

Seminario Internacional sobre *Regionalización en el Mediterráneo Occidental*

SEVILLA, 9-10 NOVIEMBRE 2001

(FUNDACIÓN TRES CULTURAS DEL MEDITERRÁNEO)

DIRECCIÓN: ANTONIO PORRAS NADALES Y GERARDO RUIZ-RICO

SUMARIO

Regionalización en el mediterráneo occidental, Antonio J. Porras Nadales. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

Le recentiecenti revisioni costituzionali italiane come possibile ‘percorso’ di modernizzazione politico-istituzionale: riflessioni su opportunità, vincoli e rischi del federalizing process ‘all’italiana’ in relazione al tema della forma di governo regionale. Silvio Gambino, Università degli Studi della Calabria (Italia)

La République et son territoire: la persistance et l’adaptation des mythes fondateurs, Yves Meny, Instituto europeo (Florencia)

Il sistema elettorale alle prova della revisione costituzionale e della trasformazione del modello regionale in Italia. Giovanni Moschella, Università degli Studi di Messina (Italia)

Una nueva etapa para las administraciones españolas: el cambio a través de nuevas formas de gestionar los servicios autonómicos. Xavier Ballart, Univerdad Autónoma de Barcelona

Administración y políticas públicas regionales (síntesis de la intervención), Giancarlo Rolla, Università di Siena (Italia)

REGIONALIZACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL

Antonio J. Porras Nadales
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

1. Introducción

El orden mundial de comienzos del siglo XXI parece amenazado por dos grandes ejes de conflictividad: la dialéctica norte-sur, agudizada tras el apogeo de la globalización económica; y el enfrentamiento entre civilizaciones, entendido como un gran choque entre culturas. Ambos circuitos de conflictividad proyectan unas líneas dominantes de tensión que se sitúan, o bien en el plano de la economía, o bien en el plano de la cultura y su sistema de valores colectivos. Entre estos dos ámbitos de tensión, el gran circuito de mediación social que constituyen las instituciones democráticas, puede dar la falsa apariencia de haber quedado adormecido o aletargado, detrás de algunas invocaciones proféticas, como el falso mito del “final de la historia”.

Sin embargo, frente al mito del final de la historia, la propia realidad viene demostrando que los sistemas democráticos presentan igualmente una dinámica de aprendizaje histórico, que lleva desde sus etapas de consolidación hacia procesos de innovación y de incremento de la calidad democrática. Es decir, que el sistema institucional, configurado a lo largo del tiempo a través de diversas “oleadas” democratizadoras, no puede ser considerado en absoluto como una variable estable o independiente, definida de una vez para siempre desde su momento fundacional.

Por el contrario, hoy somos seguramente más conscientes que nunca de que nuestros sistemas democráticos se comportan en la práctica como auténticos organismos vivientes de carácter colectivo. De que, por una parte, son esferas institucionales que corren el riesgo de adormecerse en la inercia y la rutina, de padecer esclerosis y perder capacidad de respuesta ante nuevas necesidades y demandas sociales emergentes. Pero por otra, también sabemos que está en nuestras propias manos hacer de los gobiernos democráticos unos auténticos sistemas competitivos e innovadores, capaces de avanzar y renovarse, no sólo en términos de consolidación y gobernabilidad, sino también en términos de calidad democrática y eficiencia en el gobierno.

Del mismo modo que la lógica de la competitividad se entiende, en el mundo de la economía, como una exigencia lógica o normalizada, donde se expresa la interacción y la evolución de los distintos agentes económicos, pretendemos defender la idea de que igualmente el orden político democrático es susceptible de ser más competitivo, de avanzar en términos históricos, mejorando sus mecanismos de diseño institucional y sus sistemas de detección de demandas, e innovando en sus procedimientos de actuación y en la eficacia de sus resultados.

2. Competitividad democrática y Unión Europea

Para las esferas institucionales subnacionales del entorno mediterráneo, las claves de una mejor competitividad democrática tienen un doble circuito de proyección:

Por una parte nos situamos ante un marco de relaciones con las “democracias del norte”, teóricamente más consolidadas en términos históricos, y dotadas generalmente de niveles de desarrollo económico superiores.

Por otra parte, formamos parte de un entorno geográfico común, dotado de pautas culturales más o menos homogéneas, e integrando una especie de “semiperiferia” con caracteres propios del sur.

Hasta ahora, las políticas de la Unión Europea han sido bastante sensibles a la necesidad de desarrollar programas de carácter estructural y de cohesión, que tratan de operar un efecto de amortiguación en la dicotomía norte-sur. Sin embargo, el proceso de ampliación de la UE hacia el este se configura como un desafío histórico que abre todo un conjunto de interrogantes para numerosos ámbitos regionales del mediterráneo.

Entendemos que una estrategia adecuada para hacer frente a estos desafíos históricos sería la de tratar de mejorar las condiciones de competitividad democrática en las instituciones gubernamentales de las regiones del mediterráneo occidental: un proyecto que se justificaría en primer lugar, por razones históricas de carácter endógeno, que impulsarían hacia una especie de “segunda etapa” de consolidación democrática, permitiendo que la nueva realidad sociocultural se exprese más eficientemente en el entorno de las instituciones democráticas. Pero también, en segundo lugar, existirían razones de dimensión exógena o de competitividad “hacia fuera”, entendiéndose que las claves de una mayor eficiencia institucional pueden operar en la práctica como condiciones de accesibilidad a las políticas de cohesión que se diseñan en Bruselas.

Consideramos pues que sería el momento de demostrar que la estrategia de la cohesión europea es capaz de producir a medio plazo resultados históricos favorables, no solamente en términos económicos o en el plano sociocultural, sino también en términos de eficiencia institucional y de mayor eficacia en la acción de los aparatos públicos en la escala regional.

Naturalmente, la pretensión de formular un “modelo óptimo” de eficiencia institucional en la escala democrática regional no puede considerarse como una tarea de laboratorio, o como una misión exclusivamente científica, para ser dejada en las únicas manos de los académicos e investigadores. Por el contrario, la lógica de la I+D nos indica que debe ser igualmente la propia clase gobernante la encargada de participar activamente en la formulación de diagnósticos, el diseño de estrategias y el establecimiento de programas de actuación en este sentido.

Entendemos que las claves de este análisis de la realidad están suficientemente extendidas y son, seguramente, percibidas por todos, al menos en sus aspectos fundamentales. Por eso, consideramos que este puede ser el lugar y el momento adecuado para empezar a proponer, discutir, consensuar y determinar cuáles serían las menores condiciones de competitividad democrática de los gobiernos subnacionales del mediterráneo occidental.

Y en este sentido proponemos avanzar en los contenidos sustanciales de nuestra línea argumental formulando la pregunta inicial de cuáles serían los principales ámbitos problemáticos que se despliegan en torno al debate sobre la innovación y la calidad democrática.

3. Una primera aproximación: en torno a la noción de la “governance”

La competitividad de las instituciones democráticas se viene situando en la literatura científica alrededor de la noción de governance. En su versión más simplificada, siguiendo en parte a Renate Mayntz, podríamos afirmar que, en relación con los modelos históricos preexistentes, governance significa la sustitución de modelos de acción política de tipo jerárquico centralizado, por modelos de tipo horizontal y cooperativo. Adicionalmente podríamos sugerir que governance significa también capacidad de proyectar esos modelos de cooperación sobre sistemas de red que superan las tradicionales fronteras territoriales.

Naturalmente, en estos sistemas de red, la lógica geopolítica y su proyección en la dialéctica norte-sur, mantiene una considerable presencia: por eso podemos afirmar que el mediterráneo occidental configura un área geopolítica susceptible de proyectar sus experiencias de innovación institucional y de governance sobre un sistema de conocimientos compartidos e intercomunicados, formando parte de una red activa, articulada a partir de instrumentos cooperativos horizontales.

También podríamos afirmar que hay probablemente elementos culturales capaces de condicionar los “estilos” de la política y de las propias políticas públicas, de tal forma que las claves de la competitividad democrática y de la eficiencia institucional podrán ajustarse a parámetros originales o diferenciados en la escala territorial-cultural.

Ahora bien, el verdadero problema consiste en determinar si la lógica de la governance implica exclusivamente un impacto sobre áreas funcionales, que se sitúan en el ámbito propio de las políticas y en los procedimientos de la gestión pública; o por el contrario, si existen igualmente elementos estructurales de configuración institucional del sistema político-democrático que deberían resultar afectados. Es decir, la cuestión de si debemos situarnos exclusivamente en un plano funcional, referido a los estilos y a los procedimientos o estrategias de actuación de los poderes públicos; o por el contrario, si la propia configuración “constitucional” de los sistemas orgánicos y de las relaciones interinstitucionales, requieren igualmente algún tipo de transformación estructural.

Ante esta compleja cuestión, partiremos de la hipótesis de que la esfera regional se configura en la práctica como una arena periférica susceptible de operar con un alto grado de “experimentabilidad”, e incluso de innovación, frente al carácter siempre más estable de las esferas constitucionales centrales del Estado. Es, por otra parte, la esfera más próxima a las propias redes sociales, donde se desarrollan políticas generalmente más próximas al tejido social afectado, con una dimensión prestacional o asistencial más inmediata. Entendemos en consecuencia que sería en este ámbito regional donde de forma más intensa se estarían produciendo impulsos transformadores susceptibles de operar en el sentido de una “segunda oleada” de consolidación democrática, implicando la posibilidad de introducir innovaciones específicas en sus respectivas esferas institucionales.

4. Los ámbitos institucionales afectados

El punto de partida para avanzar en un programa de este tipo deberá situarse inicialmente en la órbita constitucional, considerada en principio como el marco definitorio del sistema territorial vigente, donde se procede a la distribución de competencias y al establecimiento del sistema general de coordinación y de resolución de conflictos. No es, sin embargo, una esfera perfectamente cerrada o autoreferencial, en la medida en que el propio proceso europeo genera a su vez fenómenos de “vaciamiento competencial”, así como circuitos de presencia de las instancias subestatales sobre la esfera de programación de las políticas de Bruselas.

A partir de este marco inicial, el núcleo analítico se proyectaría en primer lugar sobre dos umbrales de referencia: los sistemas electorales y las formas de gobierno. Se trata de unos sistemas que, en general, se han venido diseñando desde pautas que reproducen, a escala reducida, los mismos modelos estatales propios de la segunda mitad del siglo XX: es decir, modelos que fueron elaborados durante el periodo histórico de apogeo en Europa del denominado Estado de Partidos.

Debe entenderse que el discurso de la “governance” genera, en efecto, toda una serie de tensiones sobre estos modelos institucionales preestablecidos: la tradicional concepción mecanicista o instrumental, según la cual la lógica de la acción pública se canaliza de forma exclusiva o

monopólica a través del sistema electoral, para concretarse vía partidos en la mayoría parlamentaria y en la posterior acción de gobierno (según la tradicional o vieja concepción del “indirizzo político”), tiene que enfrentarse ahora a la presencia de complejos procesos de negociación estratégica, consensos con redes de actores, mecanismos de debate sectorial, evaluación de políticas, etc., que perturban la simplificada vigencia de aquel viejo modelo piramidal y centralizado.

