



## LA VIA ITALIANA HACIA LAS REGIONES \*

Por GIULIANO AMATO

1. Los decretos delegados de transferencia están destinados a representar el esqueleto de las nuevas regiones. Hemos dichos y remachado que una tarea de esta clase debería corresponder a las leyes-marco. Pero es inútil hacerse ilusiones y subvalorar los efectos duraderos que los acontecimientos en curso dejarán en la historia de nuestras instituciones. El destino de las regiones de estatuto especial fue marcado por las normas de actuación y, al menos en este aspecto, las regiones ordinarias tendrán una matriz no distinta (no distinta en la medida en que los decretos delegados correspondan precisamente a aquellas normas).

El efecto principal del acontecer de este momento consiste, por ahora, en dispersar en mil regueros de competencias minúsculas la imagen de una región que la euforia estatutaria apenas había proyectado. Por ello se trata de un acontecer peligroso, porque los decretos delegados preparados por los aparatos burocráticos reflejan —como ve-

---

\* En el volumen *La via italiana alle regioni*, Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, Quaderni di Studi Regionali núm. 1, Edizioni di Comunità, Milano, 1972.

remos—un modelo institucional hijo no tanto de la inteligencia como del instinto, que tiene a sus espaldas decenios de historial triunfal. Por el contrario, las regiones y quien las sostiene corren el riesgo de perder la brújula saltando de una a otra de las mil posiciones sobre las que el interlocutor lleva el discurso. Volveremos más adelante sobre el grave error (si de error, tal vez, deba hablarse) cometido por las regiones al dejarse arrastrar por este tipo de tensiones. Por el momento, basta con hacer notar que de ese modo se impide toda profundización, todo esclarecimiento relativo al modelo, y que no hacerlo significa, en la mejor de las hipótesis, dejar bloqueada una imagen necesitada, seguramente, de comprobación; en la peor, hacer valer un indiscriminado regionalismo, que debilita a la región y hace, en cualquier caso, insoluble la controversia sobre la «organicidad» de las transferencias. La cosa más fácil de decir es que los decretos transfieren poco. Más difícil es decir qué es lo que falta y, todavía más, respecto a cada cosa, explicar la razón.

2. La respuesta desarticulada, precisamente por ser aquélla que los decretos prefieren evocar, es la que las regiones están adoptando precisamente, y, dentro de ciertos límites, con razonables perspectivas de éxito.

No es difícil sostener, en materia de transportes, que la mera salida de un pasajero fuera de los límites de una región no sustrae a la línea a la competencia de ésta; o, en materia de asistencias, que la prestada a los particulares no es motivo para ser prestada al Estado; o, en materia sanitaria, que los hospitales universitarios deben ser encuadrados en el sistema de los servicios de responsabilidad regional; o, en materia de obras públicas, que los puertos turísticos no interesan al Estado.

Pero todo esto tiene límites precisos, como veremos si profundizamos. Tiene, sobre todo, el defecto de que se funda no en una imagen del papel de la región en nuestro sistema de gobierno, sino en una distribución de las competencias en función de la nacionalidad o la regionalidad de que se trate, que es el más romo y más equivoco de los criterios. Se configura así una serie de controversias de tipo jurisdiccional, que constituyen en piezas y parches un ordenamiento regional sin sentido. Como ya ha sucedido, en el Tribunal Constitucional, por lo que se refiere a las regiones de estatuto especial, y como terminará por suceder, una vez más, también ahora, sin que cambien las cosas el presumible mayor regionalismo del Tribunal, porque el resultado sería en todo caso distinto sólo en el aspecto cuantitativo.

Más profunda y rica en mordiente es la aproximación de los que buscan el modo de reanudar la temática desarrollada por los decretos relativos a algunas problemáticas comunes: titularidad y forma del ejercicio del poder de dirección y coordinación, transferencia de las funciones hoy adscritas a los entes nacionales, reflejos de la modalidad de la transferencia a los fines de la autonomía por encima de la rigidez de los balances regionales.

Poner el acento en esta problemática sirve, desde luego, para centrar el modelo institucional subyacente en los decretos, modelo que se presenta en todo análogo al seguido en 1953-55, a fin de conseguir la descentralización administrativa. Como se recordará, nacieron entonces, en los entes locales fundamentalmente, funciones que no eran ni delegadas, ni propias, y que fueron definidas como «transferidas», con el único objetivo de mantenerlas encuadradas en un haz más amplio de atribuciones dejadas a los ministerios, y para permitir, consiguientemente, a estos últimos, un poder de marcar normas sobre su ejercicio.

La situación en cuanto a los decretos delegados es ahora la siguiente: se ha efectuado la transferencia no por lo que respecta a complejos funcionales, sino por lo que se refiere a competencias individualizadas (aunque sólo sea mediante la fórmula ambigua de «en particular»). Realmente, cuando los complejos funcionales son identificados, ello no sucede a favor de las regiones, sino de los entes nacionales, que los conservan por entero o, en algunos sectores, en los propios ministerios. Piénsese que, por lo que respecta a obras públicas y a agricultura, sectores en los cuales la importancia nacional de los intereses en juego (tutela del medio ambiente, defensa del suelo, equilibrio hidrológico) induce a incorporar en bloques no transferibles tanto las atribuciones de señalamiento de un rumbo como (en amplia medida) las competencias operativas.

