobierno efectivo entre Estado y regiones, incluso en los sectores afectos a las competencias regionales, han producido una desviación de la autonomía de las regiones hacia dimensiones puramente administrativas de la actuación pública. Además, la dispersión de las competencias y el recurso creciente a modelos de colaboración con el Estado, que con el tiempo han pasado a ser más envolventes e invasores, han conllevado una desresponsabilización de los niveles de gobierno regional y una pérdida de eficiencia de los aparatos administrativos locales, con la consiguiente imposibilidad de que los ciudadanos perciban quiénes son los responsables reales de las disfunciones y del mal servicio. Finalmente, la notable diversidad de las exigencias de autonomía entre las distintas áreas del país, ante una sustancial uniformidad de los poderes traspasados, ha sido la causa de un regionalismo a distintas velocidades, en el que, junto a unas pocas regiones con un rendimiento satisfactorio, se han movido regiones caracterizadas por una autonomía absolutamente ficticia: el síntoma más evidente de esto lo constituye el extendido fenómeno de las leyes regionales "fotocopia", es decir, leyes que han reproducido uniformidad y homologación allí donde la Constitución requería diferenciación y adecuación a las particularidades locales.

Ante este panorama aparece, por lo tanto, que el surgimiento —tanto en la ley 59/1997 como en el proyecto de revisión constitucional— de principios opuestos a los deducibles de la desoladora realidad actual de las regiones italianas ha alzado un coro de consenso entre los juristas. Subsidiariedad y diferenciación, unicidad de las funciones y responsabilidades, perfección, homogeneidad y adecuación, son todos ellos principios que contradicen diametralmente la realidad institucional actual, y por eso resultan bienvenidos. No obstante, como señalan los mismos juristas, una lista de principios, aun siendo compartidos por completo, no es suficiente para garantizar que el relanzamiento de las autonomías se haga realidad. Para que sea así es preciso instituir una instrumentación concreta de poderes, de órganos, de división de competencias y de enlaces necesarios; es decir, una instrumentación que permita reforzar la capacidad de decisión política de las propias autonomías. Justo ahí, sin embargo, surgen las mayores paradojas, que ya han sido expuestas por los primeros comentaristas de la "ley Bassanini" y del proyecto de la Comisión Bicameral.

El punto más crítico afecta a las relaciones entre municipios y regiones. Se ha dicho, con amplio consenso, que tanto en la ley como en el proyecto constitucional "está sin resolver la relación regiones-entes locales, o, mejor dicho, se ha encontrado una solución que, más que de coordinación recíproca debidamente garantizada, parece ser todavía una solución de contraposición" (Pastori). Otros aún, más drásticamente, han hablado de un modelo de relaciones entre municipios, regiones y Estado sustancialmente "anárquico" (Falcon). En estos razonamientos hay una parte de verdad, ya que cuando las normas establecen un modelo

“indistinto”, el resultado final será decidido por las relaciones de fuerza reales. Y, desde el momento en que estas últimas seguramente dependen de los municipios, se puede concluir, a la luz de esto, que la aparente no distinción del nuevo modelo esconde en realidad la predisposición de las condiciones necesarias para la afirmación de una descentralización basada en la autonomía municipal.

Para motivar esta posición hace falta dar un pequeño paso hacia atrás. Las nuevas propuestas sobre la descentralización han sido precedidas en Italia de una áspera polémica entre alcaldes y gobiernos regionales, acusados estos últimos de ser “centralistas” respecto a los poderes municipales, cuya autonomía habría sufrido así, no tanto por la “opresión” por parte del Estado, sino más bien por culpa de la fuerte concentración de los poderes, a nivel local, en las regiones. Este análisis ha hecho mella en la clase política nacional más por motivos de orden político que por su efectiva correspondencia con la realidad.

Antes que nada hay que tener presente que, en un contexto general de escaso desarrollo de las autonomías, los municipios, al desarrollar los servicios más básicos y más directamente perceptibles por la población, han conservado mayor visibilidad pública que las regiones, tanto como para permitir a los alcaldes, ahora elegidos directamente por los ciudadanos, disfrutar de un espacio en los medios de comunicación incomparablemente más elevado que el que tienen los correspondientes órganos regionales. Además, los municipios italianos están agrupados en una potente organización nacional (la Asociación Nacional de Municipios Italianos o ANCI), en la que siempre ha sido muy fuerte el papel de los alcaldes pertenecientes a los partidos que actualmente están en el gobierno. En resumen, la elección directa del alcalde, unida a la nueva definición de las circunscripciones mayoritarias para las elecciones a nivel nacional, convierte al jefe de la administración municipal, a diferencia del regional, en un posible boss capaz de influenciar un cambio de votos a favor del propio partido, que podría resultar útil a fin de conseguir la victoria en la circunscripción electoral correspondiente. El conjunto de estos elementos hace mucho más fuerte hoy, políticamente hablando, al municipio con respecto a la región y al alcalde con respecto al presidente regional (que, entre otras cosas, no es elegido directamente por el pueblo).

Volviendo a la reforma, el hecho de haber trasladado al nivel municipal todas las potestades administrativas, incluidas las correspondientes a las competencias legislativas de las regiones y del Estado, confiere a los municipios una corporeidad política, una eficacia de acción, un adueñamiento de los mecanismos concretos de ejecución de las decisiones y una capacidad de adquisición de información sobre las necesidades de los ciudadanos y sobre las exigencias de corrección de la propia acción que la región no puede tener. Esta circunstancia, a la vez que debilita la capacidad autónoma de dirección y de programación correspondiente a las regiones, las convierte en deudoras perpetuas, frente a los municipios, de elementos necesarios para el ejercicio de las propias competencias.

En segundo lugar, en el “nuevo modelo” los municipios mantienen relaciones directas con el Estado al igual que las regiones, sin necesidad de la mediación de éstas. En efecto, a diferencias de lo que sucede en los países federales (por ejemplo, Estados Unidos, Alemania o Canadá), el ordenamiento de los municipios (además del de las provincias) y las leyes electorales municipales no son determinados por las regiones, sino que están directamente atribuidos a la competencia (legislativa) del Estado. Además, los municipios tienen un órgano propio de coordinación con el Estado —la Conferencia Estado-Ciudades— que se sitúa junto al órgano análogo Estado-

Regiones, aunque diferenciado de él, y que está previsto que se ocupe autónomamente de establecer las directrices más importantes en política administrativa en el ámbito municipal (o de las asociaciones de municipios). Esta sectorialización de las relaciones entre Estado y municipios con fines de coordinación, dirigida a eludir el nivel regional, tiene una confirmación coherente en otra norma del proyecto de revisión constitucional (art. 97), en cuya última redacción, en fase de aprobación (como, por otra parte, en la precedente, contenida en el proyecto), está prevista una participación en los trabajos del Senado en materias relevantes para las autonomías locales tanto por parte de representantes de los municipios como, con igual título y en la misma medida, por parte de los representantes de las regiones.

En definitiva, no carece de relevancia que, en la reorganización del poder de imposición tributaria a nivel local, el artículo 64 del proyecto establezca un verdadero y propio dualismo fiscal entre regiones y municipios, en el sentido de que unas y otros tienen los mismos poderes tributarios (impuestos propios o adicionales, cuotas del impuesto sobre la renta, etc.), determinados según leyes estatales.

Ni la separación delineada entre municipios y regiones parece poder ser superada por el principio de leal cooperación, el cual no sólo es afirmado genéricamente en las relaciones entre Estado, regiones y entes locales, sino que está sobre todo configurado para ser efectivo y eficaz solamente cuando revierte en el Estado, atañendo a este último, y no a las regiones, el poder excepcional de sustituir unilateralmente a los órganos municipales en caso de incumplimientos por parte de éstos que puedan provocar peligros para la incolumidad y la seguridad públicas. Ciertamente, la región se puede valer siempre del principio de subsidiariedad, por el cual, ante la inadecuación del desarrollo de las funciones por parte de los municipios (situados en su propio territorio), puede actuar en primera persona. No obstante, debemos preguntarnos: ¿quién juzga en última instancia la inadecuación del ejercicio de las funciones por parte de los municipios? Parece que deba responderse: el Tribunal Constitucional, tratándose de una cuestión de legitimidad y/o de competencia, según el artículo 134 del proyecto. Esto no es, ciertamente, tranquilizador para las regiones, puesto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha privilegiado constantemente el poder central del Estado, por una parte, y la autonomía de los municipios, por otra, mientras que ha contribuido en todo momento a limitar el espacio garantizado a las regiones.

A fin de cuentas, quizás podríamos concluir afirmando que es muy probable que, a nivel local, la "no distinción" de las relaciones entre municipios y regiones presente en el proyecto de revisión constitucional progrese en el futuro en la dirección de un modelo dual, por el cual los ordenamientos municipales, disfrutando de relaciones distintas con el Estado, puedan colocarse como punto de referencia de la autonomía local, una autonomía esencialmente circunscrita a una dimensión administrativa. La atribución a la ley estatal de la competencia para regular los aspectos neurálgicos de la vida municipal (ordenamientos, elecciones) vacía de sentido la previsión misma por la cual las regiones establecerán mediante leyes propias las formas de participación de los municipios y de los entes locales en la organización regional, estando ya cerrada a priori la participación de los municipios en la actividad de programación regional (puesto que no ha sido aprobada la propuesta de una "Cámara de las municipalidades" operante en la región al lado de la Asamblea representativa) y siendo, por el contrario, del todo insuficiente el conjunto de poderes dirigidos a implicar a las regiones en la actividad administrativa desarrollada por los municipios.

El Estado frente a las regiones

En el proyecto de revisión de la Constitución, la región aparece como una figura exangüe, privada de sustancia y con una capacidad de programación obstaculizada por la falta de enlaces eficaces tanto con el nivel inferior (municipios y provincias) como con el nivel superior (el Estado).

En la idea originaria del constituyente de 1948, la región representaba la articulación fundamental de los flujos de poder político-institucional tanto en sentido ascendente como descendente. Dejando a un lado la importancia que reviste el hecho de que la Constitución carezca de los instrumentos necesarios para llevar esta idea adecuadamente a la práctica, de todas formas siempre ha inspirado desarrollos sucesivos que sólo en parte se han realizado (especialmente a través de la institución de la Conferencia Permanente Estado-Regiones). En dicha idea, por otra parte, se han inspirado las regiones al formular sus propuestas a la Comisión Bicameral para la revisión de la Constitución, aunque sin obtener éxito alguno.

La propuesta de las regiones preveía que los municipios y las provincias se convirtieran en terminales administrativas de la red regional, concebida como la sede política de la autonomía local. Por este motivo hubiera debido instituirse, al nivel de los órganos políticos representativos de la región, una asamblea de los municipios y de las provincias, llamados a participar en la elaboración de la política regional mediante la expresión de sus intereses institucionales. A su vez, las regiones —pero sólo las regiones— hubieran tenido que participar en la elaboración de la política nacional a través de su representación en el Senado de las Regiones. En sintonía con este proyecto, la Conferencia Permanente Estado-Regiones había sido concebida no como órgano auxiliar del Estado sino como una institución operante en la comunidad general, que constituyera “la arena privilegiada de la confrontación y la negociación política entre el Estado y las regiones”, según lo indicado por el Tribunal Constitucional al interpretar la Constitución de 1948.

Este modelo, que respondía a la estructura clásica de los Estados federales, ha sido rechazado en sustancia tanto por el legislador ordinario como por la Comisión Bicameral. Esta última, en particular, por un lado ha excluido la posibilidad de que las regiones, por sí solas, pudieran constituir una representación política a nivel nacional, habiendo optado por una representación mixta y paritaria de regiones, provincias y municipios en el Senado para aquellos casos en los que se discutan cuestiones de interés local o regional; por otro lado, como ya se ha recordado, no ha previsto una colaboración de los municipios y las provincias en la determinación de la política regional, sino que se ha limitado a admitir la posibilidad, que las regiones deben establecer mediante legislación propia, de formas de cooperación con los municipios y las provincias sólo al nivel de las funciones administrativas. De igual modo, el legislador ordinario, en aplicación de la ley Bassanini, ha configurado la Conferencia Estado-Regiones esencialmente como un órgano auxiliar y consultivo del Estado cuando éste tome decisiones sobre cuestiones de interés regional (véase el decreto ley 281/1997, de 28 de agosto).

