

## **CIEN AÑOS DE REGIONALISMO Y DIEZ DE REGIONES \***

Por MARCO CAMMELLI

1. Sería ciertamente interesante trazar la historia de estos diez años de regiones, condensando los principales elementos en torno a unas cuantas directrices unificadoras, aunque no deja de ser embarazosa tal elección. Este período ha marcado la participación entre el Estado y las regiones con contrapuestos ámbitos de intervención. Al primero, el gobierno de la economía y del ciudadano consumidor; para las regiones, el cumplimiento de los servicios y del ciudadano, que los utiliza.

Quien está habituado a pensar «en grande» recuerda haber asistido en estos años a un amplio proceso de descentralización institucional y de concentración política, que en nuestros días se ha desarrollado sobre la falsilla del habitual cheque entre la democratización del aparato del (Estado) y de la sociedad y las resistencias de tipo sectorial y central. Quien modestamente se conforma con este tipo de crónica asume su propio cometido, reclamando, exigiendo las opiniones que inicialmente se defendieron «por parte de las regiones», añadiendo

---

\* En *Il Mulino*, núm. 2, Bologna, 1980.

aquellas frecuentemente contrarias que han intentado conjugar la gobernabilidad con el orden central.

Desafortunadamente, las cosas son bastante más contradictorias y es necesario respetar su complejidad.

En primer lugar, los presupuestos se efectúan sobre la base de prevenciones, y que éstas son, en nuestro caso, expectativas, que acompañan al final de los años sesenta las actuaciones de las regiones. Si tenemos en cuenta que, frente a diez años de regiones está un siglo de regionalismo, es, quizás, sobre este último donde se debería trazar un presupuesto consuntivo.

Existe, pues, una historia del gobierno local para recordar en el decenio examinado y sobre la naturaleza y fundamentos de las expectativas, que lo han acompañado. Sobre esto deberíamos reflexionar.

Los elementos contradictorios surgen, en efecto, del interior mismo de las motivaciones que han acompañado a las regiones: el evidente ocaso de la fórmula política; el descubrimiento de la articulación regional para toda política de programación (cuyos primeros frutos fueron los Comités regionales para la programación económica); la percepción de que la reforma de la Administración estatal no es posible operando exclusivamente desde el poder central; las exigencias de una parte del mundo empresarial («Documento Pirelli»), serían hechos por sí suficientes para trazar un cuadro bastante heterogéneo.

Cuando a esto se le añade la importancia estratégica, exigida por la larga marcha hacia el centro, de un lado la plena legalización del Partido Comunista italiano y en el extremo opuesto la elección (aunque maliciosa) para abrir un camino, con el fin de descargar sobre la periferia las tensiones, que habían llegado a ser insoportables para la Administración central, esto se complementará con un ulterior paso para la reconstrucción admisible de lo que se estaba madurando «primeramente» para las regiones. La imagen ofrecida por la Constitución veintidós años antes y los nuevos motivos introducidos a raíz del otoño caliente de 1968 pueden completar esta sumaria revocación.

Llegamos así a la historia de estos diez años. No creo útil seguir la evolución de las dos legislaturas. Realmente, la experiencia regional tiene tres fases distintas: la constituyente, con la elaboración de los Estatutos y con la transferencia de funciones, personal y departamentos del Estado a las regiones. La regional en sentido estricto, que comprende desde 1973 a 1976. La tercera etapa, que llega hasta nuestros días, en la que aparecen entes de nueva creación y que emergen de cuestiones nacionales, o de la vertiente local (municipios y provincias). Examinémoslo más atentamente.

La primera fase, como veremos, fue considerada justamente determinante y constituyente respecto al futuro de las regiones y viene normalmente configurada, casi dividida en dos sectores independientes: el nivel regional, empeñado en elaborar los Estatutos, y el central, preocupado por los decretos de transferencia.

Ciertamente, cada uno de ellos se mueve independientemente del otro, y otro tanto es conocida la desorganización, la imperfección y la falta de toda visión general (por alternativa o centralista que fuese), había pesado sobre el empuje del ordenamiento regional. La primera transferencia no había tenido todavía lugar y ya nacía la exigencia de una segunda.

Creo todavía que, a pesar de todo, la partida mayor ha sido jugada y perdida por las regiones sobre el frente de los Estatutos. Naturalmente, no me refiero a la naturaleza jurídica de tal acto normativo, que fue afrontado y resuelto quizás de modo correcto, aunque también limitado. Me refiero a las vicisitudes de los Estatutos y de los decretos en su conjunto y, por ello, me parece que esta fase haya concluido con algunos puntos básicos, sobre los que vamos a llamar la atención:

- El nivel regional no es aceptado por el sistema como sede de legislación sustancial y autónoma. Los procedimientos de aprobación de los Estatutos, la forzada expulsión de algunos preceptos de estar en contraste, no con la Constitución, sino con algunas leyes del Estado, la ubicación de los Estatutos al margen del sistema de fuentes, que concurren a definir, a partir del acto fundamental, el *status* de la legislación regional sucesiva.
- El esfuerzo de pensar y construir en general y por líneas horizontales (Estatutos) sirve de ruptura frente a una lógica sectorial y vertical (decretos y poderes transferidos por éstos).
- En la (Administración) central, no sólo existe una fórmula de gobierno hostil a la nueva criatura institucional (del Ejecutivo formaban parte los liberales, protagonistas de un duro obstruccionismo en contra de la ley electoral regional, aprobada en 1968). Existe frecuentemente un vacío y, con ello, las graves alteraciones que esto comporta.

