

# LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DEL ESTADO A LAS REGIONES EN ITALIA \*

Por FABIO LORENZONI

*Sumario:* 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA DEFINICIÓN DE LAS FUNCIONES DE LAS REGIONES.—3. LAS FUNCIONES LLEVADAS A CABO POR LAS AGENCIAS PÚBLICAS.—4. ASUNTOS TRANSFERIDOS POR SECTORES ORGÁNICOS.—5. CONCLUSIONES.

## 1. Introducción

El desarrollo del sistema regional de administración a lo largo de los años setenta es indudablemente la mayor reforma institucional habida en Italia desde la segunda guerra mundial, y ha proporcionado la ocasión para una redefinición de toda la organización gubernamental en el país. En su informe acerca de los principales problemas de la Administración pública, presentado al Parlamento nacional, el 16 de noviembre de 1979, el profesor Massimo Severo Giannini, ministro de los Servicios Públicos, comenzó con la aseveración de que la reforma administrativa en Italia debía estar basada en lo que él llamaba el «torso regional», es decir, la parte cuya organización es el resultado de los estudios administrativos más recientes.

Esta organización ya estaba presente en sus líneas más generales en la Constitución que se hizo vigente el primero de enero de 1948. Entonces se suponía que la regionalización se pondría en marcha en el

---

\* Documento de trabajo presentado al European Group of Organizational Studies, University of Bamberg, 1980.

plazo de dos años, evitando de este modo la organización administrativa republicana consolidada en torno al viejo aparato fascista y prefascista. De todos modos, los problemas políticos intervinieron y la regionalización de toda la nación únicamente comenzó a principio de los años setenta. Así, pues, la estructura de las regiones está más acorde con las nuevas tareas que ha tomado la administración gubernamental, pero esto ha dado lugar a un delicado trabajo de interpretación de la Constitución bajo el aspecto jurídico y desde el punto de vista de la organización a ciertas dificultades en la transferencia de las funciones a las regiones después de tantos años durante los cuales dichas funciones han sido desempeñadas por la administración nacional. En lo que concierne a los estados, esta transferencia ha alcanzado su estadio final por el Decreto 616, del 24 de julio de 1977, un decreto surgido en base a la Ley 382 de 1975, adoptada después de que las primeras transferencias de 1972 demostraron ser insuficientes. La redacción del acta 382, que había de llevar a cabo la transferencia de las funciones, es muy significativa para entender el juicio político de los legisladores de 1975 acerca de las transferencias efectuadas en 1972 y sus límites, y para entender el deseo de ir más allá de estos límites poniendo fin a los retrasos y modificaciones, e incidiendo de este modo en la reorganización administrativa y en el cambio de las relaciones entre el centro y la periferia que entraña la reforma regional si se aplica coherentemente en todos los campos en los que la Constitución posibilita a los poderes regionales sustituir a los nacionales. De hecho, mientras que las regiones con estatutos especiales comenzaron a funcionar desde los primeros años de la República (y el Estatuto de Sicilia estaba en vigor incluso antes de la Constitución), estas regiones autónomas fueron claramente excepcionales y marginales en relación con la administración del resto del país. El resto del país tuvo que esperar largo tiempo a que las disposiciones constitucionales acerca de la regionalización general fueran efectivas, y fue sobre esta base distorsionante como tuvo lugar el concepto de transferencia de funciones del gobierno central a las regiones.

Cuando comenzaron las transferencias a todas las regiones, el Gobierno central ya había gobernado durante veinticinco años, como si la Constitución nunca hubiera instituido las regiones. Esto dio lugar a dos características especiales: la tradición de crear subdivisiones en la globalidad de los asuntos cedidos a las regiones especiales y la consolidación de nuevas funciones en el viejo aparato centralizado del Gobierno nacional.

El paso de las funciones del Estado a las regiones, su transferencia hasta la consumación de la esfera de los poderes regionales, constituyeron los diferentes estados en la transferencia de los poderes y de la administración a las regiones, regulada por las constituciones de 1948,

y todavía no completada, pero definida ahora claramente por las leyes promulgadas durante los años setenta, y más recientemente por el Decreto 616, del 24 de junio de 1977.