También en relación a lo referente a la transferencia, en más casos, no a la materia o a la submateria, sino a las funciones (o a algunas de las funciones), respecto de las estructuras orgánicas con las cuales el Estado interviene hoy en la materia. Es suficiente pensar en el decreto relativo a la agricultura que transfiere no las funciones de los entes de desarrollo, sino las estatales concernientes a los propios entes, y transfiere, además, la estimulación a la iniciativa privada, pero en la forma de participación regional por participación de los fondos nacionales de rotación que continúa en vigor.

Lo cual significa que a las regiones solamente se les permitirá sustituir en el plano administrativo a los órganos del Estado en la gestión de funciones determinadas y situadas en el propio nivel de una legislación nacional que se presume no modificable por su parte.

Bajo este esquema se adivina, naturalmente, el poder de marcar un rumbo y una coordinación, así como lo definieron—independientemente de la ambigüedad de los decretos de transferencia—los mencionados decretos de reordenamiento de los ministerios, individualmente. Ese poder—así quedó escrito—se refiere a cada uno de los sectores de cada uno de los ministerios, ejercido bien directamente, bien mediante un mandatario o comisario del gobierno. Rumbo y coordinación vienen a ser, de este modo, instrumentos mediante los cuales la administración central, precisamente porque continúa siendo la principal responsable de las propias materias transferidas, asegura la necesaria uniformidad (en sí misma) en el terreno de la gestión administrativa. Las regiones

son, en este punto, órganos periféricos plurifuncionales con particular autonomía.

Lo que nos lleva—como decíamos— a la luz, por lo que se refiere a esta conclusión, subrayando la necesidad de transferir las funciones de los entes, es la necesidad de transferir las funciones administrativas por encima de las materias y no sobre los organismos creados por el Estado para intervenir en la propia materia, la distorsión y, finalmente, del poder de señalar rumbo y coordinación que cuenta con argumentos de valor seguro. Pero también ésta—como veremos—es una defensa de la región, de las regiones, que tiene sus límites, porque no es suficiente para responder a las preguntas fundamentales.

Al hilo de la Constitución y de la exégesis normativa, la defensa es a menudo eficaz. Sostener los entes nacionales, en calidad de elección prejudicial y no en razón de una comprobada extrarregionalidad de las funciones individuales que tienen, significa interpretar el artículo 17 de la Ley número 281 con un criterio literal bastante poco acertado. El artículo 17 piensa en la administración nacional, bien directa o indirectamente realizada, y da por supuesto el hecho de las regiones, muy vario en su casuística, que ha aportado grupos diferentes de atribuciones administrativas del Estado al «paraestado». Si así no fuese, por otra parte, el artículo 17 constituiría un ejemplo elemental de exceso de poder legislativo, que se enfrentaría con el artículo 118 de la Constitución.

En cuanto a la técnica de la transferencia, dado que viene efectuándose considerando como objetivo no la materia, sino el orden orgánico que esa materia ha tenido por parte de las leyes del Estado, la crítica es menos simple, pero igualmente fundamentada. Existe, es cierto, una dificultad real que se deriva de los límites intrínsecos de una transferencia obligatoriamente referida a las funciones administrativas, así como resulta de las leyes en vigor. Y la dificultad inicial pone de relieve la puntualización que hace el artículo 17, ya que no son los decretos previstos por éste, sino la Ley del Parlamento—libre para reajustar las funciones al acto de su transferencia—, la norma que podía designarlas plenamente.

En otros casos más, los decretos han hecho menos de lo que podían, incluso de lo que debían hacer. Así, para limitarnos a los decretos relativos a la materia agrícola, las funciones administrativas de la propia materia constituyen no la vigilancia sobre los entes de desarrollo o los nombres de sus consejos de administración, sino las funciones que hay que transferir, funciones que la región habría de ejercer a través de sus propios entes, hasta que, mediante una legislación propia, se decida establecer un orden diverso. Al transferir, a veces, las funciones a los entes, se prejuzga la propia posibilidad de semejante evolución y se deja a las regiones—como ámbito de disciplina—el irrisorio de la modalidad de vigilancia y nombramiento.

Incluso los reflejos que todo esto tiene sobre la autonomía del pre-

supuesto —reflejos que se acumulan a los de los fondos especiales admitidos como hipótesis en los proyectos de reforma— son seriamente discutibles en el terreno de la legitimidad. Transferir no las asignaciones hoy destinadas, en la agricultura, a contribuir en cuentas e intereses privados, sino una cuota de los fondos de rotación reservada a los mismos; no las asignaciones hoy destinadas al adiestramiento y formación de los trabajadores, sino una cuota del fondo nacional correspondiente; no las asignaciones destinadas a la asistencia sanitaria, sino una cuota, también en esto, de un fondo especial que se constituiría y se repartiría entre las regiones, lo que significaría impedir a éstas traducir la propia prioridad política en la elección de gastos; significa que sus presupuestos serán ya repartidos en capítulos fijados por el Estado y cubiertos por el Estado mismo. Es decir, algo que nos aporta la imagen de las regiones como órganos descentralizados plurifuncionales, pero contrasta con los caracteres más esenciales que se derivan del principio de autonomía política.

