

LA REFORMA DEL PODER LOCAL EN EL ESTADO REGIONAL *

Por SABINO CASSESE

1. Desde la unificación de Italia hasta hace sólo algunos años la reforma del poder local se presentaba como una cuestión científicamente simple, pero políticamente como uno de los problemas más áridos. Era una cuestión simple por dos motivos: porque el único legislador era el Parlamento nacional y solamente de él se podía esperar una reordenación del poder local, y porque el poder local debía ser protegido únicamente de las intervenciones centrales del estado. Pero precisamente porque los únicos poderes públicos de ámbito territorial, jurídicamente relevantes, eran el Estado central y los entes locales, la reforma del poder local era un problema políticamente complejo: basta pensar en la dificultad política de obtener del *Estado* una ley sobre autonomías locales que garantice a estas últimas *frente al propio estado*.

Con la institución de las regiones, el problema político se simplifica, mientras se convierte en mucho más complicado el científico. Que sea políticamente más fácil, hoy respecto de ayer, reordenar el poder local

* En *Politica del Diritto*, núm. 1, Bologna, 1980.

está demostrado por un hecho evidente: jamás, como en los últimos siete años, los poderes locales han estado (por usar una metáfora) en tanta ebullición. De los problemas de los primeros años de los setenta sobre el papel atribuido en los estatutos regionales a los poderes locales, a las recientes cuestiones de los *comprendori* (1) y de la falta de delegación de funciones regionales a las recientes *municipalizaciones* por parte del Estado, se asiste a un proceso de revisión en el centro del cual está la región, tanto cuando facilita la reordenación—pienso en el reajuste organizativo por medio de los *comprendori*—como cuando lo obstaculiza, me refiero a la ausencia de ejercicio de las funciones regionales por vía de los entes locales.

Y se entiende que sea así: la región tiene la ventaja (respecto del estado) de operar en zonas limitadas. No debe, por tanto, fijar reglas generales que habrán de aplicarse en todo el territorio. Y está, consiguientemente, en posición de conocer la diferenciación, por zonas, del poder local.

Sin embargo, la región complica también de manera notable el cuadro de la reforma local. De un lado, en nuestro ordenamiento, ente legislativo ya no es solamente el Estado, sino también las regiones: ¿quién debe entonces emanar las normas de reordenación de las funciones y de la estructura de los poderes locales? De otro, la región se presenta como un aliado natural del poder local, pero también como su enemigo institucional, porque estando más próximo es (a menudo) más *invasor*.

A estas dificultades se añaden otras (contingentes, pero no transitorias) provenientes del modo en que se ha realizado la regionalización en Italia. Es cierto, en efecto, que el regionalismo es la tendencia dominante de los poderes públicos contemporáneos, a causa del progresivo deterioro de las administraciones centrales nacidas entre 1700 y 1800. Pero es también cierto que los *late comers* del regionalismo han procedido de manera menos garibaldina que en Italia. Inglaterra tiende, en efecto, a una regionalización parcial, limitada a algunas zonas, como se había propuesto hacer, en el pasado, incluso en Italia. Francia experimenta con regiones administrativas como punto de avance gradual a las verdaderas regiones; y al mismo tiempo posee desde el centro un proceso de fusión y de asociación de municipios; allí, por otra parte, cinco veces superiores en número a los italianos.

(1) Nota del traductor: Los *comprendori* (literalmente *comprendorios*) son entes intermedios infrarregionales (de dimensión inferior a la provincia, pero superior a la municipal) surgidos hacia 1974 para paliar la crisis producida por la ausencia de programación regional. La naturaleza y las funciones de estos comités comprensoriales, ante la ausencia de una ley-marco nacional, varía de unas regiones a otras. En algunas regiones están provistos de personalidad jurídica (en la forma de consorcios de municipios) y en otras son meros *órganos descentralizados de la región* u *órganos colaboradores*. Sus funciones van de la simple elaboración de propuestas de programación (sectorial o general, económica, social, urbanística...) a incluso también gestiones administrativas directas. La experiencia ha madurado, sobre todo, en una decena de regiones del norte de Italia y en la Ley regional de Liguria de 10 de enero de 1978, número 4.

No se quiere decir con esto que la regionalización haya sido un hecho negativo, sino tan sólo poner de manifiesto que un proceso tan rápido en el entretejido inorgánico de nuestros poderes públicos no podía sino producir efectos incidentalmente negativos; así las transferencias de personal político y administrativo del nivel local al regional; la necesidad de equipar rápidamente los consiguientes órganos, escogiendo a menudo personal exterior de modo apresurado; la actitud imitadora del legislador regional, llamado de un día para otro a cimentarse a este nivel con una nueva tarea.

Las dificultades de iniciación han sido avivadas por el comportamiento de los poderes públicos centrales y por sus propias contradicciones. Basta pensar que en los mismos años en que se transferían las funciones a las regiones se procedía en sentido inverso con las finanzas, realizándose la más importante centralización de la historia de Italia, que ya de por sí está dominada por el centralismo: la reforma tributaria.

Esto, por otra parte, aparecía como el resultado necesario de una época en la cual la igualdad devenía el motivo dominante de las estructuras públicas: intervenciones equilibradoras para el Sur, ampliación del sector público de la economía y mantenimiento del nivel de empleo; desarrollo de las *instituciones de bienestar*, de la asistencia sanitaria, pensiones, escuelas. La igualdad —lo indicaba ya Tocqueville— provoca una situación en la cual «todos los poderes parecen acudir hacia el centro, donde se acumulan con rapidez sorprendente».

Uno de los motivos principales de reflexión sobre las vicisitudes históricas de las instituciones en estos últimos años es precisamente éste: cómo se ha alcanzado junto a la necesaria centralización, primero financiera y luego político-administrativa, impuesta por la creciente intervención económica y social, a introducir una regionalización con etapas tan rápidas.

Pero dejemos estas contradicciones de fondo de la fase de arranque de la regionalización y volvamos sobre las dificultades iniciales.

Como se ha dicho, con las regiones es necesario buscar un equilibrio tripolar entre estado-regiones-municipios. Un equilibrio ciertamente difícil de lograr si no nos contentamos con fáciles fórmulas verbales que no resuelven los problemas sustanciales. Me refiero a fórmulas como la de las regiones como «articulación entre poder local y Estado». Con esta metáfora se asume que la región se encuentra en una posición intermedia entre los otros dos entes y se propone que, en tal posición, la región juegue de una manera elástica. Tesis que —sobre el plano institucional— resulta elemental, si no errónea. Otro ejemplo de solución meramente verbal y sustancialmente errónea es la que asigna a la región una tarea de nivel intermedio entre Estado y entes locales, como si Estado y regiones fuesen *contenedores* iguales entre sí, pero sucesivamente más pequeños.