## 2. La definición de las funciones de las regiones

En lo que concierne a las funciones legislativas, la responsabilidad de interpretar los principios fundamentales de los estatutos nacionales de modo que la legislación regional concuerde con ellos incluso en ausencia de un «acta-guía» reside en la asamblea legislativa; existen también varios controles para impedir a las regiones el ejercicio de funciones legislativas que no les pertenecen. Por ello, la «devolución» de poderes no ha sido hecha rígidamente en todos los momentos. Hacer que el sistema corresponda a las necesidades, tal y como se aprecian, requiere una pluralidad de funciones legislativas entre las cuales están las de las regiones, las cuales, en su autonomía, contribuyen a la definición del carácter del Estado y la consecución de sus objetivos.

La transferencia más compleja es indudablemente la de las funciones administrativas, y es también para esta misma para la que es esencial fijar previamente qué funciones llevadas a cabo por la Administración nacional han de pasar a las regiones y desde qué momento.

Dejando a un lado asuntos más concretos, las limitaciones más grandes del Decreto de 1972 fueron el resultado del fracaso de realizar el objetivo de «sectores materiales orgánicos» y de evitar los cortes y subdivisiones de tareas que impedían a las regiones el uso de sus poderes sobre una base planificada con un conocimiento exacto de la división de las responsabilidades entre ellos y el Gobierno central.

Otras limitaciones en las primeras transferencias fueron causadas por la división de las funciones de acuerdo con el grado de interés implicado. En la práctica, el Gobierno central se reservó los poderes y responsabilidades en asuntos dentro de la competencia de las regiones, pensando que era el único modo de cuidar el interés nacional.

En algunos casos la naturaleza local del tema lleva a que éste se ceda a las regiones; por ejemplo, el caso de las carreteras regionales. En todos los demás casos el interés nacional se protege por meros complejos mecanismos de control y por procedimientos específicos, no reservando la función al Gobierno central. De éstos el procedimiento más interesante es el de la dirección y coordinación. Esta no es una de las funciones administrativas transferidas, sino una nueva función que el Gobierno central asumió antes y que se hizo necesaria cuando todas las funciones administrativas a las que se refiere fueron transferidas a las regiones.

Un caso diferente es aquel en el cual no es el interés nacional el que pone un límite a las actividades de la región, sino que interviene el principio de legalidad de la acción administrativa establecido por

la Constitución. Es verdad que las regulaciones de asuntos específicos de competencia regional son materia de la legislación regional, pero los principios establecidos por leyes nacionales y que no entran en conflicto con la autoridad regional legislativa o administrativa están restringiendo la administración regional, en el caso de que no contradigan el principio del control regional total de los asuntos bajo su competencia. La naturaleza de la dirección y coordinación que el Gobierno central puede imponer se confirma por el modo por el que éste puede ejercerse, por medio de leyes o actos que tienen fuerza de ley y por decisiones del Consejo de Ministros, contando con el acuerdo del ministro o de los ministros implicados.

### **3. Las funciones llevadas a cabo por las agencias públicas**

Otra dificultad en efectuar un reparto orgánico de responsabilidades entre el Gobierno central y las regiones reside en aquellas funciones ejecutadas por agencias más que por el propio Gobierno. Las transferencias de 1972 excluían las funciones llevadas a cabo por agencias de las transferencias a las regiones. Esto condujo a la reducción y subdivisión de las tareas transferidas, y aquí de nuevo el acta 382 de 1972 borró dicha reducción, requiriendo al Gobierno la transferencia de las funciones inherentes a la responsabilidad regional, incluso si éstas estaban dirigidas por agencias públicas nacionales o interregionales. Esta es una directriz sumamente significativa si uno toma en cuenta el modo en que está organizada nuestra Administración pública. De este modo las transferencias a las regiones pueden ellas solas afectar al modo en el cual las funciones son llevadas a cabo, poniéndolas bajo el control de cuerpos democráticamente elegidos, superando la fragmentación organizativa resultante de la multiplicidad de agencias sectoriales y permitiendo la ejecución de las funciones dentro del marco de un plano unificado, tal y como requieren los estatutos regionales, y erigiéndose como un principio-guía para completar la transferencia. De este modo los artículos 113 y 121 del Decreto 616 de 1977 instituyen procedimientos para redefinir las tareas previamente ejecutadas por agencias y ahora transferidas a las regiones, marcando diferencias entre agencias nacionales e interregionales, agencias con una estructura de mutua y cuerpos privados.