En general, como ya se ha indicado, la región se ve colocada en el mismo plano que el municipio en las relaciones con el Estado, tanto a nivel político-institucional como a nivel del reparto del poder de recaudación fiscal, dando vida a un modelo de descentralización seguramente original, aunque de dudoso beneficio para el desarrollo de una autonomía política a nivel local.

Tal duda se refuerza más cuando se procede a la lectura de las materias “enumeradas” reservadas al Estado. La amplitud de los objetos que el artículo 59 asigna a la potestad legislativa del Estado (al mencionar, por ejemplo, la “determinación de los niveles comunes mínimos de las prestaciones relativas a los derechos sociales”, en la práctica se está asignando al Estado la parte más sustancial de la política social en cualquier ámbito) y el frecuente recurso a fórmulas como “normas generales” de una cierta materia (por ejemplo, enseñanza y universidad) o como “ordenamiento nacional” de otros sectores (por ejemplo, actividades deportivas), inducen a pensar que la diferencia entre el modelo vigente y el del proyecto de reforma es similar a la que existe entre la botella medio llena y la medio vacía. La ausencia de límites específicos a la intervención del Estado en las materias en que su potestad legislativa coincide con la de las regiones (límites que sí existen en la Constitución actual) hace suponer que en tales hipótesis emergerán configuraciones probablemente similares a la *konkurrirende Gesetzgebung* de la Constitución alemana. Y esto sería exactamente lo contrario de los principios, antes mencionados, de la unicidad de las funciones y de la responsabilidad.

En suma, entre el plano de la Administración —que el proyecto de reforma constitucional concentra esencialmente en el ámbito de los municipios— y el plano de la política —que el mismo proyecto dirige esencialmente hacia el Estado—, la región parece haberse quedado sin aire o, cuando menos, parece haber sido empujada a una tierra de nadie en la que con toda probabilidad perderá definitivamente la débil identidad que, a pesar de todo, aún hoy la caracteriza.

Conclusión

Para concluir, la primera observación que es preciso realizar es que existe una diferencia notable, si no una contradicción, entre los principios enunciados como base de la reforma y la concreta instrumentalización del poder tal como está prevista no sólo por el legislador ordinario (ley Bassanini) sino, sobre todo, en el proyecto de revisión constitucional.

La segunda observación es que, analizando la distribución específica de las competencias, parece que exista una contradicción entre forma y sustancia, es decir, entre el lenguaje de las disposiciones y las modalidades de distribución de las competencias, por un lado, y el significado efectivo del reparto de poderes entre municipios, regiones y Estado, por otro. Más exactamente, si la enunciación y las modalidades (por ejemplo, las competencias “enumeradas” para el Estado) inducen a pensar en un paso importante hacia una amplia descentralización política, la distribución efectiva de las competencias, por el contrario, levanta la sospecha de que la operación intentada podría ser una restauración subrepticia de una variante del centralismo tradicional.

En realidad, privilegiar el nivel de los municipios y dejar un espacio indistinto y prácticamente inexistente a las regiones no tiene otro significado que apuntar a eliminar —o al menos a limitar— el valor político y de gobierno de las autonomías locales. No es casualidad que la autonomía municipal, que no puede tener más que un valor administrativo, sea particularmente fuerte en los Estados centralizados (por ejemplo, en Francia), mientras que allí donde son fuertes las autonomías políticas —tanto si se trata de las regiones (por ejemplo, en España) como de otras entidades políticas (como los Estados en la federación estadounidense o los Länder

alemanes)— se esté en presencia de Estados descentralizados. La importancia reconocida a los municipios por las leyes de reforma de 1997 y por el proyecto de revisión de la Constitución italiana hace plantear más de una duda sobre las intenciones efectivas de querer instituir un Estado verdaderamente descentralizado —es decir, políticamente descentralizado— o, como mínimo, sobre la claridad de las ideas de los reformadores.

Lo cierto es que, hasta hoy, los juicios de los juristas sobre las reformas, iniciadas o anunciadas, han sido extremadamente críticos, y los únicos juicios positivos han provenido de los (no muchos) juristas que han colaborado en las reformas. Los más benévolo entre los críticos han suspendido el veredicto final, afirmando que se han dejado “notables márgenes de inventiva” (Vandelli) al legislador —sea en ejercicio de la delegación, sea en aplicación de la Constitución propuesta—, aunque esta misma afirmación contenga implícitamente una dura crítica. Los más severos han hablado incluso de un “federalismo a la italiana” (Falcon), aludiendo a una especie de *Spaghetti Federalism*.

Una cosa es segura: un Estado que no basa la propia descentralización en el reconocimiento de un nivel político de autonomía —como puede ser solamente el de las regiones, no ciertamente el de los municipios— no puede definirse correctamente como un “Estado descentralizado” y no puede atribuirse legítimamente el calificativo de “Estado federal”.

EL FEDERALISMO SEDICENTE¹

Salvatore Vassallo
Investigador del Istituto Carlo Cattaneo

¹ Sediciente: adj. Que se atribuye algún nombre, título, tratamiento o condición de los que realmente carece. ETIMOL. Traducción del francés *soi-disant*. USO Tiene un matiz irónico. Clave, diccionario del uso del español actual (Proyecto editorial y dirección, Concepción Maldonado González), Madrid, Ediciones SM, 1996.

Fuente: Il Mulino, nº 372 (julio-agosto de 1997), págs. 694-707.

La propuesta adoptada por la Comisión Bicameral sobre la revisión de la “forma de Estado” es, cuando menos, decepcionante. No sólo no delinea una ordenación institucional que se pueda definir como federalista —con lo que desmiente las declaraciones de objetivos expresadas por casi todos los principales líderes políticos—, sino que corre el riesgo de aumentar aún más las confusiones y los conflictos en las relaciones entre gobierno central, regiones y entes locales.

Este resultado no era imprevisible, dada la oblicuidad con la que el tema entró en la agenda de la reforma constitucional y dados los conspicuos intereses político-burocráticos que serían puestos en entredicho por una auténtica reforma de la República en sentido federal, intereses que han ejercido una fuerte influencia —tanto directa como indirecta— sobre la Comisión.

Como es sabido, en la época de la Comisión Bozzi (1983-1984) el término “federalismo” ni siquiera circulaba. Incluso en 1988, cuando se celebró el doble debate en la Cámara y en el Senado sobre las reformas institucionales, el problema fue planteado en los términos de una modernización del regionalismo y una revaloración de las autonomías. Cuando tuvieron lugar las elecciones de 1992 sólo se consideraban “federalistas” los exponentes de la Liga Norte, y esta cuestión constituyó su polémica bandera frente a la cual los principales partidos asumieron una actitud defensiva, cuando no de explícita hostilidad. Hubo que esperar a la Comisión De Mitalotti (1993-1994) para que el término fuera considerado como “aceptable”. En el informe final sobre la forma de Estado se hablaba de un “regionalismo en los límites del federalismo”. No obstante, cuando se celebraron las elecciones de 1996 los principales grupos políticos se habían convertido en su práctica totalidad en defensores convencidos del federalismo, aunque el término apareciera invariablemente acompañado de calificativos alusivos como “solidario” o “unitario”.²

En realidad, la repentina conversión de los políticos nacionales no estaba apoyada ni por una convicción profunda ni aún menos por un análisis del desarrollo de la sociedad italiana. Por el contrario, esa conversión contradecía el centralismo profundamente arraigado en la cultura y en las prácticas organizativas de todos los partidos. El carácter vago y oscilante de sus declaraciones permite intuir que el cambio fue debido al efecto acumulativo de una serie de reacciones improvisadas frente a los acontecimientos político-periodísticos conectados de un modo u otro con el “malestar del norte”.

No obstante, si el federalismo hubiera sido únicamente una fórmula para contentar a la Liga Norte no habría motivos para lamentarse, ya que por otra parte habría sido un regalo echado a perder. La Liga y sus electores más fieles, como es evidente, no lo habrían agradecido, o en cualquier caso no se habrían contentado con él.

La cuestión es que una reforma adecuada de la organización estatal puede contribuir de modo relevante —tanto en el sur como en el norte— a la mejora global de nuestro sistema político-

² Sobre algunos puntos clave, tanto el programa del Polo por las Libertades como el del Olivo eran más bien precisos. En ambos documentos aparecían referencias explícitas a la experiencia alemana, considerada como el modelo en el cual debía inspirarse la reforma, tanto desde el punto de vista del reparto de las competencias legislativas y administrativas entre Estado y regiones como desde la perspectiva de la composición de la cámara alta. El programa del Olivo se refería precisamente a una “cámara de las regiones (...) compuesta por miembros de las instituciones regionales”, mientras que el del Polo hablaba de una “cámara de las autonomías (...) compuesta por representantes de los distintos tipos de gobierno local”. La incongruencia entre las declaraciones electorales de ambas coaliciones y el comportamiento de sus grupos parlamentarios queda puesta de relieve por Luigi Mariucci en *La riforma federale. Vademecum per la commissione bilaterale e il parlamento “costituente”* (Rimini: Maggioli, 1997), cuyo apéndice reproduce amplios extractos de los citados documentos.

administrativo y de su capacidad de producir servicios aceptables; a promover el desarrollo económico en contextos regionales diferenciados; a reforzar el sentimiento de autonomía, de responsabilidad y de obligación política de los ciudadanos; a redefinir, por último, los procesos de selección y control de la clase política.

Una reforma de la organización del Estado sería útil, pues, si persiguiese tres objetivos:

- a) si consiguiera que todos los niveles de gobierno estuvieran en condiciones de financiar las funciones que les competen principalmente mediante ingresos propios, limitando la política de las transferencias vinculadas por el presupuesto estatal, de modo que los centros de gasto territoriales se responsabilizaran también a través de modalidades más transparentes en la distribución de las transferencias de compensación;
- b) si permitiera una significativa reelaboración, en la periferia, de las políticas públicas en los ámbitos de servicios sociales, gestión del territorio, infraestructuras, defensa del medio ambiente, promoción de la actividad económica, de la cultura, de la formación y del deporte;
- c) si desembocase en una simplificación de la compleja red de relaciones intergubernamentales que hoy conecta, de modo diferenciado para cada sector de intervención, ministerios, regiones, provincias, municipios y demás organismos de la Administración central y periférica, y que multiplica la intermediación de los partidos, alimenta la hipertrofia de la clase política, hace irresponsable la acción de los distintos entes y kafkiana la existencia de ciudadanos, administradores y empresas.

Todo esto, sin embargo, sólo puede llevarse a cabo si se entra en la lógica y si se aceptan las congruencias internas de los ordenamientos federales; es decir, si se transfieren competencias legislativas, potestades impositivas y funciones administrativas del centro a los "sistemas regionales", si se adquiere culturalmente la hipótesis de que las políticas públicas pueden ser elaboradas y gestionadas, según los ámbitos, a dos niveles diferenciados: el estatal y el de los subsistemas territoriales. Esto significa permitir también una articulación más flexible de los niveles intermedios (las provincias) y de los eventuales ordenamientos especiales para las áreas metropolitanas y las zonas montañosas.

Distribuidos los poderes de este modo, la unidad de la República, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y su autonomía recíproca deben quedar garantizadas por procedimientos adecuados e instituciones representativas. Y concretamente, más allá de la relativa rigidez de las normas constitucionales, por una representación constituida a partir de bases territoriales que participen asimismo en el proceso legislativo nacional ordinario.

La propuesta de la Comisión Bicameral

Ante las exigencias que acaban de exponerse, la propuesta de la Comisión Bicameral sólo ofrece respuestas a medias. Mejor dicho, respuestas parciales que, al formar parte de una ordenación mal diseñada de la representación, corren el riesgo de ser totalmente efímeras e incluso contraproducentes.

Antes que nada resulta conveniente repasar esquemáticamente la propuesta para ver cómo se abordan cuatro puntos cruciales de la articulación territorial de los poderes públicos: a) el reparto de las competencias legislativas; b) el reparto de las funciones administrativas; c) el reparto de los recursos financieros; d) la atribución de la potestad normativa a los gobiernos locales. El análisis de estos elementos es suficiente para delinear la posible reconstrucción del cuadro de las relaciones intergubernamentales entre Estado, regiones y entes locales.³ Como intentaré mostrar, la compleja arquitectura que surge de estas relaciones, además de ser defectuosa en algunas partes, carece del arquitrabe que por sí solo podría sostenerla y absorber las previsible sacudidas del asentamiento: una adecuada estructura de la representación y, por consiguiente, del proceso legislativo, tanto a nivel regional como nacional.

