

EL PROCESO DE REFORMA MUNICIPAL EN ITALIA (1960-1980) *

Por SABINO CASSESE

1. Objeto, resumen y conclusiones

Este estudio se refiere exclusivamente a los municipios. Como es sabido, en Italia existen alrededor de otras noventa colectividades locales, las provincias, cuyos órganos son electivos, como los de los ayuntamientos. Pero estas colectividades siempre han tenido funciones extremadamente limitadas. Como veremos, su supresión (o remodelación y reforma) constituye uno de los puntos de la reforma de los poderes locales. Existe igualmente un número impreciso de uniones (consorcios) de colectividades locales (debe tratarse de algunos millares) que, aunque dependen muy estrechamente de los municipios, tienen una personalidad jurídica, pero de costumbre no tienen organización propia, y se apoyan en la de las colectividades que las componen.

En una primera parte del estudio daremos algunos detalles acerca de los municipios, en el estado actual de las cosas; después describiremos las tendencias fundamentales de los dos primeros períodos (1960-1970 y 1970-1980), antes de pasar a un examen más profundo de las dos

* En *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 1, París, 1981.

líneas directrices del proceso de reforma de los veinte últimos años, de las técnicas aplicadas, la cultura y las ideologías que las han inspirado y de los móviles principales que impulsan la reforma, así como de las fuerzas que realizan el proceso de reforma.

Las conclusiones generales a las que se llega son las siguientes:

a) Veinte años de discusiones sobre la reforma son acompañados no tanto —como sería de desear— de una reforma general del poder local, sino de reformas parciales, sucesivas;

b) Las reformas aplicadas a lo largo de estos veinte años tienden hacia dos direcciones opuestas: en el sentido centralizador las del primer decenio; hacia la descentralización las del segundo; pero ni siquiera las reformas del segundo decenio pueden ser definidas de modo unívoco, pues tienen tendencia a ser *compensadas* por orientaciones centralistas;

c) Mientras que durante los diez primeros años las reformas son principalmente estáticas, durante el período siguiente las regiones hacen igualmente experimentos de reforma;

d) Tanto en el primero como en el segundo período, el centro de la discusión se sitúa en la remodelación del poder local y la constitución de una *colectividad intermedia* entre el municipio y la región;

e) La legislación del período 1960-1980 termina por situar los poderes locales en una situación contradictoria: cierto que tienen más poderes, pero sus medios financieros proceden casi todos del Estado, por lo que aquéllos son irresponsables financieramente a escala local (ya que piden votos, pero no se obligan a señalar impuestos), pero corresponsabilizados financieramente a escala central (ya que entran en el reparto de los recursos centralizados y fuertemente dependientes del Estado de las finanzas centrales);

f) Estos veinte años terminan con la imposición, a los municipios, de la obligación de recensar las funciones de la organización y de los recursos, lo que permite, por primera vez, proceder —de modo científico y con conocimiento de todos los datos— a la reforma local.

2. La situación actual de los poderes locales

No es fácil esbozar brevemente la situación de los poderes locales.

Comencemos por el número. En 1975 (último año para el cual hay disponibles datos estadísticos seguros) había en Italia 8.066 municipios. Este número, en el pasado, había sufrido sólo ligeras variaciones. Carlo Cattaneo, en 1864, escribía que los municipios italianos eran entonces 7.700 (pero hay que tener en cuenta el hecho de que las fronteras italianas eran diferentes y el territorio más restringido). En 1921, los municipios eran 9.144, que quedaron reducidos a 7.310 en 1931 (una medida

legislativa de 1927 reunía, agregaba o suprimía 2.184 municipios). En 1947, tras de la caída del fascismo, había 7.681; en 1960, 8.032.

Las *dimensiones* cambian, sin embargo. Casi el 90 por 100 de los municipios tienen menos de 10.000 habitantes. Un poco menos del 10 por 100 tienen de 10.000 a 60.000 habitantes. Sólo encontramos un número superior de habitantes en el 1 por 100 de los municipios.

Los datos relativos a los *administradores* de las comunidades locales son igualmente muy significativos. Son, en total, alrededor de 150.000 (8.000 alcaldes, casi 40.000 adjuntos al alcalde o *asesores* alrededor de 100.000 concejales). De estos administradores, el 48 por 100 pertenece a la Democracia Cristiana, el 21 por 100 al Partido Comunista, el 15 por 100 al Partido Socialista. El número de funcionarios es creciente (15 por 100 en 1965, 22 por 100 en 1977), así como el de los jóvenes (había un 11 por 100 de personas de menos de treinta años en 1982 y 21 por 100 en 1977) y el de titulados (de 1972 a 1977 los poseedores de un título universitario pasan del 11 al 14 por 100; los poseedores de un diploma, de 20 a 26 por 100 y los de certificado de estudios de 13 a 17 por 100). Pero el dato más significativo es el siguiente: 100.000 de los 150.000 administradores locales pertenecen a municipios de menos de 5.000 habitantes.

Las cifras reunidas hasta el presente indican un primer rasgo importante del poder local: el número elevado de municipios de dimensiones ínfimas y el *localismo* de los dirigentes locales produce la estabilidad fundamental del poder local. Estas conclusiones se ven reforzadas por otras tres observaciones. La vetustez de la *organización jurídica relativa* a los ayuntamientos: la última ley general se remonta a 1934, pero reproduce elementos que datan de 1859 (naturalmente, las leyes de sector abundan, referidas a tipos aislados de intervenciones municipales). En segundo lugar, la destreza, en el tiempo, para evitar «*recortes territoriales*» de los municipios: las primeras investigaciones historiográficas de geografía municipal ponen de relieve la ausencia de modificaciones significativas de límites territoriales (con excepción de las intervenciones operadas en el período 1927-29). En tercer lugar, el hecho de que el *medio político local* está organizado sobre una base municipal; si las estructuras básicas de los partidos *siguen* a las de los municipios ello refuerza la estructura institucional oficial (hay que pensar, por ejemplo, que los propios consejos regionales no son elegidos en escalón regional, sino en colegiados electorales de dimensión provincial).

Otra característica del poder local en Italia es su *uniformidad*. Existe por todas partes la misma estructura y aunque solamente sobre el papel las mismas funciones, a pesar de la diversidad de las dimensiones (y las otras que veremos más adelante). Las únicas diferencias son las referentes al sistema electoral (por debajo de los 5.000 habitantes, el sistema electoral no es proporcional, y el número de concejales y miembros de *giunta* —adjuntos al alcalde— es variable); los municipios es-

tán divididos en siete clases para los primeros y en cinco clases para los segundos; por ejemplo, el número de concejales puede variar de 15 a 80.

Veamos, en fin, lo que caracteriza a los municipios italianos en sus relaciones con el Estado.

Hay que señalar, en primer término, el régimen *separación de funciones* existente en las relaciones entre el Estado y las colectividades locales (así como los otros establecimientos públicos de carácter funcional, nacionales o locales). Esta situación se deriva de un largo proceso histórico que ha llevado a una duplicación de funciones, a la cual solamente la Constitución ha establecido un límite, al determinar el número fijo de las materias atribuidas al poder legislativo y al poder administrativo de las regiones. Pero, con excepción del establecimiento región, los demás establecimientos carecen de una lista de materias que les sean constitucionalmente garantizadas, incluso de una ley que discipline de modo general la esfera de sus competencias.

En segundo lugar, el poder local se caracteriza por la *insuficiencia de sus medios financieros*. Es preciso, naturalmente, distinguir entre una insuficiencia episódica de financiamientos, que no modifica el equilibrio institucional del establecimiento, y la situación que está instaurada en el poder local en Italia, en la que la debilidad de los medios financieros es una constante de la acción de la colectividad local. Esta debilidad ha provocado una limitación determinante de la autonomía política de las colectividades locales y, en muchos casos, hemos asistido a un verdadero dirigismo de las colectividades locales por parte del Estado, ya que éste tiene el *poder de la bolsa*.