Como se indicaba, refleja la misma imagen y es, por tanto, igualmente criticable (y criticada) la atribución a cada uno de los ministros individualmente de la función de dirección y coordinación. La función —es inútil repetirlo también aquí— supera las dudas de constitucionalidad que ha suscitado desde el comienzo, sólo si renuncia a operar como un vínculo directo sobre las actividades administrativas regionales y se apresta a la preparación de parámetros que vinculen lo más posible a los órganos estatales delegados con el control correspondiente —de las leyes y, quizá también, de los actos administrativos— previsto por la Constitución. En este perfil podemos encontrar un papel positivo, de garantía para las regiones y de colaboración con el control de destinatarios individualizados y preestablecidos. Precisamente por esto, la función comienza y termina con su atribución a los órganos colegiados de gobierno (distintos del Parlamento), mientras que si atribuimos el ejercicio de tal función individualizadamente a los ministros, significa llevarla al terreno, muy distinto, de la directa interferencia con la actividad administrativa regional, y hacerla, por ello mismo, inconstitucional.

3. Aquí tenemos, por tanto, la defensa de las regiones frente a la imagen que quisieran imponerles los decretos, llevada por la medida de la inconstitucionalidad de los criterios que los informan. Es una defensa mejor que la que se limita a oponerse a la amplitud de determinada transferencia, aunque sólo sea porque permite poner al descubierto aquella imagen y demostrarnos su insostenibilidad general.

Pero, ¿cuál es el tipo de región de tal modo contrapuesto al que propugnan los burócratas? ¿Es suficiente acudir a la Constitución para construir una región diferente? ¿O constituye, por el contrario, una coartada para ocultar la inexistencia de semejante perspectiva, o la insuficiencia de su profundización, o quizá la variedad de las posiciones en las que se reconocen cuántos tienen en común la repulsa de los decretos?

Se trata de una argumentación a la que sería difícil escapar, aunque sólo sea, en todo caso, porque el propio Tribunal Constitucional terminó siempre por sentirse más atraído por la parte que reconoce un destinatario, un modelo que se persigue, que por la defensa de lo abstracto o de lo ignoto. Pero constituye una argumentación que es necesario hacer, precisamente para volver a tomar un hilo conductor que debiera servir de guía a los decretos y que éstos, a veces, han esquivado hábilmente.

En realidad, los contrastes que hemos puesto de relieve entre dirección y coordinación no reflejan solamente el conservadurismo mezquino de los burócratas, de un lado, y la defensa de la Constitución, del otro. La tesis que ha configurado la función como la predeterminación de direcciones unitarias dentro del cuadro de los controles sobre todo políticos respecto de las regiones es, de hecho, algo más que un esfuerzo de interpretación para la adecuación, que habrá que reconducir a términos constitucionales aceptables de dudoso poder. Refleja exigencias de fondo y se configura así como estructuración cardinal para la actuación y puesta en práctica del lema a cuya luz nacieron las regiones: las regiones para la reforma del Estado.

Este es el tema en el que hay que profundizar a fin de comprender en qué medida las exigencias de renovación estatal que se querían y se quieren perseguir pueden pasar a través de las regiones, y para comprender, además, qué imagen de región acompaña a aquella—que es la más fácil de leer en las elaboraciones sobre dirección y coordinación—de un Estado central renovado.

La guerra a los «aparatos», conducida en nombre de una función unitaria de dirección y coordinación, de un lado quiere dejar a las regiones un espacio político (aunque indefinido), y del otro quiere reconstruir la unidad de dirección en el interior del Estado-gobierno. La función se configura así como empeño de la clase política de gobierno que deja, en ese punto, de hacerse portavoz de las estructuras burocráticas, transforma a éstas en los propios aparatos auxiliares, limitados en sus misiones a la elaboración de los objetivos, pone fin así a una gestión sectorializada, acéfala y dispersa de las intervenciones públicas y pasa a una programación propia, comprobada en su permanencia con los objetivos prefijados y con la posibilidad de ponerlos en acción.

No es preciso entretenerse demasiado acerca de las exigencias subyacentes en semejante programa. Son conocidas y han sido puestas en claro en diversas ocasiones. Es importante, sin embargo, subrayar que eso, en tanto en cuanto programa de reordenamiento del Estado central, parece combinarse perfectamente con las exigencias de una región no subalterna. La medida «negativa»—nótese—es la región con estatuto especial, y esto—conviene decirlo—, es, además, un primer límite cultural de todo el argumento. De hecho hay que hacer cuentas sobre la citada medida, ya que las implicaciones y los corolarios de la interpre-

tación adecuada del artículo 17 cancelan los errores de las antiguas normas de actuación.