Para no recurrir a estas fórmulas deberemos presentar el problema, compendiadamente, en otros términos: ¿cuáles son las peculiaridades

de la reforma del poder local en un Estado regional?, ¿en qué modo es previsible que se establezca un equilibrio entre los tres poderes en cuestión: central, regional y local? En el sentido de una atracción del poder local hacia el regional, operando este último como escudo del municipio frente al Estado. O acaso en el sentido de una alianza del poder local con el estado, considerándolo más imparcial que la región. O de manera desordenada, como una aparcería Estado-regiones sobre el poder local, que a su vez se movería entre uno y otro patrón buscando protección temporal.

2. Para responder a estas preguntas conviene proceder de la siguiente manera: exponer primero la disciplina constitucional de los diversos poderes; analizar después el reajuste alcanzado entre ellos en sus relaciones recíprocas de estos últimos años e indicar finalmente las principales iniciativas a tomar para dar al problema una solución racional.

Comencemos por la disciplina constitucional. La ordenación de las *relaciones Estado-región* en la Constitución es simple porque gira sobre la separación de funciones en relación con materias o sectores determinados. El artículo 117 contiene la lista de las materias de las que es *dominus* la región. Las funciones relativas a otras materias no comprendidas en la lista son, en cambio, en principio del Estado. La repartición de las funciones es fijada, por tanto, según el criterio base de las materias.

Dejemos ahora a un lado formas menores de actividad regional y veamos la ordenación de las relaciones *Estado-regiones-municipios*. Aquí la repartición está realizada de modo distinto y más complejo.

Por un lado, las funciones no están relacionadas con materias diversas en la propia Constitución. El artículo 128 dice que las leyes generales de la República determinarán la función de los municipios. El artículo 118 dispone que la región delegue normalmente sus funciones a los municipios. La Constitución, por consiguiente, *deja abierta una elección al legislador nacional*, en el sentido bien de referirse a materias o bien de referirse a otros criterios de determinación de las funciones (por ejemplo, indicando las fases de los procedimientos administrativos que les correspondan: iniciativa, instrucción o ejecución). Lo mismo podría decirse para el legislador regional, al cual, sin embargo, la Constitución (como se ha dicho) predetermina las materias y para el que, por consiguiente, la elección puede realizarse sólo entre las materias dadas. Por tanto, entre Estado, región y ente local la Constitución establece una división de funciones sin decir si sobre materias indistintas o sobre la base de una atribución separada de materias.

En *segundo* lugar, las funciones municipales están, por una parte, determinadas por el Estado: se ha ya recordado el artículo 128, al cual es necesario añadir el artículo 118, que consiente la atribución por parte del Estado a los entes locales de las funciones administrativas de interés exclusivamente local que competirían a las regiones (ya que la

atribución de funciones prevista en el art. 118 se refiere a cuotas regionales, es evidente que existe una referencia indirecta a las materias para la determinación de las funciones locales).

Por otro lado, las funciones municipales están determinadas por las regiones mediante la delegación: para estas funciones se repite lo que ahora se ha dicho: el reparto de funciones por materias se refleja sobre los municipios, los cuales (en cambio) pueden operar (y hoy de hecho operan) sobre materias indistintas.

La tercera característica del diseño constitucional de las relaciones entre estado, región y municipios es la constituida por la impronta garantizadora. Cuando el Estado determina las funciones del ente local lo debe hacer mediante leyes generales: sin andar, por consiguiente, demasiado en detalles. Cuando las funciones regionales se corresponden con las de interés exclusivamente local, una ley nacional puede delegar estas últimas directamente a los entes locales. La circunstancia de que el primer tipo de intervención deba producirse por una ley general es una garantía para los municipios (porque la ley les atribuirá tareas sin orientaciones precisas) y para las regiones (que podrán legislar sobre las funciones locales, si éstas se refieren a materias de su competencia). El hecho de que la segunda intervención se produzca por ley del Estado es una garantía para los municipios frente a las regiones, como ha demostrado la inactividad de las delegaciones regionales y la transferencia directa realizada por el Estado con el Decreto número 616, de 1977, de las funciones de interés exclusivamente local a los municipios.

Estos rasgos permiten *concluir* que el sistema constitucional tiene diversos grados de rigidez. Las relaciones entre Estado y región están configuradas como las de cuerpos distintos dentro de un mismo sistema, pero donde cada uno de los cuales tiene su propia órbita. Las relaciones Estado-región-municipios están configuradas de manera abierta, menos rígida, porque no se fundan sobre el reparto de materias. Sin embargo, en la Constitución prevalece el régimen de separación, que, no obstante, parece realizado de manera compuesta, amontonando tres órdenes de funciones: las —de existencia cierta, pero de incierta probabilidad— delegadas por las regiones; las recortadas por el Estado de las materias regionales; las, finalmente, indicadas en las líneas generales de las leyes del Parlamento.

Un diseño, por tanto, no nítido, compuesto, en el cual a componer el rostro del poder local concurren Estado y región de distintos modos. Y se diría que con una *tutela* estatal, porque el poder central es garante del local incluso contra las regiones.

La solución adoptada por la Constitución parece privilegiar al poder local, porque Estado y región concurren a darle funciones: el poder local parece, más bien, estar en el centro del sistema político-administrativo. Pero, además, así el poder local es —al cabo— débil, porque la Constitución no garantiza directamente la autonomía, ni los modos concretos de su realización a través de funciones predeterminadas, de-

jándolo a la espera de leyes estatales y regionales que le atribuyan o deleguen funciones.

Se diría, en una palabra, que la Constitución se preocupa fuertemente del poder local. Pero sin saberle encontrar espacio autónomo: recorriendo aquí y allá, un poco confusamente.

Las razones históricas de esta opción garantizadora en los principios, pero no nítida en la individualización del área en la cual la autonomía puede aplicarse, se encuentran, quizá, en la particular condición en la que el poder local se encontraba tras la experiencia autoritaria. Asimilado a la descentralización estatal en una mortificante unidad con otras administraciones locales —así venían definidos los órganos descentralizados por el Estado— y privado de la investidura popular, que había sido el origen de su vitalidad, especialmente en los inicios del siglo, el poder local era, en aquel momento, el elemento más débil del sistema político administrativo.

Se añaden a estas razones la incertidumbre del constituyente en materia administrativa, que pasó a segundo plano respecto a las grandes cuestiones de la libertad, y la arquitectura constitucional del Estado. El fenómeno administrativo —pese a las dimensiones que había ya alcanzado— fue sustancialmente desconocido —al menos en los resultados, si no en la idea de los constituyentes— y esto tuvo sus consecuencias incluso para el poder local.

3. La *regulación constitucional* de las relaciones entre Estado-regiones-municipios ha sufrido, *de hecho*, variaciones no indiferentes. La ley de autonomía local no puede menos que tomar nota de estas modificaciones, sobre alguna de las cuales es preciso intervenir, para evitar que se repitan acontecimientos distorsionadores del régimen de autonomía.