En el caso de las agencias nacionales e interregionales, sus funciones residuales han de ser examinadas por una comisión técnica especial, siguiendo a la cual han de reorganizarse después de la transferencia de las funciones a las regiones, o si no liquidarse. En el caso de que no fueran reorganizadas, toda financiación estatal cesaría a partir del primero de julio de 1978.

En el caso de las agencias para la asistencia de varias categorías sociales se toman en cuenta los recursos financieros que han obtenido

de las personas asistidas, y se aplica un tratamiento diferente al de las otras agencias si éste se requiere para mantener un carácter mutuo. Se prevé para ello la transferencia de las agencias mutuas en cuerpos legales operando bajo leyes privadas. En el caso de las agencias privadas todo fondo central, gubernamental, en relación a las actividades transferidas a las regiones debería cesar a partir del 31 de diciembre de 1977.

En el caso de las agencias interregionales se autorizaron acuerdos junto con la dirección o la formación de consorcios entre las regiones, para las actividades que cubran a las regiones adyacentes. Esto apartó los obstáculos en el camino de la transferencia de las funciones llevadas a cabo por las agencias interregionales.

Hay otros numerosos casos en los cuales el DPR 616 de 1977 planteó procedimientos para la resolución de los problemas de los conflictos de funcionamiento entre diferentes regiones o entre el Gobierno central y las regiones, evitando así el camino tomado por los decretos de 1972 bajo los cuales dichos conflictos dieron lugar al fracaso en la transferencia en las funciones.

#### **4. Asuntos transferidos por sectores orgánicos**

El acta 382 establecía que las materias transferidas no debían interferir con las competencias de los ministerios, cuerpos estatales periféricos o bien otras instituciones gubernamentales, sino sobre las bases de criterios objetivos, inferidos de la significación completa de los asuntos y de la estrecha conexión entre funciones similares; instrumentales y complementarias.

Sin embargo, la aplicación de criterios objetivos no es fácil ni frecuente. La sectorialización de la legislación nacional preexistente y la inevitable multiplicidad de significados de las distintas fórmulas usadas, de acuerdo con el contexto, ha producido una situación en la cual la división de las responsabilidades ha seguido a menudo a la organización existente más que a la naciente, desde el punto de vista del análisis objetivo de la propia tarea.

El análisis de las funciones de acuerdo a criterios lógicos en vista a agruparlas en secciones que traten del mismo material es algo que podría entrar en el acta 382, que es de «importancia histórica porque es la primera vez en la historia de nuestro país que los legisladores nacionales han reconocido que la reorganización de los poderes gubernamentales en Italia debía comenzar con un análisis de la función», señala Giannini.

Los resultados obtenidos, como señala el informe de la comisión de los expertos, no podían ser más que parciales, porque las regulaciones que gobiernan la división de responsabilidades entre las diferentes auto-

ridades gubernamentales no han sido inspiradas nunca por criterios funcionales.

De todos modos, partiendo del análisis de las funciones, las tareas que pertenecen a las regiones fueron identificadas con aquellas cuyos estadios operacionales tienen como objetivo la colectividad o el territorio regional. La colectividad se entiende como el grupo general identificado por su presencia en el sistema regional o como los componentes colectivos del mismo grupo. El territorio se entiende como el entorno en el cual el grupo general regional y los grupos menores que lo conforman se localizan, es decir, no como un hecho o lugar físicos, en el sentido legal, sino en el sentido más amplio del entorno que condiciona a los grupos, y es condicionado a su vez por ellos. Las funciones ejecutivas están reagrupadas en las funciones principales, incluso si las regulaciones imperantes las contemplan como funciones autónomas.