Vayamos por orden; reducir al Estado a sus obligaciones de dirección en las materias transferidas significa evitar la cogestión—estatal y regional—inserta en la relación de competencias y en la penetración de los intereses nacionales a través de la misma, así como los conciertos-colaboraciones. Caracteriza a la dirección como función política que corresponde al Parlamento y al gobierno significa configurar verdaderamente la relación entre Estado y regiones como relación entre entes políticos. Con todas las consecuencias que se derivan para las propias estructuras de los aparatos regionales y su funcionamiento.

Este es el punto al que generalmente se llega, y a medida que se aleja el modelo de las regiones de estatuto especial, se pone de manifiesto que el tema de los decretos delegados termina por ser todavía más subalterno (en los mecanismos de coordinación previstos por las normas de actuación existe, al menos, una cierta paridad entre administración central y regional), pero no destaca la región que se quiere.

Se quiere una región no subalterna, esto está claro; pero ¿hasta qué punto debe ser no subalterna? La pregunta es legítima, especialmente por lo que refleja sobre el origen que la argumentación sobre la dirección y coordinación encuentra en la exigencia de reforma del Estado. El hecho de que se quiera aprovechar la ocasión regional para poner fin a un sistema de intervenciones conducidas por los aparatos fuera de toda lógica política unitaria, obliga a considerar que se piensa en un sistema de dirección central que funciona en lugar de uno que no funciona; que se piensa en una dirección política central que transmite sus impulsos dentro de una estructura operativa ágil y capaz de reaccionar. ¿Coinciden las regiones con una estructura semejante?

Según algunos, indudablemente sí. No es el caso de que el documento programático preliminar vea en la función de dirección y coordinación un mecanismo que haya de ser generalizado, la «nueva frontera» de la administración central, lo que se comprueba en la confrontación con las «administraciones regionales y funcionales tomadas individualmente»; de donde la región es, paralelamente a las agencias que hayan de ser creadas, el destinatario capaz y reactivo de las directrices políticas nacionales.

Pero ¿es ésta una región no subalterna? ¿Ofrece contenidos plausibles para un ente dotado de potestad legislativa, respaldado por un cuerpo electoral, dirigido por un cuerpo político propio?

La impresión es que, independientemente de las hipótesis, trátase de la región administrativa del ordenamiento francés, o de la institucionalización más orgánica de las políticas regionales en las que se van traduciendo en Europa occidental las programaciones nacionales del desarrollo industrial, prima la francesa.

Y entonces, si son monstruosos los decretos delegados en cuanto invisten a los entes políticos como nuestras regiones del papel de órganos periféricos plurifuncionales, puede surgir perplejidad, menor en la intensidad, pero igual en el contenido, frente a este modelo. Puede suceder que la exigencia que hay que satisfacer sea precisamente la de tener regiones a la francesa, y que lo equivocado sea, precisamente, el tipo de región que hasta ahora nos hemos dado. En todo caso, las cuentas, sobre la base de los elementos que tenemos hasta ahora, no cuadran.

4. Surge en este punto una temática que algunos—incluido el autor de este artículo—han introducido en el debate, precisamente para dar una imagen a la región y fijar así una medida unívoca, tanto en cuanto a la discusión relativa al modelo cuanto a la que se refiere a las transferencias de funciones tomadas una a una: la temática relativa al papel de la región en el sistema de gobierno de la República.

Que la identificación de aquel papel—es decir, de las funciones de gobierno de vocación regional—sea la premisa necesaria para la determinación de la competencia, no es algo que necesite demostración. Sólo así, de hecho, podemos situarnos sobre un terreno sólido en cuanto a la «organicidad» de las transferencias que, de otro modo, se pierde en las irresolubles disputas teóricas de los juristas y en el pantano de las resistencias burocráticas. Pero no se ha profundizado lo suficiente en esta argumentación; por ello subsiste la incertidumbre de que, de un lado, queden atenuadas las soluciones en cada caso determinado, y de otro, no permitan, al Estado actual, resolver satisfactoriamente la disyuntiva de fondo que, sobre el tema, quedó abierta hace pocos años.

La región—se afirma—es el ente «al que corresponden esencialmente las funciones públicas relativas a la gobernación del territorio y a la prestación de los servicios que interesan a la colectividad regional». Al hilo de estos conceptos se alinean naturalmente las competencias constitucionales (de un lado, la urbanística, la agricultura, la calidad de vida, las obras públicas; de otro, la asistencia pública, el turismo, la formación profesional). Estos son los temas que resumen lo más importante de la colaboración con el territorio y con la colectividad en él instalada entre región y Estado.

La disyuntiva a que nos hemos referido debería encontrar así una solución: la región no tiene competencias para una política industrial, pero existe el hecho de que, respecto de la misma, debe limitarse a recibir y hacer operativa las consignas nacionales, lo cual, por una parte, no molesta a la región, y por otra, no agota la esfera que le ha sido señalada, lo cual va mucho más allá del ámbito fijado para la región administrativa de tipo francés.

Ahora bien, si se reflexiona sobre esta fórmula, se advierte que, en buena parte, se trata de una simplificación excesiva, y precisamente por ello el plano inclinado de un nudo sin desatar.