Las modificaciones acaecidas afectan a las relaciones Estado-regiones, Estado-entes locales y a las relaciones regiones-entes locales. Las examinaremos separadamente:

a) Las *relaciones Estado-regiones*. Con este propósito pueden señalarse dos hechos modificadores del equilibrio fijado en la Constitución.

De una parte, el criterio de reparto de las funciones sobre la base de las materias ha sido modificado con la *substracción constante de partes de materias*. Esto ha acontecido bien mediante la reserva al poder público central de la función de orientación y coordinación de todas las materias transferidas, bien con reservas particulares operadas en el acto de transferencia mediante distintos modos como la redefinición de las materias y la individualización de actos y procedimientos considerados como, inmotivadamente, extraños al poder regional. La pureza del diseño constitucional fundado en la distinción de poderes en relación a las materias ha sido enturbiada. Por otra parte, el equilibrio, roto por un lado, ha sido restablecido por otro con la atribución de nuevas materias a las regiones.

El segundo acontecimiento modificador de la autonomía regional es el constituido por la constante sucesión (la ley número 281, de 1970; la ley de 10 de mayo de 1976, núm. 536, y el DPR núm. 616, de 1977) de *leyes de financiación y de «indirizzo» sectoriales*, la última de las cuales es la ley de 27 de diciembre de 1977, número 984 (llamado *quadri-golio*), que ha sido señalada (desde el punto de vista institucional) como uno de los mayores errores parlamentarios de los años setenta.

Se añade a todo esto que (contrariamente al diseño constitucional) los servicios periféricos no han sido atribuidos al sistema regional. Por esto conviven con las regiones órganos estatales descentralizados. Las regiones, a su vez, representan menos de un sexto de los gastos estatales (con exclusión de los gastos públicos centrales no estatales). Consideración que debería quizá inducir a algunas cautelas en considerar ya realizada una forma de Estado regional.

Por otra parte, la reciente regionalización representa (desde el punto de vista financiero) mucho menos de cuanto se cree comúnmente, porque significa un coste total evaluable entre 120 y 83 miles de millones (de liras) —la primera cifra es la resultante de las propuestas regionales y comprende sólo las supresiones, la segunda es la del gobierno y comprende también las reducciones— frente a 408 miles de millones (de liras también) de las transferencias de 1972.

b) Mucho peor (en algunos aspectos) es la situación de las *relaciones Estado-municipios*. También aquí dominan los aspectos de las funciones y las finanzas. Se pueden señalar dos tendencias principales. A diferencia de las regiones, sin embargo, se trata de tendencias a largo período, que encuentran confirmación en los últimos acontecimientos. Muchas veces ha sido observado que Estado y entes locales operan sobre *materias indistintas*: más bien, los entes locales cohabitan, por así decirlo, en las materias estatales. Así, pues, el espacio dejado al poder local (a veces, incluso, amplio) se agota en una función ejecutiva o, de cualquier modo, menor. El municipio es llamado a representar intereses locales en procedimientos que continúan siendo estatales, o a desarrollar funciones instructoras en procedimientos que se concluyen mediante decisiones del Estado, o bien a ejecutar medidas del Estado. En suma, los poderes locales se desenvuelven en la red de los poderes centrales: no hay un procedimiento en el cual el municipio no opere en *función auxiliar del Estado*. Y aun cuando las tareas aparentan ser amplias, siempre se resuelven en una asunción de funciones sin financiación y, por consiguiente, en un paradójico papel de sirviente de las finanzas locales respecto a las estatales. Este poder, institucionalmente auxiliar, adquiere, sin embargo, importancia de hecho (en algunos casos) por el peso político del municipio. Lo que no quita que esto (por estar condicionado a los poderes disciplinarios del Estado y por no ser regular) deba considerarse como un hecho menor.

Pues bien, esta tendencia se continúa todavía en leyes recientes, como la de 1971 sobre comercio, la de 1975 (núm. 393) sobre centrales

electronucleares, la de 1976 (núm. 319) sobre polución, la de 1977 (número 10) sobre utilización del suelo. Y parece continuar con las propuestas recientes de leyes sobre empleo (en particular colocación).

No debe creerse que la reciente *municipalización* de funciones regionales *de interés exclusivamente local* realizada por decreto se inscriba en una tendencia distinta. La carga de tareas es todavía aquí cuantitativamente notable, pese a que no creo que se pueda decir (como se ha dicho) que las competencias de los municipios son, por efecto del decreto, casi redobladas (salvo que se quiera considerar también la prevista reforma sanitaria). La atribución de nuevas competencias es remarcable, pese a que afecte de manera desigual a la gestión de servicios y a las intervenciones sobre el territorio: se han transferido, preferentemente, funciones relativas a servicios sociales; mucho menos las relativas al territorio y casi ninguna en agricultura. En cuanto a la estructura, es señalada la tendencia a hacer desaparecer las administraciones satélites del ente local, que absorbe sus funciones, estándose así en posición de hacer disminuir los gastos de mera transferencia.

Entre las muchas tareas, sin embargo, prevalecen las consistentes en intervenciones procedimentales. Cuando las funciones tienen naturaleza decisional se desarrollan según el criterio de la codecisión. Esto es manifiesto —según una reciente circular del Ministerio del Interior— para la policía local: donde las funciones son atribuidas a una auténtica codeterminación entre municipio y *prefecto*. Esto no sólo reduce al poder local a vínculos más estrechos con el central, sino que lleva al prefecto a contactar con el poder local, del cual había estado sustancialmente separado por el desarrollo del diseño constitucional sobre controles locales en 1970.

La municipalización de 1977 —sobre cuya oportunidad no es del caso volver aquí— representa, de cualquier manera, una toma de conciencia, por parte del Estado, de la dificultad de la delegación de funciones a los entes locales por parte de las regiones. Esta circunstancia no cierra, todavía —como veremos—, el capítulo de la delegación. Y no debe hacernos olvidar que la atribución de funciones administrativas en vía directa del Estado al ente local no excluye —sino implica— la potestad legislativa de las regiones sobre aquellas funciones. La desconfianza en la región manifestada por el Estado puede afectar al lado administrativo por la falta de delegación; pero no puede bloquear la actividad legislativa regional. Cuya intervención es necesaria porque, de otra manera, el municipio vendría a encontrarse en condiciones todavía peores, debiendo desarrollar actividades administrativas sobre la trama (superada y centralista) de la delegación nacional. Se bloquearía así la actividad legislativa regional de reforma. Y se constreñiría al ente local a una cansina repetición de los antiguos errores del Estado.

La intervención legislativa regional en las materias transferidas a los municipios, repito, es legítima: el artículo 1, letra e), de la ley número 3282, de 1975, prevé la atribución de funciones, en materias regionales, a los entes locales en base al artículo 118 de la Constitución.