La definición concreta de los poderes se hará en efecto por dos inesperados protagonistas: la burocracia central, que sabiamente realizará un trabajo de recorte de funciones regionales, y la Corte Constitucional, que, rechazando por un conjunto de sentencias los recursos regionales en 1972, coloca el cierre a una operación, cuyas salidas eran bien diferentes de los límites de la legitimidad constitucional.

Con el alejamiento por el tiempo transcurrido, aparece claro que en el espacio de pocos meses, de mayo de 1971 (aprobación de los Estatutos) a enero de 1972 (emanación de los decretos), no se asiste a la conclusión de dos historias paralelas y recíprocamente autónomas.

Al contrario, se propone e inmediatamente se descarta la relación directa entre asambleas representativas (Consejo Regional-Parlamento) y entre los correspondientes niveles políticos.

A las regiones se le indican otros interlocutores y, desde este momento, como demuestran con claridad las vicisitudes de la Comisión

Interparlamentaria para las cuestiones regionales, tal regla vendrá escrupulosamente respetada por los distintos protagonistas.

El segundo período (1973-1976) es ciertamente aquel que más intensamente ha caracterizado las iniciativas a nivel regional.

Sobre la vertiente externa, el rasgo dominante está constituido por la búsqueda de un entendimiento (a veces con facetas conflictuales y más frecuentemente a través de la negociación) con los poderes centrales. La lección del capítulo precedente, la necesidad de asegurar el desarrollo de las funciones transferidas, la gran incertidumbre del cuadro institucional, profundamente desorganizado respecto a las prescripciones constitucionales, son suficientes para pensar que la mayor parte de las regiones se encontraron con los principios de la legislación estatal, a las cuales tenían que prestar observancia, no en base a las nuevas reformas, sino por prescripciones de leyes antiguas. Todo esto concurrió hacia la plasmación de una nueva perspectiva.

Más polémica, sin embargo, es la iniciativa sobre la vertiente interna y local. Desde este punto de vista, las regiones se encuentran ante una vasta zona dejada descubierta en el plano institucional y por el vacío secular que separa la organización central de la realidad municipal. En plano sustancial existe una fractura creada por una realidad profundamente cambiada en todos los sectores y la falta de intervención de una legislación nacional de reforma.

Son, pues, estos terrenos sobre los que se orienta la iniciativa regional, sin encontrar en esta fase significativas resistencias.

Para el primer aspecto, se puede recordar la asunción de nuevas intervenciones (en el deporte, en la actividad cultural, en el comercio) a la aplicación de viejas iniciativas a nuevos sujetos (como la asistencia farmacéutica a ciertas categorías de trabajadores que estaban desprovistos de ella) o la adecuación de funciones a los que ya la tenían reconocida, como se había hecho con la higiene y los asilos.

En cuanto al segundo, no es difícil recordar la serie de medidas, basadas en anticipaciones regionales, prevalentemente orientadas a asentar a nivel local las bases (generalmente intermunicipales) idóneas para la tramitación de los servicios de sector o para la planificación territorial. Las vicisitudes de los consorcios sanitarios y de los distritos son demasiado conocidas para volver a insistir sobre ellas. Interesa sobre todo aclarar las líneas maestras que diferencian esencialmente esta fase.

La adecuación tiene en cuenta realmente el sistema de relaciones entre el Estado y las regiones: la aceptación de la conexión vertical y sectorial (asesores y Ministerio correspondiente). También la degradación de la potestad legislativa al rango de reglamento, compensado con una cierta potenciación de la esfera de intervención regional, aunque los límites originarios representan los aspectos importantes.

Bien diferente es lo referente a las relaciones regionales y entes locales. Aquí hay, ciertamente, avances regionales, pero se puede sostener que en este aspecto se ha llegado a una situación de equilibrio.

Propiamente en esta zona (o fase) se ponen en movimiento dinámicas que resultan prevalentes en tercera y última fase.

Las razones del brusco viraje («stop» a las anticipaciones regionales, relanzamiento de los temas de gobierno local y los de ámbito nacional de decisión), que en 1976 interrumpen el equilibrio ciertamente precario y que apenas se recuerda, son múltiples.