El nudo se encuentra en la primera parte del problema, de la fórmula. Cuando se dice que la región es responsable de su administración territorial, se le atribuye una función que: 1. Puede entrar en colisión con la política industrial porque, respecto a ésta, no puede traducirse en una mera localización *a posteriori*, y entonces o se reduce a serlo, pero en tal caso la región ya no es responsable del territorio, o si se decide por la utilización de éste, la región, quince regiones, adquieren quince poderes, de hipoteca y de veto, orientados de modo diverso en distintas direcciones del desarrollo industrial. 2. Comporta a favor de la región un poder de planificación y de dirección que incluye temas como el equilibrio hidrogeológico, la defensa del medio ambiente, la defensa del suelo, temas sobre los que, del mismo modo, inciden hipotecas de carácter nacional.

Ahora bien, no podemos desembarazarnos de estas hipotecas a la ligera, ya que tienen, tanto entre nosotros como en otras partes, un fundamento real. El desarrollo industrial, admitido que pueda tener una dirección pública, en una economía integrada como la actual, puede encontrarla solamente a nivel nacional. Por lo demás, no sería sensato pensar, por ejemplo, en una utilización de las aguas realizada sobre la base de decisiones regionales desconexas entre sí.

¿Tiene sentido, entonces, la pluralización de las políticas en tales materias? ¿No es una absurda locura la de distribuirlas por regiones, reservándose poderes de dirección que deberán servir precisamente para recomponerlas, en tanto en cuanto se sabe y se acepta que en cuestiones de este tipo no son tolerables antinomias en las elecciones de fondo? ¿No se nos aparece claramente de nuevo que no éstas, sino las regiones administrativas, eran las que servían puntualmente para localizar las decisiones nacionales?

Dejamos en suspenso, por ahora, estas cuestiones y nos limitamos a poner de relieve que, por lo que se refiere a una parte de las funciones que consideramos regionales, se determina una indudable relación antinómica con el Estado, ya que se trata de funciones que pluralizan—como se decía—el poder planificador central.

Conviene pasar a la segunda parte de la fórmula, la relativa a la distribución de los servicios. Aquí la vertiente es claramente distinta, ya que se evocan no los poderes centrales, sino los servicios, que ya no encuentran en los entes menores una gestión óptima, y las propias colectividades locales, que ya no encuentran en aquellos entes una expresión política capaz de satisfacer y de hacer valer sus crecientes exigencias.

Cuando también se trate de transferir, en este mismo sector, atribuciones de competencia estatal (y existen obviamente en un país como el nuestro), la cosa tiene un sabor distinto del precedente, y suena a reencuentro, por lo que se refiere a tales atribuciones, de la dimensión más propia, bajo el directo control de aquellas colectividades que son su destinatario natural.

Tales comprobaciones implican, en su conjunto, una primera conclusión, en la cual se resume la originalidad (y, por tanto, la problemática) del modelo regional que se sitúa en la definición en la que estamos trabajando. Hemos creado en Italia un ente territorial de gobierno que quiere ser a un tiempo reencarnación pluralista del Estado y proyección unificadora de los entes menores. Si éstas son sus pretensiones, hemos fundido en una exigencia que la experiencia paralela extranjera o sitúa en lugares distintos o satisface de modo totalmente opuesto al nuestro. Por una parte, la localización de las políticas industriales, la defensa del medio ambiente, el uso de las aguas, pasan, en los Estados federales, a través de un torbellino hacia el centro de competencias descentralizadas; en los Estados unitarios —como, por ejemplo, Inglaterra—, a través de una regionalización no política de la elaboración y puesta en práctica de decisiones radicadas a nivel central. Por otra parte, el ente intermedio —como ente político en expansión— encuentra a veces su terreno natural en los servicios, y su competencia en el territorio se ve dedicada a la gestión de los mismos, así como a la ampliación de las competencias urbanísticas locales. Podría parecer encaminada por un camino distinto, y más cercano al nuestro Francia, que fue dividida, hace años mediante una descentralización regional en todo similar a la inglesa, y está aproximándose ahora a regiones electivas, aunque no de derivación popular, sí por parte de los entes locales. La reforma francesa, sin embargo, precisamente por sus orígenes y por su cautela, excluye radicalmente la polémica antiestatal de las regiones y tal vez logre la incorporación de los entes menores en la articulación de las directrices políticas centrales, mediante una cuidadosa actualización de las más sólidas tradiciones administrativas de ese país.

¿Debemos deducir entonces que la nuestra es una región imposible? ¿Que suprimir las cadenas por lo que respecta a la dirección política de las decisiones hoy estatales puede llevarla, por una parte, a no cultivar suficientemente la relación con la colectividad local, por otra, dado que, a la larga, no son contrastables las tendencias que naturalmente dan una respuesta a determinadas decisiones a nivel nacional, podría convertirla en un brazo secular del Estado, enormemente complicado y obstructor?