Al mismo tiempo, la lógica de la “videopolítica” viene operando en un progresivo sentido de “personalización” de la representación política, impactando sobre los procesos electorales, e intensificando paralelamente una consistente deriva “presidencialista” que incide sobre los tradicionales sistemas parlamentarios, propios de la tradición europea. El limitado marco del tradicional parlamentarismo racionalizado, basado en el apogeo instrumentalista del Estado de partidos, viene exigiendo desde hace tiempo procesos de ensanchamiento y de renovación de las funciones representativas y de orientación política.

La interrogante sería pues si las nuevas exigencias funcionales que impone la lógica de la governance deberían implicar algunas transformaciones sustanciales, tanto en los modelos electorales como en las formas de gobierno; o al menos, la apertura del debate sobre si, dentro del tradicional sistema de dualidades en que se encuadran estas categorías (sistemas proporcionales v. mayoritarios; sistema parlamentario v. presidencial), existen ventajas relativas en uno u otro sentido; o mejores capacidades de adaptación en cada supuesto a la nueva realidad en cambio. Teniendo en cuenta que, en todo caso, la capacidad de dirección política debe insertarse ahora, y estar en condiciones de operar eficazmente, en un entorno complejo y renovado, donde la sociedad organizada y las esferas institucionales “externas” adquieren una renovada presencia.

Entendemos que todo este complejo de exigencias puede impactar de una forma más directa y con mayor intensidad sobre las esferas institucionales subestatales, acentuando así el desafío de la “experimentabilidad”, y la mayor o mejor capacidad de adaptación institucional a los cambios históricos desde la periferia del sistema. La introducción de fórmulas mixtas y complementarias entre modelos proporcionales y mayoritarios; la innovación en torno a modelos neoparlamentarios, con mecanismos de separación relativa entre el circuito de la orientación o dirección política, el circuito de la legitimación pluralista, y los circuitos de estricta responsabilidad managerial o de gestión; la experimentación en torno a instrumentos parlamentarios originales de mediación y control (hearings, control de nombramientos de altos cargos, control específico de políticas, Comisiones de estudio, reprobaciones individualizadas, etc.). En resumen, todo un conjunto de experiencias de innovación que parecen orientarse hacia una adaptación de los tradicionales modelos del parlamentarismo racionalizado a las nuevas exigencias de un gobierno democrático eficiente.

A partir de estos dos núcleos institucionales de evidente centralidad, nuestro enfoque deberá ocuparse de las perspectivas de reforma e innovación en la esfera estrictamente gestora; es decir, en torno a los procesos de sustitución del tradicional paradigma de la burocracia maxweberiana por los nuevos modelos de gestión estratégica y diseño de políticas públicas. Un programa de enorme amplitud en el que se implicarían no sólo políticas de formación de personal y de función pública, sino particularmente el diseño, en los gobiernos y las burocracias regionales, de modelos organizativos de mayor proyección horizontal, y de estructuras gerenciales capaces de operar en términos de calidad y eficacia en los resultados. Se trata de un complejo proceso transformador que debe tratar de evitar por una parte los riesgos de la politización y el clientelismo, acentuando por otra las exigencias de transparencia en la gestión y de control efectivo en los distintos programas públicos.

Finalmente quedaría el desafío de la proyección externa de las esferas regionales y la búsqueda de sistemas más funcionales de relación no sólo con los respectivos gobiernos centrales, sino sobre todo con las instituciones de la Unión Europea. Una tarea donde las experiencias comparadas nos demuestran que tanto los marcos constitucionales preestablecidos como los circuitos de presencia institucional de las instancias subestatales en el organigrama europeo, presentan numerosas lagunas, exigiendo en consecuencia nuevos diseños adecuados al complejo sistema de red de la propia realidad europea.

5. Incertidumbres y perspectivas

Un programa de investigación no constituye de forma automática un programa cerrado de reformas “a la carta”, susceptible de ser aplicado de forma directa e inmediata. La apertura de cualquier proceso de reforma institucional suscita siempre, en cualquier escala, un ambiente de incertidumbre y genera una multitud de riesgos que perturban el consagrado postulado de la estabilidad institucional, entendido como tradicional garantía de la consolidación democrática. Particularmente si este proceso coincide con momentos de grave inestabilidad al nivel mundial.

Sin embargo, parece evidente que el proceso de apertura de Europa hacia el este, constituye un acontecimiento histórico irreversible, sea cual sea el “timing” en el que finalmente se desarrolle. De lo que cabe deducir que igualmente el proceso de reforma institucional de la propia Unión Europea será igualmente inexorable. Así pues, la “ventana” de oportunidad se va a abrir “desde arriba”, y dependerá de la propia capacidad adaptativa de los distintos espacios geopolíticos la posibilidad de ajustarse competitivamente al nuevo entorno.

Las claves del éxito en este complejo proceso no pueden ser calculadas o predefinidas de forma absoluta con antelación: ni siquiera cabe dibujar con suficiente claridad cuál será el propio papel de los Estados, ante un futuro institucional de tanta incertidumbre. Sin embargo, la consistencia histórica del fenómeno regional europeo y su capacidad para hacer frente al desafío de la innovación institucional y el desarrollo de la governance, permiten seguramente afirmar la existencia de un potencial de competitividad que debemos explorar y tratar de desarrollar.

En esa difícil tarea, la existencia de una red que permita coordinar el esfuerzo de políticos y académicos puede constituir una importante plataforma de partida. La existencia de diagnósticos compartidos y la presencia de un conocimiento científico bien argumentado, serán factores que deben contribuir a generar seguridad en esta decisiva tarea.

Bibliografía:

- S. Gambino, G. Ruiz-Rico (a cura di), *Forme di Governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996, Maggioli, (cast. Tirant lo Blanc)
- F. Longo, M. Zafra (coord.), *Pensar lo público*, Granada, 2000, UIM-ESADE.
- N. Luhmann, *Teoría Política en el Estado del Bienestar*, Madrid, 1993, Alianza.
- Majone, G. “La crescita dei poteri regolativi nella Comunità Europea”, *Rivista Italiana di Scienza Política*, 3, 1995.
- Mayntz, R. “La teoria della governance: sfide e prospettive”, *Rivista Italiana di Scienza Política*, 1, 1999.
- L. Metcalfe, S. Richards, *Improving Public Management*, Londres, 1987, Sage.
- Pizzorusso, A. (ed.), *Law in the Making, A comparative Survey*, Berlin, 1988, Springer.

Porras Nadales, A., *Diagnosis y programación política en el Estado autonómico*, Sevilla, 1996, IAAP.

Porras, A., G. Ruiz-Rico (ed.), *Claves para una reforma constitucional*, Sevilla, 2001, IAAP.

Porras Nadales, A. “Estado postsocial e integración europea”, en Miguel Angel Aparicio (coord.), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas, (Actas del Congreso sobre Derechos Constitucionales y Estado Autonómico)*, Barcelona, 2001, Cedecs.

Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, 1991, Univ. of Chicago Press.

F.W. Scharpf, *Governing Europe: Effective and Democratic*, Oxford, 1999, Oxford UP.

LE RECENTI REVISIONI COSTITUZIONALI ITALIANE COME POSSIBILE ‘PERCORSO’ DI MODERNIZZAZIONE POLITICO-ISTITUZIONALE: RIFLESSIONI SU OPPORTUNITÀ, VINCOLI E RISCHI DEL FEDERALIZING PROCESS ‘ALL’ITALIANA’ IN RELAZIONE AL TEMA DELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE

Silvio Gambino (Università degli Studi della Calabria - Italia)

1. Premesse: le regioni italiane ad una svolta – 2. Un nuovo ruolo istituzionale per le regioni – 3. Forma di governo regionale, ‘auto-riforma’ istituzionale e nuovi statuti – 4. Forma di governo regionale, nuovi statuti e ‘auto-riforma politica’: riflessioni conclusive.

1. Premesse: le regioni italiane ad una svolta

Nella comunità scientifica italiana, come nella pubblica opinione in generale, è pacificamente riconosciuto – ed anzi da alcuni con voluta insistenza sottolineato (CENSIS, Bin e Falcon) – come le recenti riforme regionaliste, nel loro complesso, offrano alle istituzioni regionali italiane (a ciascuna regione, ma anche al sistema regionale nel suo complesso¹) una ‘storica’ opportunità per la quale esse possono:

- a) dare avvio ad un loro ‘rilancio’ istituzionale, politico (ma latu sensu, anche culturale) in linea con le tendenze europee,
- b) ovvero (possono dare avvio) al loro definitivo ‘fallimento’ come enti territoriali di governo, in ‘evidente’ contraddizione con la richiamata tendenza europea, nonché con una tendenza internazionalmente affermata, dibattuta in letteratura (ed anche nota come *multilevel governance*²), e che da parte di alcuni/molti viene ritenuta ‘irreversibile’³.

¹ Data la marcata differenziazione tra le diverse realtà regionali italiane, le osservazioni seguenti hanno una valenza ‘differenziata’ da regione a regione e da area geografica ad area geografica; in questa sede, tuttavia, non si terrà conto di tale differenziazione e, perciò, si ometterà di distinguere tra esperienze regionali c.d. ‘forti’ ed esperienze regionali c.d. ‘deboli’ (tali caratteristiche, in letteratura, sono connesse ai differenziati rendimenti istituzionali ed amministrativi raggiunti dalle istituzioni territoriali intese come ‘sistemi di governo’).

² La letteratura sul punto è oramai molto vasta, anche se – si deve notare – essa è in prevalenza anglosassone e solo in ridotta parte italiana.

³ Nella recente, ampia, letteratura sul tema della centralità e della (presunta) affermazione dell’irreversibilità del ruolo di governo delle regioni, si veda, da ultimo Allen J. Scott, *Le regioni nell’economia mondiale*, Bologna, 2001; in tale opera, di taglio politico-economico, si sostiene, in sintesi, che, nel panorama ‘globale’ e nell’ottica della *multilevel governance*, le regioni sarebbero diventate il ‘motore’ dell’economia globale, nonché lo ‘spazio politico’ dove vengono ridefiniti ed implementati i concetti (e gli istituti) della cittadinanza, mentre il ruolo dello Stato-nazione diviene quello di ‘garante’ delle decisioni assunte, in prevalenza, dagli organismi internazionali, sovranazionali (come la UE) e multinazionali. Tale ricostruzione interpretativa, pur interessante sotto il profilo storico ed analitico, relativamente alle realtà regionali extra-europee (si pensi alle c.d. zone speciali cinesi, alle regioni economiche indiane come quella di Bangalore, a quelle del sud-est asiatico come Hong-Kong e Singapore, ma anche a numerose altre regioni dell’Asia e del Sud America), pone numerosi dubbi in relazione in particolare alle regioni europee, dove gli stati costituiscono i principali luoghi di decisione politica *anche* per i diritti sociali di cittadinanza e dove, comunque, si porranno per il futuro (si pensi alle regioni dei Paesi del centro e dell’est Europa) ambiti di garanzie ‘costituzionali’ sovranazionali, al momento solo debolmente operanti. Tale ricostruzione, inoltre, omette di considerare le possibilità evolutive connesse alla tematica dei ‘conflitti’ (collettivi, ma anche individuali) sui e per i diritti di cittadinanza che, nella dinamica

Tali opportunità derivano dal complesso delle riforme approvate nell'ultimo decennio, anche se, in questa sede, l'attenzione sarà focalizzata sulle due revisioni costituzionali approvate in Italia negli ultimi tre anni (leggi costt. n. 1/99 e n. 3/01), ed in particolare sulle riforme relative alla forma di governo regionale.