La explicación es bastante más simple por lo que se refiere a la reconstrucción de los sucesos. Hay que tener en cuenta el perfil subjetivo, o más sencillamente la intención y voluntad de los protagonistas. Sobre este punto han tenido lugar cambios de dirección importantes y no hay duda que el marcado avance de la izquierda en las elecciones administrativas de 1975, consolidada por el éxito de la consulta electoral de 1976, desplaza del centro, no sólo la atención, sino también el tratamiento de todo lo que pueda incidir sobre las cuestiones de fondo de lo que allí sucede. Que todo esto ha influido sobre la administración regional es claro y obvio.

Enfatizar sobre este aspecto sería, a mi parecer, extremadamente equivocado, porque impediría tomar actitudes dinámicas menos contingentes y más subterráneas que las que se han expuesto. Hay que tener en cuenta los motivos de fondo, es decir, los destinados a pesar bastante a la larga sobre el desarrollo de las cuestiones que estamos examinando. En particular, aparecen actualmente fuertes resistencias por parte de los municipios y las provincias a la estrategia de las «anticipaciones» regionales. Esto es debido, en parte, a errores reales (como haber dado por conseguido la disolución de las provincias, provocando una parálisis integral de estas Administraciones). Esto es una historia todavía por escribir. En cuanto al método (la llamada acción anticipatoria ha estado en los ámbitos locales, frecuentemente en contra de su voluntad), debido al municipalismo de este tipo de instituciones. En cuanto a los municipios (especialmente para aquellos de grandes dimensiones), la reforma debe hacerse, si se varía el centro de decisión. Objeción justa y clara, si no se preocupase de esconder que a nivel nacional, para poder contar con las antiguas alianzas, ya que el peso regional en este punto es casi inexorable, mientras es grande, por el contrario, las asociaciones de «categoría», en primer lugar la L-Anci.

- En cuanto a cada uno de los ámbitos de intervención, no hay sector de competencia regional que no esté bajo reforma nacional, para elaborarla, lanzarla o aplicarla. No hay disponible ningún espacio vacío. Ampliar la razón de intervención, ahora significa entrar en colisión directa con las instituciones o intereses existentes y relevantes, atrasados por la normativa, con cuota de financiación, cuya reivindicación puede ser ejercida por todos y sobre todo el territorio nacional.
- La estrategia de la anticipación provoca finalmente la explícita división en dos clases de regiones en Italia: desde el principio

había un grupo de regiones con estatuto especial al margen y cuando no extraño, y no sólo por meras razones institucionales, frente a las regiones con estatuto ordinario. Las iniciativas generales y de sector, que son recordadas, representan el producto de condiciones políticas, culturales y sociales relativamente favorables, que en buena parte en Italia faltan.

Insistir sobre estos itinerarios significaría, pues, profundizar las dramáticas diferencias, entre las que está la anticipación de la inercia central, y que es incapaz hasta de medir el propio atraso. El cuadro político de las regiones, a mi parecer, más contingente y con motivos de fondo, se entrelazan y convergen a la vez que maduran en 1976, y que sellan internamente la última fase. Veamos los trazos esenciales:

- Detención de las experimentaciones y de las anticipaciones regionales.
- Inversión en la marcha de la estrategia hasta entonces dominante: la reordenación del poder local. Mientras las regiones habían intentado asegurarse primariamente nuevos centros intermunicipales de gestión de los servicios o de programación y de planificación territorial, para proceder después a la descentralización de las funciones, la filosofía de la nueva orientación está fundamentalmente trastocada. Primeramente se transfieren las funciones a los municipios y después se provee a su recomposición. La disolución de los así llamados entes inútiles y la transferencia a los entes locales de cometidos limitados y, por otra parte, del personal y de las estructuras; la profunda revisión a que fue sometida la versión original del texto, que llegaría a ser posteriormente el Decreto 616 (donde las transferencias más consistentes vienen establecidas a favor de los municipios). En cuanto a las direcciones asumidas por la reforma de los sectores, basta pensar en la sanitaria, que representa la expresión más significativa.
- El pleno retorno a las sedes centrales de negociación y decisión. Es a este nivel efectivamente donde se ponderaron gran parte de las condiciones que permitieron a la Ley 382 para llegar a feliz término, ya sea sobre el plano político (la delegación fue la primera verificación del acuerdo estipulado entre partidos de la mayoría en el Gobierno), ya sea sobre la elaboración institucional (véanse los trabajos de la Comisión Giannini). Sería paradójico ciertamente sostener que todo esto ha tenido lugar sin la presión de las regiones. Debe reconocerse, pues, que los elementos determinantes han sido aquellos apenas recordados o tenidos en cuenta, y también que los municipios brillaron por su ausencia. Por otra parte, es siempre a nivel central donde acaban por testimoniarse las iniciativas de reforma sectorial o más

propiamente las que inciden sobre el ordenamiento institucional. Primeramente está la nueva Ley de la Administración Local, sobre la que se ha orientado la colaboración de todas las fuerzas políticas.

