



ESTUDIOS

# LAS AUTONOMIAS LOCALES EN ITALIA \*

## ORDENACION DE LAS REGIONES, DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS MUNICIPIOS

Por LUIGI GIOVENCO

*Sumario:* 1. Principios generales de organización.—2. La descentralización administrativa.—3. Las entidades locales territoriales en la realidad del Estado.—4. Concepto y criterios de distribución de las funciones públicas.—5. Condición jurídica de las regiones, de las provincias y de los municipios.—6. Las funciones de las regiones: funciones legislativas y funciones administrativas; controles de legitimidad sobre los actos normativos y administrativos de las regiones.—7. Las funciones de las provincias y de los municipios.—8. Garantías instrumentales de la autonomía local: sistema de control de fondo sobre los actos administrativos de las entidades locales; la suficiencia financiera.—9. Ordenación financiera de las regiones con Estatuto especial.—10. Ordenación financiera de las provincias y de los municipios.—11. Perspectivas de solución de los problemas.—12. Conclusiones

### 1. Principios generales de organización

Los principios relativos a la organización de las funciones públicas en un Estado democrático deben *realizar* también en la acción administrativa—y sobre todo en aquellas modalidades más vastas y penetrantes—la síntesis de los momentos de autoridad y de libertad, de forma que aseguren una distribución equita-

\* Traducción de Miguel Angel ORTEGA ALVAREZ SANTULLANO.

tiva de los beneficios derivados de la intervención de la Administración pública y que los sacrificios impuestos sean verdaderamente necesarios para el interés general.

Un ulterior aspecto de la organización de los poderes públicos en el Estado democrático es el empeño de suscitar la conciencia de intereses y aspiraciones comunes, de despertar el sentido de las diversas responsabilidades, consiguiendo así en todo el país la movilización de energías para la consecución del bien de la colectividad.

A asegurar tales finalidades se consagraba toda una serie de instituciones que encuentran marcadas sus líneas de desarrollo en la Constitución de la República Italiana y especialmente en sus artículos 5.º, 97 y 98, y que se resumen en cuatro directivas fundamentales: la «democraticidad», la «legalidad», la «imparcialidad», la «responsabilidad» de la Administración pública.

Omitiendo aquí la consideración de las fórmulas organizativas mediante las cuales se llevan a la práctica los mencionados principios en cada momento de la acción pública, bastará recordar que corresponde a la exigencia de democraticidad el principio consagrado por el artículo 5.º de la Constitución, según el cual «la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; realiza en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adecúa los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización».

A través, pues, de una extensa articulación de poderes y de responsabilidades, el Estado italiano pretende atender a la celeridad de la actuación pública y acercar ésta a los diversos tipos de intereses sociales a que se dirige.

El pluralismo jurídico del artículo 5.º no debe convertirse, sin embargo, en una contraposición política, sino constituir—en el ámbito del Estado unitario—la garantía de una actividad más funcional y con mayor autoridad, armónica en los fines y nutrida por el amplio aliento de la vida nacional.

## 2. La descentralización administrativa

Dicho esto en general, es preciso contemplar ahora más de cerca el concepto y el contenido de la descentralización administrativa, la cual puede presentar varias formas e intensificarse a través de una gradación ascendente.

El caso más sencillo es aquel en que el Estado se reserva la gestión de algunos asuntos, pero reparte su ejecución por medio de ofi-

cinas distribuidas en las distintas zonas del territorio estatal. Tales oficinas tienen la misión de llevar a cabo las actividades estatales a ellas encomendadas, si bien bajo la dirección de las autoridades centrales de que dependen, dentro de la relativa autonomía que se les reconoce. Se suele denominar este tipo de descentralización «desconcentración orgánica y burocrática», poniendo de relieve que la misma tiene lugar en el ámbito de la propia organización, es decir, mediante oficinas ligadas orgánicamente a las administraciones centrales. Este tipo de descentralización ha encontrado siempre amplia aplicación en Italia, donde casi todos los ministerios tienen delegaciones propias descentralizadas a nivel regional, provincial y a veces incluso municipal.

Hay después otra clase de descentralización, llamada «descentralización funcional», que se produce al desgajar determinadas funciones de la gestión central y conferir las a entidades dotadas de autonomía administrativa. Este tipo de descentralización puede asumir dos formas: la de confiar funciones estatales a entidades territoriales locales, es decir, a las regiones, a las provincias y a los municipios, o la de formar administraciones autónomas, que presentan características jurídicas a menudo diversas, pero que siempre tienen una gestión propia con presupuestos propios, pudiendo también beneficiarse de determinados ingresos exaccionados en conexión con los intereses públicos a que subvierten.