Tali revisioni, che hanno comportato una completa riscrittura del Titolo V della Costituzione, sono state definite da dottrina attenta ed autorevole (Pitruzzella, Falcon e Bin) facendo ricorso ad un'espressione scientificamente poco 'corretta' ma certamente efficace. Tale espressione pare, a nostro avviso, ben cogliere tutta una serie di limiti e di particolarità contenute in un modello di regionalismo e/o 'federalismo' (o melius, di 'decentramento spinto') caratterizzato per essere, ed in misura non irrilevante, un figurino incompleto, 'atipico' ed 'instabile' e, dunque (come già richiamato nel titolo), un "federalismo all'italiana"⁴.

Una valutazione complessiva (pur non molto approfondita) dell'esperienza regionale italiana, ed in particolare delle vicende dell'autonomia statutaria (sia delle regioni 'ordinarie', sia delle regioni 'speciali') e delle forme di governo regionali, conduce a ritenere corretta la proposizione prima richiamata circa la rilevanza 'esiziale' dell'attuale fase di transizione del regionalismo italiano (da iscriversi, invero, all'interno della più complessiva e tormentata 'transizione politico-istituzionale italiana').

Per tale motivo, in questa sede, si cercherà di argomentare le ragioni per le quali, stante l'incertezza, l'incompletezza e le incongruità del modello delineato dal legislatore di revisione, è dalla capacità attuativa regionale e, dunque, dalla qualità della prossima stagione statutaria delle regioni italiane⁵ che viene a dipendere il 'successo' o il 'fallimento' della riforma (o meglio, auto-riforma) regionale, ovvero, come efficacemente si è sottolineato, "il rilancio o il de profundis della regione come ente di governo"⁶.

La questione preliminare che, in altri termini, ci si deve porre per valutare appieno le potenzialità, le opportunità, i vincoli ed i rischi connessi all'attuale fase 'costituente' regionale (per ciascuna regione, ma anche per l'intero 'sistema regionale' nazionale), anche e soprattutto con riferimento all'assetto organizzativo e di governo degli apparati regionali, può sinteticamente riassumersi nel seguente quesito: perché il regionalismo italiano ha costituito un'esperienza quasi-fallimentare sotto numerosi profili, ed in primis sotto il profilo⁷ politico-istituzionale?

giuridico-istituzionale (anche costituzionale), hanno storicamente svolto, in Europa, un ruolo attivo e decisivo. Su cui cfr. anche, di recente, S. Gambino, "Stato regionale e diritti sociali: l'esperienza italiana nella prospettiva comparatistica", in M.A. Aparicio (coord.), *Derechos constitucionales y formas políticas*, Barcelona, 2001.

⁴ Cfr. G. Pitruzzella, "Sul 'federalismo all'italiana' nel progetto di revisione costituzionale", Editoriale in *Le Regioni*, n. 1/2000.

⁵ Invero, la riforma degli statuti interessa solo le regioni 'ordinarie', giacché quelle c.d. 'a statuto speciale' con la recente legge cost. 2/2001 sono interessate non alla riscrittura degli statuti, ma all'approvazione di una particolare 'legge regionale rinforzata' che 'decostituzionalizza' la forma di governo di queste regioni, peraltro con forme e modi distinti tra le varie regioni 'speciali'; sul punto cfr., per una valutazione analitica, T.E. Frosini, "Sulla forma di governo delle Regioni ordinarie e speciali", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3/2000.

⁶ Così R. Bin, in un'intervista sulla rivista, *La Calabria. Mensile di notizie e commenti del Consiglio regionale*, n. 166, novembre 2000, pp. 11 ss.

⁷ Invero, si deve, in questa sede, escludere il profilo del rendimento amministrativo in senso stretto, in relazione al quale le differenziazioni tra le varie esperienze regionali sono tante e tali da impedire una valutazione complessiva dell'esperienza regionale italiana.

In linea di estrema sintesi, ma con incisiva chiarezza, si può rispondere al quesito sostenendo che in Italia, come si è potuto sottolineare, “le regioni sono nate molto gracili; ma la burocrazia, con la complicità del sistema politico, le ha lentamente e inesorabilmente soffocate”⁸.

Nel corso dell’ultimo decennio, inoltre, la gran parte dei processi di ‘modernizzazione istituzionale’ ha avuto come ‘beneficiari’ gli enti e le realtà comunali (ed il ceto politico da queste espresso), nonché, ma in misura minore, lo Stato centrale ed i suoi apparati amministrativi (si pensi alle semplificazioni, alle privatizzazioni ed alle liberalizzazioni, ma si pensi anche al ‘travagliato’ ricambio di ceto politico). Fino alla legge cost. 1/99 – si deve ricordare – le regioni si trovavano ai margini di questo processo, pur contraddittorio ed incompleto, di modernizzazione istituzionale.

In quegli anni, dunque, mentre i comuni (e parzialmente lo Stato) si assicuravano, tramite la riforma del sistema elettorale (e della connessa forma di governo), “quel plus-valore politico che deriva dalla legittimazione popolare e dall’essere il luogo di affermazione di una nuova classe politica collegata ai partiti ma non ingabbiata entro i processi di selezione delle burocrazia di partito”⁹, le regioni venivano ‘emarginate’ dalle dinamiche istituzionali (ed anche le c.d. riforme Bassanini alle stesse guardavano ‘con limitata fiducia’).

Tale emarginazione era dovuta al fatto che le regioni (a differenza dei comuni) rimanevano collegate alle classiche (e ‘storiche’) logiche funzionali della mediazione partitica (nella sua variante partitocratico-centralista) e che in esse ‘sopravviveva’ un sistema (elettorale e di governo) di carattere precipuamente ‘proporzionalista’ che, in termini ‘duvergeriani’, si definisce di ‘democrazia mediata’.

In termini politologici, gli assetti (la forma) di governo delle regioni presentavano, dunque, un marcato deficit di legittimazione, giacché non erano caratterizzati (e dunque erano privi del relativo plus-valore politico) dalla c.d. ‘personalizzazione della politica’, e ciò comportava notevoli conseguenze in termini di ‘visibilità’ e ‘ricoscibilità pubblica’, di forza politica e istituzionale¹⁰. Prima della revisione costituzionale del 1999, le regioni, dunque, apparivano, soggetti politico-istituzionali in uno stato di ‘profonda’ crisi d’identità.

La prima valutazione che, ai nostri fini, bisogna operare è, quindi, costituita dalla verifica (al momento teorica, giacché il processo ad oggi è in fieri) circa la non astratta possibilità che la riforma degli statuti regionali, ed, in particolare, le diversificate possibilità per gli stessi di ridefinire, ai sensi e con i vincoli degli artt. 123 ss. Cost., le forme di governo ed i sistemi elettorali, possa ‘innescare’ un processo di cambiamento del ‘ruolo della regione’, e possa consentire alle stesse di identificare, per se stesse, un ruolo maggiormente ‘chiaro e preciso’, nonché una visibilità ed una legittimità propria (Pitruzzella) all’interno del complessivo assetto istituzionale (e politico) nazionale (a sua volta inserito in quello comunitario), per come delineato dalla riforma degli assetti funzionali (competenze legislative ed amministrative) contenuta nella legge cost. 3 del 2001.

⁸ Cfr. R. Bin, *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, 1998, p.151 ss.; ivi l’Autore espone le varie e risalenti ragioni per le quali l’esperienza regionale italiana è stata condizionata da fattori di debolezza ‘sistemici’ (ceto politico, insufficienze del testo costituzionale e relativo intervento della Corte costituzionale, politiche governative oscillanti, differenze ‘sostanziali’ tra le varie realtà territoriali, ed altre) che ne rendono difficile, eppur necessaria, la riforma.

⁹ Cfr. G. Pitruzzella, “Sull’elezione diretta del Presidente regionale”, Editoriale in *Le Regioni*, 3/1999, p. 418.

¹⁰ In questa direzione cfr. le acute osservazioni contenute in G. Pitruzzella, “Municipalismo *versus* neoregionalismo”, in *Le Regioni*, 4/1995, p. 641 ss.; cui *adde*, G. Pitruzzella, “Forme di governo e legislazione elettorale”, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 500 ss.; ivi, in relazione al fenomeno della cd. ‘personalizzazione del potere’, che rappresenta una tendenza comune a tutte le democrazie pluralistiche, si nota come siano stati proprio i comuni “i luoghi che per primi hanno realizzato la coerenza tra la nuova politica basata sulla personalizzazione e l’assetto istituzionale” (p. 503).

2. Un nuovo 'ruolo' istituzionale per le regioni

Per valutare gli effetti (certo non tutti, dato l'elevato tasso di imprevedibilità di tutte le riforme istituzionali) di ordine 'sistemico' collegati alle modalità di attuazione dell'attuale 'fase costituente regionale' e rispetto ai quali sarà possibile riconoscere alle istituzioni regionali un 'chiaro e preciso' ruolo istituzionale, pare indispensabile, in questa sede, richiamare i vari aspetti che compongono il complessivo assetto istituzionale (e politico) dei rapporti centro-periferia, e cioè: a) l'assetto funzionale di redistribuzione delle competenze tra Stato e autonomie territoriali; b) l'assetto organizzativo relativo alla forma di governo nazionale; c) l'assetto organizzativo (comprensivo del sistema elettorale) relativo alla forma di governo regionale.

Relativamente ai primi due, le revisioni costituzionali finora approvate sono ancora 'incomplete', anche se la recente revisione del titolo V (l. c. 3/2001) viene generalmente ritenuta un 'buon inizio', rispetto al quale si deve 'per coerenza di sistema' procedere oltre in direzione, in particolare, di due ulteriori riforme ritenute 'indispensabili', pacificamente condivise dalla comunità scientifica, eppure molto problematiche nella loro attuazione. Tali riforme sono a) la creazione di una Seconda Camera delle Regioni (detto da alcuni 'Senato delle autonomie'); b) la modifica della composizione della Corte costituzionale per attivare al suo interno un garanzia dell'ordinamento autonomistico nel suo complesso.

Dovendosi, in questa sede, tralasciare i primi due aspetti del processo di riforma costituzionale e non potendo, perciò, soffermarci su tali ultimi due punti problematici relativi all'organizzazione costituzionale della Repubblica (e, si noti, non più dello Stato) – invero semplici dal punto di vista dell'astratta progettazione ma di spinosa complicazione nella loro attuazione giacché toccano "le centrali del potere pubblico in Italia"¹¹ – si deve focalizzare, a questo punto, l'attenzione sullo specifico tema degli assetti organizzativi delle istituzioni regionali, e quindi sul relativamente 'nuovo' tema della forma di governo regionale¹² e della connessa disciplina elettorale, per come delineati dalla revisione operata dalla legge costituzionale del 1999.