Debe también ponerse de manifiesto que la misma disposición prevé que el Estado puede atribuir «otras funciones de interés local que hagan posible el ejercicio orgánico de las funciones administrativas... atribuidas, en base a la legislación vigente, proveyendo a regular las relativas relaciones financieras». De este lado, por consiguiente, la región no podría emanar leyes. Pero es dudoso que la delegación relativa a esta parte haya encontrado actuación, porque las funciones transferidas a los municipios aparecen todas como atribuibles a materias regionales.

Por otro lado, la *municipalización*, de la que aquí se ha hablado, no se ha dispuesto necesariamente a favor de los concretos municipios hoy existentes. Así, en muchos puntos el decreto número 616 se refiere a los municipios asociados. Por tanto, incluso para esto puede ser útil y necesaria la intervención regional: piénsese, por ejemplo, en el artículo 25 sobre beneficencia, que afirma que «la región determinará por ley, oídos los municipios interesados, los ámbitos territoriales adecuados para la gestión de los servicios sociales y sanitarios, promoviendo formas de cooperación entre los entes locales territoriales y, si es necesario, promoviendo, en el sentido del último párrafo del artículo 117 de la Constitución, formas, incluso obligatorias, de asociación entre ellos mismos».

También desde el *punto de vista financiero* las relaciones Estado-municipios no se han alejado de la tradición: una situación de crisis permanente derivada del desequilibrio entre funciones y recursos (disminución progresiva de los ingresos y aumento paralelo de los gastos), y del financiamiento sectorial, para tareas concretas o procedimientos.

En los últimos años el desequilibrio, ahora indicado, ha sido agravado por la reforma tributaria, por la centralización que ésta ha comportado, y se ha añadido un tercer fenómeno que ha ido creciendo hasta hacerse anormal: la condición de dependencia del poder local de las decisiones de la autoridad financiera central sobre las partidas del balance.

La práctica de los *préstamos vinculados o afectados* no es sólo de los últimos años y ha creado —como ha sido destacado— un sistema de responsabilidad indivisa y solidaria entre autoridad financiera y gobierno local. El presupuesto de los entes locales ha perdido significado, porque —como se ha dicho— se ha convertido en un instrumento, casi exclusivamente, para la contratación entre ente local, órganos de control y autoridad central. Los préstamos vinculados han empujado también hacia el aumento de los gastos locales y al desajuste entre competencia y gasto efectivo. De otra parte, la ausencia de la determinación de los fondos a destinar a los poderes locales ha hecho irresponsable también al poder central; por esto ha sido justamente puesto de manifiesto que «el sistema de la responsabilidad mixta se ha transformado en un sistema de irresponsabilidad a todos los niveles».

Circunstancias particulares agravan la situación. Entre éstas, el estado de las finanzas esfatales, que induce a los órganos centrales a ra-

lentizar las subvenciones. Según los datos del municipio de Roma (informe Vetere sobre el balance de 1976) desde la fecha de la adopción del presupuesto por parte del consejo municipal hasta la percepción de los dos tercios de los préstamos afectados pasa un tiempo oscilante entre tres años y un año. De la investigación de Formez (2) sobre los tiempos de devolución de las cuotas de impuesto a los entes locales emerge que las transferencias se han operado en un tiempo oscilante entre diecisiete días y dos meses.

Con la prevalencia de la financiación afectada en los últimos años se ha obtenido, sin embargo, algo más: se ha producido una ulterior degradación del poder financiero local. Esto ya estaba primeramente determinado desde el centro mediante la afección sectorial. Pero con la difusión de la financiación por partidas se asiste además a una posterior ampliación de los poderes centrales, de cuyas decisiones discrecionales depende la suerte total del poder local.

La experiencia de estos años recientes ha reforzado una apreciación general, hace ya tiempo difusa, y al mismo tiempo ha cambiado la perspectiva de muchos problemas particulares. De una parte, es cada vez más evidente que las condiciones reales de la autonomía son siempre las financieras. De otra, los cambios económicos han modificado el signo de muchas intervenciones locales. Basta pensar que hoy los servicios públicos locales son preferentemente factor de gasto, mientras al inicio del siglo eran considerados instrumentos para conseguir los ingresos necesarios a la administración local, para no gravar —se decía— excesivamente de impuestos a los trabajadores.

c) Pasemos ahora a ver las transformaciones acaecidas en las *relaciones entre regiones-entes locales*.

Desde esta perspectiva, la fase inicial de las regiones no se cierra de modo particularmente positivo, no obstante la notable homogeneidad entre *clase política regional* y *clase política local*. Esto es, en parte, debido a la mecánica de los acontecimientos. La necesidad, por ejemplo, de dar pronta vida al mecanismo del *control regional de los actos de los entes locales* para romper la *tutela* del prefecto sobre los municipios ha conducido a las regiones a actuar, sobre todo, como los controladores de los entes locales. De las muchas caras de la región hacia el municipio ésta se ha presentado —pronto y por sí sola— como la menos grata. Tanto más cuanto que el control estaba ordenado —en parte en virtud de normas constitucionales, en parte por las prescripciones de la ley Scelba (3) y de sus modificaciones— de modo ambiguo: el órgano es regional, pero con miembros de diversa procedencia; el control debería finalizarse de forma independiente de las regiones, a la par que se desarrolla según criterios que alguno definiría como cuasi-

(2) Véase al final la nota bibliográfica. (N. del T.)

(3) Ley de 10 de febrero de 1953, número 62, llamada Scelba, modificada especialmente por la Ley de 23 de diciembre de 1970, número 1.084 (que deroga varios artículos de la anterior), sobre «Constitución y funcionamiento de los órganos regionales». (N. del T.)

jurisdiccionales. A esto se ha añadido el hecho de que en la práctica los comités de control han adoptado los mismos criterios de control de los prefectos y, a menudo, empeorados porque al menos los prefectos tenían otras ocupaciones, mientras los comités deben tan sólo controlar a los entes locales y están, por tanto, más vigilantes. Cuando no se convierten en un medio de ambiguas interferencias en el juego político de mayorías y minorías municipales.

Un segundo motivo de crisis en las relaciones entre regiones-entes locales es el constituido por el *crecimiento de la administración directa regional*.

El personal dependiente de las regiones está ahora constituido por cerca de 50.000 personas, frente a los cerca de 500.000 dependientes de los entes locales. El gasto total regional (de gestión de competencias) es de cerca de ocho billones de liras frente a cerca de 11 billones de los poderes locales (la cifra de las regiones es relativa a 1975, y la de los entes locales a 1977).