El reparto de las competencias legislativas. A pesar de la inversión del criterio de atribución de las competencias legislativas del actual artículo 117 y el paso a una enumeración taxativa de las competencias estatales, la norma que lo sustituye de hecho podría reproducir, con toda exactitud, la situación existente. El artículo 59 de la propuesta aísla, por un lado, las clásicas competencias del “Estado mínimo”, atribuyéndolas en exclusiva a los órganos nacionales; por otro (punto 1º, letra c), prácticamente todas las áreas de políticas del “Estado social” para las cuales, en casi todos los casos, prevé una legislación concurrente. Además, en un par de casos (la tutela del medio ambiente y de los bienes culturales) se prevé, inesperadamente, una potestad legislativa estatal exclusiva. No obstante, el hecho de que los órganos estatales se reserven un poder de reglamentación de principio sobre la seguridad en el trabajo, la salud, el medio ambiente, la investigación o la enseñanza es totalmente comprensible y compartible, y aún más ante las marcadas diferencias existentes en los índices regionales de desarrollo económico, si se desea mantener una cierta uniformidad en la garantía de los derechos sociales. Del mismo modo, es posible compartir totalmente, incluso en un Estado federal, la atribución a los órganos estatales de los poderes implícitos necesarios para ejercer las competencias propias y un poder de intervención de última instancia en todas las materias, siempre que estén en peligro los derechos constitucionalmente garantizados de los ciudadanos o la unidad de la República.⁴ La cuestión, naturalmente, pasa a ser la siguiente: ¿quién decide el estado de excepción? ¿Quién decide hasta qué punto deben impulsarse las normas de principio? Es evidente que un legislador nacional sin contrapesos tenderá a reproducir exactamente el actual esquema de las llamadas leyes marco y a legislar de forma invasiva respecto a las competencias regionales.

El reparto de las funciones administrativas. Sobre este punto la propuesta, simplemente, no decide nada, a pesar de prometer una revolución. Tras haber enunciado el principio de subsidiariedad en sus dos dimensiones —las relaciones público-privado, por una parte, y las relaciones Estado-regiones-entes locales, por otra—, el artículo 56 estipula lo siguiente:

“Se atribuye a los municipios la generalidad de las funciones reglamentarias y administrativas, incluso en las materias en las cuales la potestad legislativa compete al Estado o a las regiones, con la excepción de las funciones expresamente atribuidas a las provincias, a las regiones o al

³ Existen otros aspectos que podrían ser subrayados. En particular, han sido aceptadas posturas más bien radicales en relación con la agilización de los procedimientos y de los vínculos administrativos. Se ha previsto la total eliminación de los controles preventivos de legitimidad sobre los actos de las regiones y de los entes locales y una reserva de reglamento generalizada en materia de organización de la actividad administrativa. Estos aspectos, a pesar de ser importantes, no modifican el planteamiento de fondo del proyecto.

⁴ La doctrina de los poderes implícitos inicialmente se había traducido en una de las normas del proyecto, posteriormente suprimida en la fase final de coordinación. La relativa a los poderes de intervención legislativa “extraordinaria” se halla codificada en una formulación imperfecta, aunque no más invasiva que la prevista, por ejemplo, en la Constitución alemana.

Estado por la Constitución, por las leyes constitucionales o por la legislación, sin duplicación de funciones y con la individualización de las responsabilidades respectivas”.

En otras palabras, sin especificar nada en concreto, la prometida revolución del “federalismo (administrativo) de los municipios” remite su eventual desarrollo futuro a la legislación ordinaria (¿pero cuál: la estatal o también la regional?), o peor aún, al contencioso ante el Tribunal Constitucional.

El reparto de los recursos financieros. En los artículos relativos al llamado federalismo fiscal, la propuesta reproduce en términos generales un criterio ampliamente aceptado: que las regiones y los entes locales se financien a partir de impuestos propios, adicionales, recargos impositivos⁵, cuotas del impuesto sobre la renta⁶ y, como se menciona de forma “escolástica” y jurídicamente redundante, de los ingresos por la venta de bienes y servicios o de tarifas. A través de un fondo de compensación posteriormente se transferirían recursos a las regiones con “menor capacidad fiscal por habitante”.

Aquí tampoco habría mucho que objetar, aparte de recurrir a la pregunta habitual: ¿quién aprueba las leyes a través de las cuales se instituyen y se disciplinan los impuestos, se constituye y se gestiona el fondo de compensación? La propuesta dice que deberían hacerlo “ambas Cámaras”, mientras que evidentemente los proponentes pensaban que se habría logrado constituir una auténtica sede de representación de los entes territoriales. Cosa que, como es sabido, no ha tenido lugar. En segundo lugar, el llamado fondo de compensación se presenta en realidad como una especie de castillo en el aire. De hecho, el fondo transferiría recursos sólo en relación con las funciones administrativas de las regiones, que sin embargo se desea que tengan una Administración “ligera”. Por el contrario, las compensaciones dirigidas hacia los municipios, a los cuales debería confiarse la mayor parte de las tareas ejecutivas, estarían directamente en manos del Estado, con un doble efecto: el de hacer que los dispositivos del federalismo fiscal sean puramente ficticios y el de recentralizar el control de las finanzas públicas.

La potestad normativa sobre los gobiernos locales. Por último, en todo su planteamiento la propuesta reconstruye una tupida línea de relaciones directas entre Estado y municipios y entre Estado y provincias, a través de la determinación, por parte del primero, de las funciones administrativas, la estructura de las entradas tributarias y las transferencias de compensación dirigidas a los segundos. Por una parte confía a los municipios una competencia administrativa general, mientras que por otra da el golpe de gracia a cualquier intento de racionalizar la geografía administrativa italiana, llegando incluso a constitucionalizar los consejos de distrito. Habiendo escogido hacer hincapié en los municipios en cuanto entes hacia los cuales deben refluir la gran mayoría de funciones administrativas, habría sido lógico esperar medidas que favorecieran una recomposición del tejido administrativo, constituido actualmente en un 75 por ciento por municipios de menos de 5.000 habitantes, de forma similar a lo acontecido en otros países europeos durante los últimos veinte años. La ley 142, por ejemplo, a pesar de sus numerosas cautelas, había atribuido a las regiones la tarea de definir un sistema de incentivos para favorecer las uniones y fusiones entre municipios de pequeño tamaño. El texto aprobado por la Comisión Bicameral, en cambio, prevé que los pequeños municipios puedan gestionar las funciones que se les atribuyen de forma asociada, creando así nuevas estructuras “a las cuales debe otorgárseles una

⁵ N. del T.: “Sovrimposte” en el original

⁶ Las regiones tendrían una potestad legislativa concurrente en la definición de tributos propios, adicionales, recargos impositivos y cuotas del impuesto sobre la renta.

autonomía similar a la de los municipios”, y constitucionaliza de hecho, generalizándola también a los municipios de llanura, la actual estructura de las comunidades montañosas. Mientras tanto, las regiones podrían intervenir en la modificación de los límites municipales básicamente sólo para ratificar opciones que deberían surgir desde abajo (es decir, de esos mismos administradores municipales destinados a perder su función en caso de fusiones y que, en cambio, podrían acceder más cómodamente a la hipótesis de las formas asociativas).

El diseño que, a pesar de la confusión, surge del conjunto de estos dementos es bastante desalentador. Se promete una amplia descentralización administrativa hacia los municipios, pero al mismo tiempo las regiones se convierten de hecho en entidades irrelevantes, con lo que se corre el riesgo, en este contexto, de que reproduzcan sus peores vicios, es decir, que sean prolíficas productoras de “una legislación de tipo intersticial, centrada en sí misma y prioritariamente ejecutiva”.⁷

Además, el único factor que habría podido reforzar la ejecución de la propuesta —la presencia de una segunda cámara constituida sobre una base territorial— ha quedado excluido ya desde un principio. El proceso de devolución de las competencias, de las funciones administrativas y de los recursos financieros y el carácter inevitablemente elástico de las normas constitucionales en las que se basa dicho proceso producirían menos conflictos si fueran gestionados (si esas normas fueran interpretadas) según procedimientos que, sin recargar demasiado el proceso legislativo, garantizaran los distintos niveles de gobierno y reflejaran, también simbólicamente, la unidad compuesta de la República. La alternativa serían abundantes recursos ante el Tribunal Constitucional, lo que por otra parte significa remitir el contencioso a interpretaciones basadas en construcciones conceptuales abstractas —y, en última instancia, arbitrarias— de principios que ya de por sí resultan resbaladizos, como el de subsidiariedad.⁸

El nudo principal, por lo tanto, está en el papel desempeñado por el Senado, aunque este también es el punto en donde son más fuertes las resistencias corporativas y culturales de la clase política. Antes de verificar cómo podría deshacerse este nudo puede ser útil recorrer el camino que ha desembocado en la solución adoptada por la Comisión, para mostrar así de qué modo esas resistencias han producido notables distorsiones, las cuales a su vez han tenido un efecto dominó sobre otros puntos de la propuesta.

Cómo se ha llegado hasta aquí

Desde la presentación de los proyectos por parte de los grupos parlamentarios quedó claro que, al tener que emprender la redacción de textos con carácter vinculante, por una parte se abandonarían las buenas intenciones propuestas por los expertos de las dos coaliciones en sus

⁷ Como ha apuntado justamente Augusto Barbera en *Le regioni nel testo della “Bicamerale”*, nota introductoria al apéndice del volumen *Casi e materiali di diritto regionale*, compilado por Augusto Barbera y Licia Califano (Rimini: Maggioli, de publicación inminente).

⁸ Por otra parte, el riesgo del llamado centralismo regional sólo puede ser contenido haciendo que las regiones tengan en su interior una instancia decisional en la que los entes locales estén directamente representados. Se trataría en suma de constitucionalizar una “cámara regional de las autonomías”.

programas electorales y, por otra, se pondrían inmediatamente en marcha los conspicuos intereses agitados por una reforma federal del Estado.⁹

En concreto, desde el principio se activó una estrategia de resistencia por parte de casi todos los senadores, como lo atestiguan de forma muy elocuente las dos tablas que siguen.

La tabla 1 presenta una clasificación de los principales proyectos para ilustrar el modo en que fueron diversamente combinados los "modelos" para la forma de gobierno¹⁰ y la forma de Estado.¹¹

Tabla 1. Clasificación de los proyectos presentados por los grupos principales y asignados a la Comisión Bicameral

FORMA DE ESTADO	FORMA DE GOBIERNO				
	Presidencial	Semi-presidencial	Con elección del primer ministro	Con designación del primer ministro	Parlamentaria pura
Centralizado "Federal" sin representación	AN (CdD)	FI (C&S) CCD (C&S) CDU (C&S)	AN (SdR)	PDS (C&S)	PRC (C&S)
"Federal" con representación	FI (CdD)	RI (CdD) SI (CdD)	FI (CdD)	PPI (CdD) Verdes (CdD)	Verdes (SdR)

⁹ Entre marzo y octubre de 1996 las regiones habían preparado su proyecto orgánico, con el cual se retomaba y se desarrollaba coherentemente la inspiración en el modelo cooperativo alemán. Debe observarse que este proyecto fue adoptado por todas las juntas regionales, independientemente de su color político, así como por numerosos consejos. El contexto analítico y una primera versión de la propuesta posteriormente adoptada por la Conferencia de las Regiones están expuestos en L. Mariucci, R. Bin, M. Cammelli, A. Di Pietro y G. Falcon, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia* (Bologna: Il Mulino, 1996). La versión definitiva aparece en Cinsedo - Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista* (Milán: Franco Angeli, 1997). En el número 1/1997 de la revista *Le istituzioni del federalismo* esta propuesta aparece comentada por un nutrido grupo de estudiosos.