Un ejemplo típico es el del crédito. El Decreto 616 transfirió a las regiones la responsabilidad del crédito especial, transfiriendo de este modo el principio impuesto por la corte constitucional en regulaciones.

Las funciones administrativas transferidas a las regiones incluyen todo lo relacionado con el crédito normal, siendo marcados los límites máximos por leyes nacionales, así como la regulación de las relaciones con las instituciones de crédito, planteando criterios para el acceso al crédito normal y controles sobre su uso efectivo. La responsabilidad del Gobierno central para la política crediticia permanece tal y como era.

Por lo general se establecen procedimientos para las funciones concurrentes. El agua, por ejemplo, es un caso en el cual las regiones han delegado sus responsabilidades dejando al Gobierno central el poder de planificar y controlar el modo en el cual las regiones debían desempeñar sus funciones. La planificación del uso de los recursos está, de hecho, reservada al Gobierno central, pero este último tiene que oír las opiniones de las regiones implicadas y tomar en cuenta las necesidades por ellas expuestas para hacer efectivos los programas o para alcanzar objetivos especiales en la operación de las funciones transferidas o delegadas.

El Decreto 616 resume las nuevas responsabilidades transferidas en seis secciones y dos tablas que cubren, respectivamente, la administración gubernamental central transferida y las agencias que han de ser disueltas.

Si excluimos la sección primera, que contiene disposiciones generales, y la sexta, que trata de las disposiciones transitorias y finales, las otras cuatro secciones son agrupamientos de tareas regionales tal y como se prevén en el artículo 117 de la Constitución. La sección segunda trata de la organización administrativa; la sección tercera de los servicios sociales; la sección cuarta del desarrollo económico, y la sección quinta de la gestión y uso de la tierra.

El decreto sigue por lo general los criterios adoptados por la Comisión Giannini. Los «sectores orgánicos» no ponían, de hecho, su identificación desde una interpretación literal de la lista de problemas del artículo 117 de la Constitución. Esta lista tiene un carácter desviacionista, separando los temas homogéneos (por ejemplo, carreteras y obras públicas), listando asuntos puramente convencionales como el de la caridad, o, de nuevo como ejemplo, refiriéndose a las regulaciones comerciales usando la expresión de «ferias y mercados». El artículo 117 es, por lo tanto, tomado como una mera lista de asuntos a reagrupar. Los sectores orgánicos comprensivos se definen como funciones delegadas que no son listadas pero que están claramente conectadas con aquellos a transferir y con los que se reconocen como regionales por naturaleza, sobre la base de un análisis funcional.

La sección segunda, que trata de la organización administrativa, cubre las agencias regionales administrativas y las personas legales que operan bajo el Derecho privado, para los cuales se escoge la delegación más que la transferencia y las funciones relacionadas con los distritos municipales.

La sección de los servicios sociales, la sección tercera, cubre la política local, urbana y rural que es responsabilidad de los municipios, la caridad pública incluyendo todas las actividades relacionadas con cualquier tipo de seguridad social y de servicios de bienestar para todo tipo de beneficiarios (con la excepción de las pensiones), servicios médicos y hospitales, práctica artesanal y profesional, asistencia educativa incluyendo cupones para libros en las escuelas elementales y trabajos universitarios, museos y bibliotecas pertenecientes a los cuerpos locales, y la promoción de la educación y la cultura. La división de las funciones entre el Gobierno nacional y las regiones en relación a los haberes culturales se dejó para ser definida en otra acta que se promulgó el 31 de diciembre de 1979.