Asimismo, la descentralización funcional ha encontrado en Italia una cierta expansión. En efecto, en aplicación de una ley de 1953, se ha procurado ampliar las funciones de las entidades locales, atribuyendo a provincias y municipios el ejercicio de algunas competencias ejercidas por el Estado, especialmente en materia de agricultura, de transportes y de sanidad. Entre las administraciones autónomas pueden recordarse la «Azienda delle Foreste Demaniali», la «Azienda delle Strade Statali», la «Azienda dei Monopoli di Stato», la «Azienda delle Ferrovie dello Stato»; y su número tiende a incrementarse.

Existe, finalmente, un tercer tipo de descentralización en grado que todavía quiere indicar la distribución del poder dentro de la organización del Estado, distribución tanto en el sentido *estructural* (diferenciación de los mandos jurídicos, incluso normativos, en contraste con la uniformidad que se encuentra en los sistemas centralizados), como en el sentido *funcional* (diferenciación de las funciones administrativas y respeto del principio de efectividad en su ejercicio).

En sustancia, en un sistema «institucionalmente descentraliza-

do», en lugar del centro único propulsor y realizador de toda actividad político-social se encuentra la espontaneidad de iniciativa, de acción y de responsabilidad de todas las articulaciones de intereses relevantes en la organización. A este tipo de descentralización se refiere la constitución italiana al trazar la condición institucional de las regiones, de las provincias y de los municipios.

### 3. Las entidades locales territoriales en la realidad del Estado

Sabido es que el sistema administrativo italiano se caracterizó en el momento de la unificación nacional (1861), por la imitación del sistema francés y en parte belga, del que derivó también una forma de organización de tipo centralizado.

Desde un punto de vista histórico hay que reconocer que la centralización constituyó la componente lógica, y tal vez necesaria, de una estructura de poder correspondiente a las exigencias de la «unificación» del Estado brotada del resurgimiento italiano, así como a la necesidad de paliar los desequilibrios económicos de las diversas zonas del territorio nacional y de remediar la escasez de medios disponibles para las necesidades de la comunidad.

Mas la excesiva centralización que se dió al Estado debía contrastar fatalmente con el desarrollo de la conciencia política, que consideraba la libertad no sólo como dignidad de vida, de acción y de pensamiento, sino también como vivificación de las instituciones jurídicas y sociales mediante las cuales aquélla se difunde en la comunidad. De manera que, inmediatamente después de la unificación del Estado se manifestaron corrientes de pensamiento y tendencias evolutivas, orientadas a replantear el tema de la autonomía local como expresión viva y flexible de intereses y de poderes territorialmente localizados.

En la compleja problemática así abierta en torno a las relaciones entre el Estado y los grupos locales menores y a la definición de las tareas que el Estado debía reservarse para sí y a la manera de cumplirlas, las soluciones que poco a poco se fueron arbitrando no fueron ciertamente las más satisfactorias y racionales. Las soluciones legislativas inspiradas en criterios y finalidades diversas, según la tendencia política dominante en la época en que fueron adoptadas, han prolongado, en definitiva, hasta nuestros días una situación complicada e incómoda, tanto para el Estado que la ha determinado como para las entidades menores que la han padecido.

En antítesis a tal situación, el ordenamiento republicano se caracteriza por su estructura orgánica y pluralística de la que las autonomías locales son elementos fundamentales.

El pluralismo jurídico, inserto en la base de la nueva constitución, postula el reconocimiento de la legítima existencia de centros de poder dispersos por el territorio, con la capacidad y la responsabilidad de satisfacer los intereses propios de sus respectivos ámbitos. El supuesto previo en que se basa esta articulación es la *diversa dimensión de los intereses públicos*, de cuya satisfacción están encargados, a distintos niveles, los poderes públicos. Esto es, se considera que en un sistema orgánico en el que se dé una conexión íntima y una justa proporción entre las partes y el todo, la funcionalidad de la vida asociada debe corresponder—como principio y como práctica—a una repartición de los poderes públicos entre los centros de la vida social, de manera que, tanto más adecuada resultará la consideración y la satisfacción de los intereses y de las necesidades colectivas, cuanto más orgánica y racional sea la diferenciación de poderes y de atribuciones entre los agrupamientos de aquellos intereses y de aquellas necesidades.

#### 4. Concepto y criterios de distribución de las funciones públicas

Cualquiera que sea la complejidad que presenten la realidad y la acción de las entidades públicas es posible perfilar la noción de función pública y precisar los criterios que deben presidir la distribución de las diversas funciones.

En su acepción más común, con el concepto de «función pública» se significa la realización de actos jurídicos encaminados a velar por los intereses públicos, o sea, los de la colectividad.