Hay que hablar, finalmente, de la *diversidad de las colectividades locales según las zonas y las funciones*: por debajo de la uniformidad legislativa existe una diferenciación sustancial entre las colectividades locales, que podemos observar si examinamos los gastos por clases de colectividades, según la población. Por ejemplo, se pone de relieve que, a partir de una cierta dimensión, los gastos de las colectividades locales para los transportes terminan por absorber a los otros gastos. En otros términos, cuando se modifican las dimensiones de la colectividad local, no nos encontramos simplemente con una modificación cuantitativa, sino también con una modificación cualitativa de las funciones.

Este aspecto de la cuestión también ha sido puesto de relieve desde el punto de vista de la organización, pues se ha notado que las relaciones interorgánicas en la colectividad local —sobre todo en el municipio— son diferentes según que se trate de una colectividad pequeña, mediana o grande en su dimensión. En el primer caso, la administración está dominada por la colegialidad, en el segundo la gestión es *presidencial*; en el tercer caso la organización municipal no se diferencia de la organización ministerial.

De esta indicación sumaria del estado en que se encuentra el poder local en Italia aparecen ya claramente algunos elementos —de diferen-

tes naturalezas— alrededor de los cuales, como hemos de ver, giran los propósitos de reforma:

- a) El gran número de municipios de pequeñas dimensiones.
- b) La fuerte presencia, en los poderes locales, del principal partido de la oposición.
- c) El *envejecimiento* de las estructuras y de las normas, en oposición con los cambios de la dirección local.
- d) El conflicto centro-periferia, desde el punto de vista de las funciones y de las finanzas.
- e) La contradicción entre la uniformidad de la disciplina y la disparidad de las situaciones reales.

3. La reforma local durante las dos fases de los últimos veinte años (1960-1970; 1970-1980)

En Italia, la cuestión municipal tiene una larga historia. Su actualidad se afirma en particular durante dos periodos, al menos. El *primero* es el que va desde fines del siglo pasado hasta comienzos del fascismo. En este período asistimos al acceso al poder de socialistas y *populares*, y a un fuerte desarrollo de este poder, sobre todo por la municipalización de los servicios públicos. Turati y Sturzo, los hombres más visibles de estos movimientos, conceden una gran importancia a la cuestión municipal, y no por casualidad. El *segundo* período es el de la posguerra, cuando la reacción contra el centralismo fascista conduce a las normas constitucionales sobre las autonomías locales, al restablecimiento de la electividad de los consejos regionales, a un aumento—como hemos visto—del número de ayuntamientos.

Por lo que se refiere al pasado, el municipalismo ha adquirido significaciones diversas, que no podemos analizar aquí; por ejemplo, si hablamos de Sturzo, el municipalismo se presenta en él como un gran antiestatismo, mientras que eso mismo es en otros una descentralización respecto del poder del Estado. Para limitar nuestro propósito a los años más recientes, un nuevo período, más intenso, se abre durante los años sesenta a favor de dos acontecimientos: el acceso de los socialistas, tradicionalmente favorables a las autonomías (comienzos del período de centro-izquierda), y el *deshielo constitucional* (es decir, la aplicación de la Constitución hasta entonces en parte no aplicada, lo que impulsa la aplicación de las normas constitucionales relativas a las autonomías).

A pesar de estas bases de partida, si bien el período 1960-70 (*primera fase*) está marcado por una renovación del interés por las autonomías, este interés, con todo, es centralista. La preocupación dominante es la de la planificación (la «nota adicional»: La Malfa es de 1962, el primero y hasta ahora único plan quinquenal de 1966). Igualmente desde este punto de vista se considera la reforma local.

El período 1970-1980 (*segunda fase*) comienza con el fallo de la planificación y la elección de los consejos de las quince regiones de estatuto ordinario. Dicho de otro modo, el punto de vista de la reforma local cambia completamente, mientras que el proceso de reforma no solamente se complica, sino que se acentúa.

Podemos, por tanto, decir que los veinte últimos años están marcados por un proceso de reforma local acelerado, pero que evoluciona en dos direcciones diferentes. Sin embargo, como vamos a ver, una cierta permanencia de los problemas hace de la primera fase una especie de largo período de preparación de la segunda.

4. La primera fase: leyes nacionales, modificaciones internas y debates

EL PODER LOCAL EN FUNCIÓN DEL ESTADO

Para examinar de cerca las dos fases indicadas será preciso tener en cuenta, tanto por lo que se refiere a una como a la otra, modificaciones reales introducidas en la administración local por leyes nacionales, así como modificaciones «espontáneas» (es decir, adoptadas de modo autónomo) por el poder local y, en fin, proposiciones y debates que tuvieron su andadura en el Parlamento.

Durante la *primera fase* hay que señalar numerosas *leyes de sector que contemplan a los poderes locales*.

Un *primer grupo* de leyes está constituido por normas que utilizan al poder local como instrumento de elección de componentes de colegios deliberantes de establecimientos diferentes de aquellos de los cuales procedían esos elementos, lo más a menudo, del Estado. El poder local es, pues, utilizado como fuente de legitimación y de representatividad del ejercicio de funciones de otros sujetos (en particular el Estado). El poder local —podemos decir brevemente— es también utilizado en función del Estado. En este sentido, podemos citar las leyes número 615, de 13 de julio de 1966, sobre la contaminación atmosférica; número 641, de 28 de julio de 1967 (y núm. 106, de 17 de febrero de 1968) sobre la construcción de edificios escolares, y núm. 132, de 12 de febrero de 1968, sobre los establecimientos hospitalarios.

Un *segundo grupo* de leyes atribuye a los municipios el mismo papel, pero de otro modo: pide a las colectividades locales que participen en procedimientos de planificación que, en la mayor parte de los casos, son gobernados por el poder central y se concluyen mediante disposiciones de este último. Podemos citar las dos leyes sobre urbanismo (de 1962 y de 1967) que veremos más adelante, la ley núm. 1.042, de 29 de diciembre de 1969, sobre los ferrocarriles metropolitanos, así como las tres leyes sobre la contaminación, sobre las construcciones escolares y sobre los hospitales, más arriba mencionadas.

Un tercer grupo de leyes es el que concierne al territorio. Se trata, en particular, de la ley núm. 167, de 18 de abril de 1962 (modificada y completada por las leyes núm. 904, de 21 de julio de 1965, y número 865, de 22 de noviembre de 1971), para las habitaciones de alquiler moderado; de la ley núm. 60, de 14 de febrero de 1963, para las viviendas de trabajadores, y la ley núm. 765, de 6 de agosto de 1967, llamada la ley-puente sobre urbanismo. La característica de estas leyes es que fijan, desde el centro, criterios o reglas de procedimiento que deben ser observados por los municipios en el ejercicio de sus poderes en materia de urbanismo. En la misma dirección hay que señalar la ley número 717, de 26 de junio de 1965, sobre las intervenciones en la Italia meridional, que renueva la «Casa del Mediodía» (fondos para el desarrollo del Mediodía) y desarrolla sus funciones uniéndolas a la planificación general.

Si a estos grupos de normas añadimos aquellas que (tales como la ley núm. 444, de 18 de marzo de 1968, sobre la escuela maternal pública), siguiendo una antigua tradición, imponen a los municipios servidumbres y cargas financieras, se comprende que, en la legislación nacional, el municipio se concibe de un modo reductor y restrictivo: se le asignan nuevas tareas, pero en función de las decisiones del Estado.

Pero durante esta misma fase se producen *modificaciones internas del poder local* de una importancia no despreciable. En septiembre de 1960, en Bolonia, se constituyen los primeros *barrios*. Otras ciudades, sobre todo en el Norte, siguen este ejemplo, hasta alcanzar el centenar (entre ellas, 70 capitales de provincia). Los barrios constituyen formas de descentralización, realizadas según una vieja norma de los años veinte, que preveía *adjuntos* al alcalde, por zonas. Al lado del adjunto se constituyen comisiones compuestas por el consejo municipal, con funciones consultivas, por zonas (durante los años setenta, una ley nacional permitirá la elección directa de lo que se llamará consejos de circunscripción).