¹⁰ En este caso, por "presidencial" se entiende una forma de gobierno con investidura electoral directa y separada del parlamento, y de un jefe del gobierno que es también jefe del Estado y no tiene necesidad de la confianza del parlamento para ejercer sus poderes. Por "semipresidencial" se entiende una forma de gobierno con elección directa de un jefe del Estado que nombra un primer ministro, el cual debe gozar de la confianza de la mayoría parlamentaria. Por "parlamentario con elección del primer ministro" se entiende un sistema con investidura electoral directa y simultánea, aunque separada, del parlamento y de un jefe del gobierno que no necesita de una expresión explícita de confianza por parte del parlamento. No obstante, debe gozar del apoyo de la mayoría parlamentaria para actuar y no puede ser sustituido en el curso de la legislatura, en cuyo caso se prevé un recurso anticipado a las urnas. Por "parlamentario con designación del primer ministro" se entiende un sistema en el que se prevé una elección simultánea y conectada de los miembros del parlamento y de un primer ministro que debe recibir una expresión explícita de confianza del parlamento y puede ser sustituido (aunque con limitaciones) en el curso de la legislatura. Por "parlamentaria pura" se entiende una forma de gobierno desprovista de dispositivos formalizados de designación electoral del primer ministro.

¹¹ Para clasificar los "modelos" de federalismo se han adoptado únicamente dos criterios: el mantenimiento o la inversión del método de reparto de las competencias definido por el artículo 117 y la composición de la segunda cámara. Para simplificar, en este caso, se consideran "federales" todos los proyectos que proponen fijar en la Constitución las materias de competencia nacional, devolviendo las restantes a las regiones. Se consideran "federales con representación" aquellos en los que la segunda cámara está compuesta por delegados de los gobiernos subnacionales o bien (como en el caso de los verdes) por miembros elegidos por los consejos regionales. "Federales sin representación" son aquellos modelos en los que la segunda cámara presenta una composición electiva sustancialmente homogénea respecto a la primera. Aquellos que estén interesados en el tema pueden consultar los documentos en los que se basa la clasificación de la tabla 1 en el apéndice que preparé en *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, núm. 1/1997, de donde se extrajo dicha tabla.

AN: Alleanza Nazionale; CCD: Centro Cristiano Democratico; CDU: Cristiano Democratici Uniti; FI: Forza Italia; PDS: Partito Democratico della Sinistra; PPI: Partito Popolare Italiano; PRC: Partito della Rifondazione Comunista; RI: Rinnovatori Italiani; SI: Socialisti Italiani.

CdD: Cámara de Diputados; SdR: Senado de la República; C&S: Cámara y Senado.

La tabla nos permite observar fácilmente que mientras que el posicionamiento de los grupos por lo que respecta a la forma de gobierno reproduce básicamente la división derecha-izquierda (siendo el factor discriminante el grado de personalización del liderazgo), la “forma de Estado” (y más concretamente la cuestión de la representación territorial) es un subproducto de la división entre senadores y diputados.

Es interesante advertir, por ejemplo, que el proyecto más orgánico presentado por parlamentarios del Partido Popular Italiano (PPI) que *prevé* un Senado de las autonomías —y que incluso tiene entre sus redactores a un cualificado senador, Leopoldo Elia— no ha sido realizado por el grupo que dicho partido tiene en el Senado. El proyecto del Partido Democrático de la Izquierda (PDS), en cambio, el único que fue presentado en una sola e idéntica versión en la Cámara y en el Senado, es precisamente la fuente de donde surgió la excéntrica invención del llamado “Senado de las garantías”.

Si esto no fuera suficiente para justificar una interpretación maliciosa del papel desempeñado por los senadores, vale la pena echar un vistazo a la tabla siguiente. En ella se podrá observar rápidamente la singular distribución de los parlamentarios de las dos cámaras entre los comités.¹²

Tabla 2. Composición de los cuatro comités

FORMA DE ESTADO	PARLAMENTO Y FUENTES NORMATIVAS
Presidente: Sen. Leopoldo Elia (PPI) Ponente: Sen. Francesco D’Onofrio (CCD) Senadores: 13 / Diputados: 8	Presidente: Sen. Ersilia Salvato (PRC) Ponente: Sen. Marida Dentamaro (CDU) Senadores: 13 / Diputados: 6
FORMA DE GOBIERNO	SISTEMA DE LAS GARANTÍAS
Presidente: Hon. Giuseppe Tatarella (AN) Ponente: Sen. Cesare Salvi (SD) Diputados: 16 / Senadores: 3	Presidente: Hon. Giuliano Urbani (FI) Ponente: Hon. Marco Boato (Mixto-Verdes) Diputados: 9 / Senadores: 10

AN: Alleanza Nazionale; CCD: Centro Cristiano Democratico; CDU: Cristiano Democratici Uniti; FI: Forza Italia; PPI: Partito Popolare Italiano; PRC: Partito della Rifondazione Comunista; SD: Sinistra Democratica.

¹² Los institucionalistas de orientación racional tendrían abundantes elementos para especular sobre este proceso de toma de decisiones como el de un caso en el que se tiende a realizar un *structure induced equilibrium*. Me refiero en particular a los trabajos de la escuela de Kenneth Shepsle, del cual puede consultarse, por ejemplo, “Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach”, en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 2, 1989, págs. 131-147. Según estos autores, que trabajan sobre todo con los procesos de toma de decisión del Congreso estadounidense, el reparto de las tareas y de los poderes de deliberación entre las comisiones se define de modo que se aparta la actividad legislativa de las paradojas del voto y se hace posible una situación de equilibrio (una situación en la que no se verifican bloqueos decisionales) favorable a la consecución de un nivel superior de satisfacción para cada parlamentario individual.

La estrategia de resistencia de los senadores se tradujo posteriormente en una serie de argumentaciones más bien audaces. De hecho no podía ser de otro modo, ya que debían contradecir la doble evidencia por la que, por una parte, un sistema de gobierno tendencialmente mayoritario no tiene propiamente necesidad de una segunda cámara con una legitimación política y de partidos idéntica a la primera y, por otra, un sistema estatal tendencialmente federal sí tiene necesidad, en cambio, de una segunda cámara de naturaleza territorial.

Así, los dos principales “padres” de la combinación forma de Estado-parlamento, la senadora Dentamaro y el senador Villone, han sostenido respectivamente la solución del Senado de las garantías con argumentos antimayoritarios¹³ y se han opuesto al Senado de las regiones con argumentos antiasociativos.¹⁴ El presidente del Senado, en cambio, ha sostenido que una sociedad compleja debe poder expresarse necesariamente a través de dos cámaras con prerrogativas similares, excluyendo de la categoría de las sociedades complejas (¿y de los regímenes democráticos?) las únicas que seguramente pueden compararse con Italia, es decir, las otras cuatro potencias medias europeas.

En realidad una convicción profunda que ha marcado el empeño de algunos parlamentarios, entre los cuales en particular el ya citado senador Villone, ha sido la concepción proto-meridionalista según la cual los intereses del sur coinciden con el mantenimiento de un sistema de transferencias financieras y un sistema político rigidamente centralizado. Según este planteamiento, cualquier mecanismo financiero que haga transparentes las transferencias de compensación interterritorial y cualquier dispositivo institucional que formalice elementos de una representación territorial solapada a la representación nacional y de partidos acabaría por sustraer recursos al sur y por someterlo a las “condiciones impuestas por los más fuertes”.

No obstante, el argumento que ha causado más daño, entre otras cosas porque su claudicante fundamento ha acabado siendo aceptado acriticamente también por aquellos que se opusieron a él, ha sido aquel que sostenía que un sistema federal dual o competitivo, contrariamente a un sistema de tipo cooperativo, no tiene necesidad de una cámara territorial.

Con el único objetivo de oponer un nuevo argumento a la exigencia de modificar la composición y la función de la segunda cámara, la mayoría de miembros de la Comisión adoptó la idea según la cual en Italia había necesidad de un federalismo competitivo. El federalismo competitivo no

¹³ El Senado de las garantías ha sido presentado como una forma de conciliar el impulso mayoritario transmitido al sistema electoral de la primera cámara (¿cuál ha sido, sin embargo, el destino de dicho impulso?) con la tradición multipartidista de la política italiana. Es evidente, pues, que habría sido elegido siguiendo un sistema proporcional. Es interesante observar que el Senado de las garantías ha sido presentado como la institución de las políticas bipartisan, mientras que en la jerga macarrónica de los miembros de la Comisión Bicameral dicha expresión identificaba de hecho una derogación del bipolarismo y un retorno a las asociaciones multipartidistas de conveniencia, más que una modalidad interna de un sistema perfectamente bipolar (e incluso bipartidista), con instituciones radicalmente mayoritarias, en las cuales las conveniencias de las dos alineaciones convergen sobre la base de una valoración política en torno a algunas cuestiones “nacionales”.

¹⁴ Por ejemplo, el senador Villone rebatió la hipótesis de adoptar el modelo Bundesrat presentándolo como una solución de tipo asociativo, y desenterrando con este objetivo la tesis de la “trampa de la decisión conjunta”, elaborada por Fritz Scharpf sobre la base de la experiencia de las llamadas tareas comunes entre Bund y Länder en materia de desarrollo económico y universidades (“The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, en *Public Administration*, nº 2, 1988, págs. 239-278; en *Stato e mercato* se publicó en italiano una versión anterior de este ensayo). Se trata de una experiencia con características peculiares por el propio sistema de relaciones intergubernamentales alemanas, y que en cualquier caso hoy ha sido abandonada. Del mismo modo, y por cuanto sé, actualmente la doctrina de la *Politikverflechtung*, que el senador Villone menciona como “cualificada”, es claramente minoritaria y ha sido en gran medida abandonada.

precisa de un Senado como expresión de las autonomías territoriales, sostiene la Vulgata bicameralista, ya que contempla una distinción nítida entre las competencias estatales y regionales.

Ahora bien, se podría subrayar el hecho de que el llamado modelo competitivo es el fruto de construcciones teóricas elaboradas a partir de bases deductivas, de la evolución de Estados cuyas constituciones habían sido originariamente pensadas teniendo en mente un modelo dual que hoy ya no es practicable. De todas formas, el mayor teórico de este modelo, en palabras de un autor fácilmente accesible incluso para los miembros de la Comisión Bicameral, se expresa como sigue:

“En cuanto a los mecanismos estimuladores [de la competencia], Breton sitúa en primer lugar al Senado —es decir, la segunda cámara—, a condición de que su composición no sea proporcional a la población. El Senado tiene una triple función en los sistemas federales. Respecto a la competencia vertical, introduce una dimensión de oposición centro/periferia, poniendo en evidencia los puntos de vista, las necesidades y los problemas de la periferia (...). En relación con la competencia horizontal —en la medida en que cada unidad tiene la misma representación—, el Senado coloca a todas las unidades en un plano de paridad política; por lo tanto, aumenta la igualdad en aquellas situaciones en que es (...) un requisito para la competencia. Por último, una importante función de un Senado concebido de este modo es la de regular la competencia; más concretamente, tiene la misma función que la ley, los tribunales y la policía en el ámbito de la competencia en el mercado, es decir, proporcionar el marco institucional indispensable para evitar los comportamientos de tropelía”.¹⁵

Si luego se examinan no los modelos teóricos sino los sistemas federales existentes y su evolución histórica, se advierte que la diferencia no reside en la existencia o no de una segunda cámara con representación territorial, sino en cómo se forma dicha representación.

En el caso estadounidense, que constituye el arquetipo del modelo dual, posteriormente evolucionado en sentido competitivo, el federalismo fue el resultado de un proceso de agregación entre entidades previamente separadas. Al gobierno central, por lo tanto, inicialmente sólo se le confiaron pocas competencias claramente diferenciadas de aquellas de los estados, y para garantizar la autonomía de cada uno de éstos se previó que en el centro estuvieran representadas las comunidades federadas, en una primera fase a través de la mediación de los legislativos estatales y, posteriormente, a partir de 1913, a través de la elección directa de los senadores.

En el caso alemán, en cambio, que es el arquetipo del modelo cooperativo, dada la densa trama de competencias entre Bund y Länder se introdujeron procedimientos e instituciones de codecisión en los que están involucrados los entes federados, o mejor dicho sus gobiernos.

Por consiguiente, no es cierto que el federalismo competitivo pueda prescindir de la representación de los territorios, aunque sólo sea por el hecho de que los poderes implícitos y la potestad de última instancia en defensa del interés nacional —es decir, aquella “competencia sobre las competencias” que en ningún modo puede estar limitada rígidamente en la norma constitucional—, para ser ejercidos sin desencadenar conflictos, requieren el consenso de las entidades federadas.

¹⁵ La cita está extraída del volumen de Giorgio Brosio, *Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali* (Turin: Bollati Boringhieri, 1994), pág. 112.

En cualquier caso, los miembros de la Comisión Bicameral han ido más allá.