Cuando el ordenamiento jurídico define una función pública, atribuye también a un sujeto la capacidad y potestad jurídica de realizar la función, es decir de transformar el poder abstracto en actos positivos idóneos para lograr la satisfacción de los intereses de la comunidad. Puede suceder, sin embargo, que varios sujetos públicos participen de la misma función, ya sea en momentos sucesivos y mutuamente ligados de la transformación del poder (procedimiento), ya sea en actos parciales y heterónomos en los que el poder se encuentra fragmentado.

Esto explica por qué la ciencia de la Administración ha resaltado siempre la exigencia fundamental de que el ordenamiento, con-

siderado como conjunto de funciones, refleje un reparto preciso de éstas, de modo que los sujetos públicos singulares tengan cada uno una función propia, y viceversa, que cada función sea asignada a un centro operativo.

Considerando el problema en relación a las entidades públicas territoriales (Estado, regiones, provincias y municipios), el criterio distributivo de las respectivas funciones sólo puede basarse en la distinta dimensión de los intereses públicos, porque los intereses de la colectividad tienen relevancia en el ámbito espacial de las diversas circunscripciones territoriales.

Así, pues, puede considerarse que una función tiene carácter *estatal* cuando está orientada a satisfacer un interés inmediatamente referible a toda la nación, o por su *generalidad* (el cuidado de las relaciones internacionales, la defensa nacional), o por su *indivisibilidad* (la justicia, el orden y la seguridad pública, la disciplina de las relaciones de derecho privado, la protección social), o por su continuidad, que impone exigencias específicas de desarrollo coordinado (la instrucción pública, las reformas económico-sociales, los medios de comunicación y las obras públicas de interés nacional, el crédito y el ahorro, etc.).

Tienen, en cambio, carácter *local* las funciones que adquieren una consistencia propia en relación con aquel territorio cuyas exigencias sociales expresan de modo particular. Pueden asimismo distinguirse funciones municipales, provinciales o regionales, según la mayor o menor amplitud del ámbito de relevancia de intereses públicos concretos; *pero teniendo en cuenta también la tendencia expansiva de la dinámica social, en virtud de la cual los organismos menores pueden encontrar, en los mayores, motivos de efectivas interdependencia económico-social, reconociéndose parte de ellos*. El hecho de que la Constitución haya reconocido además de las dos entidades locales ya existentes en el ordenamiento anterior—las provincias y los municipios—una nueva entidad, la región, significa que ésta tiene en Italia no sólo una validez geográfica e histórica, sino también, y sobre todo, una característica homogeneidad económico-social.

##### 5. Condición jurídica de las regiones, de las provincias y de los municipios

La condición jurídica de las regiones, de las provincias y de los municipios está directamente determinada por la constitución italiana.

El artículo 115 define las regiones como «entidades autónomas con poderes y funciones propios según los principios fijados en la Constitución»; el artículo 128 define las provincias y los municipios como «entidades autónomas en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República, las cuales determinan sus funciones». Los elementos que caracterizan la condición jurídica de dichas entidades son, pues, la «autonomía» y las «funciones».

El término «autonomía» se usa en la terminología moderna para designar la potestad que reconoce o atribuye el ordenamiento a otros sujetos para crear, dentro de los límites fijados por la Constitución y por la ley, las normas instrumentales y materiales necesarias para el cuidado de los intereses que incumben a esos sujetos y cuya satisfacción está confiada a su iniciativa.

En el concepto de autonomía aparece comprendido, por tanto, un poder de auto-organización, un poder de autonormación y un poder para establecer una orientación administrativa propia. En todo caso, el concepto de autonomía implica por sí mismo la idea de «límite», pues de lo contrario no se distinguiría de la «soberanía». Y, en concreto, los actos normativos y administrativos, por los que se expresa la autonomía, encuentran límites de materia y vínculos de contenido impuestos por el ordenamiento.

Estos límites y vínculos perfilan categorías diversas una de otra, resultando entonces los distintos grados de autonomía y su potencial de expansión. Así, es indudablemente más amplia la autonomía de las regiones que la de las provincias y municipios, al haber reconocido la Constitución a las regiones la potestad de dictar una propia disciplina jurídica en determinados sectores de la vida social, con exclusión o en concurrencia con la regulación de origen estatal.

Del otro elemento caracterizador, el de las «funciones», se ha expuesto ya el concepto y el criterio de su distribución. Sólo nos queda añadir aquí que son las funciones las que han dan contenido real a la autonomía y las que dan sustancia a su potencialidad. Sin funciones, la autonomía quedaría condenada a seguir siendo un mero poder abstracto o una pura ficción verbal.

## 6. Las funciones de las regiones

Le reforma verificada en el Ordenamiento jurídico italiano por la Constitución republicana ha pretendido introducir, con la institución de las regiones, una reforma fundamental de estructura en el preexistente sistema. La satisfacción de los intereses públicos, por la que ya vela de una manera centralizada el poder legislativo es-

tatal, se reparte, en base a un criterio distributivo que, como ya hemos tenido ocasión de decir, tiene presente la relevancia general o local de tales intereses entre el Estado y las regiones.