Innanzitutto, il primo (ma non il principale) problema interpretativo ed attuativo che si pone è quello relativo allo stretto rapporto – che in letteratura si qualifica come relazione 'bidirezionale' – tra disciplina del sistema elettorale regionale e definizione, in sede statutaria, della forma di governo.

La revisione costituzionale pone una particolare 'asimmetria' (invero molto discutibile e da molti contestata) tra le due fonti di disciplina, giacché allo statuto spetta in larga parte la definizione della 'forma di governo', mentre la disciplina elettorale spetta sia alla legge statale di principio che alla legge regionale, ai sensi e secondo il disposto del novellato art. 122, I comma della Cost., che, in combinato con il V comma, costituisce, invero, un punto molto 'critico' dell'impianto di riforma¹³.

¹¹ Cfr. sul punto R. Bin, *Capire ... cit*, p. 167 ss. ivi l'Autore si sofferma sulle cause della difficoltà della riforma del Senato in senso federale che toccherebbe gli 'interessi di casta' dei senatori per cui la sua attuazione è di difficile e dubbia realizzabilità.

¹² Per una rassegna dottrina completa sul tema della forma di governo regionale previgente, cfr. G. Pitruzzella, "Forme di stato e forme di governo. La forma di governo regionale", in *Enc. Giuridica Treccani*, 1989.

¹³ In tal senso, sulla rilevanza della nuova disciplina statale e regionale del sistema elettorale regionale, stante le ambiguità del modello di forma di governo, cfr. R. Tosi, "Incertezze ed ambiguità della nuova autonomia statutaria", in *Le Regioni*, 5/1999; ivi l'Autrice, in relazione alla nuova autonomia statutaria, sostiene che "in che misura e in quali direzioni la nuova disciplina saprà vitalizzare questo aspetto dell'autonomia regionale è al momento difficile da immaginare; è invece facile vedere che la risposta all'interrogativo richiederà un cammino impervio, perché molta parte

Il I comma stabilisce che “Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”; il V comma, a sua volta, stabilisce che “Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto non disponga diversamente (corsivo nostro), è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della giunta. ».

Pare evidente, dunque, che in assenza di una determinazione statale dei ‘principi fondamentali’ in materia elettorale, ogni definizione statutaria della forma di governo, nonché la normativa regionale elettorale ‘di dettaglio’, non può poggiare su un quadro certo e stabile, a meno di non considerare definitivo il regime transitorio previsto per le elezioni regionali del 16 aprile del 2000¹⁴.

In effetti, in relazione al sistema di elezione del Presidente della Giunta, la legge di revisione del 1999 contiene tre possibili diverse discipline: a) quella ‘di principio’ che prevede l’elezione diretta ma che (con una strana ed opinabile forma di ‘decostituzionalizzazione’) può essere derogata dagli statuti; b) quella c.d. ‘a regime’ da definirsi discrezionalmente in sede di statuto ed, infine, c) quella ‘transitoria’ (ex art. 5 della legge di revisione) che s’innesta sul sistema ‘misto’ previsto dalla legge elettorale regionale del 1995 che prevede un’elezione sostanzialmente diretta (ma formalmente indiretta).

Una convinzione diffusa opina nel senso di ritenere che la scelta della forma di governo a tendenza presidenzialista è funzione della considerazione sul grado di crisi dei partiti politici. In altri termini, questi ultimi, che in sede di Consiglio sono responsabili ad approvare (materialiter et formaliter) con propria legge lo statuto medesimo, se adotteranno tale scelta limiteranno, nei fatti, il proprio controllo sulle istituzioni regionali, dando per compiuto l’esaurimento di una forma di democrazia dei partiti.

L’orientamento prevalente tende, tuttavia, a considerare il regime transitorio come quello che di fatto sarà confermato sia dalla futura (ma al momento improbabile) legge statale sia nelle future (e di certo più probabili) leggi elettorali regionali, anche se non mancano preoccupate considerazioni circa i rischi connessi ad un ‘pieno’ utilizzo da parte delle regioni della potestà decisoria loro attribuita in materia di sistema elettorale e di forma di governo.

Secondo alcune previsioni (‘pessimiste?’), la possibilità riconosciuta alle diverse regioni italiane di darsi un proprio sistema elettorale ed una propria forma di governo potrebbe, in futuro, dare luogo alla formazione di tanti e ‘frastagliati’ sistemi politici regionali, profondamente disomogenei fra di loro. Tale evenienza – si sottolinea – comporterebbe una serie di non irrilevanti rischi di aumento della conflittualità territoriale (in tal senso si è parlato di federalismo ‘centrifugo’) e tutto ciò, in un Paese segnato storicamente da profondi processi disgregativi, nel quale il dualismo è un dato strutturale sotto diversi profili ed in cui la funzione d’integrazione e di coesione politica esercitata in passato dai partiti di massa si è venuta nel corso degli anni recenti in gran parte, come si è detto, ad esaurire¹⁵.

della nuova disciplina nasce nel segno dell’incertezza e dell’ambiguità, per mera sciattezza tecnica, per insufficiente riflessione, quando non per scelta deliberata’ (p. 847).

¹⁴ Sul tema della legge elettorale statale di principio gli orientamenti al momento sono sostanzialmente due: a) per il primo è necessario far precedere l’approvazione della legge statale al momento della scelta autonoma delle regioni; b) per il secondo tale necessità non sussiste in quanto i principi sarebbero già rinvenibili nella normativa vigente.

¹⁵ A fronte di tali prospettazioni, il problema maggiormente evidente che si viene a porre è quello relativo alle modalità ed ai soggetti che potranno continuare a garantire l’unità politica e territoriale del Paese; se per taluno “la chimera del

Nel valutare le riforme in atto, pare opportuno in questa sede richiamare alcune tra le varie osservazioni di ordine critico che sulla revisione sono state avanzate, e che evidenziano le incertezze e le debolezze del legislatore di revisione, in relazione tanto alle modalità tanto ai contenuti della revisioni approvate.

In particolare, in relazione al contenuto ‘transitorio’ della legge cost. n. 1/99, si può osservare che la particolare tecnica normativa adoperata da tale legge rivela, da parte del mondo politico (e del Parlamento), una tendenza – diffusasi di recente - che “porta a confondere i diversi tipi di atti normativi, dimenticando che le leggi ordinarie e quelle costituzionali non si distinguono soltanto ‘per forza’ ma anche per il ruolo. Se alla Costituzione ed alle disposizioni di rango costituzionale è assegnato il compito di definire principi ‘superiori’ entro il cui spazio si svilupperà la convulsa dinamica politica e sociale, alle leggi ordinarie spetta, invece, di definire le regole che, di volta in volta, questa dinamica impone. E’ perciò non spetta alle norme costituzionali occuparsi dell’oggi, dovendo esse, invece, guardare al domani; è perciò che nei testi costituzionali non devono inserirsi norme particolari e minute; è perciò che l’attuazione dei principi costituzionali è riservata al legislatore ordinario. Sicché la tendenza – seppure questa volta contenuta in una disposizione di tipo dichiaratamente transitorio (ma meglio sarebbe dire occasionale) – a fare regolare direttamente da norme di rango costituzionale i casi più particolari appare contraria alla loro più profonda natura, degradandone il ruolo”¹⁶.

In relazione al contenuto ‘costituzionale’ relativo all’autonomia statutaria, al sistema elettorale ed alla forma di governo regionale, sono stati sollevati dubbi quanto all’‘indeterminatezza delle linee’ del disegno complessivo delineato dal revisore costituzionale. In tal senso, si è potuto correttamente sostenere che “l’indeterminatezza riguarda direttamente le disposizioni ed il disegno complessivo che dovrebbero caratterizzare le norme approvate dal Parlamento. Incerto è il senso politico e culturale della legge costituzionale”. Una legge, dunque – si è potuto concludere – “che risulta essere tanto minuta ed attenta nella regolamentazione dei particolari, quanto indecisa ed indeterminata nella scelta dei modelli di fondo”¹⁷.

In ragione di tale assenza di un ‘quadro di riferimento’ complessivo, lo stesso ampliamento (notevole sia per il contenuto che per la procedura) dell’autonomia statutaria regionale può apparire, per varie ragioni e sotto diversi profili, “una manifestazione delle incertezze culturali e politiche del revisore costituzionale”, piuttosto che una ponderata opzione ‘regionalista’ voluta “per estendere e caratterizzare il più ampio potere di organizzazione delle singole regioni”¹⁸.

Quello che si può e si deve sottolineare, in conclusione, è che le scelte operate dalla riforma costituzionale de qua possono rappresentare, (oltre che un’opportunità per le regioni), un rischio (di quale rilievo e gravità non è possibile valutare) per la stabilità dei rapporti tra le diverse regioni e tra le stesse e lo Stato, dal momento che, come si è già sottolineato, la diversità delle forme di governo regionale, rendendo disomogenee le forme istituzionali, potrebbe ‘destabilizzare’ i rapporti tra i governi regionali, come anche quelli con il Governo (come si dirà in seguito, le assemblee rivestono un ruolo ridimensionato).

presidenzialismo è di nuovo, insidiosamente, alle porte”, per altri autorevoli osservatori “forse affidarsi solamente all’elezione diretta del PdR o del Premier sarebbe una risposta semplificante ed incapace di raggiungere realmente l’obiettivo” (G. Pitruzzella, *Sull’elezione ... cit.*, p. 422.)

¹⁶ Cfr. G. Azzariti, “Costituzione di un giorno”, in *La rivista del manifesto*, n. 5/2000, p. 7.

¹⁷ Cfr. G. Azzariti, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ Cfr. G. Azzariti, *op. cit.*, p. 8.

In definitiva, come si è sottolineato, la facoltà di scelta, per ciascuna Regione, della propria forma di governo, appare “foriera di confusione ordinamentale e non sorretta dalla ragione di accentuare lo spazio di autonomia degli enti regionali”¹⁹.

3. Forma di governo regionale, auto-riforma istituzionale e nuovi statuti

Con la consapevolezza del ‘ruolo’ istituzionale che devono svolgere e dei rischi (più o meno probabili) cui possono andare incontro, le regioni italiane devono, dunque, dare attuazione – ed hanno cominciato a farlo – alla revisione costituzionale avviando una ‘fase costituente’ che realizzi una operazione definibile, a buon ragione, di auto-riforma istituzionale (ma anche politica).

Tale auto-riforma, come si osservava in premessa, costituisce per le regioni un momento ‘ri-costituente’ di centrale rilievo, di lunga durata e certamente di difficile e complessa attuazione (anche in senso tecnico stante la scarsità e le incertezze della revisione approvata). La tesi principale, che si vuole sostenere relativamente a tale processo di auto-riforma, è quella per la quale, in termini semplici e sintetici, da parte delle regioni, in sede di definizione statutaria, si deve procedere a ricostruire l’intero sistema (forma) di governo regionale (la cd. ‘macchina decisionale’), partendo dal dato di fatto, non reversibile, della opportunità contingente²⁰ dell’elezione diretta (funzionale alla ‘personalizzazione’ ed alla relativa ‘responsabilizzazione’²¹) e dell’atteggiarsi della forma di governo in termini ‘presidenzialistici’ (stante l’impossibilità di configurare, come si dirà, un assetto propriamente presidenziale).