Aparte de los barrios, se experimenta la distribución de los consejos de comisiones, así como algunos procesos de reorganización interna de los municipios, en particular dentro del marco de los servicios técnicos.

Todos estos cambios indican que algo se ha movido: un proceso de remodelación había comenzado, aunque gobernado y dominado por el centro. Encontramos la confirmación de esto en las proposiciones y en los debates. Durante el período 1961-1972 se puede señalar alrededor de 200 proposiciones de ley presentadas en el Parlamento. Entre ellas, las más completas son las del Gobierno (Senado, 1961, núm. 1.868) y la proposición comunista (Cámara, 1964, núm. 1.599). La primera, en particular, contiene por primera vez una lista, no rígida, de las materias atribuidas a los municipios; atenúa los controles sobre los municipios y facilita la formación de asociaciones (consorcios) de colectividades locales; desarrolla las tareas de orientación del consejo y las tareas ad-

ministrativas de la *giunta* (adjuntos); reorganiza las normas relativas a las finanzas y a la contabilidad, así como la disciplina del personal municipal.

Si excluimos estos proyectos de carácter general (por otra parte, como los otros que vamos a mencionar, no aplicados), la primera fase se caracteriza por el *debate* centrado en dos temas. El primero es la organización en la cúspide de las colectividades locales, respecto de la cual se oponen dos tendencias: una que hace hincapié en el papel del presidente (alcalde designado por elecciones directas y dotado de poderes más extensos) y otra que subraya el papel de la asamblea (mayor colegialidad de la *giunta* y poderes más extensos al consejo). El segundo es el problema de eso que se ha llamado el *órgano intermedio*, entre la región y el municipio, que tiende a atenuar las insuficiencias de las dimensiones limitadas de la mayoría de las colectividades locales. El tema del órgano intermedio será tratado de nuevo durante la fase siguiente, pero en términos diferentes. Digamos, en resumen, que la planificación nacional debía ser democrática. Debía, por consiguiente, asegurar la participación de los organismos electivos. Pero éstos debían tener dimensiones suficientemente extensas para no ahogar la planificación en una interminable sucesión de procedimientos.

5. Los años de paso y la segunda fase: la legislación nacional y regional relativa a las funciones, estructuras, finanzas, personal, contabilidad y controles municipales. El proceso de reforma se acelera y la tendencia autonomista se abre paso

Entre la primera y la segunda fases se sitúan cuatro leyes (número 291, de 1 de junio de 1971, y núm. 865, de 22 de octubre de 1971, sobre alojamientos; núm. 426, de 11 de junio de 1971, sobre comercio, y número 1.102, de 3 de diciembre de 1971, sobre las comunidades montañosas), que constituyen una línea de demarcación entre los dos decenios. Más que las leyes precedentes, tienden a desarrollar la esfera de las atribuciones locales. Pero, preparadas y promulgadas inmediatamente después de la elección de los consejos regionales, y antes de que se supiera lo que pudiera dar de sí, en efecto, la región, fueron leyes indeterminadas. Hasta tal punto que solamente podemos considerar aplicada la ley sobre el comercio. Las otras han terminado en un fracaso, a pesar de sus buenos comienzos. (La ley sobre la montaña, por ejemplo, dio lugar a la institución de 353 comunidades montañosas).

En cuanto a los «estatutos» elaborados y aprobados por los consejos regionales, como primer acto, son interesantes igualmente en tanto en cuanto representan un corte. Encontramos en ellos declaraciones flamantes sobre la autonomía de los municipios y sobre la delegación que se les hace de las funciones municipales (el artículo 118 de la Constitu-

ción prevé que las regiones ejercerán *normalmente* las funciones administrativas delegándolas en las colectividades locales). Estas declaraciones fueron dictadas por el conflicto que se creó inmediatamente entre las regiones y las municipalidades: por ejemplo, la primera tarea que llevaron a cabo las regiones fue el control sobre los municipios, ejercido hasta entonces por el Estado.

Las regiones, pues, complicaron el cuadro, en lugar de simplificarlo. Tanto más cuanto que se fundaba en ellas grandes esperanzas, como si las regiones hubieran podido resolver todos los problemas que se presentaban. Pero es preciso añadir que, con la institución de las regiones, se puso en movimiento todo el poder local. Comenzó entonces un verdadero proceso de reforma. Ciertamente que subsisten tendencias de la época precedente (por ejemplo, se pensará en el papel menor del poder local, en las leyes como la número 393, de 1975, sobre las centrales eléctricas-nucleares; la ley núm. 319, de 1976, sobre la contaminación de los suelos, y la ley núm. 10, de 1977, sobre utilización del suelo). Pero comenzaba a *dominar* otra orientación.

Si, a comienzos de los años setenta, se podía decir que los poderes locales se encontraban casi estancados, mientras que los poderes centrales estaban sometidos a una legislación en modificación continua, a lo largo del último decenio la situación de poder local se transformó. Puede afirmarse que todos los aspectos del poder local se vieron arrastrados en un *proceso de cambio*. Señalemos, con todo, en primer lugar, que este proceso todavía no ha terminado; la reforma municipal es pues todavía una cantera en explotación. En segundo lugar, este proceso, tras de la institución de las regiones, no es conducido solamente por el Estado, sino también por las regiones.

Las *leyes de la reforma municipal* de la segunda fase han tocado —o se preparan para tocar— los aspectos siguientes del aparato local: las funciones, la estructura, las finanzas, el personal, la contabilidad y los controles. Vamos a intentar resumir brevemente las aportaciones y las tendencias, por lo que se refiere a cada uno de estos aspectos.

a) A lo largo del último decenio asistimos a una extensa *municipalización de funciones estatales*. La transferencia del Estado a las municipalidades obedece en particular a una norma general (DPR. núm. 616, de 24 de julio de 1977) y a un conjunto de normas del sector sanitario, las más importantes de las cuales son la ley número 132, del 12 de febrero de 1968, sobre hospitales, y la ley número 833, de 23 de diciembre de 1978, que instituyó el Servicio Sanitario Nacional.

Mediante el decreto ministerial de 1977 se completa la transferencia de funciones estatales a las regiones, transferencia comenzada en 1972. Señala la transferencia, a las regiones, de funciones relativas a la policía local, urbana y rural, a la beneficencia pública, a la asistencia sanitaria y hospitalaria, a la enseñanza artesana y profesional, a la asistencia escolar, a los bienes culturales, a las ferias y mercados, al turismo y a la hostelería, al artesanado, a la utilización pública de bienes

municipales, a la construcción de viviendas y a la protección del medio ambiente contra la contaminación. Sin embargo, como en el pasado, estas materias no han sido íntegramente transferidas a los municipios, sino solamente en parte. Además, por lo que respecta a determinadas de ellas, los municipios no pueden ejercer sus funciones de modo autónomo, sino de acuerdo con otras autoridades (en particular y preferentemente, las regiones).

En cuanto a la reforma sanitaria, ha previsto la institución —por las regiones— de unidades sanitarias locales (hay unas 650 en constitución), que son estructuras de municipios o de asociaciones de municipios, que comprenden un mínimo de 50.000 hasta un máximo de 200.000 habitantes.

b) Por lo que respecta a las estructuras, asistimos, durante el último decenio, al desarrollo de organismos de dimensiones inferiores y superiores a los municipios: los primeros son llamados circunscripciones (o barrios) y los segundos *comprensori* (distintos).

El 8 de abril de 1976 se promulga la ley nacional número 278 —ya mencionada— que disciplina las circunscripciones. De acuerdo con esta ley, los municipios pueden deliberar acerca de la división de sus territorios en circunscripciones. Estas son administradas por un consejo de circunscripción, elegido directamente por la población si el municipio da a la circunscripción poderes de deliberación, o bien elegido por el consejo municipal si la circunscripción solamente tiene poderes consultivos. El Consejo de circunscripción está dirigido y representado por su Presidente. Las tareas deliberantes se refieren a las obras públicas, los servicios municipales, la asistencia, la cultura, los deportes, la sanidad. Las tareas consultivas se dedican al presupuesto municipal, a los planes de urbanismo, a los criterios de realización y de gestión de los servicios públicos.