Estos datos demuestran que las regiones han alcanzado una dimensión financiera pareja a la del poder local y que más bien que reforzar a los entes locales han querido operar directamente. Pero el aspecto más importante no es éste, dada la dificultad de delegar funciones en algunos campos como la agricultura. Más preocupante es, en cambio, que la capacidad realizadora del poder regional parece impedida. Como es sabido, ante la ausencia de indicadores de *producción* globales para la administración pública debemos contentarnos con un indicador indirecto, el constituido por los *residuos pasivos*. Es un dato no completamente *fiable* en el caso de las regiones, por muchos motivos, pero especialmente porque éstas tienden a sobrevalorar sus propios programas. No obstante esto, no dejan de impresionar algunos datos: la suma total de los residuos pasivos podría evaluarse en 1976 en una cifra entre el 30 y el 40 por 100 de la suma establecida. Pero tal cifra en 1973 era del 63 por 100. La reciente más elevada tasa de reducción de los residuos depende —sin embargo— sólo en una pequeña parte de una mayor eficiencia regional. En gran parte está, en cambio, ligada a la rápida distribución del fondo hospitalario existente desde 1975 y constituido por gastos corrientes. A esto se añade que —en los primeros años— las regiones tuvieron una tasa todavía mayor de formación de residuos, y esto —aumentando la masa gastable— tiene también efecto sobre la gestión financiera de los últimos años.

Por consiguiente, las regiones han hecho por sí solas, en su globalidad, que su capacidad administrativa no sea para la legislativa. Está conexo a estos aspectos la falta de desarrollo de la programación regional. El método de la programación había sido elegido por las propias regiones en su fase estatutaria y es ahora estimado necesario incluso por las leyes de principios sobre contabilidad regional. La actividad de las regiones —sin embargo— ha sido —como se ha dicho— preferentemente actividad directa, y esto ha hecho menos urgente la programación. Y donde procedimientos de programación han sido utiliza-

dos han consistido o en manifestaciones de necesidades y exigencias o en meras indicaciones de orientaciones generales. Muestras los primeros del escaso conocimiento de base de la realidad regional, y los segundos, de la necesidad de verificar entre las distintas fuerzas políticas la orientación de fondo. En ningún caso, sin embargo, se puede decir que los procedimientos programáticos así planteados hayan sido concluidos.

Tercer punto: las relaciones financieras regiones-entes locales. Muchas veces se ha dicho que, en su conjunto, las regiones no han sabido alejarse del modelo estatal, porque las leyes de financiación regional de actividades de entes locales atribuyen a estos últimos una mera tarea instrumental. Los recursos transferidos de las regiones a los entes locales no son pocos, porque suman un quinto de los gastos regionales (con relevantes diferencias entre Norte y Sur). Pero, en la mayor parte de los casos, las leyes regionales de financiación prevén afecciones de los fondos transferidos a intervenciones expresa y analíticamente listadas por las regiones. Transferencias que confieren una amplia discrecionalidad a la administración regional e imponen una participación, *pro quota*, del ente local. Ente local que, por tanto, es equiparado —frecuentemente hasta en las normas— a un particular solicitante de financiación pública.

Finalmente debe señalarse la tentativa regional de *reordenación del poder local*: de los distritos, a los *comprosoni* sectoriales y a los *comprosoni* de programación general, en sus varias formas jurídicas, hay una variedad de agregaciones diversas de entes locales, promovidos por la región, en el entramado de las normas y haciendo recurso a los instrumentos más varios y en particular a la transferencia de medios financieros en forma de incentivos para el asociacionismo local. Incluso la delegación de funciones a los entes locales ha sido utilizada como un instrumento para el reajuste organizativo local, más que como medio para el reajuste funcional.

4. Se ha descrito, hasta ahora, una situación de *impasse* en la cual el municipio aparece como *tirado* desde varias partes sin tener de ninguna garantía de una plena autonomía.

Un nuevo estatuto del poder local ha sido prometido por el Estado, que no acaba de decidirse, mientras las regiones parecen, en cambio, más activas. Nuevas funciones, promovidas por las regiones, han llegado a los municipios desde el Estado, pero ahora el poder local debe esperar el trabajo de reordenación legislativa regional; por esto, paradójicamente, la amplia municipalización de las funciones lleva siempre a los entes locales dentro de la órbita regional, no por otras razones, sino porque sobre aquellas funciones quien ahora puede legislar es la región.

Por consiguiente, hasta ahora, el Estado ha transferido funciones y medios a los entes locales, pasando por encima de las regiones, pero después no ha logrado reordenar el poder local. Por otro lado, las re-

giones han aspirado a situarse como el motor de la reordenación, pero sin comprender que esto no requería tan sólo un reajuste estructural, sino también transferencias de funciones y de medios financieros a los entes locales.

En este conjunto, la línea de tendencia *natural* lleva al poder local a vivir en la órbita del regional, pero además a solicitar continuas intervenciones del Estado como garante de sus relaciones con la región. Hasta ahora esta doble personalidad abierta al poder local le ha conducido también a una mayor autonomía, cuando esto se ha sabido utilizar bien. Pero en este conjunto la solicitud de garantía estatal comporta también una pesada tutela estatal.

¿Qué acciones deben emprenderse para evitar los riesgos inherentes a esta situación? A mi parecer, si la situación es compleja —y lo es como hemos visto— no es necesario simplificar. No demos, por tanto, un valor taumatúrgico, resolutivo, a la ley sobre autonomía. Los buenos reformadores no deben indicar tan sólo el primer paso, sino también los siguientes, sucesivos o contemporáneos: en otras palabras, es menester formular las líneas de un proceso, necesariamente largo, de reforma.

a) Viene, en primer lugar, la *ley general de autonomía*. De que ésta debe revisar el estatuto del poder local, su organización de base, no hay duda. Existe un amplio consenso en la opinión de que esto debe producirse de manera no rígida: fijando algunos principios en materia de órganos y relaciones interorgánicas, pero dejando a los propios municipios integrar la norma, adaptándola a las diversas situaciones locales. Así, las normas organizadoras deben ser tales que favorezcan también la reordenación del poder local y consientan constituir asociaciones, órganos de gestión comunes, entes intermedios.

No existe duda, pues, sobre el hecho de que esta ley debe fijar las funciones de base que el poder local está llamado a desarrollar.

Pero las funciones deben indicarse de modo genérico (por ejemplo, haciendo referencia a la naturaleza de ente general del municipio) o bien analíticamente. Hoy no hay duda de que el municipio, como ente representativo, es un ente de carácter general, en el sentido de que no tiene una legitimación limitada. Nada puede impedir —ni impide, de hecho, hoy— que represente los intereses de la colectividad en cualquier tarea, incluso si está rígidamente reservada a la competencia estatal. Pero el municipio es algo más que un ente (democrático) de administración. Hoy las tareas de administración no pueden ser indicadas de modo genérico, porque de esta manera se prestan a la *invasión* de cualquier otro ente en la esfera municipal. De aquí la necesidad de determinar, mediante lista, las funciones del municipio. Sin embargo, esta lista no debe impedir la asunción de otras competencias, ni debe ser obligatoria para todos los municipios. Por una parte, es decir, no se debe impedir al poder local experimentar intervenciones en nuevos campos, como siempre ha hecho. Por otra, no se

puede establecer, a nivel central, que todos los municipios desarrollen todas las funciones indicadas en la lista: se repetiría así el error del centralismo, querer imponer reglas uniformes en todo el territorio.