El reparto de las competencias legislativas se realiza según el método de la enumeración taxativa de las materias atribuidas a las regiones. Esas materias son enumeradas en el artículo 117 de la Constitución y se refieren a figuras jurídicas (expropiación por utilidad pública, interés social) o económicas (ferias y mercados) o concernientes a actividades económicas determinadas (agricultura, industria, comercio, turismo, caza, pesca), o actividades sociales (urbanística, beneficencia, trabajo, previsión), o se refieren a la regulación de determinados bienes públicos (carreteras, acueductos, minas, etc.).

Por la misma Constitución se prevén cinco regiones con estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta, Friuli-Venecia Giulia) que tienen formas y condiciones de autonomía todavía más acentuadas con competencia específicas previstas en los estatutos especiales adoptados por leyes de carácter constitucional.

Los *límites generales de legitimidad* comunes a todas las competencias normativas regionales son los que derivan de los principios del ordenamiento jurídico, de las normas constitucionales, de las leyes estatales relativas a las grandes reformas económicas y sociales, de los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Pero para algunas competencias legislativas subsisten también límites *especiales* de legitimidad, en el sentido de que las regiones están obligadas a observar los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado. Estos últimos límites son evidentemente más específicos en cuanto se permite a las regiones dictar normas que desarrollen los principios fundamentales fijados por leyes estatales, las cuales, en atención a esta característica, suelen denominarse «leyes-cuadro».

Otro límite de carácter general, pero de *fondo*, es el constituido por el respeto a los intereses nacionales; comprende todos los casos en que las leyes regionales, aun manteniéndose dentro de los límites de legitimidad, pueden ocasionar perjuicio a los intereses del Estado o de otras regiones.

El juicio sobre la legitimidad de las leyes regionales compete al Tribunal Constitucional; el juicio, en cambio, sobre su oposición a los intereses nacionales compete al Parlamento, tratándose en este caso de un control propiamente político, dada la particular naturaleza de los valores tutelados.

En líneas generales, la región tiene competencia administrativa sobre las mismas materias en que tiene competencia normativa. Sin embargo, para el ejercicio de las materias administrativas, las regiones deberán normalmente valerse de la delegación de dichas funciones en las provincias, en los municipios o en otras entidades locales. Este principio directivo previsto en la Constitución y en los estatutos especiales quiere no sólo evitar la formación de una gran burocracia regional, como surgiría si la región debiera ocuparse directamente del conjunto de sus tareas administrativas, sino también aproximar la acción administrativa a los ciudadanos.

El control de legitimidad de los actos administrativos regionales compete generalmente al Tribunal de Cuentas; esto es, al mismo órgano que ejerce el control de legitimidad sobre los actos administrativos del Estado. En algunos casos expresamente previstos por la ley se admite también un control de fondo, ejercitado por otros órganos del Estado (sobre este punto véase especialmente el número 8).

## **7. Las funciones de las provincias y de los municipios**

Las funciones de las provincias y de los municipios están aún reguladas, en su mayor parte, por el texto único del 3 de marzo de 1934. En la situación actual las competencias provinciales abarcan los sectores de la asistencia y beneficencia, de la higiene y la sanidad, de las obras públicas y de la formación profesional. Se trata, sin embargo, en gran parte de intervenciones parciales y de orden prevalentemente técnico. Otras veces, las provincias se limitan a prestar ayudas a otras entidades.

Algo parecido podría decirse sobre las funciones de los municipios. En efecto, si se prescinde de los pocos reglamentos de autonomía reservados a la competencia municipal (como los de policía urbana, de la construcción y de la higiene) que concretan verdaderas y propias funciones en el sentido de una actividad con potestades jurídicas, así como de algunos servicios públicos esenciales, muchas competencias de los municipios corresponden, por el momento, al concepto de «coparticipación», en concurrencia con el Estado y otras entidades.

En el vasto campo de las obras públicas la actividad municipal es, en parte, directa y, en parte, indirecta. Los municipios deben ocuparse directamente de las obras que conciernen al abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, los cementerios, la construcción y conservación de las calles y plazas, de los jardines, etc. De otras cla-

ses de obras públicas los municipios sólo se ocupan indirectamente, contribuyendo al gasto necesario para su construcción y conservación: así, por ejemplo, sucede con algunas obras hidráulicas y marítimas. A veces, en fin, el municipio está obligado a procurar los medios para la ejecución de obras o para la prestación de servicios cuya gestión pertenece al Estado: así, por ejemplo, gravan al municipio los gastos de construcción, conservación y arrendamiento de los edificios para escuelas primarias, para las escuelas de adiestramiento en el trabajo, para escuelas normales, para escuelas industriales, comerciales y técnicas, así como los gastos para remunerar al personal de secretaría y para los servicios de las escuelas primarias y las de adiestramiento en el trabajo.