A diferencia de las circunscripciones, los barrios (que son actualmente 262; a los que puede asimilarse en parte los 13 *circondari* existentes) han sido creados por las regiones y son administrados por leyes regionales, promulgadas lo más a menudo antes de 1977. Es una de las razones por las cuales no existe un tipo homogéneo de barrio. Junto al barrio de extensión limitada (Venecia), existen barrios extensos (Piamonte): los primeros, para conducir los servicios intermunicipales, los segundos llamados a actividades de planificación económica y territorial. En determinadas regiones (Emilia-Romaña), las tareas de programación están salpicadas de funciones administrativas de gestión. Pero la distinción principal, en cuanto a las funciones, está por hacer entre los barrios, sobre todo sectoriales (Umbría, Trentino, Fliuli-Venecia Julia) y los barrios llamados *de objetivos generales*. La naturaleza jurídica varía igualmente de uno a otro. En determinados casos, el barrio es un órgano regional que comprende representantes de los organismos locales, y, por lo tanto, de una cierta forma de personalidad jurídica.

En otros casos, por el contrario, se trata de un consorcio de municipios.

c) La situación de las *finanzas* es más compleja. Ha sido objeto de un conjunto de normas, que contenían tanto principios y criterios permanentes como disposiciones válidas únicamente para el año al que se referían. Se trata de los actos siguientes: decreto-ley núm. 2, de 17 de enero de 1977, convertido en ley núm. 62, de 17 de enero de 1977 (*) (llamado por el nombre del Ministro del Tesoro a la sazón, Decreto Stamatí); decreto-ley núm. 946, de 19 de diciembre de 1977, convertido en ley núm. 43, de 27 de febrero de 1978 (Stamatí, dos); decreto-ley número 702, de 10 de noviembre de 1978, convertido en ley núm. 3, de 8 de enero de 1979 (Pandolfi); ley núm. 843, de 21 de diciembre de 1978 (llamada ley financiera); decreto-ley núm. 662, de 30 de diciembre de 1979 (llamado Pandolfi 2, renovado, pero todavía no convertido en ley).

Todas estas medidas legislativas han modificado de modo integral las finanzas municipales. Recordemos que, antes de 1977, las finanzas locales disponían ya de muy pocos impuestos locales (sobre perros, carteles murales, recolección de basuras, publicidad, uso de espacios y terrenos públicos, etc.); a partir de la centralización de ingresos operada por la reforma fiscal de 1971. Este aspecto ha permanecido inalterado. Por el contrario, el segundo ha sido profundamente modificado: el recurso constante de los municipios al establecimiento de crédito, que les llevó a contraer muy duras deudas.

El conjunto de leyes que hemos evocado anteriormente ha *consolidado*, en primer lugar, las deudas a corto plazo. Han sido transformadas en financiaciones a largo plazo por la Caja de Depósitos y Consignaciones, a la que ha sustituido, de modo directo e inmediato, el Tesoro.

Después de esta primera operación se han establecido algunos principios de gestión financiera para uso de los municipios: equilibrio del presupuesto; limitación de la expansión de los gastos corrientes mediante el bloqueo (a veces no rígido) de las contrataciones de personal y mediante la determinación anual de un límite máximo para la expansión de tales gastos; prohibición de comprometer créditos, salvo para los gastos de inversión, y recurrir al sistema bancario; autorización para aumentar todos los años los impuestos locales (cuyo producto es, por otra parte, irrisorio) y las tarifas de los servicios públicos.

Como fácilmente se comprende, la tercera parte de esta operación financiera, muy compleja, después del saneamiento, tras del bloqueo de los gastos locales, consiste en que el Estado se haga cargo de los gastos. Pero ya se ha dado otro paso: la obligación para los municipios de deliberar «planes generales de reorganización», para evaluar las tareas, la organización y el personal disponibles y, en fin, las necesidades nuevas por lo que se refiere a personal.

(*) Sic en el original, aunque pudiera existir un error de fechas en la conversión de decreto-ley a ley. (N. del T.)

d) Una de las leyes mencionadas (núm. 43, de 27 de febrero de 1978) ha introducido, por lo que se refiere al *personal*, las negociaciones sindicales. De ahora en adelante, las condiciones de retribución de los empleados municipales hubieron de ser deliberadas localmente, según acuerdos adoptados, en el plano nacional, entre los sindicatos de empleados, la Asociación Nacional de Municipios de Italia (ANCI) y el Ministerio del Interior. Actualmente estas negociaciones han sido oficializadas y disciplinadas. El artículo 6 de la ley citada prevé que el estatuto jurídico y económico del personal municipal será determinado conforme a los principios, a los criterios y a los niveles de retribución resultantes de acuerdos nacionales, con validez trienal. El citado acuerdo ha sido estipulado entre ANCI y las organizaciones sindicales de los trabajadores asalariados más representativas en el plano nacional. Ha sido aprobado por decreto del presidente de la República, tras deliberación del Consejo de Ministros, y habrá de ser aprobado dentro de los sesenta días siguientes a la firma del acuerdo. El acuerdo actualmente en vigor fue aprobado mediante DPR número 191, de 1 de junio de 1979.

e) La reforma (parcial) de la *contabilidad* municipal nace de la Ley número 468, de 5 de agosto de 1978, que modifica profundamente el sistema de los presupuestos nacionales y las relaciones Gobierno-Parlamento en el control del gasto público. Las prescripciones de esa ley relativas a los municipios han encontrado su aplicación en el DPR número 421, de 19 de junio de 1979, seguido por la circular del ministro del Interior FL 7/79, de 17 de octubre de 1979.

La ley de reforma de las finanzas nacionales preveía la *normalización* de las cuentas de todos los establecimientos públicos, su *coordinación* y la *consolidación* para obtener las cuentas del *sector público ampliado* (Estado, regiones, municipios, provincias, etc.). EL DPR número 421 de 1979 prevé que los municipios de más de 20.000 habitantes preparen, a partir de 1981, un presupuesto plurianual (de tres a cinco años), puesto al día todos los años. El presupuesto plurianual constituye el marco de los recursos que habrán de ser empleados durante el período de referencia, y define el recurso al mercado financiero para los gastos de inversión para cada uno de los años considerados.

Se dispone igualmente que la redacción del presupuesto anual se referirá tanto a la competencia como a la caja; que la gestión financiera será única, con prohibición de gestiones fuera de presupuesto; se dan indicaciones sobre la clasificación de los ingresos y de los gastos, sobre la formulación de los capítulos, etc.

f) El control sobre los municipios ha sido modificado por la institución de las regiones. Anteriormente estaba asegurado por el Estado, a través de las prefecturas. Pero la Constitución de 1948 (art. 130) preveía ya que «un órgano de la región, constituido según los modos establecidos por la ley de la República, ejercerá, igualmente bajo forma descentralizada, el control de legitimidad de los actos de las provin-

cias, de los municipios y de las demás colectividades locales. En casos determinados por la ley, el control sobre el fondo podrá ser ejercido bajo la forma de demanda motivada dirigida a los órganos deliberantes para que revisen su deliberación»; la ley número 62, de 10 de febrero de 1953, modificada por la ley número 281, de 16 de mayo de 1970, prevé, en sus artículos 55 y 56, la composición del Comité regional de control, es decir, tres expertos elegidos por el Consejo regional, un miembro nombrado por el comisario del Gobierno en la región y un juez del Tribunal administrativo regional (en las regiones descentralizadas del Comité este último será sustituido por el funcionario de grado superior dentro de la administración provincial).