Como puede observarse, son muchos los motivos que se entretienen en este período y que convergen para dar una salida similar a la fase examinada. Pero es bueno, también en este caso, no perder de vista el significado más profundo.

Si el primero y segundo períodos de experiencia regional se cierran con un ajuste de la vertiente Estado-regiones, que da a estas últimas una articulación prevalente en la administración del primero. El último del decenio precisa que la intervención en sede local no pueda ser desarrollada de modo directo por las regiones, si no va filtrada a través de una intensa negociación con el poder central. De la primera fase de experiencia regional habría podido configurarse como un sistema de niveles, donde al más elevado se le reconocía la posibilidad de influir directamente y con intensidad en el sucesivo. De la última emerge un modelo triangular, donde las regiones y los entes locales se apoyan equidistantes sobre el mismo vértice, constituido por la estructura central.

No es posible, en el momento actual, decir si se trata de vicisitudes contingentes o si, por el contrario, las líneas (maestras) del sistema que han encontrado, después de un decenio de oscilaciones, su condición de equilibrio. Más útil, a mi parecer, es intentar reflejar sobre estos eventos, intentando relacionar su evolución con las promesas y las expectativas que han acompañado el nacimiento del ordenamiento regional. La relación con la sociedad civil y el sistema político, por un lado, y las relaciones con las sedes institucionales centrales y locales parecen ofrecer ámbitos útiles de profundización, que van unidos también los presupuestos que tienen en cuenta el ordenamiento organizativo y el gobierno de la región.

Como nuevo sujeto político, no se puede decir que nuestro sistema haya reservado a la dimensión regional, hasta hoy, un espacio significativo. Esta fragilidad, por otra parte susceptible de notables variaciones, según los distintos partidos, parece debida a que persisten las condiciones bastante concentradas del sistema político italiano en su conjunto y en el robustecimiento de los centros provinciales.

Era obvio, se entiende, que el peso de los comités regionales no podía ser improvisado. Una significativa confirmación, en este sentido, es la ofrecida a nivel regional por las federaciones unitarias y por varias confederaciones en el campo sindical.

Menos llamativo, por el contrario, es el relativo auge de las sedes nacionales, en concomitancia con los procesos primeramente recordados, y la reducida autonomía conferida para la elección de los propios exponentes regionales. Es quizá útil resaltar, y se trata de un dato

significativo, que en estos últimos meses exponentes nacionales de distintos partidos se han propuesto reivindicar la adecuación automática de las Juntas Regionales a las soluciones emanadas de los órganos centrales (la solicitud de la D. C., con ocasión del encargo hecho a Craxi, la reunión de los doroteos en Montecatini, retorsión de Longo contra la exclusión del gobierno del propio partido).

No tiene ninguna importancia que semejantes declaraciones no hayan continuado. El solo hecho que, a los diez años del nacimiento de las regiones, sea posible dejarlas sin provocar reacciones significativas, es índice de una visión centralista prácticamente inalterada. No puede decirse que se trata de aspectos brillantes, pero extraños al sistema usual de relaciones entre los centros de poder regionales y los centrales en el interior de las diversas fuerzas políticas. Para ciertos aspectos, por el contrario, las regiones no han sido consideradas con nivel suficiente para un mínimo de decisión a elecciones específicas.

En el plano institucional, por ejemplo, se confirma significativamente que estas condiciones pueden tratarse de una salida negativa de propuestas legislativas presentadas por las regiones a las Cámaras o sobre otro plano por criterios (establecidos a nivel nacional de modo que garanticen la perfecta correspondencia con la mayoría gubernativa, entonces existente y con las diversas entidades y sus diferentes componentes), que han regulado la designación de los delegados regionales, agregados a las Cámaras para la elección de presidente de la República.

Las cosas no parecen mejorar de modo significativo si desplazamos nuestra atención a las relaciones con las federaciones provinciales. Las relaciones entre comités regionales y federaciones de ciudades importantes, por ejemplo, no se escapan a esta regla, que encuentra, por otra parte, su más explícita expresión en la composición de las Juntas Regionales, normalmente representativas de las diversas realidades territoriales.

Sobre este punto, al menos respecto a mi parecer, no son significativas las lagunas concretas en la elaboración antecedente a la actuación de las regiones, si no fuese en relación con la ley electoral regional de 1968, que, estableciendo la perfecta correspondencia entre circunscripción electoral y provincia, introduce el efecto multiplicador del ya importante peso de las federaciones en menoscabo de los niveles regionales.

Sobre el frente de la participación y de las relaciones entre regiones y sociedad civil se registran los efectos más evidentes de las lagunas, tanto sobre la colocación como sobre la realización de preceptos enunciados a propósito de los estatutos regionales.

Para comenzar por esta última, debe recordarse que la respuesta regional a la demanda de transparencia, apertura y acceso por parte de cada una de las fuerzas sociales y ha sido desde los comienzos bastante tímida e incierta. En síntesis, puede decirse que se ha opera-

do un verdadero descorazonamiento por la presencia, llamada «libre», mientras que se ha tenido al máximo el cuidado en la búsqueda de la expresión organizada, especialmente en la naturaleza sectorial.