Hay que añadir, por otra parte, que el Estado coopera a los gastos mencionados, más o menos ampliamente según las condiciones económicas y sociales del municipio.

También en materia de asistencia y beneficencia la actividad del municipio se despliega, en parte, directamente y, en parte, indirectamente. Es directa la asistencia médico-quirúrgica y obstétrica y la distribución gratuita de medicamentos a los pobres; es indirecta la que origina obligaciones y gastos varios, como el reembolso de los gastos de hospital de los enfermos pobres que tienen en el municipio domicilio de socorro y las contribuciones a los gastos de asistencia a los imposibilitados para el trabajo y a los niños ilegítimos abandonados.

Hay, finalmente, otros servicios públicos esenciales para la comunidad, y por lo mismo de interés estatal, atendidos por el municipio, como el padrón, el registro civil, el mantenimiento de las listas electorales, el despacho del juez de paz, etc.

## 8. Garantías instrumentales de la autonomía local

La Constitución de la República ha introducido dos garantías instrumentales de la autonomía local, por lo que atañe al ejercicio del *control de fondo* sobre los actos administrativos de las entidades locales (artículos 125 y 130) y a la *suficiencia financiera* de las mismas (art. 119).

El control de fondo de los actos administrativos de las regiones (art. 125), de las provincias y de los municipios (art. 130) ya no se ejerce en la forma tradicional de «aprobación del acto», sino que se ha reducido a una simple petición de que los órganos deliberantes

reexaminen el acuerdo adoptado. El control tradicional en forma de aprobación, como elemento integrante de la eficacia del acto en base a la valoración de conveniencia y oportunidad emitida por el sujeto estatal controlante, se ha considerado gravemente lesivo de la autonomía de las entidades locales. La invitación a la reconsideración, con la posibilidad de que el órgano deliberante confirme el propio acuerdo, respeta, en cambio, la autonomía de la voluntad de la entidad y su responsabilidad.

Por lo que toca a la suficiencia financiera, resulta claro que en un sistema de autonomías locales efectivamente operantes la garantía de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de las funciones constituye un punto fundamental.

Sin embargo, esta cuestión afecta al problema más amplio de las relaciones entre hacienda estatal y haciendas locales, debiendo asegurarse la unidad necesaria del instrumento financiero, sin lesionar las exigencias autónomas locales.

Ya en la concepción clásica de la Hacienda se advertía con claridad problema tan importante, y se resolvía esencialmente a través de la «coordinación» financiera, por la consideración obvia de que los sujetos incididos por los tributos locales no son distintos de los que soportan la carga de los tributos del Estado.

El mismo criterio se ha adoptado por la Constitución italiana, la cual, en el artículo 119, encarga a las leyes de la República que coordinen la hacienda del Estado con la de las regiones, provincias y municipios.

En el momento, dicha coordinación se ha regulado sólo respecto a las regiones con estatuto especial.

### **9. Ordenación financiera de las regiones con estatuto especial**

Para hacer frente al conjunto de sus funciones, las regiones con estatuto especial están dotadas de medios financieros adecuados, según una ordenación que ofrece particularidades de región a región, pero que en líneas generales puede resumirse así:

*Región siciliana.*—A las propias necesidades financieras, la región subviene con rentas patrimoniales, con tributos propios y con el importe de todos los tributos estatales recaudados en la región, a excepción de los impuestos sobre la producción e ingresos de los monopolios, de la lotería y de los tabacos. Además está prevista la concesión de una contribución anual de solidaridad nacional para

compensar el menor nivel de las rentas de trabajo en la isla en comparación con la media nacional.

*Cerdeña.*—Los ingresos se componen de rentas patrimoniales, de tributos propios y de cuotas fijas o variables de tributos estatales. Están previstas especiales aportaciones del Estado para la realización de planes de obras públicas o de transformación de terrenos.

*Trentino-Alto Adigio.*—Su sistema financiero se basa en rentas patrimoniales, en tributos regionales, en cuotas fijas o variables de determinados tributos del erario, y en un porcentaje fijo sobre los cánones de las concesiones con fines hidroeléctricos.

Mención especial merecen las provincias de Trento y Bolzano, pertenecientes a la región del Trentino-Alto Adigio, a las que el estatuto de la región confiere autonomía legislativa con las correspondientes potestades legislativas. A las dos provincias se concede un porcentaje fijo del impuesto sobre la riqueza mobiliaria y de los impuestos sobre terrenos y sobre las rentas agrarias recaudados en su territorio. Por su parte, la región Trentino-Alto Adigio asigna anualmente una cuota de sus propios ingresos tributarios a las provincias.