In relazione alla modellistica costituzionale classica, la forma di governo che le regioni si trovano a dover attuare deve essere inquadrata all’interno del modello c.d. ‘neoparlamentare razionalizzato’ (Barbera, Pitruzzella, Volpi, Bin, Tosi, Ruggeri).

In termini di stretta modellistica, si deve sottolineare che le diverse forme di governo regionale, che possono trovare attuazione nel quadro fissato dalla revisione degli artt. 122 e ss della Costituzione, devono necessariamente collocarsi lungo un continuum che prevede due estremi; da un lato, un assetto a tendenza marcatamente presidenziale (e dunque ‘presidenzialista’); dall’altro, un assetto di tipo classicamente parlamentare a (più o meno) forte mediazione assembleare.

In ogni caso, quello che si deve escludere dalla modellistica attuativa della riforma è tanto un regime dualistico di separazione giuridica dei poteri tipico del regime presidenziale in senso stretto, tanto un regime direttoriale, tanto un regime parlamentare a tendenza assembleare (qual’era nella prima stagione statutaria), tanto, infine, un sistema semi-presidenziale dotato di un esecutivo bicefalo.

¹⁹ Cfr. G. Azzariti, *op. cit.*, p. 8.

²⁰ Come appare evidente, sulla reale percorribilità di una scelta diversa rispetto a quella indicata (ma non imposta) dalla novella dell’art.122, non può non avere incidenza rilevante il tenore dei principi fondamentali fissati dalla legge statale in materia di elezione regionali; quello che, però, si deve problematicamente sottolineare in questa sede è l’osservazione critica, correttamente avanzata, per la quale “quei principi potrebbero venire fissati in termini tali da convivere armonicamente tanto con un’elezione popolare che con un’elezione consiliare del Presidente della Giunta; ma se così non fosse, e si volesse invece spingere nella prima delle due direzioni, l’omogeneità tra le forme di governo delle quindici regioni ordinarie che la novella ha rinunciato ad assicurare finirà per essere ottenuta attraverso una legge ordinaria dello Stato, ad ulteriore dimostrazione che l’ampiezza della nuova autonomia statutaria è ancora lontana da una definizione, e che uno dei punti cruciali di questa definizione è proprio l’armonia tra gli statuti e una legge dello Stato: se siano i primi a doversi armonizzare con la seconda o viceversa” (cfr. R. Tosi, “Incertezze ... *cit.*”, p. 850.)

²¹ Sui vari e differenziati significati che nei vari ambiti si possono ricollegare alla c.d. personalizzazione, in questa sede ci si vuole riferire a quell’accezione per la quale la ‘personalizzazione’ corrisponde ed implica una valorizzazione del ruolo delle istituzioni a scapito di quello delle forze politiche e partitiche.

Come correttamente si è sottolineato in dottrina, in relazione alle possibilità di attuazione statutaria regionale, quanto sopra precisato “non vuol dire che non vi sia spazio per forme di governo ‘presidenzialiste’, nelle quali il ruolo del Presidente assuma una centralità ed un rilevanza anche preponderanti: ma, a parte ogni considerazione sull’assetto che ciascun sistema politico regionale assumerà, non si potrà comunque trattare di regime presidenziale ‘all’americana’ sotto il profilo giuridico-costituzionale”²².

A conferma di tali asserzioni si deve notare che la revisione ha sottratto alla potestà statutaria la possibilità di derogare l’istituto della mozione di sfiducia che, a prescindere dall’opzione statutaria regionale per il sistema di elezione del Presidente, spetta necessariamente al Consiglio esprimere nei confronti del Presidente; come è noto, infatti, tale istituto è incompatibile con il regime presidenziale classico detto anche ‘all’americana’.

Al di là della richiamata modellistica, la soluzione transitoria – che potrà fungere da linea guida per gli statuenti regionali nella determinazione di forme di governo ad investitura diretta degli esecutivi –, delinea scenari di neo-parlamentarismo o semi-parlamentarismo con “governi di legislatura” in cui il capo del governo e l’assemblea legislativa traggono la propria legittimazione dalla medesima fonte attraverso la contemporanea, duplice, elezione da parte del corpo elettorale. I due organi, legati da un patto di legislatura, nascono e cadono insieme secondo il noto brocardo “aut simul stabunt aut simul cadent”, per cui il voto di sfiducia nei confronti del Presidente e lo scioglimento anticipato dell’Assemblea determinano sempre la rielezione contemporanea dei due organi.

Le novellate disposizioni costituzionali non prevedono espressamente, ma neanche escludono, che il Presidente eletto a suffragio diretto, congiuntamente ai membri da esso nominati ma presumibilmente in solitudine, debba presentarsi dinanzi al Consiglio per ottenerne esplicitamente la fiducia.

Certo è che, in ogni caso, tra Consiglio e Giunta s’instaura e si svolge un rapporto di fiducia (presunta o espressa, implicita o esplicita); ne costituiscono sicura testimonianza i commi 2 e 3 del novellato art. 126, che disciplinano la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente (e che costituisce vincolo inderogabile per lo statuento regionale). Invero, mentre il comma 2 disciplina tout court la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente sia esso eletto direttamente dal corpo elettorale o eletto indirettamente (presumibilmente dal Consiglio), il 3 comma del nuovo art. 126 disciplina anche gli effetti che derivano dall’approvazione della mozione di sfiducia nel caso del Presidente eletto a suffragio diretto. Tali effetti sono appunto le dimissioni della Giunta ed il contestuale scioglimento del Consiglio.

La domanda da porsi a proposito del 2 comma dell’art. 126 è se anche in questo caso sia obbligatorio il contestuale scioglimento del Consiglio; oppure, se in caso di elezione indiretta si possa pensare ad ipotesi di sfiducia costruttiva o alla mera elezione di un nuovo Presidente. Dal tenore letterale delle disposizioni costituzionali richiamate non sembra doversi dedurre l’automatico scioglimento del Consiglio e ciò per due motivi: il tenore testuale dell’art. 126, comma 3, ove si specifica che tale effetto si produce nei confronti del Presidente eletto a suffragio diretto. La disposizione transitoria, poi, statuisce che la sfiducia ha come effetto lo scioglimento anticipato del Consiglio entro un arco di tempo limitato e cioè fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali.

Di non felice definizione si presenta l’ultimo inciso del nuovo art. 126, laddove prevede che “in ogni caso” a medesimi risultati (dimissione della Giunta e contestuale scioglimento del Consiglio) si

²² Cfr. Frosini, “Sulla forma di governo ... *cit.*”

perviene qualora si dimettano contestualmente la maggioranza dei componenti il Consiglio. Presumibilmente, gli statuti potranno prevedere questa procedura – vero e proprio escamotage per procedere allo scioglimento del Consiglio senza passare per la strada della mozione di sfiducia – quale che siano le modalità prescelte per l'investitura degli esecutivi.

La previsione di cui all'art. 126, 2 comma, – mozione di sfiducia al Presidente – restringe lo spettro delle scelte statutarie regionali in tema di relazione fra i supremi organi della regione ad ipotesi comunque di governo parlamentare (nelle pur numerose implementazioni che tale modello conosce). Rimangono, inoltre, vincoli assolutamente non derogabili che impongono cambiamenti di un certo rilievo anche per lo legislatore statutario meno propenso all'innovazione: il Presidente della Giunta “dirige la politica della Giunta e ne è responsabile”, con il che si sancisce la sua preminenza funzionale tanto nei confronti dei componenti la Giunta che nei confronti del Consiglio; si rimuove l'anomala attribuzione del potere regolamentare in capo all'assemblea legislativa con evidenti ricadute sulla complessiva funzione legislativa di queste ultime e, più in generale, sul sistema delle fonti.

Chi perde il ruolo centrale nel nuovo assetto relazionale tra i poteri, sia che della novella costituzionale si darà una lettura presidenzialistica sia che si sfruttino al minimo le potenzialità maggioritarie, è il Consiglio regionale nel suo insieme, spodestato di tutta una serie di funzioni e poteri. L'assemblea legislativa regionale perde la sua primaria funzione di determinatore/codeterminatore dell'indirizzo politico nonché il monopolio normativo, in quanto la potestà regolamentare non è più espressamente ad essa riservata; in caso di elezione diretta del Presidente, il Consiglio la qualifica di unico organo legittimato direttamente dal voto popolare e lo *ius vitae ac necis* nei confronti della Giunta e del suo Presidente, a meno di non sciogliere se stesso; la non previsione espressa d'incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore riduce la possibilità per i consiglieri di accedere al governo regionale potendo essere scelti assessori esterni.

Pare essere definitivamente tramontata, dunque, l'epoca della centralità delle assemblee legislative ed il suo portato istituzionale noto in dottrina con la formula “governo parlamentare a tendenza assembleare”, tra le cui connotazioni principali è da ricordare sicuramente la competenza dell'organo legislativo nel definire (ed, in alcuni casi, specificare e gestire) l'indirizzo politico-amministrativo dell'istituzione regione.

In realtà, al di là delle chiare disposizioni degli statuti, la dinamica istituzionale e la riproduzione a livello regionale dei tratti del sistema partitico nazionale, avevano già snaturato, quando non svilito, il ruolo del Consiglio che: a) è stato ridotto a semplice organo di registrazione del programma politico-amministrativo della regione, messo a punto dai vertici dei partiti di maggioranza senza alcun collegamento con la volontà del corpo elettorale; b) è stato sostanzialmente impossibilitato ad impiegare in modo incisivo gli strumenti tradizionali di controllo politico (interrogazioni, interpellanza, mozioni) a disposizione dei singoli consiglieri regionali fortemente condizionati nelle loro scelte dalla formazione partitica di appartenenza; c) si è rivelato incapace di finalizzare effettivamente l'attività legislativa al soddisfacimento degli specifici bisogni della regione.

Si deve, allora, concludere che lo spazio per le scelte statutarie sia così ‘circoscritto’ da non consentire assetti politico-istituzionali regionali che rendano possibili processi di modernizzazione istituzionale (ed in particolar modo di razionalizzazione politica, istituzionale ed amministrativa)?

La risposta al quesito si presenta di certo difficile e problematica, stante la ‘mappa dei rischi’ prima richiamata e stante, soprattutto, la carenza (o la contraddittorietà) di un quadro di principi, coerenti e condivisi, a livello nazionale.

Se si deve tendere, però, a cogliere delle riforme in atto l'aspetto di opportunità ai fini di una complessiva opera di 'modernizzazione' istituzionale delle forme (sistemi) di governo regionali, tale opera, all'interno del figurino istituzionale che si è definito 'modello neo-parlamentare razionalizzato' deve essere intesa, principalmente, come operazione di razionalizzazione dei rapporti tra funzioni pubbliche, con la connessa definizione (e netta separazione) tra poteri che attengono alle funzioni decisionali e poteri che attengono alle funzioni rappresentative. Uno dei principali corollari che derivano da tale opera di 'razionalizzazione' deve riguardare il riordino del sistema delle fonti che si deve rendere coerente (o 'armonizzare') con quella distinzione e/o separazione tra funzioni²³.