A través del primer borrador D'Onofrio empezaron a echar cuentas de las numerosas contradicciones producidas por sus propios argumentos. El senador D'Onofrio, a quien se le había otorgado pleno mandato para formular su hipótesis sólo después de los hechos de la plaza de San Marco, ha sostenido explícitamente que, ante la imposibilidad de vencer la oposición de los senadores a una segunda cámara con funciones de enlace entre el Estado y los sistemas regionales, la vía italiana hacia el federalismo debía presentar rasgos completamente originales.

D'Onofrio diseñó, pues, un federalismo "competitivo" (por el cual el Estado sólo habría conservado unas pocas competencias exclusivas), pero también "catalán" (por el cual las regiones habrían podido asumir las competencias restantes de forma diferenciada), enriquecido por último con el injerto local que representa el federalismo municipal italiano.

A través del debate y las deliberaciones sucesivas, sin embargo, las competencias estatales se ampliaron en los términos que ya han sido expuestos, hasta el extremo de que el sistema de relaciones entre Estado y regiones se ha convertido decididamente en algo poco dual y competitivo (independientemente de lo que esto signifique en la jerga bicameralista), y a los estatutos regionales sólo les ha quedado el caballo de Troya de la autonomía sobre la forma de gobierno y el sistema electoral.

En cuanto al Senado, no teniendo intención alguna de retractarse de la idea del llamado Senado de las garantías, pero siendo al mismo tiempo evidente que no se podía negar alguna forma de representación a las regiones y a los entes locales, se accedió a la solución de la "Comisión de las autonomías", una "minicámara" constituida dentro del Senado y formada por los presidentes de las regiones y por representantes de las provincias y de los municipios, con poderes de veto suspensivo sobre las decisiones relativas a las finanzas regionales y locales.

El texto aprobado por la Comisión Bicameral retoma, trastornando su lógica, una propuesta avanzada por Elia, con la que se había hallado un remedio ingenioso y técnicamente convincente a las resistencias de los senadores: en pocas palabras, dividir al Senado en dos, otorgando a la Comisión de las autonomías —constituida exclusivamente por representantes de las autonomías— plena potestad de codecisión respecto a la primera cámara en las materias de interés regional y local. Esta hipótesis ha tenido, sin embargo, un destino paradójico: precisamente cuando estuvo ultimada acabó por producir una reacción tal que hoy se considera políticamente impracticable, incluso en su versión originaria. La reacción instintiva suscitada por la propia idea de una "tercera minicámara" fue tal que nadie ha tenido el valor de volverla a proponer, ni siquiera en una versión técnicamente aceptable. Al mismo tiempo, el hecho de que haya sido acogida en el documento —aunque en una versión mutilada— ha contribuido a señalar la exigencia de una representación territorial.

Cómo salir del atolladero

En frío, quizás entre aquellos mismos miembros de la Comisión Bicameral que votaron a favor comienza a abrirse camino la idea razonable según la cual el "Senado de las garantías" es el fruto de demasiadas contradicciones como para no producir daños.

En el ámbito de la forma de gobierno, dependiendo éste de la lógica mayoritaria e incluso si se elige con el sistema proporcional, haría imposible una bipolarización efectiva del sistema de partidos. Por otra parte, dado que, precisamente por este motivo, la suma de las oposiciones obtendría con facilidad una mayoría de escaños en el Senado, éstas tenderían a utilizar las múltiples oportunidades ofrecidas por las competencias del Senado sobre los nombramientos e incluso sobre las materias financieras para interferir en la relación de confianza de la que el Senado debería quedar excluido.

La existencia de tal Senado no permitiría, por otra parte, poner en marcha un auténtico y significativo proceso de reorganización del Estado que pudiera sostenerse sobre pilares no demasiado inestables.

Se trata, por lo tanto, de explorar soluciones alternativas que sean técnicamente convincentes y, al mismo tiempo, políticamente aceptables.

Personalmente considero que una buena solución podría ser aquella que ya se había propuesto en una enmienda (rechazada) del senador Morando, y que volvió a plantearse en un documento público firmado por Cheli, Barbera, Panebianco, Pasquino y Sartori. Esta alternativa propone un Senado electivo efectivamente constituido sobre bases regionales. Este doble objetivo podría realizarse previendo que los senadores sean elegidos al mismo tiempo que los Consejos regionales. De este modo se sustrae la elección a la lógica de la competición entre partidos a escala nacional, o como mínimo se le superpone una lógica de representación territorial, vinculando la fortuna de los candidatos a su visibilidad y a su arraigo regional.

Puesto que el Senado no debe interferir en el otorgamiento de la confianza, no hay obstáculos al hecho de que sus componentes no sean elegidos al mismo tiempo que los diputados y que la cámara alta no pueda ser disuelta en caso de elecciones legislativas anticipadas. Por otra parte, esta solución presenta varias ventajas. De entrada, conserva la figura de los senadores como representantes elegidos directamente y por lo tanto no vinculados por un rígido mandato imperativo, aunque es evidente que, teniendo en cuenta sus expectativas de reelección, estarán incentivados para asumir un papel de garantes del sistema regional de las autonomías. De este modo se podría obtener el resultado de una representación, aunque fuera mediada, de los entes territoriales sin adentrarse en la búsqueda de mecanismos, inevitablemente complejos y controvertidos, de reparto de escaños entre los distintos niveles de gobierno (región, provincias, municipios). Se llegaría, de hecho, a una especie de híbrido entre el modelo de representación de los electorados (típico de los sistemas federales duales) y el modelo de representación de los entes (típico de los sistemas federales cooperativos).

Con el objeto de que esta solución pueda funcionar es necesario, sin embargo, que los escaños asignados a cada región sean pocos y que no estén repartidos según un sistema proporcional, ya que éste reintroduciría aquellos fenómenos de una participación demasiado estrecha del mandato que se desearían evitar.

Una solución aceptable sería prever un número global de senadores bastante limitado (por ejemplo, cien), distribuir de forma paritaria entre las regiones la mayoría de estos escaños (por ejemplo, cuatro para cada región), dejando por lo tanto sólo unos cuantos escaños restantes (veinte) que podrían redistribuirse proporcionalmente según la población. Así el número de senadores por región oscilaría entre los cuatro escaños del Valle de Aosta y los siete de Lombardía.¹⁶

En cuanto al método de votación, no tengo dudas de que el idóneo sería el método mayoritario plurinominal con voto limitado, un método que atribuye a la lista más votada como mínimo la mayoría absoluta de los escaños (mejor aún: no menos de dos tercios), garantizando al mismo tiempo una cuota de escaños para la coalición minoritaria.

Compuesto de este modo, el Senado podría compartir con la cámara la competencia sobre las revisiones constitucionales y sobre las materias limítrofes entre Estado, regiones y entes locales.¹⁷

El “documento Sartori” propone que el Senado tenga una competencia general de devolución y de enmienda sobre todas las leyes aprobadas por la Cámara, superable si esta última las aprueba de nuevo.

Esta solución, cuyo objetivo compartible consiste en agilizar el proceso legislativo y sustraer al Senado de todas las competencias lógicamente vinculadas al poder de otorgar (o retirar) la confianza al gobierno, tiene un límite: no presenta suficientes incentivos para que los senadores tiendan a especializarse en el papel de representantes de los entes territoriales, sino que más bien les mantiene en una función generalista y una identidad principalmente caracterizada, por lo tanto, por la vinculación a los partidos. De este modo se malograría también el objetivo de construir una institución de enlace entre los órganos estatales y los entes territoriales.

Por consiguiente, si no se deseara optar por la solución de dar al Senado plenos poderes de codecisión sobre las materias, potencialmente muy amplias, de competencia concurrente entre Estado y regiones, al menos se deberían prever para dichas materias quórum especiales para que la Cámara pudiera superar la oposición del Senado.

Volviendo a plantear desde aquí la vía italiana hacia el federalismo —así como la vía hacia la democracia mayoritaria—, podría resultar no ser demasiado inaccesible, ni demasiado resbaladiza, ni demasiado “original”.

Dicho esto, hay una pregunta que sigue en pie: ¿cuáles son las posibilidades de que esta solución u otras que lleven a la práctica los mismos objetivos sean recogidas? Si tuviéramos que juzgar por cómo los principales líderes políticos han vivido y explicado la fase final del trabajo sobre el texto de la Comisión Bicameral, deberíamos concluir que son bien pocas.

Tanto sobre la cuestión de la forma de Estado como sobre la de la forma de gobierno, han preferido simplemente registrar y congelar el equilibrio de fuerzas y de intereses existente.

¹⁶ Me parece que la solución más radical, la de atribuir a cada región un número idéntico de escaños —y a pesar de ser consciente de su importante significado simbólico—, no es estrictamente necesaria. Por otra parte, el intento de corregir sus distorsiones (mediante la previsión, por ejemplo, de excepciones exclusivas para las regiones más pequeñas) conduce a opciones discrecionales difícilmente argumentables.

¹⁷ Por lo que respecta a los nombramientos que en el proyecto de la Comisión Bicameral son atribuidos al “Senado de las garantías”, tendría sentido confiarlos a una comisión bicameral especial formada por el mismo número de diputados y senadores.

Respecto a la primera cuestión, han congelado el equilibrio entre los actores de los partidos; respecto a la segunda, han hecho lo propio entre los actores institucionales (Senado, burocracias centrales, regiones, asociaciones de los entes locales, grandes municipios). Superado el miedo a la Liga Norte, no han percibido como suficientemente eficaz ningún desafío que les obligase a mirar más allá de los intereses relativos a la forma de Estado, ni, recompuestos los vínculos por debajo de las coaliciones, tampoco han atisbado la oportunidad de alterar en su ventaja potencial aquellos equilibrios a través de una acción consciente de ingeniería constitucional sobre la forma de gobierno.

Si se examinan las perspectivas surgidas a través de los comportamientos, el lenguaje y las estrategias de los miembros de la Comisión Bicameral, y aún más entre los principales líderes políticos, quizás podría afirmarse que la transición ha terminado. La Comisión ha sido (o se ha convertido en) una ocasión para el reconocimiento recíproco entre los nuevos líderes de los partidos como protagonistas exclusivos y plenamente legitimados de la vida política del país, y por otra parte también ha constituido una ocasión para el reconocimiento recíproco de las distintas posiciones que dichos líderes han adoptado en el interior del nuevo equilibrio de competencia política, más que una oportunidad para debatir las reglas institucionales que sostienen este equilibrio. De ahí el fastidio o la suficiencia contra todos aquellos —empezando por los “profesores”— que de algún modo han intentado meter la nariz en el compromiso constituyente de los políticos.

A pesar de todo, hay que tener en cuenta que algunas de las ideas de estos mismos profesores pueden plantear un desafío, hacer entrever nuevas oportunidades a los constituyentes o, simplemente, convencerles con buenos argumentos de que, sin excesivos esfuerzos, es posible hacer que el histórico resultado que nos dicen que han alcanzado sea menos imaginario de lo que es.

ANEXOS

Texto del proyecto de Ley Constitucional (extractos)

Ley de 15 de marzo de 1997, nº 59, de la República Italiana (extractos)

Texto del proyecto de Ley Constitucional (extractos)

Cámara nº 3931 y Senado nº 2583

PROYECTO DE LEY CONSTITUCIONAL

ART. 1.

1. La parte segunda de la Constitución queda sustituida por la siguiente:

PARTE SEGUNDA

ORDENAMIENTO DE LA REPÚBLICA

Título I

MUNICIPIO, PROVINCIA, REGIÓN, ESTADO

ART. 55.

La República está constituida por los Municipios, las Provincias, las Regiones y el Estado.

La República garantiza el ejercicio de las libertades y de los derechos constitucionalmente protegidos.

Los Municipios, las Provincias y las Regiones, en la unidad política de la República, son entes autónomos con funciones y poderes propios, según los principios fijados por la Constitución.

Las relaciones entre los Municipios, las Provincias, las Regiones y el Estado deben inspirarse en el principio de la leal cooperación.

La ciudad de Roma es la capital de la República.

ART. 56.

Las funciones que ya no puedan ser adecuadamente desempeñadas por la autonomía de los particulares¹ se repartirán entre las comunidades locales, organizadas en Municipios y Provincias, las Regiones y el Estado, sobre la base del principio de subsidiariedad y de diferenciación, en el respeto de las autonomías funcionales, reconocidas por la ley. La titularidad de las funciones corresponderá a los entes más próximos a los intereses del ciudadano, según el criterio de homogeneidad y de adecuación de las estructuras organizativas respecto a dichas funciones.