*Valle de Aosta.*—Las necesidades de la región se aseguran mediante rentas patrimoniales, mediante tributos regionales, mediante una cuota de tributos del erario y mediante un porcentaje sobre los cánones de las concesiones hidroeléctricas, así como mediante ayudas estatales para hacer frente a determinados fines que no entran en las funciones normales de la región.

*Friuli-Venecia Giulia.*—El sistema financiero está basado en rentas patrimoniales, en tributos regionales y cuotas fijas sobre determinados tributos del Estado, así como en aportaciones estatales para la ejecución de programas concretos de desarrollo.

Es necesario precisar que ninguna de las Administraciones regionales ha establecido hasta ahora impuestos propios. Aquéllas tienen además potestad de contraer empréstitos.

La ordenación financiera de las regiones enumeradas ha asegurado la plena cobertura de los gastos ordinarios incrementados por las cuotas de amortización de empréstitos en extinción.

## 10. Ordenación financiera de las provincias y de los municipios

Las fuentes que surten de medios financieros a las provincias para atender a las tareas de su competencia consisten, principalmente, en tributos provinciales (38,73 por 100), en participaciones en impues-

tos del erario (28,17 por 100), en aportaciones y pagos del Estado (26,55 por 100), y, en cuantía mínima, en el patrimonio (2,88 por 100) y en otros ingresos extrapresupuestarios (3,67 por 100).

Los municipios obtienen los medios financieros necesarios para la consecución de los fines que la ley les encomienda, no sólo de la gestión de los bienes patrimoniales y de la participación en tributos del erario, sino, sobre todo, mediante el ejercicio de su potestad tributaria.

En forma de porcentaje, los ingresos patrimoniales y las utilidades de las empresas municipalizadas representan, según los datos del ejercicio de 1963, el 5,47 por 100 de los ingresos efectivos, mientras que los tributos municipales y las participaciones en tributos del erario constituyen, respectivamente, el 54,26 por 100 y el 12,51 por 100. El 27,76 por 100 restante está constituido por otros ingresos tributarios.

La hacienda municipal y provincial se ha ido haciendo cada vez más pesada en los últimos tiempos, por cuanto que provincias y municipios, para corresponder a las exigencias de asegurar adecuadas condiciones de vida y de desarrollo a las colectividades locales, se han encontrado embarcadas en una vasta obra de reorganización de los servicios públicos y de reconstrucción y modernización de sus estructuras.

Tal obra—que en distinto grado ha interesado a todas las entidades locales—ha acentuado fuertemente el desequilibrio en la dinámica de ingresos y gastos, dilatando en el plano patrimonial el montante de las deudas y agravando en el plano financiero el desequilibrio entre ingresos y gastos ordinarios, como consecuencia de un ritmo de crecimiento más veloz del primero que del segundo.

Algunas cifras pueden dar una indicación suficiente de la situación descrita: en 1963 se ha autorizado unos 370 mil millones de liras para enjugar los desajustes económicos; en 1964, el gasto ha sido levemente superior, en torno a los 400 mil millones, no obstante coincidir con una política más rigurosa de contención del gasto público; en 1965 se llegará a los 450 mil millones de liras; la situación deudora conjunta de provincias y municipios asciende, el 1 de enero de 1965, a unos 4.400.000.000.000 de liras.

## 11. Perspectivas de solución de los problemas

El principio de la ordenación pluralista, es decir de la ordenación articulada en muchos centros de vida social y de acción pú-

blica, se plasma positivamente, como se ha dicho, en la presencia de las regiones, de las provincias y de los municipios, como centros de intereses localizados y de correlativos poderes públicos, en el ámbito de la comunidad nacional. Esta estructura flexible y dinámica, elevada por la Constitución a sistema fundamental de la organización del Estado, quiere traducir en un plano concreto la variedad de la vida local, diferenciándola en términos de capacidad operativa.

Sin embargo, la realización de una reforma tan vasta comporta dificultades de diverso orden para fijar en fórmulas vegetativas exigencias en extremo complejas, para descentralizar poderes normativos y administrativos, para proporcionar medios a la difusión de tareas y funciones.

Todo ello supone tiempo y pide valoraciones razonadas, con vistas a un planteamiento que corresponda a las necesidades funcionales de una sociedad moderna y ordenada. Hay que añadir además que la ampliación de la responsabilidad de los poderes locales también está completada en las perspectivas del plan de desarrollo económico nacional cuya realización se iniciará, según los propósitos del Gobierno, en el presente año.

Aspecto este último que podría aumentar las dificultades: porque, si de un lado, el carácter pluralístico de la organización comunitaria postula una limitación de las tareas estatales, del otro lado la intervención pública necesaria para remover persistentes desequilibrios e insuficiencias exige la actuación unitaria del poder central, que evite descompensaciones y retrasos.