6. Las proposiciones y los debates de la segunda fase: las principales tendencias del primero y del segundo quinquenios

Examinemos ahora las *proposiciones y los debates de la segunda fase*. Es preciso, a este propósito, distinguir la primera legislatura regional (1970-75) de la segunda (1975-80). La primera se caracteriza por los efectos del primer *impacto* de la región sobre la colectividad local. En este sentido hay que comprender las tendencias *garantistas* de los municipios frente a las regiones, particularmente acentuadas en las posiciones de la Asociación Nacional de Municipios (ANCI). En ellas se abogaba por una legislación nacional de garantía en favor de los municipios frente a las regiones, pues, se decía, entre colectividades portadoras de intereses análogos subsistía un grave peligro de usurpación de poderes en detrimento de la más débil. Lo cual no empece que, incluso durante esta fase, la Asociación de Municipios propusiera en el debate puntos que quedarán estabilizados: la preparación de modelos de organización diferentes; la creación de un órgano intermedio (que impone la adecuación de la provincia) como organismo de segundo grado; el poder estatutario atribuido al municipio y a la provincia; el problema autónomo de las zonas metropolitanas.

El *fin de la primera legislatura regional* señala un nuevo período, en el que están presentes, puede decirse, todos los protagonistas: el Ministerio del Interior, el Parlamento, las regiones y los grupos de especialistas. En otros términos, se pone en movimiento todo el frente de la reforma del poder local con el fin de la primera legislatura regional. Hay numerosas explicaciones para ello. En primer lugar hay que señalar la dificultad nacida de la falta de entrada en juego de las delegaciones en las colectividades locales. Dicho de otro modo, se ha comprendido finalmente, cuando se terminaba el primer quinquenio regional, que, para las regiones, el hecho de atribuir funciones a las colectividades locales no significaba nada si no se modificaban, ante todo, las colectividades locales. Se apuntaba un segundo motivo en la

necesidad de operar una segunda transferencia, es decir, la terminación de la transferencia de las funciones del Estado en las regiones, realizada por la Ley número 382 de 1975 y por el DPR número 616 de 1977: ambos repiten la disposición contenida en la Constitución (después, en la Ley número 281 de 1970) sobre la salvaguardia de las funciones de interés exclusivamente local.

Ahora se trata de examinar separadamente los diferentes proyectos. Para que la exposición sea más clara, seguiremos un orden basado no en las distintas fuentes, sino en las orientaciones de fondo que emergen de los grupos de proyectos o de los proyectos aislados. En este sentido, las orientaciones aparecidas en materia de reforma del poder local son fundamentalmente cinco: la que ha adoptado la política de medidas de acomodación; la que es favorable a una reforma que atañe a la redistribución de las funciones; la que hace hincapié en la necesidad de modificar las dimensiones del poder local; la que tiende a la determinación del papel de las autonomías locales; la que podría ser definida como la aproximación regional o flexible a la reforma de la administración local, que tiende a la diferenciación de las autonomías.

a) La primera orientación, la que se ha definido *de medidas de acomodación*, tiene como ejemplos las proposiciones de la confederación de servicios públicos de las colectividades locales para la disciplina de la materia de los servicios, pero principalmente el conjunto de proposiciones preparadas por la Dirección General de la Administración Civil, del Ministerio del Interior (durante el período en que estaba dirigida por el prefecto Luigi Petriccione). Estas proposiciones se refieren a temas dispares, como los controles, la responsabilidad de los administradores y de los funcionarios de los municipios y de las provincias, la materia de la suspensión y la pérdida de derechos de los administradores de las colectividades locales como consecuencia de procedimientos penales, las normas sobre la inelegibilidad y la incompatibilidad en los cargos electivos de las provincias y de los municipios y los consorcios instituidos de acuerdo con los artículos 156 y siguientes del Real decreto número 383, de 3 de marzo de 1934, y, en fin, la disciplina de la autonomía de los municipios y las provincias.

No podemos ver en detalle todas estas disposiciones aquí, entre otras razones porque la mayoría de ellas tiene una importancia sobre todo sectorial. Es preciso insistir, desde luego, en el último de los esquemas de proyecto de ley mencionados, que se compone de 10 artículos y disciplina dos materias principales: el poder estatutario de las colectividades locales y los controles sobre las colectividades locales.

Por lo que se refiere al primer tema, el esquema atribuye un poder estatutario a los municipios y a las provincias, afirmando que cada municipio tiene un estatuto que, dentro del respeto de la Constitución y de las leyes de la República, establece las normas relativas a la organización de la colectividad. Naturalmente, el poder estatutario de

los municipios y de las provincias no se ejerce en vacío: esta misma ley establece, de una parte, cuáles son los órganos fundamentales de las colectividades locales y, de otra, cuál es el contenido necesario del estatuto (relaciones entre el consejo, la *giunta* y el alcalde, organización de los servicios municipales, reparto de competencias).

Por lo que respecta a los controles, se prevé que serán sometidas a control las deliberaciones aprobadas en el ejercicio del poder estatutario, así como los contratos que impliquen obligaciones plurianuales y los nombramientos y ascensos del personal. Respecto de los demás actos de la *giunta* y del alcalde, se prevé que el propio estatuto indicará formas de control ejercido por el consejo municipal o por comisiones del consejo, respetando el principio de la representación de las minorías. En relación con este objetivo, el esquema de proyecto de ley prevé la derogación de todos los demás controles sobre los actos de los municipios, de cualquier disposición de ley que hayan adoptado, salvo la autorización para contratar créditos a fin de equilibrar presupuestos deficitarios.

b) La segunda tendencia de reforma es la que hace hincapié en la importancia de la *redistribución de las funciones entre los diferentes escalones de la administración* [encontramos muestras de ello en la ley número 382 de 1975, en el artículo 1, letra e)]. Según esta orientación, es importante no tanto determinar el papel y las dimensiones de las colectividades cuanto establecer la relación existente entre los diferentes escalones de administración por lo que se refiere a las funciones. En este sentido, por ejemplo, la ley citada, así como el DPR número 616/1977, posterior, han transferido—como ya hemos visto—a las regiones determinadas funciones, en tanto que otras, de interés exclusivamente local, son atribuidas directamente por el Estado a las provincias y a los municipios. En este proyecto la tarea del Estado va implícita, en calidad de redistribuidor de las funciones, incluso por lo que se refiere a las funciones atribuidas en primera instancia a las regiones. Por consiguiente, la región ve cómo se le reconoce el poder primario en las materias del artículo 117 de la Constitución, pero no de las partes de esas materias que incumben a las colectividades locales y que están clasificadas según su interés exclusivamente local.

c) Examinemos ahora la orientación según la cual la reforma debería ocuparse principalmente de las *dimensiones de los poderes locales*.

Según esta tendencia, las colectividades locales primarias están en crisis porque se encuentran bajo el peso de demandas de servicios, pero no consiguen suministrar esos servicios. La solución del órgano intermedio entre el municipio y la provincia, según esta orientación, consiste en excluirla, ya que complica todavía más la situación. Por el contrario, hay que buscar el modo de reconstruir organismos primarios, es decir, de primer grado, basados en un mínimo de población según definiciones sobre el terreno, realizando la distinción entre los servicios reales y los servicios personales. Los servicios personales

deberían ser totalmente confiados a los órganos primarios: entre estos servicios hemos de contar la sanidad, la escuela, la asistencia, el estado civil, etc. Sería preciso, por el contrario, confiar a los órganos secundarios los servicios reales (calles, obras de interés público, construcciones de hospitales, planificación territorial, planificación económica local). Se propone, pues, la sustitución de los órganos primarios, hoy condenados a la imposibilidad de funcionar, por órganos primarios de dimensiones más vastas que los órganos actuales.

Las motivaciones son simples. Se ha observado que limitaciones de carácter económico, técnico y político ponen trabas a los municipios para convertirse en colectividades verdaderamente autónomas. La incapacidad económica se derivaría, al parecer, de la dificultad de encontrar fuentes de financiación; la incapacidad tecnológica, de la dificultad de los servicios para alcanzar una óptima dimensión. La incapacidad política sería la consecuencia del hecho de que los administradores de los municipios no tienen ningún peso político, ya que están adscritos a organismos en situación de crisis, comprometidos en una constante búsqueda de ayudas financieras. Estos tres motivos de crisis nos llevan a buscar una dimensión óptima que no puede ser satisfecha mediante la idea del barrio como entidad secundaria.