Sobre el plano institucional esto ha comportado un marcado retraso en la legislación actuante de las instituciones de democracia directa (y, en particular, del referéndum), con la ventaja para una proliferación de comisiones, comités, órganos consultivos, etc., compuestos por representantes profesionales de intereses económicos y sociales (comprendidos también los sindicatos de oficio y categorías) que han acompañado a los diversos procedimientos regionales, contribuyendo a la correspondiente actuación. En cuanto se trata de los elementos más aparentes, retengo los aspectos donde de modo más marcado emerge el incumplimiento, son otros y, en particular, las características asumidas por la organización administrativa regional.

Se trata de un aspecto sobre el cual volveremos más adelante, pero es del todo evidente como ejemplo de la grave carencia manifestada por las regiones en el terreno de la información (sea activa, en el sentido de la publicidad y divulgación; ya sea pasiva, como recogida y elaboración de datos concernientes a las realidades circunstanciales). Encuentra sus raíces (en el mejor de los casos) en el equivoco de considerar tales aspectos como un carácter añadido a una organización dada (oficinas y procedimientos) más bien que elemento necesario y quizá constitutivo del ordenamiento administrativo.

Dicho esto, me parece que debería reconocerse que no todo es reductible al escaso compromiso regional en este sentido. Creo más bien que esto sea uno de los campos donde más alto es el precio pagado por la elaboración regional, también a causa del desinterés de las otras disciplinas, ha estado casi totalmente dominada por la cultura jurídica.

No basta censurar la inadecuación regional. Créo que se debe dar una respuesta al hecho que, donde ha tenido lugar, la práctica ha falseado la fisonomía originaria del defensor cívico (ombudsman) reduciéndolo a defensor del empleo público. No basta censurar las comisiones regionales que expresan los intereses de los sectores si no se considera que una análoga (o quizá mayor) floración de organismos que ya estaban presentes en la administración periférica del Estado y que, por tanto, se trata verosímelmente de un problema más amplio, cuyo trazado característico está representado por el desplazamiento de tales relaciones de nivel provincial, tradicionalmente en la administración periférica del Estado, pasarlas a nivel regional.

Desde este punto de vista entonces las leyes de las regiones asumen mucho más la fisonomía de una sonda lanzada para medir y atraer hacia sí semejantes realidades que una cesión inmotivada a la lógica de las corporaciones.

Emerge de este modo la estrecha correlación entre tales expectativas y tenaces lagunas también culturales del regionalismo. La espera ha sido enteramente defraudada por lo que todavía se retiene, de modo

que la región tuviese posibilidades para la propia navegación, cualquiera que fuese la ruta comprendida dentro de los 360 grados reglamentarios. Esto es sostenible solamente no valorando o no conociendo la realidad existente y los vínculos de ellos derivados. Un típico ejemplo es el representado por la administración periférica del Estado: un mundo casi completamente desconocido que también ejercía buena parte de las funciones después transferidas a las regiones. Todo esto no quita nada a los relieves críticos, movidos en orden a la acción de «contención» por parte de los administradores regionales.

Indica más bien una dirección de investigación todavía por explorar. Por otra parte, aunque son escasos los conocimientos en esta materia, está probado de modo ejemplar cómo ha acaecido la instauración a nivel regional de los tribunales administrativos. Antes de la reforma publicada en 1971, las mentes más acreditadas preveían que el retraso en el Consejo de Estado (seis mil juicios pendientes) esto se habría triplicado con la institución del juez regional. En realidad, en 1978 los juicios pendientes eran de 60.000, y en estos días se habrá ya juntado a la parálisis casi completa de tal instancia jurisdiccional.

La exigencia de obtener justicia, se entiende, es cosa bien diferente de la participación en la administración. También el caso es sintomático ya sea porque permite cuantificar lo descartable entre las previsiones (que, al menos en este caso, existían) y la realidad, ya sea porque singularmente no se establece ninguna conexión entre esta hipertrofia de recursos individuales y el defraudante «rendimiento» de la participación a nivel local.

Me parece que con esto basta para, cuando menos, volver arriesgada la tesis, hoy corriente, de un espontáneo reflujó de la participación. Cuanto se ha visto debe más bien conducir a profundizar los temas antes indicados.

Por lo que mira a las relaciones con poder central ya se ha dicho algo. Querría añadir que también en este aspecto la experiencia de los años setenta, señalando los imponderables no suficientemente valorados. Respecto a las resistencias políticas o burocráticas ampliamente previstas, han emergido elementos para una ulterior centralización del sistema. El problema del gobierno del gasto público fue objetivamente acentuándose en modo proporcional a la agravación de la coyuntura económica y los reflujos de la acción sindical especialmente en el sector del público empleo.