La ley general de autonomía, por eso, debe evitar estos dos peligros contrapuestos: ser invasor y centralista, entrando en demasiadas disposiciones detalladas e iguales para todos, y ser vacía, dejando demasiados espacios abiertos.

Otro problema es el del modo de determinar las funciones: la experiencia enseña que convendría hacer con los municipios lo que la Constitución ha hecho con las regiones: listar las materias competentes, en vía principal, a la potestad administrativa local. Este punto de referencia esencial para una ley general de autonomía no ha sido satisfecho por el reciente proyecto de ley del gobierno. Este tiene la ambición de «realizar una revisión de fondo de los esquemas y de las directrices esenciales», pero después deja demasiados problemas sin respuesta o da soluciones equivocadas. En primer lugar se limita a listar las funciones y a indicar algunas nuevas, sin resolver el problema de la *promiscuidad* de competencias. ¿Qué quiere decir que a los municipios les corresponden «intervenciones para la protección de la naturaleza y del ambiente y para la tutela del paisaje»? si no se desata el nudo de la contribución, ¿para qué otras intervenciones en la misma materia están legitimados también el Estado y las regiones? Esta confusión, en virtud de la cual todos hacen todo, se presta a la erosión del centro o a la descarga de responsabilidad. Lo mismo puede decirse para la provincia, que sale reforzada de este proyecto, pero cuyas funciones principales se refieren a materias que son también estatales o regionales, en un verdadero juego de cajas chinas.

En suma, el proyecto de ley del gobierno se ocupa poco de la tarea fundamental que la VIII disposición transitoria de la Constitución atribuye a la ley: «reordenar y distribuir las funciones administrativas entre los entes locales».

Pero son muchos otros los puntos en los cuales el proyecto gubernativo no resuelve los problemas, sino que más bien los arrincona o simplemente fotografía la situación actual. En particular, en la parte financiera, el proyecto reenvía a una expresa ley de finanzas y contabilidad local.

Deja intactos, si no refuerza, dos viejos nudos de las relaciones Estado-municipios: la atribución al alcalde del carácter de oficial del gobierno y la disciplina estatal de la ordenación jurídica de la carrera y del tratamiento económico de los secretarios municipales y provinciales. Afronta el problema de los controles, pero dejando en el comité regional de control un miembro de nombramiento gubernamental y otorgando al Estado la disolución y suspensión del Consejo municipal y provincial, la suspensión y remoción del alcalde y del presidente de la provincia y otras formas de control que refuerzan, de modo subrepticio y equivocado, el oficio del prefecto.

b) Si bien la ley general de autonomía es la Carta fundamental del poder local, no se puede esperar de ella que determine la extensión del poder autónomo local en cada campo. Esto debe realizarse en la concreta legislación sectorial que discipline los diversos campos en los que opera el poder local. Detenerse, por otra parte, en la declaración de autonomía del poder local, en la mera indicación de sus funciones sería construir sobre arena, porque interesa saber, campo por campo, si el municipio tiene verdaderos poderes decisorios o si interviene en una posición débil y sirviente.

Es necesario, por tanto, realizar otra acción reformadora: *la revisión en sentido autonomista de la legislación*. Aquí está la medida concreta del autonomismo.

Se trata de una acción más compleja de lo que parece a primera vista.

En *primer lugar*, porque nadie se ha interesado hasta ahora por las funciones efectivamente desarrolladas por el poder local. La prueba de su vitalidad, desde los inicios de siglo en adelante, es que ha actuado a menudo en campos a los cuales no le empujaba la ley. La tendencia histórica ha seguido estas fases: en un primer momento se ha dejado experimentar a los municipios iniciativas nuevas. En una segunda fase ha intervenido el Estado para regular o recabar para sí las intervenciones: piénsese en los asilos, guarderías, escuelas, bibliotecas, en la producción de energía eléctrica, en las intervenciones sanitarias y asistenciales. Los análisis de Massimo Severo Giannini sobre los municipios, la historia de Giuseppe de Cesare del ordenamiento municipal, las memorias de Longhena, administrador municipal de Bolonia antes de la guerra mundial, testimonian —todos ellos— esta capacidad de innovación del poder local. Hoy los municipios, afectados más directamente que el Estado por los grandes cambios sociales (urbanismo, crisis económica), buscan nuevos caminos: no conviene impedirlos, ni tampoco transferirlos al centro o disciplinarlos rígidamente.

En *segundo lugar*, porque una parte de las antiguas materias municipales ha sido transferida a las regiones y otras son propias del Estado: no existe coincidencia, pues, entre funciones municipales y funciones regionales; existen funciones municipales que conciernen a materias estatales (por ejemplo, el suministro de servicios locales como gas y electricidad) y funciones regionales que no tienen su correspondiente en el ente local (por ejemplo, los poderes en materia agrícola). De esto se deriva que la revisión legislativa ha de producirse tanto en el campo estatal como en el regional. Aquí se evidencia la región como ente de legislación y de revisión de la normativa estatal.

Pero hay más. Puesto que Estado y municipio han operado hasta hoy en materias indiferenciadas, no es sólo en las leyes que regulan los mayores sectores de intervención local donde anida la concepción antiautonomista del municipio. Muchas otras leyes estatales descargan

sobre el poder local partes de funciones y cuotas de poder: también a esto debe proveerse. Piénsese en todas las funciones de mero soporte, como el amueblado de locales para oficinas estatales, o bien las atribuidas al municipio sólo porque es un ente territorialmente difuso, y por consiguiente para utilizar el poder local como parte de la red de servicios (saneamiento, policía rural, propiedades fragmentadas).

En *tercer lugar*, la revisión en sentido autonomista de la legislación estatal que complican las regiones es difícil porque comporta una reforma de algunos fundamentales sectores del Estado. Se ve aquí cómo de la exigencia de autonomía viene un empujón a la reforma del estado. Pero se comprende la complejidad de una obra de este tipo, para afrontar la cual, las fuerzas políticas locales deben abandonar la óptica *municipalista* hasta ahora prevalente y no considerar a los entes locales como un mundo separado del Estado y hacerse cargo de la coherencia de totalidad de las estructuras de los poderes públicos.

Forma parte de la revisión en sentido autonomista de la legislación estatal también la reforma de la administración central. Aquí el discurso podría ser largo. Pero nos limitaremos a indicar las principales tendencias de los últimos años.

Emanadas las disposiciones regionalizadoras, han sido abolidas una decena de direcciones generales. La reordenación de los ministerios, no obstante, tarda en producirse. Y se asiste, en cambio, a un fenómeno peligroso que puede señalarse por ahora en un decreto del Ministerio de Agricultura relativo a la dirección de bosques y protección de la montaña y en la propuesta de la Comisión Santalco para el Ministerio de Finanzas. Se trata de la utilización de las regiones como ámbito territorial de acción del poder central, con la creación de órganos del Estado de área regional o suprarregional. En otras palabras: los ministerios tienden a reordenarse sobre la base regional, creando una administración binaria también de dimensión regional. Este modelo, en vez de simplificar, complica la reordenación del Estado-aparato y debe ser criticado.