Le funzioni pubbliche alle quali, come è evidente, ci si riferisce sono quella di indirizzo e controllo da un lato, e quella esecutiva (e di gestione) dall'altro. Le principali 'misure' di razionalizzazione, quindi, devono riguardare i rapporti tra organo rappresentativo (Consiglio) e organi esecutivi (Giunta e, per la gestione in senso tecnico, sulla base del principio cd. 'di distinzione politico-amministrazione' gli apparati amministrativi a questa sottoposti).

E' precisamente all'interno di questo ambito che i nuovi statuti possono e devono intervenire 'valorizzando' le loro autonome facoltà di definizione della forma di governo e dei "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento" dell'ente, ai sensi del novellato art. 123 Cost.

Un punto altamente critico, da più parti sottolineato come dirimente ai fini della valutazione della qualità dell'attuazione statutaria, stante la (voluta) 'dimenticanza' del revisore, è costituito dall'opportunità della previsione di un regime di incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di membro della Giunta (facoltà dal revisore evidentemente rimessa alla scelta statutaria). Tale regime deve necessariamente essere assicurato dai nuovi statuti (con una scelta, invero, politicamente improbabile), in quanto il modello di governo 'razionalizzato' deve basarsi essenzialmente sul principio della 'distinzione' delle funzioni e dei poteri (legittimati, sulla base del sistema elettorale transitorio, quasi-autonomamente l'uno e l'altro dal corpo elettorale), ed in base al quale non si può essere al contempo controllori e controllati²⁴.

Un aspetto ulteriore di grande rilievo problematico in fase di definizione statutaria e sul quale, d'altra parte, si dovrà misurare la capacità e la maturità delle singole regioni, è certamente costituito dalle soluzioni approntate, all'interno di un assetto 'neo-parlamentare razionalizzato', al tema dell'organizzazione interna dei lavori del Consiglio (con particolare riferimento al tema c.d. dello statuto dell'opposizione che garantisca la suddetta distinzione anche tra maggioranza e minoranza

²³ Il tema del riordino delle fonti regionali non viene comunemente preso in grande considerazione all'interno del dibattito sulle riforme degli assetti regionali, anche se, invero, bisogna sottolineare come buona parte delle insoddisfazioni e delle esigenze di riforma stessa derivino, in larga parte, da problemi di irrazionalità o incongruenza nel sistema delle fonti stesso, per cui una delle priorità per le riforme statutarie dovrà consistere nella razionalizzazione del sistema delle fonti, anche in considerazione del fatto che « non tutti i sistemi di governo sono compatibili con un determinato sistema della fonti, e viceversa » (Bin); lo stesso revisore costituzionale italiano, abrogando il sistema di governo regionale parlamentare-assembleare, ha abrogato anche la sua più diretta proiezione sul sistema delle fonti e cioè l'esclusività del potere normativo in capo al Consiglio regionale.

²⁴ Sul punto, cfr. A. Barbera, "L'elezione diretta ...", *cit.*, p. 574, *ivi* l'Autore osserva: "in un Consiglio di 30-50 componenti, 10-15 assessori possono alterare il rapporto equilibrato fra legislativo ed esecutivo!", inoltre, in relazione all'opportunità del regime d'incompatibilità suddetto come misura di razionalizzazione ai fini della stabilità e dell'efficacia di esercizio della funzione di governo lo stesso Autore aggiunge: "molte crisi regionali (anche camuffate da rimpasti) sono determinate da consiglieri regionali che avvertono il bisogno di assicurare il *turnover* degli assessori" (p. 574).

consiliare)²⁵, e più in generale al tema delle nuove funzioni consiliari, tema variamente e fantasiosamente definito come “reinventare il ruolo del Consiglio regionale” (Bin, Fusaro), o anche ‘rivitalizzare le assemblee elettive’ (Censis, Ricerca intitolata 'Governance sociale e potenziali conflitti. Una soluzione poliarchica per i conflitti della devolution', Roma, 2001²⁶).

In coerenza con i meccanismi di razionalizzazione sopra richiamati, si va facendo sempre più condivisa l'opinione per la quale i consigli debbano, da un lato, recuperare un pieno, esclusivo e pregnante ruolo di assemblee legislative ('poche leggi ma buone' e riserva regolamentare in capo all'organo esecutivo per taluni ambiti non strategici o di indirizzo)²⁷; dall'altro, introdurre (sia in sede di statuto che di regolamento) una consistente serie di reali innovazioni nel campo delle nuove funzioni (e dei relativi strumenti) di indirizzo e di controllo sull'operato delle giunte nell'esercizio del loro 'governo di legislatura'.

Senza scendere nei dettagli attuativi, pare opportuno, in questa sede, sottolineare come, all'interno di assetti di governo razionalizzati a tendenze presidenzialistiche, sia proprio la funzione di controllo (certamente in misura maggiore rispetto a quella di indirizzo, data la ridefinizione, assiologicamente fondata, del circuito di indirizzo politico e dei processi di legittimazione elettorale), che si pone, in termini innovativi, come la leva più efficace in capo al Consiglio per inserirsi ed influenzare i processi decisionali politici.

Tra le numerose e molteplici forme e strumenti di esercizio di tale funzione di controllo si possono, a titolo esemplificativo, ricordare: controllo attraverso gli strumenti conoscitivi (indagini conoscitive); mozioni e risoluzioni; le c.d. udienze legislative (hearings nella collaudata esperienza americana); gli strumenti ispettivi; il delicato 'vaglio' (con parere obbligatorio e vincolante) sulle nomine dell'alta amministrazione; il c.d. question time (già adottato a livello nazionale); le commissioni di inchiesta; l'analisi ex post delle politiche pubbliche; i pareri sui regolamenti dell'esecutivo; le analisi di performance e d'impatto; le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi e dei programmi; le relazioni c.d. di scenario; il controllo ex post ed ex ante sul bilancio.

4. Forma di governo regionale, nuovi statuti ed 'auto-riforma politica': riflessioni conclusive

Un ulteriore punto critico che si deve richiamare è costituito dalla connessione tra auto-riforma statutaria, disciplina elettorale e razionalizzazione (con relativa distinzione) delle funzioni pubbliche.

Se uno degli obiettivi delle riforme in atto (e dei processi di riforma futura), pur in modi e contenuti fra loro incongrui, è quello di rafforzare la funzione di governo nei vari livelli istituzionali, non devono essere tralasciati né gli aspetti connessi alle altre funzioni pubbliche e neanche i soggetti politici e gli strumenti (partiti, forze politiche, sistemi elettorali) che quelle funzioni consentono di espletare.

²⁵ Sul punto cfr. anche S. Gambino e D. Loprieno, "Autonomia statutaria e governo della regione alla luce della l. cost. 1/99, con particolare riferimento allo statuto dell'opposizione", in AA.VV., *Elezione diretta del Presidente e nuova forma di governo delle regioni*, Matera (in corso di stampa).

²⁶ Sul punto più diffusamente e in prospettiva più ampia, cfr. AA.VV. (Censis), *La traccia interrotta dello sviluppo. Dal 'sistema paese' alla 'poliarchia'*, Torino, 2001.

²⁷ E tale per cui taluno (ad esempio il Consiglio Regionale della Basilicata) si avventura a prefigurare 'parlamenti regionali'.

Il processo di auto-riforma statutaria deve tenere in debito conto queste variabili e cercare di armonizzarle (per quanto sia possibile in sede statutaria) con un più complessivo progetto di auto-riforma politica dei vari soggetti di livello regionale.

Il profilo problematico che, in altri termini, in questa sede, s'intende sottolineare, è quello per il quale, se l'obiettivo delle riforme deve essere quello, da tutti i soggetti (formalmente) condiviso, di valorizzare il c.d. auto-governo delle autonomie e, contemporaneamente, di rafforzare la coesione nazionale (di contro alle spinte centrifuge precedentemente richiamate), allora si deve procedere ad una auto-riforma, di certo difficile, che sia allo stesso tempo istituzionale (assetti e funzioni di indirizzo, di governo e di controllo) e politica (sistema della rappresentanza politica e, 'a monte', sistema elettorale).

In altri termini, il processo di auto-riforma politica da associare necessariamente all' 'auto-riforma istituzionale' per cogliere appieno le opportunità di modernizzazione e di razionalizzazione politico-istituzionale, ed anche per evitare i rischi connessi alle ipotesi prima richiamate, deve essere finalizzato in linea generale, come si è sostenuto, a "riformare, in coerenza, il sistema politico e della rappresentanza politica, essendo evidente l'incompatibilità tra un serio assetto federale e l'attuale pletorica articolazione della rappresentanza politica, espressa in mille parlamentari, distribuiti su due camere con competenze paritarie, in oltre 8000 consigli comunali, in 108 consigli provinciali e in 20 consigli regionali, per di più in un contesto di crisi radicale del rapporto tra politica e cittadini; questa sovrabbondanza della rappresentanza politica, coesistente con una caduta vertiginosa della sua rappresentatività sostanziale, deve essere evidentemente ripensata in radice"²⁸.

Tali osservazioni se valgono in generale per tutti i vari livelli di governo, a maggior ragione sono valide per il livello regionale, caratterizzato, come si è detto, da retaggi e scorie di vecchie logiche funzionali, aggravati da nuovi rischi connessi a nuovi centralismi ed a preoccupanti etno-regionalismi²⁹.

Se, in definitiva, il processo di auto-riforma deve mirare a costruire quel ruolo istituzionale per il livello regionale di governo di cui si diceva in precedenza, un punto qualificante ed irrinunciabile deve essere identificato nella riforma politico-elettorale, senza la quale sarà impossibile "costruire una regione che sia un effettivo ente di governo e dare gambe a un decentramento regionale che altrimenti rischia di ridursi a un più o meno vorticoso rimescolamento di competenze amministrative fra centro e periferia"³⁰.

Gli strumenti fondamentali ai fini di tale riforma (ad eccezione dei menzionati meccanismi di razionalizzazione tra legislativo ed esecutivo) non sono tutti, al momento, nella piena disponibilità delle istituzioni regionali, in quanto sono in gran parte connessi al sistema elettorale che, come si è osservato, non ha ancora trovato una definizione stabile; d'altra parte, la normativa vigente (sono previsti collegi provinciali, preferenze personali, voto disgiunto e uno 'strano' meccanismo premiale) rappresenta quanto di meno adatto ai fini dell'emersione e del consolidamento di una classe politica che abbia una solida dimensione di rappresentanza e di governo degli interessi regionali.

²⁸ Cfr. L. Mariucci, "I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare", in *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 1/2001, p.11 ss.

²⁹ Sul punto cfr. le preoccupate riflessioni di autorevole dottrina che, all'interno del dibattito in corso, esprime un profondo disagio rispetto a talune posizioni superficiali e grette non riconducibili 'entro categorie concettuali comuni alla dottrina europea del diritto costituzionale', cfr. S. Bartole, « Dal regionalismo delle regioni al regionalismo delle etnie », Editoriale in *Le Regioni*, 6/2000.