Se atribuye a los Municipios la generalidad de las funciones reglamentarias y administrativas, incluso en las materias en que la potestad legislativa compete al Estado o a las Regiones, con la excepción de las funciones expresamente atribuidas a las Provincias, a las Regiones o al Estado

¹ N. del T.: "*dei privati*" en el original.

por la Constitución, por las leyes constitucionales o por la legislación, sin duplicación de funciones y con la individualización de las responsabilidades respectivas.

Los Municipios ejercerán las funciones reglamentarias y administrativas propias en relación con la totalidad de intereses de las poblaciones respectivas, con una atención particular a la ordenación y la utilización del territorio, al desarrollo económico y a los servicios públicos. El principio de subsidiariedad se aplicará también a las subdivisiones del territorio municipal.

Los Municipios cuya población sea inferior al mínimo establecido por la ley o que se encuentren situados en las zonas montañosas ejercerán, también parcialmente, las funciones que se les atribuyen mediante formas asociativas, a las cuales se otorgará la misma autonomía que la reconocida a los Municipios.

Las Regiones, a iniciativa de los Municipios interesados y oídas las Provincias, podrán definir ordenamientos institucionales igualmente diferenciados para las áreas metropolitanas, sin cargas financieras adicionales.

Los actos de los Municipios, de las Provincias y de las Regiones no estarán sujetos a controles preventivos de legitimidad o de mérito.

ART. 57.

La potestad legislativa estará repartida entre las Regiones y el Estado por la Constitución y por las leyes constitucionales.

ART. 58.

Las Regiones son las siguientes: Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Romagna; Friuli-Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Trentino-Alto Adige; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto.

Las Regiones de Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige y Valle d'Aosta gozan de formas y condiciones particulares de autonomía, según los respectivos Estatutos especiales adoptados mediante legislación constitucional.

La Región Trentino-Alto Adige se articula en las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano.

ART. 59.

Corresponde al Estado la potestad legislativa con referencia a:

- a) política exterior y relaciones internacionales; nacionalidad, inmigración y condición jurídica de los extranjeros ; elecciones al Parlamento europeo; defensa y Fuerzas Armadas; moneda, tutela del ahorro y mercados financieros;
- b) órganos constitucionales e institucionales del Estado y leyes electorales correspondientes; referendos estatales; presupuesto y ordenamientos tributarios y contables propios; principios de la organización y de la actividad administrativa estatal; coordinación informativa, estadística e informática de los datos de la administración estatal, regional y local; orden público y

- seguridad personal; ordenamientos civil y penal, ordenamientos judiciales y jurisdicciones correspondientes; legislación electoral y órganos de gobierno municipales y provinciales;
- c) disciplina general de la producción y del intercambio de bienes y servicios; normas generales sobre la enseñanza y la Universidad, sobre los títulos de estudio correspondientes y sobre su utilización profesional; ordenamiento general de la investigación científica y tecnológica; determinación de los niveles mínimos comunes de las prestaciones relativas a los derechos sociales y la tutela sanitaria; disciplina general de los tratamientos sanitarios; ordenamiento general de la tutela y de la seguridad laboral; tutela del medio ambiente y del ecosistema; tutela de los bienes culturales y ambientales; grandes redes de transporte; correos; producción, transporte y distribución nacional de la energía; ordenamiento nacional de la comunicación; ordenamiento general de la protección civil; ordenamiento nacional de las actividades deportivas; determinación de los requisitos y de los parámetros técnicos necesariamente uniformes sobre la totalidad del territorio nacional; producción y comercio de fármacos, narcóticos y venenos; alimentación y control de las sustancias alimentarias.

Corresponde asimismo al Estado la potestad legislativa que le atribuyen las restantes disposiciones de la Constitución, así como la tutela de intereses nacionales fundamentales e imprescindibles.

El Estado, mediante leyes, puede delegar a las Regiones funciones normativas sobre las materias mencionadas en el primer apartado.

El Estado y las Regiones disciplinarán mediante leyes, cada uno en su propio orden, la promoción y la organización de actividades culturales.

Corresponde a la Región la potestad legislativa relativa a todas las materias no atribuidas expresamente a la potestad legislativa del Estado.

La Región no podrá fijar aranceles de importación o exportación o tránsito entre las Regiones, ni adoptar medidas que obstaculicen de cualquier modo la libre circulación de personas y mercancías entre las Regiones, ni limitar el derecho de los ciudadanos a ejercer la profesión, el empleo o el trabajo en cualquier parte del territorio nacional.

El Gobierno de la República podrá sustituir a los órganos de las Regiones, de las Provincias y de los Municipios en caso de que, debido a incumplimientos, se derive algún peligro para la incolumidad y la seguridad pública.

Art. 60.

El Gobierno, cuando considere que una ley regional excede la competencia de la Región, podrá promover una cuestión de legitimidad constitucional ante el Tribunal constitucional hasta sesenta días después de su publicación.

Cuando una Región, una Provincia o un Municipio considere que una ley o un acto con valor de ley del Estado o de una Región invade una competencia propia asignada por la normativa constitucional, podrá, previa deliberación de la Asamblea respectiva, elevar una cuestión de legitimidad constitucional ante el Tribunal constitucional, en el plazo de sesenta días desde la publicación de la ley o del acto con valor de ley.

Art. 61.

Cada Región tendrá un Estatuto que definirá los principios fundamentales de organización y de funcionamiento de la misma.

El Estatuto deberá ser aprobado y modificado mediante una ley de la Asamblea regional aprobada por mayoría absoluta de sus componentes, con dos deliberaciones sucesivas sobre idéntico texto celebradas con un intervalo no inferior a dos meses. El Estatuto deberá someterse a un referendo popular si durante los tres meses siguientes a su aprobación lo solicita una vigésima parte de los electores de la Región, y se considerará promulgado si participa en dicha votación la mayoría de aquellos que tienen derecho a hacerlo y si resulta aprobado con la mayoría de los votos válidamente emitidos. No tendrá lugar referendo alguno si el Estatuto resulta aprobado en la segunda deliberación por mayoría de dos tercios de los componentes de la Asamblea regional.

El Estatuto disciplina:

- a) la forma de gobierno de la Región, haciendo referencia a las relaciones entre la Asamblea regional, el Gobierno regional y el Presidente de la Región;
- b) la disolución de la Asamblea regional;
- c) la iniciativa popular de leyes y de actos administrativos y la solicitud de referendos;
- d) la formación de las leyes y de los actos normativos relativos a la organización y a la actividad administrativa de la Región, con una referencia especial a la participación de los Municipios y de las Provincias en dichos actos y leyes;
- e) los principios de la autonomía financiera de la Región y de los procedimientos de presupuesto y de contabilidad regionales.

La ley electoral regional se deliberará y aprobará mediante mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea regional.

Art. 62.

La ley regional disciplinará las formas y los modos:

- a) de los acuerdos con otras Regiones para el mejor ejercicio de las propias competencias, incluyendo la previsión de organismos comunes;
- b) de los acuerdos de la Región en las materias de su competencia con Estados o con entes territoriales en el interior de otro Estado, con la conformidad previa del Gobierno, según normas de procedimiento adoptadas mediante legislación aprobada por las dos Cámaras que prevea también formas de conformidad tácita por parte del Gobierno y casos de renuncia obligatoria que deberá requerirse a la Región con acto motivado.

Art. 63.

Nadie podrá pertenecer simultáneamente a más de una Asamblea regional.

Los consejeros regionales no podrán ser considerados responsables de las opiniones expresadas y de los votos efectuados en el ejercicio de sus funciones.

Art. 64.

La autonomía financiera y tributaria es un elemento constitutivo de la autonomía regional. Con la excepción de las transferencias de compensación destinadas a las Regiones en las que concurran las condiciones previstas por el artículo 65, la Región deberá financiar su propia actividad mediante:

- a) impuestos propios, adicionales o sobreimpuestos sobre los tributos fiscales, instituidos mediante legislación regional sobre la base de principios establecidos a través de una ley aprobada por las dos Cámaras;
- b) cuotas de tributos fiscales percibidos en el territorio regional o entradas derivadas de bases imponibles de tributos fiscales relativos al territorio regional;
- c) ingresos derivados de la venta de bienes y servicios y de tarifas y contribuciones solicitadas a los usuarios de los servicios que sean competencia de las Regiones.

Mediante legislación aprobada por las dos Cámaras se regularán los casos concretos en los que el ejercicio de la autonomía financiera y tributaria de una Región tenga repercusiones sobre las bases imponibles o sobre la actividad económica de otras Regiones.

Los entes locales disponen de autonomía financiera y tributaria. Mediante legislación aprobada por las dos Cámaras se definirán los tributos propios, adicionales o sobreimpuestos sobre los tributos fiscales atribuidos a los entes locales, reconociendo la autonomía en la fijación de los tipos impositivos y, allí donde sea posible, en la determinación de las bases imponibles. Asimismo se definirán las demás entradas vinculadas a los ingresos locales de los tributos fiscales o regionales atribuidos a los entes locales. A éstos competen además los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios. Finalmente, cuando sea necesario, el Estado participará en la financiación de la actividad de los entes locales mediante transferencias ordinarias de recursos propios, inspiradas en los criterios de generalidad y uniformidad.

Las Regiones y los entes locales dispondrán de un patrimonio propio. Mediante legislación aprobada por las dos Cámaras se determinarán los principios para la atribución de los bienes patrimoniales al Estado, a las Regiones y a los entes locales.

Las Regiones y los entes locales podrán recurrir al endeudamiento solamente para financiar gastos de inversión y responderán íntegramente con su patrimonio frente a las obligaciones contraídas. Queda excluida cualquier forma de garantía del Estado sobre los préstamos a los que accedan las Regiones, las Provincias o los Municipios. La aceptación de obligaciones de gasto en anualidades sólo podrá ser dispuesta por las Regiones, las Provincias y los Municipios según las formas y límites establecidos en la legislación aprobada por las dos Cámaras.

Mediante legislación aprobada por las dos Cámaras se fijarán normas dirigidas a promover y realizar la coordinación entre la actividad financiera y tributaria del Estado y la de las Regiones y los entes locales.

Art. 65.

Mediante legislación aprobada por las dos Cámaras se instituirá un Fondo de compensación desde el que se distribuirán las transferencias anuales destinadas a las Regiones con menor capacidad fiscal por habitante.

Será objetivo de dicho Fondo permitir a las Regiones beneficiarias el desarrollo de las funciones y el suministro de los servicios correspondientes a su competencia ordinaria a un nivel de adecuación medio y en condiciones de máxima eficiencia y economía.

La constitución y la distribución del Fondo se definirán mediante legislación aprobada por las dos Cámaras según parámetros uniformes y objetivamente determinables; dichos parámetros serán determinados por un periodo mínimo de cuatro años.

Las transferencias del Fondo de compensación se sumarán a los recursos propios de las Regiones a las que se destinen y no estarán vinculadas a un destino específico.

Los servicios para los cuales se requiera uniformidad de prestación en todo el territorio nacional, al depender de ellos derechos reconocidos en la primera parte de la Constitución, podrán ser financiados con fondos designados a propósito para tal destino.

Art. 66.

Mediante legislación constitucional, oídas las respectivas Asambleas regionales y con la aprobación de la mayoría de las poblaciones de cada una de las Regiones interesadas expresada mediante referendo, se podrán modificar los límites y la denominación de las Regiones existentes.

Mediante idéntico procedimiento podrán constituirse nuevas regiones con población no inferior a dos millones de habitantes.

Mediante legislación regional, a propuesta de las Asambleas regionales interesadas y con la aprobación de la mayoría de la población de cada Municipio expresada mediante referendo, se podrán instituir nuevos Municipios y cambiar los límites y la denominación de los Municipios existentes.

Mediante legislación regional, adoptada de acuerdo con los Municipios proponentes, y oídas las Provincias interesadas, se podrán instituir nuevas Provincias o cambiar los límites y la denominación de las Provincias existentes.

Ley de 15 de marzo de 1997, nº 59, de la República Italiana (extractos)

Delegación al Gobierno para el traspaso de funciones y tareas a las regiones y entes locales, para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa²

Capítulo I

Art. 1.