Esta última proposición implicaría, además, la utilización de los barrios ya instituidos. Lo que podría hacerse por medio de una doble operación, para los pequeños municipios y para los grandes. Para los primeros, se trataría de incorporar al barrio la colectividad local. Para las grandes ciudades, convendría subdividir las en varios municipios, agregados dentro de una autoridad central cuyas únicas funciones consistieran en la orientación y la planificación territorial. Las atribuciones relativas a los servicios esenciales serían de incumbencia de los municipios agregados; éstos podrían confiar a la autoridad central los servicios cuya división es antieconómica: por ejemplo, el suministro de agua o de gas. También podría introducirse una estructura asociativa, por lo que se refiere a las urbanizaciones, dentro de los terrenos de la planificación territorial y de los transportes. Por lo que se refiere a las demás colectividades locales, las propuestas son las siguientes: considerar igualmente a las comunidades montañosas como órganos primarios y acelerar la tendencia hacia una elección directa: no suprimir la provincia, pues podrían atribuirse a la misma los servicios reales de agricultura, higiene, sanidad, los servicios fitosanitarios y veterinarios y otros que no tienen dimensiones municipales y, por tanto, podrían ser asegurados por el órgano provincia.

d) La cuarta orientación de reforma del poder local es la que ha sido estudiada más a fondo. Consiste en una tentativa para *determinar el papel del poder local*, emprendida por el grupo de estudios constituido por el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pavía; la región de Lombardía ha sido la promotora de este estudio. El grupo ha realizado una exposición intere-

sante, tanto por su contenido como por su volumen, y contiene una relación de demostración y esquema de legislación sobre las autonomías locales. Las principales proposiciones conciernen al tipo de disciplina, a los órganos previstos, a la dimensión, a los poderes, a las relaciones con las otras colectividades, a las finanzas, a los órganos de garantía del poder local en nivel nacional.

Por lo que se refiere al tipo de disciplina, el esquema prevé una reglamentación uniforme, atenuada únicamente por dos diferenciaciones: la introducción de un poder estatutario local, bien que siempre dentro del marco de las prescripciones más bien analíticas de carácter nacional, y una disciplina diferenciada para las zonas metropolitanas.

El esquema preparado por el grupo de Pavia prevé la existencia de dos colectividades solamente: municipios y provincias. Estas colectividades deberían representar el primero y el segundo grado del poder local y absorber todas las demás colectividades. Además, estas colectividades recibirían el encargo de tareas tendencialmente indiferenciadas, pues se realizaría un continuo traspaso de funciones de una a otra. Sus competencias fundamentales se referirían a la disciplina de la gestión del territorio, la planificación del desarrollo económico y social, la organización y el suministro de los servicios públicos. No se trataría de tareas iguales, a niveles diferentes, para las dos colectividades: la proposición quiere, simplemente, subrayar que no hay diferencia intrínseca dependiente de la atribución de obligaciones diferentes a las distintas colectividades locales. Como vemos, la provincia se vería, así, sensiblemente reforzada en varios aspectos: por una parte, se aumentaría el número de las provincias; por otra, las colectividades-provincia absorberían a los barrios, que serían disueltos. Finalmente, las provincias tendrían así un conjunto de funciones mucho más amplio que en la actualidad.

En cuanto a las dimensiones, la proposición, aunque prevé determinadas rectificaciones y estimula la modificación de las estructuras, deja la situación tal y como está. Conserva el *statu quo*, salvo para la provincia, a la que lleva al nivel de barrio. Por otra parte, dado que la dimensión de los barrios—como hemos visto—es muy incierta en las regiones en las que hasta ahora se han constituido, este punto de la proposición no queda muy claro.

Por lo que se refiere a los poderes, las colectividades locales ven cómo se les adscribe un poder estatutario y un poder reglamentario, si bien considerablemente limitados por las prescripciones normativas en las regiones en las que hasta ahora se han constituido, este punto de la proposición no queda muy claro.

En cuanto a las relaciones con las demás colectividades, la proposición prevé que la región ya no será competente en materia de organización de los establecimientos locales, sino que tendrá solamente dos posibilidades de intervención: de una parte, un poder de intervención en la orientación de las funciones de los establecimientos locales;

en otros términos, la región tiene un poder de dirección que tiene por objeto el ejercicio de las funciones municipales y provinciales.

Finalmente, la proposición prevé que las colectividades locales tendrán una capacidad de fiscalización limitada, sin indicar hasta qué clase de impuestos podrá actuar.

Está prevista igualmente la creación de un consejo nacional de las regiones y de la administración local, que tendrá una función consultiva para toda la legislación nacional en materia de colectividades locales.

Como vemos, la proposición es extremadamente compleja y se caracteriza por una extensa disciplina legislativa de las autonomías locales. Hay que precisar, incluso, que la proposición del grupo de Pavía no solamente contiene una legislación exhaustiva, en casos demasiado exhaustiva y demasiado analítica en materia de autonomías locales, sino que ni siquiera agota el tema del poder local, puesto que prevé numerosas referencias a normas delegadas y a leyes de la República. Por ejemplo, contiene una delegación al Gobierno por lo que se refiere a las cuestiones de personal, así como a las cuestiones de procedimiento electoral. Contiene, por otra parte, una remisión a las leyes de la República para la intervención en zonas municipales de competencia nacional (como estado civil) respecto de la cuestión de los ingresos municipales.

e) Examinemos ahora lo que se ha definido como el *acercamiento regional a la reforma de la administración local*.

Hay que contemplar en la base de esta tendencia la comprobación del hecho de que los poderes locales son instituciones heterogéneas y que una reforma no puede homogeneizarlas. Y todavía menos una ley nacional sobre las autonomías locales. Si bien es cierto que la erosión de las autonomías locales ha sido causada por las legislaciones de sector, es ilusorio pensar que una nueva ley municipal y provincial o una ley de principio sobre las autonomías serán suficientes para dar la autonomía a los poderes locales. Esta autonomía deberá ser establecida paso a paso, lo que puede hacerse en la perspectiva de las funciones. Por consiguiente, si la autonomía ha de ser conferida procediendo a la reforma de la legislación por sectores, y si a menudo el poder legislativo sobre estos sectores pertenece a las regiones, a las regiones precisamente incumbe la tarea de medir el grado de autonomía de los poderes locales. Si no es una ley general nacional sobre las autonomías, sino la legislación regional, quien debe intervenir en este terreno, cada legislación regional podrá elegir su propia dirección: la homogeneidad de las instituciones locales quedará completamente desbordada.

En resumen, esta orientación representa un extracto de una tendencia real, la que se deriva de la experiencia regional. En efecto, ya desde ahora podemos encontrar en la experiencia regional una ten-

dencia a utilizar los poderes locales, a transferirles funciones y medios financieros, creando así numerosos factores de diferenciación de los poderes locales entre sí, por zonas, y de los poderes locales de determinadas regiones con respecto a los poderes locales de otras regiones.

7. La situación en 1980: los puntos de acuerdo y desacuerdo; las tendencias fundamentales de la segunda fase (descentralización compensada por concentraciones)

Después de este vistazo a las novedades introducidas por la legislación en la segunda fase y la exposición de los términos del debate y de las proposiciones, veamos cuál es *la situación en 1980*.

Como ya hemos puesto de relieve, *ante todo* existe un importante contraste entre las novedades legislativas, introducidas por sectores y buscando un desarrollo, y las proposiciones, que tienden a una reforma general. Ello no significa, de ningún modo, que las novedades legislativas sean de poca importancia, pero esta observación sirve para subrayar la diferencia entre las dos orientaciones.