No tengo ningún motivo para manifestarme sobre el primer punto. Puedo solamente señalar que aparece francamente dudoso el planteamiento que recientemente se ha dado sobre la cuestión residual de las regiones, cuyo origen es prevalentemente referente a los procedimientos estatales de financiación de las regiones o la desconcertante tendencia al recurso del *task force* (más bien expresión de un singular concepto de democracia «ceñida» que conforme a un Estado regional), es indudable que hay estrechas relaciones entre las elecciones

regionales y sistema nacional y que hoy éstas aparecen particularmente delicadas.

Desde este punto de vista, pues, agitar la bandera de la autonomía regional en defensa de las gestiones de tesorería, por ejemplo, no parece ni fundado y apreciable.

En cuanto a los procesos de contratación colectiva en el empleo público a nivel local, se señala no sólo la excepcional concentración, que deriva como precio de objetivos en sí válidos (como la homogeneidad económica y normativa), pero también las alteraciones que semejantes dinámicas arrastran con sí mismas. Intento referirme al papel análogo de tipo para-normativo hoy reconocido a las asociaciones de los entes locales.

Ninguno de estos aspectos, a mi parecer, se había tenido en cuenta en la fase antecedente al nacimiento de las regiones y, por tanto, adscrito a las omisiones ciertamente no culpables de tales elaboraciones.

También sobre las relaciones entre regiones y entes locales ya se ha hablado. Desde el punto de vista de las previsiones estriba en gran parte la dificultad (por otra parte salida de la experiencia de las regiones con estatuto especial) para realizar una efectiva descentralización de funciones administrativas regionales, creo que bien pocos se atrevieron a imaginar la dificultad de las relaciones entre regiones y la situación municipal y provincial. También sobre este punto es bueno intentar reflexionar más profundamente. El dato en sí es innegable. La vicisitud de la interpretación bajo el perfil financiero de las autorizaciones transferidas por el artículo 19 del Decreto 616 a los municipios (por el que las asociaciones de estos últimos han preferido acceder a la tesis del Ministerio del Interior, que ha asignado sumas de modestísima entidad, más que apoyar las tesis más verosímiles de las regiones, que se habrían traducido en la asignación al gobierno local de un aceptable ingreso anual), motivados por la voluntad de evitar que las cuotas de financiación a los municipios utilizasen el cauce regional. La oposición por las mismas regiones a la creación de un fondo nacional para los transportes, el dato muy reciente del texto de reforma de la administración local elaborado por el comité restringido de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, enteramente dominado por la preocupación de garantizar a los municipios respecto a la intromisión regional (así como para cancelar en ciertos aspectos la existencia de esta última) no admite ninguna incertidumbre. Pero ¿qué es todo esto?, ¿qué cosas han cambiado a nivel local con la llegada de las regiones?

No es fácil responder a estos interrogantes, pero también es necesario hacerlo para salir de estas zonas bastante estériles de la desconfianza y de las recíprocas recriminaciones. La región ciertamente no ha llegado a ser en estos diez años el legítimo representante de toda la comunidad regional, como alguno había previsto y muchos

auspiciaban. Pero es indudable que por primera vez en nuestra historia administrativa, que se ha acercado a los problemas del gobierno local de un modo más conciliatorio por un lado y con una perspectiva más amplia por otro: los consorcios socio-sanitarios y de circunscripciones a pesar de sus límites son expresión evidente. Creo que así se pueda dar un paso adelante y afirmar que sin las regiones el proceso con que con éstas se ha iniciado difícilmente hoy estaríamos en la vigilia de la reforma de las provincias y municipios.

Otros aspectos aún continúan permaneciendo en la sombra. No se ha llegado a saber todavía cuáles son los efectos del paso de funciones de control que ejerció el prefecto a los comités regionales. Tal vez por esto ya se debería comenzar. Sabemos bien que el prefecto, a través del control de los municipios, ha desarrollado por más de un siglo de nuestra historia de papel delicado y esencial de bisagra flexible y atenta entre dos niveles centrales (institucional y político) y la realidad local. La singularidad de estas últimas y la unidad nacional han estado ligadas como trámite a la actividad y a la negociación del prefecto.

El paso del control a la región ha quitado al prefecto este papel sin que nada ni nadie le sustituya. Desde este punto de vista falta un importante elemento de enlace entre el centro y la periferia, con efectos que pueden ser a largo plazo desequilibrantes para todo el sistema. Sólo recientemente y en alguna realidad solamente las regiones han advertido la exigencia de llenar el vacío que se ha llegado a formar. Creo, sin embargo, que la solución escogida (comités para los acuerdos con carácter exclusivamente político y para cuestiones generales, integrados por representantes de las regiones, provincias y municipios) es frágil y también dispar a las necesidades que se han puesto de manifiesto.

Otro aspecto no tenido en cuenta en toda su importancia por evidente que ésta fuera es la extraordinaria diversidad de la multiforme realidad municipal, que impide referirse, incluso sobre el plano institucional, al municipio como concepto unificante.