La cuarta sección trata del desarrollo económico, incluyendo las «ferias y mercados», el turismo y la industria hotelera, las aguas minerales y los manantiales, las canteras y las turbas, la artesanía, la agricultura y los bosques en relación a la producción agrícola y ganadera, la producción silvo-pastoral y actividades relacionadas y complementarias, la ayuda técnica, el control de la erosión y otros recursos del medio, aparte de los tratados más detalladamente en la siguiente sección acerca de la protección a la naturaleza.

Todavía en el campo del desarrollo económico, hay que hacer una referencia especial no sólo al control del crédito normal en general, sino al rol de las Regiones en relación al desarrollo de áreas y núcleos industriales, el establecimiento y manejo de los bienes industriales y la provisión de infraestructura para nuevos establecimientos industriales, con la excepción de aquellas funciones que se reservan al gobierno central por el acta de la acción especial en el Mediodía. Se fijó la fecha del 31 de diciembre de 1978 para la transferencia de aquellas funciones

ejercidas en el presente por las cámaras de comercio a las Regiones por el Decreto, que lo condiciona a la existencia de leyes Regionales sobre la materia. De todos modos el Decreto reserva el control sobre las cámaras de comercio al gobierno central, al menos hasta que se apruebe una Ley acerca de la organización de las cámaras de comercio, comenzando por el nombramiento del Presidente de la Cámara, que está bajo la responsabilidad del Ministro de Industria, que actúa de acuerdo con el Ministro de Agricultura y con el Presidente de la Región.

La sección V, del uso y administración de la tierra, incluye otras funciones sobre la protección agrícola, reservas y parques naturales, planificación urbana y rural, es decir, el problema del uso de la tierra en todos sus aspectos cognitivo, regulatorio y de dirección, relacionándolos con la protección y transferencia de la tierra, la protección del medio ambiente, tranvías y autobuses de importancia regional, carreteras, acueductos y obras públicas de importancia regional, incluyendo el sector de vivienda pública dentro de la Región funciones relacionadas con el crédito normal destinado a la vivienda, puertos, lagos y navegación, caza y pesca en aguas internas.

La consideración de estas funciones y su unidad en el sector orgánico del uso y dirección de la tierra, con el fin de «asegurar por medio de las transferencias el sistemático control y la dirección planificados de la responsabilidad que la Constitución otorga a las Regiones para la tierra y el cuerpo social», implica, que la protección del medio ambiente contra la contaminación ha de ser incluida transfiriendo a las regiones aquellas funciones públicas que conciernen la higiene del suelo y del aire, la contaminación del agua, el calor y el ruido, incluyendo los aspectos sanitarios de las industrias contaminantes. En este caso las Regiones usarían poderes delegados de acuerdo con las directrices emanadas de los cuerpos del gobierno central sobre el vertido de basura en el mar.

## 5. Conclusiones

El Decreto fijó la fecha del 1 de enero de 1978 la afectiva puesta en marcha de la mayoría de las transferencias, pero en bastantes casos fijó una fecha más tardía o bien condiciona la transferencia a que la legislación reforme el área implicada. En otros casos, y de un modo mucho más detallado que como lo hizo la comisión Giannini, el Decreto 616 reserva funciones de interés exclusivamente regional a cuerpos subregionales, en la mayor parte de las ocasiones los Municipios, pero algunas veces las provincias.

En todo el texto subyace el reconocimiento que en ello se encuentra implicada una vasta tarea de reestructuración de una gran parte de las operaciones de los poderes públicos. La provisión de más de una

ocasión para instituir procedimientos en los casos en los que los gobiernos central y regionales ejercen funciones específicas concurrentemente contribuyen al fin de un largo período de conflicto entre el centro y la periferia. Ello muestra, asimismo, no sólo los criterios constitucionalmente precisos para la división de funciones entre el gobierno central, las Regiones y otros cuerpos locales, sino hacia quienes pueden ejercitar dichas funciones, como dice la Ley 382 «el control planificado y la dirección sistemática de las responsabilidades que otorga la Constitución» en los diversos niveles de gobierno, identificados por el legislador sobre la base de un riguroso estudio de las funciones, por primera vez en nuestra historia.