Partiendo de la legislación sectorial, debe afrontarse también la cuestión de la programación. Es triste constatar que en este tema están todavía en circulación mitos y leyendas que en los años sesenta algunos creían superados. Así, a causa de la autonomía del municipio, que a estos efectos no es sólo *destinatario*, sino también *partícipe* de la programación, se sostiene que debe haber una fase ascendente y una descendente del plan, según un modelo barroco que la experiencia ha demostrado no factible. O bien se piensa que municipios, regiones y Estado deben participar en todas las programaciones, porque son considerados como círculos concéntricos, cada vez más amplios. Es necesario abandonar esta concepción totalizante y al cabo opresora de la programación. Estado, regiones y municipios pueden encontrar una coordinación de otras maneras, que son incluso más conformes a su naturaleza de entes democráticos. Uno es el—experimentado en el campo urbanístico—de la determinación de estándar

res que permitan al ente local elegir libremente los objetivos de su acción, dentro del respeto a los criterios fijados por el Estado y la región. Otro es el de *tareas comunes*, seguido en Alemania y en Estados Unidos, con comisiones mixtas de planificación y de control.

c) La tercera acción a emprender es la relativa a las *finanzas*. Es necesario partir de lo que repetía Giovanni Giolitti en el Parlamento en agosto de 1920: «es inútil dar autonomía a los municipios si no les damos los medios para proveer a las necesidades de su vida».

Los puntos fundamentales a tener en cuenta aquí son:

- Coherencia del cuadro total de las finanzas públicas.
- Atribución a los entes locales de una suma de recursos determinada por los servicios municipales y basada en parte en el número de habitantes y en parte en criterios programáticos de equilibrio (reparto equitativo).
- Atribución de fuentes propias, en forma de impuestos o de recargos.
- Concesión de la posibilidad de recurrir al propio endeudamiento en el ámbito de una suma global regulada por el Estado y sólo para gastos de inversión.
- Determinación, a nivel nacional, de estándares de servicios y de intervenciones locales.

Son puntos sobre los que no hay necesidad de detenerse más, porque se han discutido mucho, especialmente en la asociación de municipios y porque sobre ellos se ha formulado una propuesta, particularmente elaborada en diciembre de 1977, por parte del grupo de estudio de problemas de finanzas locales constituido por el Ministerio del Tesoro. No se puede hacer, en cambio, un juicio igualmente favorable del proyecto de ley de finanzas locales aprobado por el gobierno en los últimos años de diciembre de 1977. Este sigue una línea digna de Quintino Sella o de Tangorra, porque aún una óptica financiera con otra contable, porque mira de resolver tanto los problemas financieros de los flujos de ingreso y gasto como los de la disciplina contable de los entes locales. El intento de comprender una materia tan amplia no es después realizado hasta el fondo: basta recordar que se reenvía, a otras leyes de determinación de los tributos propios de los entes locales y que los municipios no son desgravados de aportar gastos para funciones estatales, desagravio prometido desde fines del siglo pasado y nunca realizado.

d) Definidos así los tipos organizadores y la lista de las funciones, revisada la legislación, asegurado un régimen financiero autosuficiente, el *reajuste y la reordenación del poder local deben hacerse, zona por zona, por los mismos poderes locales en el ámbito de la región*. Este es el punto clave: el Estado y la región deben crear las condiciones de autonomía y fijar los criterios de orientación de su desarro-

llo, pero la reforma local debe partir del poder local y ser realizada por él mismo; sólo así puede prevalecer verdaderamente la autonomía, y éste es el único modo autonomista de reformar el poder local.

El camino indicado no sólo es el justo, sino también el único que puede invocarse. Porque es el único que permite reconocer las diferencias ya hoy presentes en el poder local.

Cuando esto tenga que ver con las ciudades debe afrontarse la disparidad de los organismos urbanos. Las ciudades—lo han demostrado los geógrafos— representan un fenómeno distinto de región a región: las diversas condiciones regionales han conducido al nacimiento de un buen número de clases de centros urbanos: preindustriales (donde las relaciones se cierran en una zona coincidente con el ámbito municipal), más industrializados (donde el ámbito urbano acaba por insertarse en un sistema urbano integrado, desarrollando un papel más o menos absorbente), aquéllos caracterizados por ser un oasis de buen urbanismo, o aquéllos, finalmente, convertidos en coordinadores de regiones funcionales.

No menos acentuada es la diferencia en la geografía rural. Italia aparece dividida en un número de zonas varias y de complejo diseño, grandes regiones (que a menudo no corresponden con las políticas) con fuertes oposiciones entre zonas secas y húmedas, entre litorales e internas, o entre áreas dominadas por polos urbanos y áreas donde prevalecen pequeñas comunidades de pueblos, o bien herencias políticas y costumbres jurídicas colectivas no italianas.

Otros factores de diferenciación son las dimensiones y los gastos. Sólo el 20 por 100 de los italianos vive en las once mayores ciudades; los otros están distribuidos en municipios que van de pocas decenas a muchos millares de habitantes. Los municipios, además, con el crecimiento de las dimensiones, cambian, convirtiéndose en una entidad sustancialmente diversa del pequeño municipio: a ninguno de los 7.188 municipios italianos con menos de 10.000 habitantes se le presentan los problemas de transporte, que son el principal obstáculo de los grandes municipios.

Se podría continuar. Pero para nuestro discurso bastan estas reflexiones y un reenvío a los trabajos de *Urban Story* (de Caracciolo sobre Roma, de Bartolini sobre Livorno, del ISAP sobre Milán y, finalmente, del grupo que se agrupa en torno a la revista *Storia Urbana*).

Pues bien, estas diferencias no deben reducirse a uniformidad desde arriba. Lo decía ya en 1864 Cattaneo, cuando puso de relieve que la prosperidad de Lombardía se debía a la multiplicidad e independencia de los municipios. Y se volvió sobre el tema en 1920, en uno de los más profundos debates parlamentarios sobre gobierno local, poniéndose de relieve *la esencial diversidad* entre los municipios y la imposibilidad de dar las mismas e idénticas facultades a los órganos municipales de las grandes ciudades y a los del más modesto y pequeño de los municipios de Italia.

e) Se podría observar en este punto que es difícil realizar y concluir un esfuerzo tan imponente desde abajo, por vía espontánea, es decir, sin crear obligaciones, sino recurriendo a incentivos. Es probable que este temor sea fundado, si no se trabaja también a nivel cultural. He aquí por qué la última acción reformadora a emprender es a nivel *político cultural* y en primer lugar dentro de los propios partidos.