³⁰ Cfr. A. Barbera, "L'elezione... cit. p. 576.

Pur in termini alquanto apodittici, la tesi che si vuole sostenere, in breve, è quella per la quale finché i sistemi politici regionali non raggiungeranno una ragionevole capacità di rappresentare effettivamente gli interessi dei propri territori e quindi di autonomia, le difficoltà 'storiche' del regionalismo italiano non verranno meno ed il federalizing process all'italiana sarà sempre zoppicante.

Le soluzioni proposte al riguardo (Barbera) puntano principalmente alla eliminazione del voto di preferenza che costituisce una 'singolarità italiana'³¹ e all'introduzione di liste e candidature bloccate, che però difficilmente verranno accolte dalle future leggi elettorali statali e regionali, dati i 'corposi interessi' coinvolti nel campo.

³¹ Barbera sottolinea, a buon ragione, come il voto di preferenza (sia esso unico o plurimo) esaspera la competizione infrapartitica che costituisce causa di deleteria frantumazione politico-clientelare e, "richiedendo considerevoli risorse finanziarie ai singoli candidati, costituisce fattore non secondario di ricorrenti fenomeni di corruzione" (p. 576).

LA RÉPUBLIQUE ET SON TERRITOIRE: LA PERSISTANCE ET L'ADAPTATION DES MYTHES FONDATEURS

Yves Meny, Instituto Europeo (Florencia)

Dans son classique « *Government and Politics of France* », (1) Vincent Wright dans une écriture et un style quasi-Tocquevilliens présentait aux jeunes étudiants britanniques les spécificités et « intricacies » des « *Provincial pressures in a jacobin State* ». Dans cette analyse à la fois fine et balancée, Wright, comme à l'accoutumée, se plaît à souligner les paradoxes et les contradictions du réel. Les perspectives sur la France et son organisation territoriale sont examinées successivement des points de vue contrastés des jacobins d'une part, des provinciaux hostiles à la capitale d'autre part. Deux visions opposées, antagonistes, parfois caricaturales qui permettent à Wright de dévoiler à ses lecteurs l'excès des positions tenues par les protagonistes et de dessiner par touches impressionnistes le visage d'une France plus complexe qu'il n'y paraît : ni complètement centralisée comme le souhaitaient les Monarques d'Ancien Régime et leurs successeurs jacobins ni complètement asservie comme le dénonçaient les aristocrates soumis au pouvoir royal et à la Cour ou, après la Révolution, tout ceux qu'effrayaient le pouvoir et les coups de sang de la capitale.

« Traditionally, writes Vincent Wright, the capital was depicted as the malevolent centre of Revolution which, in 1789, 1814-15, 1830, 1848 and 1871 disturbed the contented and peace-loving provincials ». On the contrary, the jacobins saw the capital « as an island of culture, a city of enlightenment, a torchbearer of the progress assailed by oafish – and reactionary – rural clods, the ignorant troops of the church and the château. Like the monarchs of the Ancien Régime they imposed centralization as their means of strengthening the regime against internal opponents, but also against external enemies ». (2)

Il est clair que Wright s'inscrit dans les pas de Tocqueville et met en lumière la continuité des structures de fond en dépit des soubresauts et des chocs révolutionnaires. Comme l'a souligné récemment dans une brillante étude sur « *L'histoire de la centralisation administrative en France* », un jeune chercheur italien, Stefano Mannoni (3), la contribution de Tocqueville sur la question est si fondamentale qu'elle pèse comme une chape de plomb sur la réflexion dans ce domaine. La thèse de la continuité de la centralisation de l'Ancien Régime à la Révolution et aux régimes qui lui ont succédé est devenue si influente et décisive qu'elle semble désormais incontestée et incontestable. Il écrit « Le "paradigma Tocqueville" a exercé et exerce encore une hégémonie incontestée dont juristes et historiens ne sont pas toujours conscients ». (4) Mais Wright se sépare de Tocqueville car il ne voit pas que permanence et stabilité au-delà de l'agitation superficielle. Il souligne au contraire tout au long du chapitre de son ouvrage combien la complexité des choses s'oppose aux discours simplistes et aux rhétoriques mystificatrices. Il met notamment en exergue l'imbrication des aspirations jacobines et républicaines avec des résistances et des situations qui aboutissent au compromis et à des solutions de clair obscur plutôt qu'à des situations tranchées. Le processus n'est pas linéaire mais plein de contradictions qui vont à l'encontre des idées reçues et des opinions communes.

L'actualité de l'été 2000 semble un nouveau remake de cette comédie, parfois tragique mais le plus souvent grandiloquente, voire ridicule, de ce que Théodore Zeldin appelait les passions françaises. La démission de Chevènement à la suite de ses désaccords avec Jospin sur le traitement

du dossier Corse est venue illustrer la double tension évoquée par Wright: défendre la République contre ses adversaires de l'intérieur (les Corses et autres forces centrifuges) mais aussi ceux de l'extérieur, –les forces hostiles à la nation que sont par exemple l'Europe intégrée, l'impérialisme américain et autres formes de globalisation. S'il faut rechercher la continuité, c'est peut-être davantage dans les perceptions, les représentations, les mythes et la rhétorique que dans les réalités elles-mêmes toujours plus complexes que ne laissent entendre les discours officiels. Certes les observateurs de la réalité politico-administrative française sont moins portés que par le passé à prendre pour argent comptant les discours antagonistes structurés autour des deux pôles du jacobinisme et du girondinisme, pour reprendre deux catégories archétypiques de ce débat. Mais cette perception plus réaliste et désormais largement acceptée ne saurait faire oublier que ce sont des esprits pionniers comme Wright qui ont permis aux Français de « revisiter » leur propre histoire et la vision qui leur était transmise par les hommes politiques, l'historiographie dominante et enfin cristallisée dans les catégories d'un monde juridique conformiste ou d'idéologies confortablement installées sur des certitudes aussi intouchables que confortables.

Ces stéréotypes juridico-politiques présentent toutefois un avantage pour l'analyse. Ils constituent les points de référence obligés autour desquels s'articulent la réflexion, l'action et le combat politique. Ils n'informent guère sur la réalité de l'organisation du territoire mais ils la conditionnent et la déterminent en tant que « points fixes » idéologiques et juridiques. Plus que leur dépassement ou leur effacement – hypothèses sacrilèges – le problème devient celui de leur accommodation ou de leur détournement insidieux: les pratiques l'emportent sur les discours, la réalité sur les mythes, le non-dit sur le proclamé (5). C'est par rapport à ces bornes soit-disant immuables que peut se mesurer le mouvement. La France change mais ne le sait pas ou ne veut pas le savoir ou le dénie à la façon d'un Tartuffe de Molière: « Cachez ce sein que je ne saurais voir ». Vincent Wright qui connaissait mieux que quiconque les vices et les vertus de la France et des Français n'avait pas son pareil pour leur faire avaler quelques couleuvres en utilisant sa technique favorite du paradoxe ou de la confrontation thèse/antithèse. Après avoir mis en évidence tout ce que les Français avaient l'habitude – et le désir – d'entendre, il se plaisait à reprendre la question sous un angle totalement opposé en soulignant tous les aspects ou facettes du problème que les oeillères nationales ne permettaient plus de percevoir.

Unité politique et uniformité administrative

Que le principe d'unité constitue l'un des piliers de la nation française et l'une des valeurs constamment affirmées de la République n'a rien d'étonnant compte tenu du mode de création de l'Etat-Nation de la Monarchie jusqu'au XIX^{ème} siècle. Partant du noyau central de l'Ile de France, l'Etat monarchique n'a cessé de chercher à s'étendre jusqu'à atteindre de prétendues limites naturelles pour étendre le cas échéant le principe au-delà de ces limites physiques et revendiquer de nouveaux territoires.

Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle la politique initiée dix siècles plus tôt se poursuit dans des termes similaires. Aux lendemains de la seconde guerre mondiale, par exemple, De Gaulle pouvait encore tenter de faire valoir les prétentions françaises sur la Sarre ou le Val d'Aoste en se prévalant des arguments qui furent ceux de la Monarchie puis de la Révolution. De même, le principe d'unité a été étendu – avec plus de difficultés cependant – aux extensions territoriales au-delà du Continent: aux départements d'Outre-mer et en particulier à l'Algérie au prix d'une guerre perdue et sanglante. A la Corse, dont les revendications nationalistes créent les conditions présentes d'un nouveau

psychodrame national autour du concept aussi indéterminé que chargé d'émotions et de passions, la République. En absorbant des espaces et des populations distincts par leurs traditions, leurs parlers locaux, etc..., l'Etat a opté dès le départ pour l'intégration, l'absorption, l'unification en cherchant à éliminer tout ce qui pouvait apparaître comme forces centrifuges: pluralisme religieux ou social, diversité culturelle ou linguistique, etc...

L'unité a été comprise dès l'origine comme uniformité mais c'est la Révolution puis l'Empire et les régimes successifs qui ont donné pleine signification à ce choix originel. Sous la monarchie, le principe d'unité passe par l'affirmation incontestée du Monarque au détriment des structures de la féodalité. L'institution de la Cour par Louis XIV et la domestication des aristocrates provinciaux en est une illustration. L'élimination du protestantisme, qui n'est pas la religion du prince, en constitue une autre. Mais la monarchie ne fut jamais capable de porter à sa pleine réalisation le principe d'unité politique conçu comme uniformité administrative. Subsistaient encore les institutions, les règles et les traditions liées à chaque histoire locale. L'obsession de l'uniformité rationnelle portée par la Révolution est à la confluence des intérêts stratégiques de l'Etat et de l'héritage intellectuel de la philosophie des lumières. La rationalité s'impose partout – aux grands regrets de Burke – aussi bien dans le tracé des découpages administratifs que dans l'élaboration du calendrier révolutionnaire ou la mise en place de nouveaux poids et mesures. L'unité se conjugue avec l'égalité pour produire l'uniformité.

Deux siècles plus tard le principe est presque aussi vigoureux. Toutefois, comme le soulignerait Wright, faute de pouvoir contraindre et soumettre la réalité, des adaptations et des exceptions sont nécessaires. Elles sont même fréquentes pourvu que l'on « pay lip-service » au sacro-saint principe de l'unité/uniformité/égalité.