Se trata, pues, de coordinar y armonizar en tiempos y formas la obra compleja de evolución del ordenamiento, a fin de fijar en términos jurídicos concretos, pero histórica y políticamente válidos, los puntos de contacto de las antedichas exigencias.

En el cuadro hasta aquí trazado, y a pesar de las dificultades señaladas, Italia ha recorrido parte de un largo camino hacia los objetivos propuestos por la Constitución de la República.

Por lo que toca a las entidades territoriales, se han instituido las cinco regiones con estatuto especial: Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta, Friuli-Venecia Giulia. De ellas, las cuatro primeras funcionan desde 1948, mientras que la de Friuli-Venecia Giulia se ha constituido en 1964.

La ordenación regional será complementada con la institución de otras cinco regiones, que se denominan de «estatuto ordinario» precisamente porque las formas de autonomía que las caracteriza son directamente fijadas por la Constitución y son iguales para

todas. Las correspondientes leyes de organización se encuentran actualmente sometidas al examen del Parlamento; y el programa del Gobierno prevé su promulgación dentro de la presente legislatura, a fin de que las nuevas regiones puedan comenzar a funcionar en 1968.

En todas las regiones se han constituido comisiones especiales de estudio para la programación.

Las provincias y los municipios esperan una nueva y orgánica reglamentación, que tenga en cuenta los principios autonomistas establecidos por la Constitución y que determine plenamente las funciones encomendadas a la responsabilidad de dichos entes. Se trata de hacer sitio a una precisión legislativa, que presenta conexiones obvias con la realización integral de la ordenación regional y con la programación económica.

En relación a la organización definitiva de los poderes públicos en los distintos niveles territoriales, hay que recordar aquí que a la afirmación de los principios de autonomía local y de descentralización, la misma Constitución hace preceder, para calificar el sistema político-normativo de toda la organización estatal, la solemne proclamación de la unidad y de la indivisibilidad de la República (art. 5 de la Constitución). Esto significa que los principios de autonomía y de descentralización deben encuadrarse en el ámbito más vasto de los intereses nacionales, y por lo mismo a la pluralidad de tareas provenientes de la territorialidad y a la natural expansión de las autonomías locales deben corresponder la armonía de los fines públicos, la coordinación de las funciones en los diferentes niveles, la eficacia de los controles, la certeza de las responsabilidades.

Por lo que respecta a la garantía de los medios financieros necesarios a las entidades territoriales menores para cumplir sus obligaciones normales, es menester preverla aun para las regiones de estatuto ordinario, para las provincias y para los municipios. La solución de un problema tan vasto e importante no es susceptible de remedios milagrosos. Es preciso acometer gradualmente la reordenación de todo el sistema tributario; lograr una participación más justa de los municipios y de las provincias en las recaudaciones de los tributos del erario, según parámetros múltiples que tengan también en cuenta la diversa potencia económica y financiera de los mismos entes; emprender una racional distribución de las funciones entre el Estado, las regiones, las provincias y los municipios, a fin de evitar la intervención de varias entidades para la prestación del mismo servicio.

La complejidad del problema financiero y la fenomenología que lo caracteriza se consideran—en el plano de la política económica general—bajo múltiples aspectos; aquellos, en especial, concernientes al volumen, a la dinámica y a la distribución territorial de los ingresos y de los gastos; a la distribución sectorial de los gastos; a la inversión de la relación entre ingresos de hacienda ordinaria y de hacienda extraordinaria. Todo ello para asegurar un desarrollo equilibrado de todas las entidades locales, desarrollo que tenga en cuenta la necesidad de expansión de la renta en las áreas económicamente deprimidas, de la potenciación de la política de inversiones, de la rentabilidad de los tributos y de la adecuación de las participaciones en impuestos y de las ayudas estatales.

Sobre el cuadro anteriormente delineado hay además que constatar que en casi todos los países de Europa y de otros continentes las dificultades y los problemas relacionados con la hacienda de las entidades territoriales menores tienden a plantearse.

Se pueden percibir notables puntos de contacto en casi todos los países, por ejemplo, en la amplitud que va tomando la parte de los ingresos locales constituida por subvenciones del Estado, así como en la tendencia casi general de los entes locales a endeudarse en medida importante, de forma que la deuda pública local—que antaño tenía un volumen casi despreciable—se está equiparando en todas partes a la deuda estatal con una cifra de análoga magnitud.

Hay motivos distintos en cada país, pero también hay motivos comunes a todos los países. Creo que entre estos últimos figuran, de una parte, el progreso tecnológico que ha contribuido a plantear problemas cuya solución sobrepasa las posibilidades locales y, de otra parte, las dificultades para adecuar el cumplimiento de las obligaciones públicas a aquellas exigencias dimensionales que deberían constituir la base fundamental de un orden funcional correcto.