Conviene crear una cultura administrativa y local que no sea de impronta centralista. Es necesario convencerse de que las reformas deben ir a las raíces de los problemas, y que la raíz de los problemas locales está en las funciones y en las finanzas, como he tratado yo mismo de sacar a la luz en el curso de este trabajo. De que sólo desde una visión realista del cuadro de las funciones —esto es, de las necesidades colectivas— se pueden recabar los instrumentos —ordenamientos locales, disciplina del personal—; de otra manera se preparan cajas vacías. De que el más grave de los peligros de los reformadores es intercambiar las funciones con los instrumentos: hacer las reformas no para que la administración sea mejor y sirva mejor a la gente, sino para que satisfagan las exigencias de quien gobierna la administración o de quien allí trabaja. De que las funciones no deben evaluarse abstractamente, en cuanto una ley les atribuye al municipio, sino según el principio de efectividad, en relación a los recursos financieros disponibles por el municipio y que permitan desarrollarlas. Por consiguiente, que junto a las funciones, la variable principal está constituida por las finanzas. Como consecuencia, la organización y las dimensiones del poder local—de las cuales normalmente se parte al diseñar la reordenación local—son unas variables dependientes, y como tal sólo examinables sucesivamente.

Es importante hacer explícitos estos datos, porque una de las tareas de los legisladores—nacionales y regionales—es conocer la situación de hecho de las funciones locales antes de intervenir. No he olvidado que el legislador nacional ha intervenido hasta ahora de dos modos sobre el gobierno local: o bien cargándole, confusamente, tareas, o bien para disciplinar realidades nuevas, creadas por la iniciativa y vitalidad de los poderes locales; en este sentido recuerdo el caso de la ley de inicios de siglo sobre municipalización, que vino a disciplinar el fenómeno, ya difuso, de la intervención local en mercados, para las carnicerías, los transportes fúnebres, los aguadores, los tranvías y los omnibuses, la energía eléctrica, la iluminación, los teléfonos, etc.

Es deseable ahora evitar estos dos extremos. De una parte, es necesario dejar al municipio la experimentación de nuevas iniciativas. De otra, conviene no intervenir sino cuando las nuevas realidades sean adecuadamente conocidas, y no para ponerles límites, sino para ordenarlas.

Es necesario, en suma, modificar la cultura de los reformadores para que detrás de la fachada de la unidad político-administrativa uni-

forme sepan descubrir las diversas realidades determinadas por las *vocaciones* de las tierras, de la diversidad de relaciones de producción, de las distintas formas de los asentamientos, etc.

Otro aspecto es el constituido por la incertidumbre de la cultura político-institucional, oscilante entre los dos polos del municipalismo y del neoestatalismo, ambos dos presentes en casi todos los movimientos políticos. Para los municipalistas, el municipio es un Estado en pequeño, y es por consiguiente omnipresente; pero puesto que no puede resolver todas las cuestiones, es, a menudo, tan sólo una organización de reivindicaciones y demandas sociales ante otros órganos. Para los neoestatalistas, el municipio es la terminal del Estado, el cual lo disciplina uniformemente desde arriba. Los primeros—preferentemente ligados a la experiencia del Norte—cometen el error de concebir a los poderes públicos como si estuvieran ordenados en círculos concéntricos sin una *división del trabajo*, que es, en cambio, fundamental en toda organización—como ha explicado Max Weber—. Los segundos—preferentemente en el Sur—se preocupan principalmente de la igualdad, pero no alcanzan a aunarla con el autogobierno.

De este *impasse* se sale tan sólo mediante un equilibrio dinámico entre centro y periferia, fundado en la programación. No en la programación modelo años 30, que se inspira en el concepto de la cascada—ascendente y descendente— de planos, sino en formas más realistas y modernas de programación, en otros lugares experimentadas.

NOTA BIBLIOGRAFICA

La literatura regional es ya vastísima, porque no hay escritor—grande o pequeño—que no haya pagado su óbolo al tema. No obstante esto, al leerla no se aprende mucho, porque se trata, en la mayoría de los casos, de escritos ocasionales y episódicos, sobre este o aquel aspecto particular. Por eso, es mejor referirse a las fuentes. Para las leyes se puede consultar el balance Isgre: *La prima legislatura 1970-1975*, Milán, 1976, y el *Bolletino di legislazione e documentazione regionale* publicado por la Cámara y por el Senado. Para los datos financieros pueden consultarse los estudios—ciclostilados—de E. BULLONE y otros, del Instituto de Estudios Regionales CNR.

Sobre los problemas de las relaciones entre regiones y entes locales, las dos obras generales más recientes son las de AUGUSTO BARBERA: *Le istituzioni del pluralismo, regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, 1977 (recolección de escritos entre los que se encuentra alguna de las más profundas contribuciones en materia local), y la de BRUNO DENTE: *Il governo locale in Italia*, en AAVV, *Il governo locale in Europa*, Milán, 1977 (uno de los pocos balances de la situación del poder local fundados sobre datos empíricos y expuestos de modo orgánico). Para un examen panorámico, sector por sector, se puede consultar la *Guida per la autonomie locali*, Roma, 1978 (edición de la Liga por la autonomía local).

Entre los múltiples convenios, los más interesantes son los de Foromez (19-21 de mayo de 1977, Nápoles) y el de la Fundación Olivetti

(2-3 de diciembre de 1977, Turín). En la ponencia Nigro de este último convenio puede leerse la opinión—sobre la que se manifiestan dudas—del crecimiento de las funciones locales después del DPR número 616. En la ponencia Giarda, en el mismo convenio están tratados los temas, citados en el párrafo 3, sobre las relaciones financieras Estado-municipio.

El informe Vetere y el estudio de Formez citados en el párrafo 3 son: Comune di Roma, *Proposta per il bilancio 1977, presentata dall' ass. Vetere*, Roma, s. d. ma. 1977, y Presidenza cons. Min. FORMEZ: *Ricerca sullo snellimento delle procedure di devoluzione delle quote d'imposta agli enti locali*, Roma, 1977 (cicl.).

Los estudios de GIANNINI y DE CESARE y las memorias de Longhena citados en el párrafo 4, b), son: M. S. GIANNINI: «I comuni», en *ISAP, I comuni* (a cura di M. S. GIANNINI), Vicenza, 1967; GIUSEPPE DE CESARE: *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1947*, Milán, 1977; MARIO LONGHENA: *Venti anni nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1960.

Los estudios de geógrafos e historiadores citados en el párrafo 4, d), son: L. GAMBI: «Da città ad area metropolitana», en *Storia d'Italia*, V, 1, Turín, 1973; A. CARACCILO: *Roma capitale del risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, 2.^a ed., Roma, 1974; L. BARTOLINI: *Livorno dal 1748, al 1958*, Florencia, 1970, colección *Storia amministrativa delle province lombarde*, hasta ahora publicados los primeros tres volúmenes