Se habrá notado, *en segundo lugar*, que el proceso después de 1970 (y sobre todo a partir de 1975, cuando las regiones se convierten en algo que llega a un nivel de acción efectivo) se acelera, en comparación con los años precedentes. El funcionamiento de las regiones, podríamos decir, pone en movimiento toda la realidad local. Los controles son transferidos del Estado a las regiones. Las regiones recurren abundantemente a la utilización de los municipios y sus oficinas para el cumplimiento de tareas regionales. Es un instrumento previsto por la Constitución (art. 118), junto al de la delegación de funciones regionales para las colectividades locales. (Esta utilización tiene antecedentes tradicionales: el Estado primero, la región después, utilizan a la colectividad local como terminal periférica del poder público, *descargando* sobre ella parte de las funciones o de las tareas particulares.) Por otra parte, viene impuesta por la debilidad institucional de las regiones (éstas disponen de un 2 por 100 del personal administrativo público para administrar el 11,50 por 100 de los gastos públicos globales). Finalmente, se han instituido los barrios (*comprendori*), de los que ya hemos hablado. Como ya hemos subrayado, en 1970, en el proceso de reforma, la región se inserta activamente junto al Estado. Lo que implica un cambio de punto de vista: las reformas generales, válidas para el conjunto del territorio, son reemplazadas por las reformas por zonas y por regiones limitadas.

Naturalmente, se continúa, a nivel nacional, intentando una *reforma general* del poder local. Pero esta reforma, que ha de tener en cuenta los cambios sectoriales, se basa en una traba cada vez más amplia. En varios casos se reduce incluso a proposiciones de orientación o de programa, lo más frecuentemente inútiles, ya que no tienen ningún

efecto. Numerosas son las proposiciones de ley de los distintos partidos para la «reforma de las autonomías». Durante la VIII Legislatura republicana se presentaron en el Senado proposiciones de la Democracia Cristiana (19), del Partido Comunista Italiano (177), del Partido Socialista Italiano (206-207), del Partido Radical Italiano (318) y, recientemente, del Partido Liberal Italiano. A lo largo de las últimas semanas de 1979 se estableció un acuerdo entre los principales partidos sobre un texto unificado no capaz, al parecer, de dar entera satisfacción. Presenta normas de principio poco innovadoras sobre las funciones municipales, sobre los servicios públicos locales y sobre las finanzas locales. Otros tres grupos de proposiciones son más interesantes. Las que se refieren a la colaboración entre municipios, con la previsión de acuerdos, convenciones, asociaciones voluntarias y asociaciones obligatorias, así como, en las zonas metropolitanas, *provincias metropolitanas*, que absorben determinadas funciones municipales, pero divididas a su vez en *municipalidades*. Un segundo grupo de proposiciones atribuye a los municipios un poder estatutario y reglamentario que les da la posibilidad de organizarse de modo autónomo. Finalmente, se propone reformar los comités regionales de control (de los que anteriormente se ha hablado), aportando modificaciones en su composición y en su modo de ejercer sus poderes.

Los principales puntos de acuerdo (y de desacuerdo) entre las partes pueden resumirse del modo siguiente. Todos están de acuerdo en la necesidad de un «órgano intermedio» entre la región y el municipio. Todos estiman que debe tener como tarea principal la planificación, que debe ser elegido por sufragio directo (y no compuesto por representantes de las municipalidades), que debe ser, en fin, un órgano de *zona extensa*, llamado en particular, a ejemplo del Gran Londres, a resolver el problema de las zonas metropolitanas. Las divergencias se refieren, en primer lugar, a la atribución de funciones administrativas directas; la Democracia Cristiana es favorable, el Partido Comunista se opone. En segundo lugar, la utilización, para este objetivo, de las provincias actuales. Estas, naturalmente, serían muy diferentes de lo que son hoy (hablamos, en efecto, de provincia-distrito).

Se han hecho otras numerosas proposiciones (la confederación de servicios públicos de las colectividades locales actúa en favor de una reforma de los servicios locales municipalizados; se pone en pie la proposición de experimentar, por lo que se refiere a las zonas metropolitanas del Sur, Nápoles y Palermo, formas de colectividades metropolitanas, unidas a los organismos de intervención extraordinaria para el Sur); se han hecho otros experimentos en el propio seno de las colectividades locales (por ejemplo, los planes de reorganización de los municipios, previstos, como se ha recordado, por una ley reciente). Pero es bueno, ante todo, definir las *tendencias de fondo de la legislación de la segunda fase*.

Una de las tendencias mira hacia el enriquecimiento del poder local. El gran número de nuevas funciones, la proposición de aliviar los

controles y de dar un poder de organización autónoma a los municipios, la multiplicación de los niveles de gobierno local (submunicipales y supramunicipales), son signos inequívocos de una extensión del aspecto municipal de las funciones y de los poderes. Toda esta evolución, es cierto, no tiene nada de lineal; reformas sectoriales (por ejemplo, la sanidad) son acompañadas por reformas generales; a menudo la transferencia se presenta como una carga, o una descarga sobre los municipios, de tareas que las oficinas descentralizadas del Estado no consiguen llevar a término. Este reforzamiento del poder local corresponde, pues, a la crisis de las oficinas del Estado descentralizado. Pero no se puede negar que, en el conjunto, el poder local se haya enriquecido a lo largo de los últimos diez años.

Por el contrario, la legislación sobre las finanzas, sobre el personal y sobre la contabilidad adopta la tendencia opuesta. En cuanto a la primera, en particular, hemos dicho que asistimos a una compresión del potencial administrativo de los órganos locales, a su reducción a órganos administrativos de economía controlada. Esta legislación, llamada de «política financiera», va en contra de la primera. Cuanto más insiste la primera en la descentralización, más tiende la segunda hacia el centralismo.

Para comprender este movimiento, aparentemente contradictorio, recordemos que no es nuevo. Lo mismo sucedió a comienzos de los años setenta, a propósito de las regiones. Durante su institución (1970), y mientras se realizaban las transferencias, a partir del Estado (1972), se aprobaba la reforma fiscal (1971), que centralizaba en manos del Estado todos los ingresos.

La interpretación que pueda darse —al parecer— a estas dos evoluciones paralelas, aparentemente opuestas, es la siguiente: al comienzo de los años setenta la clase política italiana inicia un vasto movimiento de descentralización. Lo hace impulsada por el reconocimiento del peso excesivo de los poderes del Gobierno central y por una tradición que, desde más de un siglo antes, lamentaba el excesivo centralismo, aparte de las consideraciones de menor importancia administrativa, pero de un mayor peso político (por ejemplo, la posibilidad de admitir a un cierto nivel de gobierno, el de los gobiernos regionales, fuerzas políticas excluidas del Gobierno nacional). Todas estas consideraciones, sin embargo, no fueron capaces de soldar a los dirigentes políticos en un bloque auténtica y completamente favorable a la descentralización. Se oponían a ello diversas circunstancias. Dos principalmente: el carácter, fuertemente centralizado, de los partidos y de la política en Italia; la inquietud causada por el «dualismo económico» entre Norte y Sur, que siempre ha motivado intervenciones centrales destinadas a reducir las distancias entre el Norte y el Sur. De ahí la necesidad de *acciones compensadoras y contextuales*; respecto de la descentralización: si se descentraliza el poder de gasto, se centraliza el poder de ingreso, lo que asegura al Gobierno central un «derecho de inspección» sobre todo

el sistema público, incluso autónomo. Después de reflexionar, una dirección política central, deseosa de compensar la descentralización de los trabajos pendientes, no podría hacer mejor elección que la de «conservar» el poder de la Bolsa, el único que le permite una presencia invisible y penetrante.

Al hacer esto ha habido muchas cosas que no han funcionado del modo deseado: por ejemplo, la política financiera relativa a los poderes locales ha producido desigualdades muy sensibles, porque el frenazo o las autorizaciones de aumento del gasto se han fundado, por razones fáciles de comprender, en el «gasto histórico», es decir, en la situación precedente, por sí misma fuertemente desequilibrada, por lo que se refiere a los municipios del Mediodía. Se anuncian otras dificultades: los representantes regionales y locales piden votos a sus electores, pero no impuestos; por el contrario, se ven obligados a pedir ingresos al Estado. Se crea así una especie de círculo vicioso de «irresponsabilidad», tanto por parte de los electores como de los administradores regionales y locales. Mientras se descarga sobre el Estado, una vez más, las tensiones y los conflictos que querían evitarse. Precisamente por ello se elevan voces, desde diferentes partes, que proponen dar a los municipios una autonomía fiscal más vasta. Continúa la discusión sobre esta cuestión.