Tales cuestiones suscitan reflexiones inquietantes y ponen el acento en riesgos reales, conexos, unos y otros, a las expectativas de las que hoy se encuentran rodeadas las regiones y a la paralela insatisfacción derivada del funcionamiento del Estado. Nosotros mismos hemos animado tales expectativas, al proponer el sistema de regiones para lograr una reforma del Estado que habíamos intentado precedentemente con cartas distintas —pensemos en la programación—, reforma que se nos deshizo luego entre las manos. Y es legítima la duda que ocultamos en nuestro interior: nuestra impotencia, nuestra debilidad frente a las fuerzas que se resisten al cambio, lo que nos limita a nosotros al cam-

bio de caballo (cuántos fallos, por lo demás, han sido atribuidos en Italia a los «medios», para hacerse así con una coartada para abandonar la partida y comenzar otra).

Estas expectativas, además, unidas siempre a la insatisfacción respecto del Estado, pueden descargar sobre las regiones la presión de intereses infrarregionales que solamente el Estado puede a veces extinguir. Nada más adecuado para hacer del cuerpo político regional un ulterior grupo de presión sobre lo que en el centro se decide, respaldándolo (o introduciéndolo) en la lógica maquinaria de nuestro sistema y desviándolo de la responsabilidad de realizar, por su parte, una gestión más democrática del poder.

Podríamos preguntarnos entonces si no sería oportuno un cambio de rumbo. Si no sería bueno abandonar el tema de la reforma del Estado a través de las regiones y proyectar ésta a partir de la reforma del gobierno local.

5. Pero precisamente en este punto, y en relación con esta pregunta, advertimos que la vía italiana hacia las regiones, aun cuando fuera, quizá, de la historia del mundo, tiene sólidas raíces en la historia de Italia. Entendámonos: las enseñanzas que nos llegan a partir de las tendencias en presencia en otros países reflejan exigencias que debemos salvaguardar. Además, la alianza que ahora se perfila de todos los entes menores contra el Estado es, cuanto menos, equívoca, y señala la coincidencia de las regiones en la defensa de una realidad de poder local que la región tendría la obligación de ejercer poniendo la mira no en el interés de los administradores, sino en el de los administrados. A la vuelta de los próximos años, de hecho, aflorarán nuevamente como problemas fundamentales los que se encontraban en la base del lanzamiento de participación sobre la cual se asentó la construcción de las propias regiones y que constituyen—lo sabemos—los problemas del gobierno local, de las colectividades menores necesitadas de escuelas, de transportes, de servicios sociales, en suma, que corresponden precisamente al gobierno local. Y nos daremos cuenta entonces de que necesitamos de las regiones para perforar determinadas costras que se han formado sobre la colectividad, y para darle estructuras orgánicas más democráticas y más eficaces.

Por otra parte, la reforma del Estado sigue siendo entre nosotros el objetivo principal que hay que realizar por lo que se refiere a las regiones, incluso puede llegarse, por lo que respecta a algunos sectores, a una operación, en apariencia difícil de comprender, de descomposición y recomposición de las decisiones nacionales.

Ante todo, el mismo objetivo de una organización más funcional y más democrática del gobierno local pasa, entre nosotros, a través del Estado: ya sea por la invasión de prevaricación entre los entes menores, invasión a la que la región debe poner diques, ya sea porque la propia región se encuentra amenazada en este punto concreto por una especie de tutela estatal. Si los decretos delegados fueran apro-

bados tal y como están, solamente se añadiría un eslabón ulterior a la cadena que ya ata a los entes territoriales a las decisiones de los aparatos centrales y de los intereses que anidan a su sombra. En tal situación, las regiones no tendrán ni la autoridad ni la fuerza suficientes para imponer a los entes menores soluciones unificadoras o alternativas respecto de las actuales, y se encontrarán también alineadas con todos ellos, por buenos o malos que sean, en su acrimonia antiestatal.

Una vez establecido lo anterior, vamos ahora a recoger el hilo de las preguntas que habíamos dejado en el aire, en el sentido de la pluralización regional de directrices planificadoras del Estado, en el tema de la gobernación general del territorio, de la defensa del suelo y otros temas.

Por absurdo que pueda parecer a quien no conozca la realidad socioinstitucional de nuestro país, es perseguida la pluralización; y no para burlarse del sentido de la historia, sino como único camino para intentar aquella real y sólida unidad de dirección que la actual gobernación central no está, de hecho, en condiciones de realizar.

Ese tipo de gobernación está caracterizado hoy por dos elementos fundamentales: el primero es la incapacidad estructural de los aparatos ministeriales para cumplir de modo coordinado su propio trabajo en torno a la finalidad y directriz comunes, por decisión de la clase gobernante. El segundo es la escasa capacidad de los procesos de decisión (incluidos los de programación general) para hacer coincidir, de modo persuasivo y de compromiso, de gran parte de los intereses y de las orientaciones relativas a las decisiones que se adoptan.

Los dos elementos se confunden en un único efecto: el de hacer ilusoria la identificación entre sede central de decisión y carácter nacional y unitario de la directriz que se persigue. Las directrices no son unitarias porque reflejan, una y otra vez, la ideología y la instancia corporativa de los aparatos tomados individualmente, además de los intereses de sector, que operan independientemente de cualquier mediación política abierta: entre ellos, la defensa del suelo por parte del Ministerio de Agricultura, el equilibrio hidrogeológico por parte del de Obras Públicas, la tutela contra la contaminación por parte del Ministerio de Sanidad. Por otra parte, las directrices no son de ámbito nacional, porque no tienen la legitimación sustancial que serviría para hacerles comunes y, por tanto, a imponerlas con la necesaria eficacia.