1. El Gobierno queda delegado para emanar, antes del 31 de marzo de 1998, uno o más decretos ley con el objeto de traspasar a las regiones y a los entes locales, de conformidad con los artículos 5, 118 y 128 de la Constitución, funciones y tareas administrativas en el respeto de los principios y de los criterios rectores contenidos en la presente ley. A efectos de la presente ley, por *traspaso* [conferimento] se entiende la transferencia, la delegación o la atribución de funciones y tareas, y por "entes locales" se entienden las provincias, los municipios, las comunidades montañosas y los demás entes locales.
2. Se traspasan a las regiones y a los entes locales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad mencionado en el artículo 4, párrafo 3º, letra a) de la presente ley, y también de conformidad con el artículo 3 de la ley 142/1990, de 8 de junio, todas las funciones y las tareas administrativas relativas al cuidado de los intereses y a la promoción del desarrollo de las comunidades respectivas, así como todas las funciones y las tareas administrativas localizables en los territorios respectivos ejercidas por cualquier órgano o administración del Estado, centrales o periféricos, o bien a través de entes u otros sujetos públicos.
3. Quedan excluidas de la aplicación de los párrafos 1º y 2º las funciones y las tareas atribuibles a las siguientes materias:
 - a) asuntos exteriores y comercio exterior, así como cooperación internacional y actividades promocionales en el extranjero de ámbito nacional;
 - b) defensa, fuerzas armadas, armas y municiones, explosivos y material estratégico;
 - c) relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas;
 - d) tutela de los bienes culturales y del patrimonio histórico-artístico;
 - e) vigilancia sobre el estado civil y sobre el censo;
 - f) nacionalidad, inmigración, refugiados y asilo político, extradición;
 - g) consultas electorales, electorado activo y pasivo, propaganda electoral, referendos (a excepción de los regionales);
 - h) moneda, sistema monetario y reajuste de los recursos financieros;
 - i) aduanas, protección de las fronteras nacionales y prevención internacional;
 - l)³ orden público y seguridad pública;
 - m) administración de la justicia;
 - n) correos y telecomunicaciones;
 - o) seguridad social, excedencias de personal temporales y estructurales;

² N. del T.: Algunos detalles de la Ley original no coinciden con la traducción ya que se han incorporado los cambios introducidos mediante el artículo 7 de la Ley 127/1997.

³ N. del T.: Se ha mantenido la numeración original italiana de las leyes en las que las letras j) y k) no se utilizan.

- p) investigación científica;
 - q) enseñanza universitaria, ordenamientos escolares, programas escolares, organización general de la enseñanza escolar y estado jurídico del personal;
 - r) vigilancia en materia de trabajo y cooperación.
1. Quedan además excluidas de la aplicación de los párrafos 1º y 2º:
 - a) las tareas de regulación y control ya atribuidas mediante legislación estatal a autoridades independientes específicas;
 - b) las tareas estrechamente vinculadas a la programación, la proyección, la ejecución y el mantenimiento de las grandes redes infraestructurales declaradas de interés nacional mediante legislación estatal;
 - c) las tareas de ámbito nacional del sistema de protección civil, para la defensa del suelo, para la tutela del medio ambiente y de la salud, para las directrices, las funciones y los programas en el sector del espectáculo, para la investigación, la producción, el transporte y la distribución de energía; los proyectos sujetos a decreto ley, al objeto de la determinación de las tareas de ámbito nacional, se prepararán tras un acuerdo previo con la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano; en ausencia de dicho acuerdo, el Consejo de Ministros podrá aprobar motivadamente y con carácter definitivo la propuesta del Presidente del Consejo de Ministros;
 - d) las tareas ejercidas localmente en régimen de autonomía funcional por las cámaras de comercio, industria, artesanía y agricultura y por las universidades;
 - e) la coordinación de las relaciones con la Unión Europea y las tareas dirigidas a asegurar la ejecución a nivel nacional de las obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea y de los acuerdos internacionales.
 2. Permanece en firme la disciplina relativa al sistema estadístico nacional, también al objeto del respeto de las obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea y de los acuerdos internacionales.
 3. La promoción del desarrollo económico, la valoración de los sistemas productivos y la promoción de la investigación aplicada son intereses públicos primarios que el Estado, las regiones, las provincias, los municipios y los demás entes locales asegurarán en el ámbito de sus competencias respectivas, en el respeto de las exigencias de la salud, de la seguridad pública y de la tutela del medio ambiente.

Art. 2.

1. La disciplina legislativa de las funciones y de las tareas traspasadas a las regiones de conformidad con la presente ley incumbe a las regiones cuando es atribuible a las materias mencionadas en el artículo 117, párrafo 1º, de la Constitución. En las restantes materias, corresponde a las regiones el poder de emanar normas aplicativas de conformidad con el artículo 117, párrafo 2º, de la Constitución.
2. En cualquier caso, la disciplina de la organización y del desarrollo de las funciones y de las tareas administrativas traspasadas de conformidad con el artículo 1 queda dispuesta, según las respectivas competencias y en el ámbito de la respectiva potestad normativa, por las regiones y los entes locales.

Art. 3.

1. Con los decretos ley mencionados en el artículo 1 serán:
 - a) especificadas taxativamente las funciones y las tareas a mantener por las administraciones estatales, de conformidad con el artículo 1 y dentro de los límites del mismo;
 - b) indicadas, en el ámbito de cada materia, las funciones y las tareas a traspasar a las regiones también según lo dispuesto por el artículo 3 de la ley 142/1990, de 8 de junio, observando asimismo el principio de subsidiariedad mencionado en el artículo 4, párrafo 3º, letra a) de la presente ley, o a traspasar a los entes locales territoriales o funcionales de conformidad con los artículos 128 y 118, párrafo 1º, de la Constitución, además de los criterios de atribución y reparto consiguiente y simultáneo entre las regiones, y entre éstas y los entes locales, de los bienes y recursos financieros, humanos, instrumentales y organizativos; el traspaso tendrá lugar gradualmente y durante un periodo máximo de tres años, asegurándose el ejercicio efectivo de las funciones traspasadas;
 - c) especificados los procedimientos y los instrumentos de enlace, incluso permanente, con la eventual modificación o nueva constitución de formas de cooperación estructurales y funcionales, que permitan la colaboración y la acción coordinada entre entes locales, entre regiones y entre los distintos niveles de gobierno y de administración, incluso con eventuales intervenciones sustitutivas en el caso de incumplimiento de las regiones y de los entes locales en el ejercicio de las funciones administrativas que se les han traspasado, además de la presencia y la intervención, también unitaria, de representantes estatales, regionales y locales en las distintas estructuras, necesarias para el ejercicio de las funciones de enlace, dirección, coordinación y control;
 - d) suprimidas, transformadas o unificadas las estructuras centrales y periféricas interesadas en el traspaso de funciones y tareas a través de las modalidades y en los términos descritos en el artículo 7, párrafo 3º, salvaguardando la integridad de cada región y el acceso de las comunidades locales a las estructuras suprarregionales;
 - e) especificadas las modalidades y los procedimientos para la transferencia del personal estatal sin cargas adicionales para las finanzas públicas;
 - f) previstas las modalidades y las condiciones por las cuales la administración del Estado puede servirse, con el fin de velar por los intereses nacionales, de los departamentos regionales y locales, de acuerdo con los entes interesados o con los organismos representativos de los mismos;
 - g) especificadas las modalidades y las condiciones para el traspaso a estructuras idóneas de organización de funciones y tareas que no requieran, por su naturaleza, el ejercicio exclusivo por parte de las regiones y de los entes locales;
 - h) previstas las modalidades y las condiciones para la accesibilidad, por parte del ciudadano individual residente temporalmente fuera de su propia residencia, a los servicios de los que desee o deba beneficiarse.

(...)

Art. 4.

1. En las materias mencionadas en el artículo 117 de la Constitución, las regiones, de conformidad con los respectivos ordenamientos regionales, traspasarán a las provincias, a los municipios y a los demás entes locales todas las funciones que no requieran un ejercicio unitario a nivel regional. Las regiones traspasarán dichas funciones oídas las representaciones de los entes locales. Podrán ser oídos también los órganos representativos de las autonomías locales si están constituidos por leyes regionales.
2. Las demás tareas y funciones mencionadas en el artículo 1, párrafo 2º, de la presente ley serán traspasadas a las regiones, las provincias, los municipios y demás entes locales mediante los decretos ley citados en el artículo 1.
3. Los traspasos de funciones mencionados en los párrafos 1º y 2º tendrán lugar en la observancia de los siguientes principios fundamentales:
 - a) el principio de subsidiariedad, con la atribución de la generalidad de las tareas y de las funciones administrativas a los municipios, a las provincias y a las comunidades montañosas, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la exclusión de las funciones incompatibles con sus propias dimensiones, atribuyendo las responsabilidades públicas también con objeto de favorecer el cumplimiento de funciones y tareas de relevancia social por parte de las familias, asociaciones y comunidades, a la autoridad territorial y funcionalmente más próxima a los ciudadanos interesados;
 - b) el principio de exhaustividad, con la atribución a la región de las tareas y funciones administrativas no asignadas de conformidad con la letra a), así como de las funciones de programación;
 - c) el principio de eficiencia y de economía, incluyendo la supresión de las funciones y tareas que han pasado a ser superfluas;
 - d) el principio de cooperación entre Estado, regiones y entes locales, con el objeto de garantizar una adecuada participación en las iniciativas adoptadas en el ámbito de la Unión Europea;
 - e) los principios de responsabilidad y unicidad de la administración, con la consiguiente atribución a un único sujeto de las funciones y de las tareas conectadas, instrumentales y complementarias, y el principio de identificabilidad de un sujeto único, aunque sea jurídico, por lo que respecta a la responsabilidad de cada servicio o actividad administrativa;
 - f) el principio de homogeneidad, teniendo en cuenta en particular las funciones ya ejercidas con la atribución de funciones y tareas homogéneas al mismo nivel de gobierno;
 - g) el principio de adecuación, en relación con la idoneidad organizativa de la administración receptora para garantizar, también de forma asociada con los demás entes, el ejercicio de las funciones;
 - h) el principio de diferenciación en la asignación de las funciones en consideración a las distintas características, incluso asociativas, demográficas, territoriales y estructurales de los entes receptores;
 - i) el principio de la cobertura financiera y patrimonial de los costes por el ejercicio de las funciones administrativas traspasadas;
 - l) el principio de autonomía organizativa y reglamentaria y de responsabilidad de los entes locales en el ejercicio de las funciones y de las tareas administrativas que se les han traspasado.
1. Con los decretos ley mencionados en el artículo 1, el Gobierno también tomará medidas para:

- a) delegar a las regiones las tareas de programación en materia de servicios públicos de transporte de interés regional y local; atribuir a las regiones la tarea de definir, de acuerdo con los entes locales, el nivel de los servicios mínimos cualitativa y cuantitativamente suficientes para satisfacer la demanda de movilidad de los ciudadanos, servicios cuyos costes irán a cargo de los presupuestos regionales, previendo que los costes de los servicios adicionales respecto a los mínimos vayan a cargo de los entes locales que programen su ejercicio; prever que la aplicación de las delegaciones y la atribución de los recursos correspondientes a las regiones vayan precedidas por acuerdos de programa específicos entre el Ministerio de Transportes y Navegación y las propias regiones, siempre que los propios acuerdos sean perfeccionados antes del 30 de junio de 1999;
 - b) (...) definir las modalidades para incentivar la superación de los ordenamientos monopolistas en la gestión de los servicios de transporte urbano y extraurbano y para introducir reglas de libre competencia en el otorgamiento periódico de los servicios; definir las modalidades de sustitución del contrato de servicio público entre el Estado y Ferrovie dello Stato Spa para los servicios de interés local y regional por contratos autónomos propios de servicio regional, realizados por las regiones, hasta el 1 de enero del 2000;
 - c) redefinir, reordenar y racionalizar, sobre la base de los principios y criterios mencionados en el párrafo 3º del presente artículo, en el párrafo 1º del artículo 12 y en los artículos 14, 17 y 20, párrafo 5º, si es posible especificando momentos decisionales unitarios, la disciplina relativa a las actividades económicas e industriales, en particular por lo que respecta al sostenimiento y el desarrollo de las empresas activas en la industria, el comercio, el artesanado, el sector agroindustrial y los servicios a la producción; por lo que respecta a las políticas regionales, estructurales y de cohesión de la Unión Europea, incluidas las intervenciones en las áreas deprimidas del territorio nacional, la investigación aplicada, la innovación tecnológica, la promoción de la internacionalización y de la competitividad de las empresas en el mercado mundial y la promoción de la racionalización de la red comercial, también en relación con el objetivo de la contención de los precios y de la eficiencia de la distribución; por lo que respecta a la cooperación en los sectores productivos y el apoyo a la ocupación; por lo que respecta a las actividades relativas a la realización, la ampliación, la reestructuración y la reconversión de los complejos industriales, a la puesta en marcha de los propios complejos y a la creación, reestructuración y valoración de áreas industriales ecológicamente equipadas, con particular atención a las dotaciones e instalaciones de tutela del medio ambiente, de la seguridad y de la salud pública.
2. Al objeto de la aplicación del artículo 3 de la ley 142/1990, de 8 de junio, y del principio de subsidiariedad mencionado en el párrafo 3º, letra a) del presente artículo, cada región deberá adoptar, durante los seis meses siguientes a la emanación de cada decreto ley, la ley de puntual determinación de las funciones transferidas o delegadas a los entes locales y de las mantenidas por la propia región. En caso de que la región no tome las medidas correspondientes dentro del plazo indicado, el Gobierno queda delegado para emanar, dentro de los noventa días sucesivos, y oídas las regiones incumplidoras, uno o más decretos ley de reparto de funciones entre región y entes locales cuyas disposiciones se aplicarán hasta la fecha de entrada en vigor de la ley regional.