8. Cultura en la que resalta lo jurídico, ideologías «oscurecidas», técnicas rudimentarias, «lobby» autonomista de los partidos y papel del ANCI

¿Cuáles son las aportaciones técnicas y culturales de las diferentes orientaciones, a las que vamos a pasar revista, al término de los últimos veinte años?

Hay que precisar primeramente que la *cultura* o cultivo que se ha consagrado muy estrechamente a los problemas de la reforma local es algo perteneciente al terreno jurídico. Otras ciencias sociales se encuentran ausentes, a excepción de algunos representantes de la ciencia de las finanzas y de las ciencias económicas, interesadas en los problemas de la financiación y de las óptimas dimensiones de las colectividades locales, así como de las ciencias urbanísticas, atentas a los problemas de la administración del territorio por medio de los municipios. Asistimos, a lo largo de estos últimos años, al desarrollo de los estudios de otros sectores (geografía administrativa, historia urbana), pero sus aportaciones y sus resultados son demasiado embrionarios para que podamos tenerlos en cuenta.

Añadamos que los juristas interesados en este sector son, cada vez más, juristas-políticos, bien porque tiendan a una reforma, bien porque la mayor parte de ellos estén estrechamente ligados a los partidos

políticos. Además, son originarios del Norte, donde consideran sobre todo las experiencias locales prácticas del Norte, zona más desarrollada, en la que los poderes locales son más fuertes y de tradición más rica.

Las ideologías que animan el proceso de reforma están menos claras. Si, de otro modo, los autonomistas (para los cuales cada organismo, en su esfera y con las funciones que la ley le atribuye, debería ser independiente de los otros y no toleraría la presencia de otras colectividades en su campo de acción), oponiéndose a los centralistas (para los cuales el Estado debería encontrarse siempre presente, bien para orientar, bien para financiar, en la esfera local), hoy las ideologías fundamentales parecen «oscurecidas». Ello depende en parte del hecho de que el proceso de reforma se desarrolle a dos niveles: el de las proposiciones de carácter general y el de las leyes que operan de modo progresivo, por sectores. A medida que estas últimas avanzan, las proposiciones generales pierden su interés y su sustancia, y las diferencias entre los diversos proyectos generales de los partidos se presentan cada vez menos claras.

Las técnicas de análisis de la reforma también se encuentran unidas a estos aspectos. El predominio de los juristas y la ausencia de referencias ideológicas precisas han llevado a trabajar sobre la experiencia que juristas y políticos tenían en su condición de hombres, de individuos. Las investigaciones realizadas en materia de economía de las dimensiones, generalmente se han detenido en el análisis crítico de los trabajos sobre el terreno relativos a los *spill-over effects* (efectos de desbordamiento) en los Estados Unidos. El análisis de las funciones ha sido intentado, de modo aproximado hasta ahora, durante los años sesenta por la Unión Regional de las Provincias Lombardas (por lo que se refiere a las provincias) y por el Instituto de Estudios para la Planificación Económica (ISPE) (por lo que se refiere a los municipios, pero dentro del límite de las funciones previstas y disciplinadas por las normas, sin análisis sobre el terreno). La investigación sobre las funciones intentada por el Instituto de Estudios sobre las Regiones, del Consejo Nacional de Investigaciones, y el resultado de las funciones impuesto por los planes de reorganización municipal, del que se ha hablado en varias ocasiones, presentan más interés.

Esta indeterminación de los objetivos y de las técnicas depende en parte de los actores del proceso de reforma, que son, sobre todo, los *partidos*. Pero los partidos no se distinguen en autonomistas y centralistas, pues en el seno de cada uno de los tres principales partidos hay centralistas y autonomistas. La corriente autonomista es, pues, un *hobby* interpartidos. Pero debe añadirse que los partidos italianos son, por su organización y por su modo de funcionamiento, en sí mismos, instrumentos de centralización, como lo ha demostrado Sidney Tarrow en su análisis comparado de las relaciones entre centro y periferia en Italia y en Francia.

Podemos notar algunas ligeras diferencias en los dos principales partidos. En la Democracia Cristiana, los ecos de municipalismo de Sturzo, a comienzos de siglo, no se han apagado todavía. Por lo que se refiere al Partido Comunista, el interés del poder local es quizá más grande, ya que, visto el sistema electoral, por lo que concierne a los administradores este partido se encuentra subrepresentado: si bien está ausente del gobierno central, está presente y activo en los gobiernos locales. De ahí su actitud claramente favorable a las autonomías. Esta posición la encontramos también en la organización interna y en la «formación» del personal político (una gran parte de los parlamentarios comunistas ha trabajado como asesores y alcaldes).

Pero, repitémoslo, el verdadero punto de discriminación no está constituido por los partidos. Se sitúa más bien en el seno de los partidos, entre los que—celosos del desarrollo de las regiones meridionales—insisten en el problema de la igualdad (que favorece a las decisiones adoptadas en el centro e impulsa a condicionar a las colectividades locales por las decisiones centrales) y los que, por el contrario, aceptan la diferencia entre el Norte y el Sur y no se preocupan por la intervención equilibradora del Estado.

Alrededor de los partidos obran otros «actores» del proceso de reforma: los administradores de determinadas grandes ciudades algunas regiones más sensibles y más activas (Lombardía), algunos funcionarios del Ministerio del Interior. La Asociación Nacional de Municipios de Italia (ANCI), uno de los pocos organismos en los que están representados todos los partidos, desempeña un papel fundamental. Reagrupa al *lobby* de los «localistas» y se ha ganado un peso específico nada despreciable. Trata con el Ministerio del Interior y otros interlocutores en nombre de los municipios, y su presencia ha sido ya reconocida por decenas de leyes que prevén que el gobierno consultará a ANCI antes de aprobar deliberaciones que interesen al poder local. La ANCI es, pues, el organismo en el cual o por medio del cual se realizan los arbitrajes entre el centro y la periferia, entre los diferentes partidos, etc.

Durante la primera fase de la experiencia regional, como hemos visto, la ANCI ha servido de nexo entre los municipios y los poderes centrales, considerados en función de garantía de los municipios frente a las regiones. Esta posición extrema ha sido abandonada a continuación, pero el papel determinante de la ANCI no ha disminuido: se presenta como la principal sede de elaboración y de arbitraje en materia de acción local. La ANCI (constituida en 1901, disuelta por el fascismo en 1927 y reconstituida después de la segunda guerra mundial) es una «asociación voluntaria de municipios» (art. 1 del Estatuto), «representa el interés de los municipios ante las autoridades constitucionales o administrativas centrales del Estado y de los establecimientos públicos» e «interviene, si es necesario, a través de sus representantes, en todas partes en que se discutan y se administren los intereses

de los municipios, o que se reflejen indirectamente en los municipios (art. 3 del Estatuto).

Justamente porque el *actor* principal de la reforma local es un organismo político-general (los partidos) y no técnico, se comprende que, en el proceso de reforma, los temas generales priman sobre los temas técnicos. *Ante todo*, la fuerte urbanización, que ha despoblado a numerosos municipios rurales y de montaña y llevado a 45 municipios de más de 100.000 habitantes, alrededor de un tercio de la población italiana. En *segundo* lugar, la preocupación de los aspectos financieros, que es una constante de la historia no solamente local, sino nacional. *En fin*, los conflictos entre partidos, diversamente representados (anteriormente, por los prefectos; actualmente, por los comités regionales de control).

No queremos decir con ello que estén ausentes los demás aspectos. La dimensión demasiado restringida de muchos municipios, la *sobrecarga* del gobierno central, la crisis de los servicios descentralizados del Estado, son elementos que no le ceden en nada en cuanto a importancia, pero que son sentidos con más agudeza, pues el proceso de reforma del poder local se desarrolla a través de los partidos.