En todo caso, en espera de la reforma del Ordenamiento tributario general del Estado, se han arbitrado medidas de emergencia para mejorar la situación de los ingresos y de las inversiones de provincias y municipios.

## 12. Conclusiones

Cerrando esta rápida síntesis, conviene subrayar que el cuadro ofrecido por los instrumentos legislativos ya dispuestos, por aquellos en curso de examen y por los programas de Gobierno, parece con-

cretamente orientado a dar un contenido positivo a los principios proclamados por la Constitución.

Pluralismo jurídico, articulación dinámicamente activa en el plano normativo y administrativo, que consienta la interpretación más directa y flexible de las diferentes necesidades de la comunidad son —como se ha dicho— los principios característicos de la nueva ordenación republicana. De ella las autonomías locales están destinadas a devenir sustancia y a reforzarla en su organicidad, precisamente mediante la potenciación de los elementos esenciales; de la misma forma que en un organismo humano, en el que cada parte actúa en función del todo, y éste resulta más eficiente gracias a la vitalidad de las partes. No se trata, pues, de una configuración formal e inoperante, sino de un hecho nuevo coherente con la vida y el progreso.

Presionan, es cierto, en esta perspectiva intereses y situaciones encontrados; pero también es igualmente cierto que la solución se busca en su racionalización y armonización, que son al mismo tiempo de tipo político y jurídico.

Por lo cual, el problema consiste también en la instauración de nuevos y sólidos equilibrios en el organismo comunitario, en la medida en que los antiguos se van modificando por obra de una realidad en continua evolución. En este sentido y con este fin las instituciones autonomistas no pueden considerarse medidas aisladas de actuación mecánica de las normas constitucionales, sino que deben mirarse como factor que complementa el edificio de garantías que la carta ha querido construir: un edificio que se caracteriza también por la rigurosa legalidad, por la división de poderes, por la autonomía del ejecutivo central; un edificio en que todos igualmente concurren y cooperan al sano crecimiento de las instituciones públicas, a la certeza del sistema social, a la consolidación y difusión de la libertad y del bienestar.

#### NOTA BIBLIOGRAFICA

La literatura monográfica sobre los distintos problemas de las autonomías locales es vastísima. Aquí nos limitaremos a indicar las obras de carácter general:

MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova, 1962; VI ed.

ESPOSITO: *Autonomie locali e decentramento*, en «Saggi sulla Costituzione». Padova, 1954.

GIANNINI: *Corso di diritto amministrativo. Teoria dell'organizzazione*. Milano, 1965.

### Sobre la ordenación regional:

GIOVENCO: *L'ordinamento regionale*. Roma, 1961.

PALADIN: *La potestà legislativa regionale*. Padova, 1958.

MIELE: *La Regione nella Costituzione italiana*. Firenze, 1949.

VIRGA: *La Regione*. Milano, 1949.

Sobre el mismo tema existe también literatura extranjera de carácter general, como:

BADIA FERRANDO: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana*. Madrid, 1962.

PALAZZOLI: *Les Régions italiennes*. París, 1965.

Siempre sobre los problemas regionales, es muy importante la investigación histórico-sociológica de GIANNINI: *Le Regioni: retrificazioni e prospettive*, en «Nord e Sud», junio-julio, 1963. Para amplias noticias sobre el pensamiento y orientaciones políticas sobre el mismo asunto, cfr. TROCCOLI: *Il problema della Regione in Italia*. Firenze, 1964.

### Sobre la ordenación provincial:

SOLMI: *La Provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*. Padova, 1961.

Para informaciones comparativas pueden también consultarse las actas del «Simposio europeo sobre las estructuras administrativas de los entes locales intermedios» (Milán, noviembre, 1959).

### Sobre la ordenación municipal:

GIOVENCO: *L'ordinamento comunale*. Milano, 1964; IV ed.

Para la parte histórica: CASSANDRO: *Voz Comune*, en el «Nuovissimo Digesto Italiano»; para el desarrollo de la legislación municipal y provincial en los cien años de vida unitaria del Estado italiano, la obra más completa podrá hallarse en las actas del «Congreso conmemorativo de las leyes administrativas de unificación», celebrado en Florencia en octubre de 1965, actualmente en curso de publicación por Editore Neri Pozza, Vicenza.

### Para los problemas financieros:

BUSCEMA: *La finanza regionali*. Empoli, 1957.

SCIPIONE: *La finanza locale nella politica di sviluppo*. Svimenz, Roma, 1962.

STEVE: *La riforma dei tributi locali*. Milano, 1964.

PIANESE: *Situazione sulla finanza locale e sulle cause*, in «Civitas», enero-febrero, 1966.

Sobre las relaciones entre programación económica nacional y entidades territoriales menores, cfr. GIOVENCO: *Appunti giuridici sulla programmazione economica*. Roma, 1963.