El hecho de que los dos tercios de los municipios italianos están por debajo de los 5.000 habitantes significa, como en efecto la experiencia a demostrado, que toda iniciativa y todo análisis en esta materia va articulada al menos en dos fases: aquella de los municipios de tipo grande o medio y otra de municipios de pequeña entidad. Actuando así se derivarían consecuencias no sólo conceptuales, sino también prácticas, por ejemplo aquella de evitar la no natural uniformidad que todavía se manifiesta. Para comprenderlo creo que sería necesario precisar que la dificultad de reencontrar en la relación entre región y los entes locales miran prevalentemente hacia los grandes municipios no sólo por el hecho obvio de que tienen un peso mayor, sino también por la situación, bastante menos conocida, que probablemente son aquéllos menos sensibles a las exigencias de reforma y también en las condiciones actuales para poder expresar una iniciativa propia.

Bien diferente es, sin embargo, la disertación para los municipios de pequeña dimensión. Se trata de entes constreñidos todos los días a tocar con la mano la modestia de los propios recursos y la amplitud de las propias exigencias. Están realmente convencidos de las exigencias de una reordenación y también de una recomposición gradual con los municipios vecinos.

Pues bien, estas diferentes realidades y estas orientaciones diversas están hoy formalmente unificadas por la común pertenencia a la misma asociación de categoría (L'Anci), que enarbolaba sabiamente el estandarte de la defensa a ultranza de «todos» los municipios, pero de hecho aparece siempre como un potente grupo de interés, expresión de la orientación de los grandes municipios. El papel desarrollado por esta organización, a la cual la Ley del Estado reconoce ahora funciones públicas de gran importancia (en materia de finanzas locales o de contratación sobre el público empleo local), representa también uno de los aspectos no previstos en la elaboración del regionalismo italiano.

Antes de concluir, maticemos algunas observaciones de ordenamiento administrativo y de gobierno de las regiones en el período considerado, señalando que la fisonomía de las actuales regiones es notablemente diferente de aquella trazada en los estatutos.

Estos últimos diseñaban un sistema de gobierno basado sobre la importancia del Consejo, tanto sobre el plano de las funciones como de las relaciones con el exterior, sobre la colegialidad de la Junta, sobre una administración inspirada en el principio de la publicidad de los actos, de la coordinación funcional y de una cierta apertura para experiencias profesionales gestadas en otro lugar (posibilidad de llamar a dirigir oficinas regionales por el personal contratado y por un período determinado). La prevalente actividad de desarrollo está representada no tanto por los cometidos administrativos en sentido tradicional (desconcentrados en base a la Constitución para los entes locales), pero con funciones de elaboración en condiciones de construir el soporte para la legislación, programación, dirección y control ejercitados a este nivel.

Todo esto es conocido; obliga, ante todo, a poner de relieve que una organización similar se basa sobre los postulados de prevalencia de la coordinación horizontal (entre todas las funciones situadas al mismo nivel) más que una de tipo vertical o por sectores y sobre las relaciones entre sujetos institucionales (región, provincia y municipio) en su integridad más que sobre las relaciones distintas para todo el ámbito material de intervención.

Es exactamente en este sistema donde las regiones no consiguen realizarse. Los elementos ya recordados (especialmente el modo como se ha actuado en la primera transferencia de poderes y los canales sectoriales de financiación de las diversas funciones) representan seguramente obstáculos a ser tenidos en cuenta.

Dicho esto, parece justo todavía determinar que por parte regional bien poco se ha actuado en sentido opuesto. Por el contrario, razones subjetivas (ligadas a la mentalidad «ministerial» de los asesores) y elementos objetivos (primero entre todos la falta de una plena descentralización de funciones a los entes locales) han conducido al mantenimiento del ordenamiento originario. Las consecuencias sobre la organización administrativa y de gobierno podían, pues, no ser enojosas. Se derivan en efecto de:

- Una inevitable sectorialización de las intervenciones.
- Una insuficiente coordinación entre los departamentos para comenzar por la circulación de las informaciones.
- La inexistencia de centros unitarios de relevancia para los interlocutores externos a la región (sindicatos, asociaciones, organizaciones profesionales, entes locales) y, consiguientemente, una fragmentación de su acción; para convertir tendencialmente la minisubjetividad externa de toda unidad, que trata directamente con el exterior y persigue un modelo propio de relación con los entes locales, de gestión del personal, de procedimiento de gastos, de utilización de consultas y de competencias técnicas, etc.
- La «necesidad» de una dirección política «concentrada». En el cuadro de fragmentación descrito, es natural que los asesores intenten asegurar una política orgánica, al menos en el propio sector, ya sea centralizando al máximo de poderes decisionales y ahora también de controles más estrictamente burocráticos. Es el modo más simple para realizar una coordinación por otra parte inexistente.
- La segmentación en la fase de gastos y un procedimiento de incremento en la formación del balance preventivo. Todo esto se ha dicho como inciso, sobrelleva más de una cuestión dudosa sobre la efectiva posibilidad de hacer flexible el gasto público puesto que la rigidez de esta última, además de todos los factores, es bien conocida, es también debido a que representan los confines (y en conjunto de la zona de influencia) de las distintas unidades administrativas correspondientes, al menos hasta que semejante sistema no se vea superado.