Art. 5.

1. Queda instituida una comisión parlamentaria, compuesta por veinte senadores y veinte diputados, nombrados respectivamente por los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

(...)

4. La Comisión:

- a) expresará las opiniones previstas por la presente ley;
- b) verificará periódicamente el estado de aplicación de las reformas previstas por la presente ley e informará de ello cada seis meses a las Cámaras.

(...)

Art. 8.

1. La legislación de desarrollo y coordinación de las funciones administrativas regionales, la coordinación técnica y las directivas relativas al ejercicio de las funciones delegadas, serán adoptadas previo acuerdo con la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, o con la región específicamente interesada.
2. Si en el plazo de 45 días desde la primera consulta no se ha llegado a ningún acuerdo, la legislación mencionada en el párrafo 1º será adoptada por el Consejo de Ministros, tras oír la opinión de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, que deberá expresarse durante los treinta días siguientes a la fecha de solicitud.
3. En caso de urgencia, el Consejo de Ministros podrá tomar medidas sin observar los procedimientos mencionados en los párrafos 1º y 2º. Las disposiciones adoptadas de este modo deberán ser sometidas al examen de los órganos mencionados en los párrafos 1º y 2º durante los quince días sucesivos. El Consejo de Ministros deberá reexaminar las disposiciones que hayan merecido opiniones negativas.

(...)

Art. 9.

1. El Gobierno queda delegado para emanar, en un plazo de cinco meses desde la entrada en vigor de la presente ley, un decreto ley destinado a definir y ampliar las atribuciones de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, unificándola, para las materias y las tareas de interés común para las regiones, las provincias y los municipios, con la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales. En la emanación del decreto ley, el Gobierno deberá atenerse a los siguientes principios y criterios rectores:
 - a) la potenciación de los poderes y de las funciones de la Conferencia, previendo la participación de la misma en todos los procesos de toma de decisión de interés regional, interregional y subregional, al menos al nivel de actividad consultiva obligatoria;

- b) la simplificación de los procedimientos de enlace entre Estado y regiones a través de la concentración a la Conferencia de todas las atribuciones relativas a las relaciones entre Estado y regiones, así como a través de la supresión de comités, comisiones y órganos homólogos en el interior de las administraciones públicas;
 - c) la especificación de las materias para las cuales es obligatorio el acuerdo y de la disciplina para los casos de desavenencia;
 - d) la definición de las formas y modalidades de la participación de los representantes de los municipios, de las provincias y de las comunidades montañosas.
2. A partir de la fecha de entrada en vigor del decreto ley mencionado en el párrafo 1º, las opiniones solicitadas por la presente ley a la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano y a la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales serán expresadas por la Conferencia unificada.

Art. 10.

1. Podrán adoptarse disposiciones correctivas y complementarias de los decretos ley mencionados en el artículo 1, en el respeto de los mismos criterios y principios rectores y siguiendo idénticos procedimientos, en el plazo de un año a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Capítulo II

Art. 11.

1. El Gobierno queda delegado para emanar, antes del 31 de julio de 1998, uno o más decretos ley dirigidos a:
 - a) racionalizar el ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los Ministerios, incluyendo la supresión y la fusión de Ministerios, así como de administraciones centrales autónomas;
 - b) reordenar los entes públicos nacionales operativos en sectores distintos a la asistencia y la seguridad social, así como los entes privados, controlados directa o indirectamente por el Estado, que actúan, incluso en el extranjero, en la promoción y el sostenimiento público al sistema productivo nacional;
 - c) reordenar y potenciar los mecanismos e instrumentos de control y evaluación de los costes, los rendimientos y los resultados de la actividad desarrollada por las administraciones públicas;
 - d) reordenar y racionalizar las intervenciones dirigidas a promover y sostener el sector de la investigación científica y tecnológica, así como los organismos operativos en dicho sector.
- (...)

Art. 12.

1. En aplicación de la delegación mencionada en la letra a) del párrafo 1º del artículo 11, el Gobierno deberá atenerse (...) a los siguientes principios y criterios rectores:

- a) asegurar la conexión funcional y operativa de la Presidencia del Consejo de Ministros con las administraciones interesadas y potenciar, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución, las funciones autónomas de impulso, dirección y coordinación del Presidente del Consejo de Ministros, con la eliminación, reasignación y transferencia de las funciones y los recursos relativos a tareas operativas o de gestión en determinados sectores, también en relación con el traspaso de funciones mencionado en los artículos 3 y siguientes;
- b) transferir a los Ministerios o a los entes y organismos autónomos las tareas no directamente reconducibles a las citadas funciones de impulso, dirección y coordinación del Presidente del Consejo de Ministros según criterios de homogeneidad y de eficiencia de gestión, y también con el objeto de reducir los costes administrativos;
(...)
- f) proceder a la racionalización y redistribución de las competencias entre los Ministerios, teniendo en cuenta las exigencias derivadas de la pertenencia del Estado a la Unión Europea, los traspasos mencionados en los artículos 3 y siguientes y los principios y criterios rectores indicados en el artículo 4 y en el presente artículo, en todos los casos reduciendo su número, también con validez diferida al inicio de la nueva legislatura;
- g) eliminar las duplicaciones organizativas y funcionales, tanto en el interior de cada administración como entre éstas o como entre órganos administrativos y órganos técnicos, con la eventual transferencia, reasignación o unificación de las funciones y de los departamentos existentes . . .
- h) reorganizar y racionalizar, sobre la base de los mismos criterios y en coherencia con lo previsto en el capítulo I de la presente ley, los órganos de representación periférica del Estado con funciones de enlace, apoyo y colaboración con las regiones y los entes locales;
- i) proceder, de común acuerdo con las regiones interesadas, a la articulación de las actividades descentralizadas y de los servicios públicos, de cualquier forma que estén gestionados o sometidos al control de la administración central del Estado, de modo que, si están organizados a nivel suprarregional, quede asegurada su disfrutabilidad por parte de las comunidades, consideradas unitariamente desde el punto de vista regional. Si las exigencias organizativas o el respeto de los criterios dimensionales imponen la unificación de funciones administrativas estatales con referencia a dimensiones suprarregionales, deberá salvaguardarse en cualquier caso la unidad de cada región;
- l) reordenar las estructuras periféricas residuales de los Ministerios, desplegadas en cada provincia, de modo que se realice la unificación y la concentración, según criterios funcionales, organizativos y logísticos, de todas aquellas estructuras ante las cuales los ciudadanos efectúen operaciones o prácticas de imposición de débitos o de percepción de créditos a favor o a cargo del Tesoro Público;
(...)
- p) garantizar la rapidez de la acción administrativa y la superación de la fragmentación de los procedimientos, a través de oportunas modalidades e instrumentos idóneos de coordinación entre departamentos, así como mediante la institución de los centros interservicios, tanto en el interior de cada administración como entre las distintas administraciones; racionalizar los órganos colegiales existentes mediante la supresión, la unificación y la reducción del número de sus componentes;
- q) instituir servicios centrales para el cuidado de las funciones de control interno, que dispongan de servicios adecuados de apoyo y actúen en conexión con las oficinas de estadística instituidas de conformidad con el decreto ley nº 322, de 6 de septiembre de 1989, previendo intervenciones sustitutivas en relación con las administraciones

individuales que no tomen medidas para la institución de los servicios de control interno durante un periodo de tres meses a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto ley;

(...)

- t) prever que los procesos de reordenación y racionalización arriba indicados vayan acompañados por procesos formativos adecuados que faciliten su aplicación, revisando si es preciso las atribuciones y la organización de la Escuela Superior de Administración Pública y de las demás escuelas de las administraciones centrales;

(...)

Art. 17.

1. En aplicación de la delegación mencionada en la letra c) del párrafo 1º del artículo 11, el Gobierno deberá atenerse (...) a los siguientes principios y criterios rectores:
 - a) prever que cada administración organice un sistema informativo y estadístico de apoyo al control interno de la gestión, alimentado por encuestas periódicas, como máximo anuales, acerca de los costes, las actividades y los productos;
 - b) prever e instituir sistemas para la evaluación, sobre la base de parámetros objetivos, de los resultados de la actividad administrativa y de los servicios públicos, favoreciendo ulteriormente la adopción de cartas de servicios y asegurando en cada caso sanciones por su violación, así como de otros instrumentos para la tutela de los derechos del usuario y para su participación, también de formas asociadas, en la definición de las cartas de servicios y en la evaluación de los resultados;
 - c) prever que cada administración tome medidas periódicamente, en cualquier caso anualmente, para la elaboración de indicadores específicos de eficacia, eficiencia y economía, así como para la valoración comparativa de los costes, rendimientos y resultados;
 - d) vincular los resultados de la actividad de valoración de los costes, de los rendimientos y de los resultados a la asignación anual de recursos;
 - e) constituir en la Presidencia del Consejo de Ministros una base de datos sobre la actividad de valoración, conectada con todas las administraciones a través de los sistemas mencionados en la letra a) y el sistema informático del Ministerio del Tesoro - Administración General del Estado y accesible al público, con modalidades que deberán definirse mediante un reglamento que será emanado de conformidad con el artículo 17, párrafo 2º, de la ley 400/1988, de 23 de agosto.
2. El Presidente del Consejo de Ministros presentará anualmente al Parlamento un informe sobre los resultados de las actividades descritas en el párrafo 1º.

(...)

Art. 19.

1. Sobre las medidas de aplicación de las normas previstas por el presente capítulo que afecten a la organización del trabajo o al estado jurídico de los funcionarios públicos, serán oídas las organizaciones sindicales mayoritariamente representativas.

(...)

Roma, 15 de marzo de 1997

PUBLICACIONES RECIENTES DE LA FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España
Francisco Longo (dir.), (848 pp.) 5.900 ptas.

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas
Francisco Longo (dir.), (557 pp.) 4.150 ptas.

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996
Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.), 2 vols., (1.333 pp.) 8.900 ptas.

La Provincia en el Estado de las Autonomías
DD. AA., (485 pp.) 4.390 ptas.

Notes Tècniques

Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
Nº 1. Junio 1997, (12 pàgines) 500 ptas.

Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
Nº 2 Julio 1997, (9 pàgines) 500 ptas.

Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común
Nº 3 Febrero 1998, 500 ptas.

Documents Pi i Sunyer

Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos
Documents Pi i Sunyer 1 (123 pp.) 1.000 ptas.

La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934
Documents Pi i Sunyer 2 (40 pp.) 1.000 ptas.

El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
Documents Pi i Sunyer 3 (78 pp.) 1.000 ptas.

Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
Documents Pi i Sunyer 4 (89 pp.) 1.000 ptas.

Federalismo y subsidiariedad en Italia
Documents Pi i Sunyer 5 (120 pp.) 1.000 ptas.

Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
Documents Pi i Sunyer 6 (42 pp.) 1.000 ptas.

Quaderns de Jurisprudència

11 números per any (30/40 pàgines per número)
600 ptas., Subscripció anual: 6.000 ptas.