Estos elementos, en la medida en que existen y son considerados importantes, caracterizan nuestro sistema en términos diferenciales respecto de los anteriormente mencionados: respecto del sistema francés, que tiene un aparato burocrático bastante menos fragmentado e ingobernable, y exigencias de articulación democrática menos evidentes, en comparación con el sistema inglés, cuyo nivel nacional, por una parte, no es tan agobiante como el nuestro, y por otra, no cuenta con menor legitimación ni es menos suficiente.

Así se explica cómo la vía regional sea, entre nosotros, la más idónea—o si se quiere, la única que se nos ofrece históricamente—para sustraer las directrices al renaciente pluralismo de sector y dotarle de la legitimidad política que necesita.

Esto no significa que hayan de utilizarse más políticas, más directrices en la materia, una materia que no tolera una sola. Significa más bien que habrá de construirse la unidad sobre la base de un pluralismo susceptible de ser recompuesto, un pluralismo regional, naturalmente, unidad que también deberá darse por supuesta allí donde a veces opera un inexorable pluralismo burocrático, alimentado por intereses de sector incontrolados.

Todo esto tiene consecuencias bien precisas sobre la transferencia de funciones. Se derivan, de hecho, por un lado, de la necesidad de lograr la plena competencia de las regiones en las materias que se relacionan con la gobernación del territorio, y por otro, de la necesidad de garantizar en tales materias la salvaguardia de las exigencias unitarias con instrumentos inherentes a la gestión burocrática, y unidos a veces a la decisión política.

El comentario, referido concretamente a los decretos delegados que tenemos a la vista, incluye en particular el *nihil obstat* del Ministerio de Obras Públicas para la entrada en vigor de los planes urbanísticos regionales, y los «paquetes» de competencias que ese Ministerio y el de Agricultura se han reservado bajo la etiqueta de «sistemática hidrogeológica y conservación del suelo», «tutela, disciplina y utilización de las aguas públicas», «defensa del suelo y protección de la naturaleza».

En tales sectores, el nivel nacional debe hacerse valer a través de la programación general; a través de las formas gubernativo-parlamentarias de directrices, a través de la maniobra financiera efectuada en reunión política con las regiones, a través de intervenciones operativas limitadas a la puesta al día de proyectos especiales que, por la importancia de sus dimensiones, exceden de las posibilidades de la esfera regional. Ulteriores reservas, generalizadas, de competencia, garantizan no ya la unificación de las decisiones, sino la conservación de los aparatos y la filtración de intereses ocultos.

El resultado final es, si se quiere, la realización, en un único y simultáneo contexto, de ese tipo de ajuste entre competencias nacionales y competencias descentralizadas que es propio hoy de los Estados federales, y que en ellos está requiriendo decenios para llegar a su cumplimiento.

Es un ajuste que no solamente justifica la reconducción hacia la responsabilidad regional de la política que se entrega a la colectividad local, sino que permite incluso la pluralización de las políticas estatales relativas al territorio, siempre que seamos conscientes, por lo que se refiere a este último, de que ello sirve para aportar un alimento real, fuera de asfixiantes corsés, a decisiones referentes a directrices que deben ser de ámbito nacional.

6. Estas son las regiones que nos hacen falta, y hay que preguntarse hasta qué punto llega el conocimiento de su naturaleza y con qué fuerzas puede contar para su realización. Llego así a la parte final de la argumentación, que intenta ocuparse, de modo sintético, de los protagonistas.

Las regiones, en la medida en que puedan ser consideradas como sujeto distinto de las fuerzas políticas en general, se están comportando de una forma que de ninguna manera es persuasiva. Si tenemos en cuenta su actitud de conjunto—por encima, por lo tanto, de la «dedicada» a los decretos delegados—, ahora podría parecernos regresiva, quizá extremista y amenazadora. Dan la impresión—éste es el punto—de que vuelven la cara cuando la partida está entrando en su fase decisiva, para recuperar inmediatamente todo su vigor crítico en el momento de la polémica. Esto—dicho sea con franqueza—parece responder bastante más a las exigencias técnicas de autoconservación del cuerpo político regional que a la persecución de objetivos estratégicos unidos al destino de las regiones.

Lo que es más grave, sin embargo—y que entra de pleno en el núcleo de la argumentación bajo el peso de los decretos delegados—, consiste en que las regiones no parecen haberse planteado de modo suficiente el problema de su papel o, mejor, parecen haber renunciado al que pensaban poder o querer hacer valer. Retornamos al punto de partida: las controversias de tipo jurisdiccional, en las que han naufragado los esquemas de los decretos. Debemos decir que, en la base, todo el mal ha venido porque las regiones, en lugar de hacer política, han hecho Derecho; porque han actuado como abcgados de sí mismas, incluso contraponiéndose a los aparatos como entes de gobierno, faltos de la fuerza del mandato reciente de la colectividad representada.