En estas condiciones es del todo natural que se verifiquen tendencias a la obstrucción de las Juntas, sometidas a un número exorbitante de deliberaciones de los diversos sectores que se derivan de este primer y único nivel horizontal, impidiendo explotar sus propias funciones si no son delegándolas a los asesores. De este modo, el cerco se cierra: de un lado el sectorialismo mina las bases generales como se apuntó respecto a la Junta; de otro se constriñe a esta última a identificarse con la «autogestión» de los diversos aparatos (delegación) como la única posibilidad de cumplir con las funciones asignadas. Esto, que corrompe a la raíz, como puede imaginarse y el papel del consejo

regional por otro lado también está condicionado con una sobrecarga análoga.

Si a todo esto se le añade la situación de asentamiento a la que se junta la vertiente de la organización de los departamentos, aparentemente suspendida por un ordenamiento de tipo jerárquico tradicional hoy sobre las espaldas y los modelos de democracia organizativa aún en el horizonte, se debe concluir que lo examinado representa uno de los perfiles más pobres de toda la experiencia regional.

Cuanto se ha visto confirma más allá de toda duda que todas las vicisitudes del decenio setenta-ochenta está marcado por aspectos bastante contradictorios, que mal se prestan con la «reducción a uno», de lo que se indicaba inicialmente. No son pocas las expectativas defraudadas ni limitadas las responsabilidades de los diferentes protagonistas. Emerge todavía de modo claro que la recapacitación y la auto-crítica debería realizarse también en el momento de la elaboración cultural, pues no puede desconocer hoy la paternidad de algunas esperas no motivadas, o erróneas, o desprovistas de todo medio para realizarse.

He hablado genéricamente de elaboración cultural. En realidad, como es bien conocido, se trata casi exclusivamente de una elaboración de tipo estrictamente jurídico. No es fácil comprender, por qué razones sociológicas, económicas y políticas habíamos descuidado, al menos hasta hoy, la realidad regional. Es evidente en cada caso que fácilmente se podría evitar al jurista (como puntualmente ha sucedido) la dinámica entre niveles centrales y niveles locales de partido y del sistema político, la participación en las pequeñas comunidades o de los centros urbanos, la dislocación y el mutamiento de los intereses sectoriales, los reflejos de la política económica (en un período de inflación) sobre el plano de los gastos públicos.

La experiencia de estos diez años señala que tales elementos han tenido un peso considerable y permite tocar con la mano el costo de separación académica y de señalar que ni aún hoy parecen próximos a desaparecer.

En lo referente al perfil estrictamente institucional se tiene la impresión, por otra parte basada en opiniones autorizadas, que la mayor parte de los modelos que he recordado (y que son resultado de la experiencia) se apoyan sobre los postulados del protagonismo de los órganos de gobierno de las regiones y de la plena dependencia de estas últimas de la vertiente administrativa. Sólo de este modo se explica la prospectiva de la recomposición por líneas horizontales y unificantes la constante referencia a «sujetos» institucionales (regiones, provincias, municipios) al cual se refiere un complejo de funciones poco susceptible de ser colocado bajo semejantes abstracciones de recomposición por la escasa percepción de los perfiles organizativos.

Pues bien, el período transcurrido es para demostrarnos que la administración tiene su propia adjetividad y su propia dinámica, sus

procesos propios decisionales y sus específicas modalidades de interacción con la realidad circundante al cual se dirige y del cual trae una legitimación autónoma propia. No existe una administración, sino tantas administraciones, cada una con su propia lógica y su propia historia.

Esto explica por qué hay bastante más semejanzas entre los asesores actuantes en el mismo sector de regiones diversas que entre los diversos asesores de la misma región. Esto, a mi parecer, es el aspecto que permite comprender por qué motivo la legislación de las regiones es considerablemente homogénea.

Si no se es tolerante sobre el plan, un tanto trivial y de la pura imitación de una región a otra, las razones de homogeneidad son datos de pertenencia al mismo sector por tener sobre las espaldas la misma historia, por estar disciplinadas del mismo modo sobre el plano de los gastos, por actuar con intereses externos de igual naturaleza, etcétera.

Si esto es verdad, se comprende por qué razón la política de sector efectivamente seguida resiste sólo relativamente las indicaciones y las orientaciones de los diversos gobiernos regionales. Pero en esto de las regiones tornamos al regionalismo de los hechos y de las crónicas, a las ideas y a las referencias conceptuales. La experiencia de este período permite tal retorno: y de verdad hay tiempo de dirigirlo.