Recordemos los momentos inmediatamente posteriores a su nacimiento. Estábamos pendientes de la Lombardia, que, recién nacida, comenzaba a discutir acerca de los problemas de la migración interior, así como de otras regiones que se enfrentaban con las cuestiones relativas a la contaminación. He aquí—dijimos—lo que quizá es una clase política emergente, todavía no apresada en la red, en la que nadie adopta actitudes de rompimiento, porque si lo hiciera se destruiría también a sí misma, y esta clase se lanza a la arena institucional con toda la autoridad y la legitimación políticas que le es posible lograr. Ya no tenemos solamente, en suma, la ayuda de los jueces y nada más, sino también la de los políticos que se disponen a gobernar.

En el decurso de los decretos delegados, algunas regiones—sí es que existían—desaparecieron y enviaron a sus representantes legales para luchar contra los aparatos, lanzándoles a una derrota en terreno enemigo. Había que considerar, por una parte, los intereses reales que se defendían, y por otra existían argumentos jurídicos faltos de contenido. ¿Qué fuerza tiene, de hecho, la región que se defiende con argumentos legales? ¿Dónde está el conocimiento, bien claro en los

estatutos, de que solamente la permanente actividad de los procesos participativos, con el impulso de la colectividad local y de los sindicatos, podría darle la autoridad necesaria para gobernar y para contratar con otros gobernantes?

Y no se nos diga que esto solamente podrá llevarse a término después de que hayan sido transferidas las competencias, porque decirlo, por encima de un cierto límite, significa aceptar una subordinación que es intrínseca, que precede, en el fondo, a la misma división de esas competencias, y está destinada a reflejarse en ellas. Pensemos en la programación y en la inútil «cuestión» relativa a la consulta-participación sobre «antes» o «después». Afectan las regiones a los órganos centrales propuestos para la acción programática natural y elaborada a través de los procesos decisorios diseñados en sus estatutos. Viven, en suma, su autonomía y serán así conscientes de que su presencia se impone sin necesidad de reconocimientos preventivos.

Y el sabor amargamente utópico de estas reflexiones, que prueba todavía más la carencia actual, en las regiones, de un modelo que por sí mismo pueda ser una alternativa al de los decretos delegados. Precisamente por ello es un modelo que, en lugar de hacer que sus representantes lo describan (y, sin embargo, esto es lo que ha sucedido), deberían hacerlo vivir en su propio comportamiento. Y no lo han hecho.

Más brevemente, por supuesto, trataremos el tema relativo a otros protagonistas. El gobierno tiene una perplejidad todavía mayor. Los aparatos burocráticos están imponiéndole su propia visión del Estado, de la cual el propio ministro para las Regiones es, de ahora en adelante, víctima y cómplice. La prueba que están dando los políticos al gobierno es así la demostración más persuasiva del cuadro que hemos trazado aquí.

Es difícil hacer en este momento una evaluación sobre el Parlamento. Entrado desde hace poco en el debate de las transferencias —y su entrada, por supuesto, se realizó a través únicamente de la comisión interparlamentaria—, ha encauzado un discurso crítico que por ahora es el único capaz de incidir en la selección de los decretos: es difícil decir en qué dirección y con qué efectos, porque esto, como por lo demás otros episodios precedentes (recordemos el orden del día votado en diciembre por el Senado en relación con directrices y coordinación), da testimonio solamente a favor de un regionalismo parlamentario genérico. Pero incluso eso puede desilusionar, especialmente a quien lo consideró sede de garantía, órgano de la comunidad por encima de los contendientes. El Parlamento es una barca a la que se puede saltar y tomar el timón, y no se ha dicho, especialmente por una comisión restringida como la interparlamentaria, que siempre lo hayan hecho los amigos de las regiones.

En realidad, regiones, gobierno y Parlamento evocan temas diversos, que son aquellos que gravan las mayores y más sustanciales responsabilidades: los partidos políticos y, en primer lugar, los partidos demo-

cráticos que han elegido el regionalismo. A ellos les toca, en el fondo, renovar las regiones y el Estado, reencontrar en los intereses de las fuerzas reales que representan las razones de una lógica institucional que no consienta identificarse ahora con unos o con otros, según momentos y ocasiones, sino que sea funcional al servicio de una política para el país.

La cultura institucional—tanto entre nosotros como fuera—solamente puede echar una mano, suministrar clarificaciones útiles. Y puede hacerlo en la medida en que no se dedique a alternar en dos vertientes, que se preocupe solamente a amplificar los argumentos de uno u otro.

Es difícil calcular los efectos de un posible fallo en el tema de las regiones. En líneas generales, ya se apunta su destino en el sistema actual, que lo está predisponiendo según la línea binaria a la que aludíamos poco antes. De un lado, el cuerpo político regional, que hace de intermediario para las decisiones de política industrial; del otro, la organización administrativa, que trabaja, en dos vertientes, según las directrices del Ministerio.

También éste es un modo de resolver las antinomias de la vía italiana hacia las regiones. Y es quizá el que hasta hoy ha logrado un mayor grado de concreción.