La manifestation la plus éclatante de cette obsession peut être trouvée dans la mise en place et le développement des institutions locales. Dès le départ la chose est entendue: les nouvelles structures administratives seront bâties sur les mêmes principes avec les mêmes compétences, les mêmes traits institutionnels, etc... S'agissant des départements (que certains avaient songé à tracer avec la même rigueur et régularité qu'un échiquier), la règle s'impose avec toute sa rigueur: taille similaire, compétences et institutions identiques. La volonté déterminée des révolutionnaires de se débarrasser des provinces d'Ancien Régime sera très efficace. En revanche, en dépit de quelques efforts, il sera plus difficile d'éliminer les paroisses dans un monde rural où elles possèdent encore une puissante réalité sociologique. Le charcutage à la manière départementale sera impossible mais l'uniformité/unité se traduira par l'égalitarisme total des institutions et des compétences au mépris des différences historiques, sociologiques et surtout démographiques qui opposent les minuscules communes aux villes (6). Inutile de dire que la conception de la commune définie comme une sorte de « famille élargie » est peu compatible avec l'instauration d'un véritable gouvernement urbain. Il faudra un siècle et demi, la transformation économique, industrielle et urbaine de la France pour qu'enfin les spécificités des villes et des agglomérations commencent à être prises en compte (7). Mais encore en 1982-83, les projets de différencier les compétences selon l'importance des communes susciterent une levée de boucliers et le retour, sous la pression du Sénat, à l'orthodoxie idéologique. Il fut redit qu'aucune hiérarchie ne pouvait exister entre collectivités territoriales (par exemple entre le département et les communes) et qu'aucune « discrimination » ne pouvait être établie en fonction, par exemple, de la taille des communes. To use Alice's words in wonderland: « All should have prizes. »

Il est clair que, passées les proclamations enflammées des hommes politiques et la transcription des lois au Journal Officiel, le principe de réalité se rappelle au bon souvenir des acteurs locaux et centraux.

Les exceptions naissent d'abord de circonstances politiques insurmontables. C'est ainsi que Paris a constitué de la Révolution à nos jours la principale dérogation au principe. La capitale était trop spécifique (un dinosaure démographique dans le monde rural hexagonal), trop différente socialement, trop turbulente politiquement pour que l'on prenne le risque de confier à Paris les mêmes pouvoirs qu'aux autres communes françaises. Il fallut attendre 1975 pour que Giscard d'Estaing donne enfin l'autonomie nécessaire. Mais il est remarquable que la démocratisation et la modernisation de la capitale ne furent pas faites au nom des exigences particulières d'une ville au centre d'une des principes agglomérations urbaines en Europe mais en invoquant le sacro-saint principe d'uniformité. Ce qui n'empêchait pas, dans le même mouvement de consolider la différenciation puisque, unique dans ce cas, la ville de Paris exerce en même temps les fonctions dévolues ailleurs aux départements.

On retrouve le même compromis avec le principe de réalité en Alsace-Lorraine où après leur réintégration dans la République en 1918, il s'avéra impossible d'éliminer certaines réformes introduites par Bismark ou de revenir sur le Concordat avec le Vatican dénoncé par la République mais toujours en vigueur à Strasbourg. Un droit local continue donc de s'appliquer dans ces départements de l'Est car les plaies du va et vient entre France et Allemagne étaient encore trop vives pour permettre une application jacobine extrême du principe d'uniformité.

Une autre illustration de ces ambivalences a été donnée en 1945 lorsque les élites des plus anciennes colonies ont réclamé avec force la départementalisation de ces territoires d'Outre-mer, seule mesure permettant à leurs yeux de les aligner sur la situation de la Métropole. L'égalité devait être obtenue par le recours à l'uniformité (du statut, des règles, des institutions). Mais dans la foulée et pour tenir compte des spécificités locales, il fallut bien accepter que le législateur puisse déroger à certaines dispositions de la loi pour les adapter à des réalités économiques et sociologiques très différentes. Plus récemment, le Conseil Constitutionnel a annulé les dispositions relatives à la régionalisation Outre-mer pour tenir compte du fait que contrairement à la Métropole certains de ces territoires (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion) ne comportaient qu'un seul département. Rien n'y fit: le Conseil Constitutionnel refusa cette « discrimination » scandaleuse et contraignit gouvernement et Parlement à recourir à une solution aussi coûteuse qu'absurde, c'est à dire la création des régions mono-départementales: un seul territoire, mais deux assemblées, deux budgets, deux ensembles de compétences et de taxes, deux majorités distinctes en raison de systèmes électoraux différents, etc...

Au niveau communal, l'absurdité est encore plus grande puisque la France est divisée encore en 36.000 communes théoriquement autonomes, chacune étant responsable par exemple d'élaborer en pleine liberté son développement économique ou son plan d'occupation des sols. Nul ne s'étonnera des contradictions d'un tel système et des résultats surprenants de cette anarchie politico-bureaucratique: si toutes les prévisions optimistes de ces 36.000 communes s'étaient réalisées, la France devrait avoir depuis longtemps dépassé les 100 millions d'habitants. S'il n'existait un certain nombre d'éléments pour rééquilibrer le système, la compétition s'avérerait coûteuse et perverse sur le plan fiscal, urbain, environnemental. On en voit d'ailleurs certains effets à la périphérie des grandes villes là où la concurrence territoriale a une réelle signification.

Pour affronter ces problèmes il a fallu imaginer des palliatifs. Le premier d'entre eux, prévu par la Constitution de la IV^{ème} République consistait à briser le tabou de l'uniformité en envisageant

un statut spécifique pour les grandes villes. Il est significatif que cet article de la Constitution demeura lettre morte. La V^{ème} République revint à la charge mais en évitant tout ce qui pouvait apparaître comme une atteinte au principe d'uniformité: des solutions étaient offertes pour permettre aux communes de renforcer leur coopération. Quarante ans plus tard, le panorama territorial français ressemble, le vocabulaire mis à part, au paysage désordonné et confus présenté par Tocqueville dans son tableau de la France à la veille de la Révolution: jungle des institutions, des systèmes fiscaux, des règles et des droits.

Au niveau institutionnel la complexité naît des quelque 20.000 organes de coopération plus ou moins sophistiqués qui se sont stratifiés depuis les années 60. Certains sont des organes à vocation limitée tandis que d'autres sont de véritables agences d'agglomération gérant des budgets considérables: certaines structures sont très réglementées et bénéficient de la possibilité de lever des impôts tandis que d'autres témoignent de la puissance des maires et agissent de façon quasi invisible à travers des structures de type commercial ou social (tel que le recours à la loi de 1901 pour l'association des individus à des fins non-profit). Bref, les meilleurs spécialistes se perdent dans ce dédale dont la confusion a, en définitive, une basique raison d'être: comment résoudre les questions de la complexité sociale tout en prétendant maintenir sans concessions les fameux principes républicains? Un politologue américain (7) qui avait entrepris de comparer sans préjugé particulier les systèmes locaux britannique et français dut avouer sa surprise et sa perplexité que traduit le titre de son livre « British dogmatism and French pragmatism ».

A vrai dire, le paradoxe va encore au-delà: le so-called French pragmatism est le produit nécessaire d'une rhétorique dogmatique. S'il n'est possible de changer ni le dogme (parce que c'est trop douloureux), ni la réalité (parce qu'elle résiste au dogme), il ne reste alors qu'une seule solution: adapter les pratiques et les comportements à condition de ne pas le dire, voire de nier qu'on viole les principes sacro-saints. C'est ce pieux manteau de Noé qui trompe beaucoup de Français et pas mal d'observateurs étrangers. Vu de loin, on perçoit bien le jardin à la française qu'annoncent les « guides touristiques ». Vérification faite, le paysage s'apparente davantage au « mixed border » britannique si ce n'est que le mélange et la confusion des espèces et des couleurs est moins un effet de l'art que le produit du « muddling through ».

La même hypocrisie ou, si l'on veut rester plus neutre, les mêmes tensions entre rhétorique et pratique sont perceptibles, au-delà des institutions, dans les politiques poursuivies par les collectivités territoriales ou imposées par l'Etat central. La prétention à l'égalité/uniformité résultant du principe fondamental d'unité se heurte à un obstacle de taille, l'extrême fragmentation du territoire en unités minuscules. Certes leurs compétences sont identiques mais ni leurs ressources, ni leurs contraintes, ni leurs préférences idéologiques ou politiques ne sont semblables. Cette différenciation s'est manifestée dans de multiples directions qu'il n'est pas possible d'analyser en détail mais dont on peut souligner quelques manifestations: Quoi de plus important ou plus symbolique par exemple que la proclamation de l'enseignement laïc, gratuit et obligatoire conçu comme vecteur de l'unification républicaine à l'aube de la Troisième République? Pourtant un cinquième des enfants sont encore scolarisés par l'enseignement privé et ce pourcentage atteint presque 50% dans certains départements de l'Ouest. De même, l'école a dû se faire violence pour admettre que la ségrégation sociale dans les banlieues, la montée de l'illettrisme et de l'échec scolaire dans certains établissements exigeaient des mesures et des moyens ad hoc tels que la création de zones d'éducation prioritaires dans les banlieues. L'idée même de différenciation apparaissait à certains milieux, en particulier aux enseignants, comme synonyme de ségrégation alors qu'au contraire c'était la ségrégation factuelle qui exigeait un traitement diversifié. En sens

inverse, l'éducation a beau se qualifier de nationale, cela n'empêche pas les parents de connaître les « bons » lycées et de développer des stratégies de localisation pour y inscrire leur progéniture.

Le même phénomène est apparu dans le domaine des politiques sociales en particulier jusqu'à la seconde guerre mondiale. Une grande partie de l'assistance aux pauvres, du Welfare naissant, a été mis à la charge des collectivités locales, faisant supporter à certaines d'entre elles des charges insupportables en raison des caractéristiques de leur population (ouvriers, immigrés). La création de la Sécurité sociale et sa nationalisation au lendemain de la guerre répondaient en partie – et de manière encore très inégale – au souci de rendre plus juste la protection sociale. Cela n'a pas empêché que les politiques sociales de proximité et plus particulièrement l'assistance aux démunis de diverger profondément en fonction de l'ampleur des besoins locaux et des ressources disponibles. Mieux valait (et mieux vaut encore) être pauvre à Paris (ville riche) ou en Corse (submergé d'aides étatiques) que dans les banlieues ouvrières de Paris, Lille ou Lyon.

Les autres politiques sociales, par exemple la distribution des services ou la réalisation d'équipements publics s'avèrent fort peu respectueuses du principe unitaire et égalitaire et offrent toute la palette que permet la combinaison de la fragmentation et de la compétition politique. L'ampleur des services locaux a été longtemps fonction de deux paramètres, la richesse locale mais aussi l'idéologie. Les collectivités situées à gauche ont souvent multiplié les services publics locaux à l'intention des populations à qui leurs revenus ne permettaient pas d'accéder à certains biens privés ou collectifs: magasins municipaux, services d'hygiène ou sanitaires, crèches pour les enfants, logements publics, etc... On put même parler de « socialisme municipal » dans les années 30 jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ne vint mettre des limites à cette expansion sans fin de l'interventionnisme local. Parallèlement, et grâce au cumul des mandats, le clientélisme au profit des communes gérées par des hommes politiques nationaux allait bon train. Sous couvert d'égalitarisme républicain et de rationalité économique et administrative, certains élus, comme aux Etats-Unis ne se privaient pas « to bring home the bacon ». Paradoxalement, jamais comme sous la V^{ème} République le discours national, unitaire, rationalisateur ne s'est aussi bien accommodé avec les facilités clientélistes que procurait la croissance économique. D'un côté la rhétorique de l'aménagement du territoire – ce concept intraduisible dans presque toutes les langues faute d'un équivalent fonctionnel – de l'autre des pratiques dignes de la III^{ème} République et ses notables: l'école des impôts à Clermont-Ferrand (fief de Giscard d'Estaing, ministre des finances), celle de la police à Vannes (dont le maire était ministre de l'intérieur). La liste de ces « choix rationnels » dans la République de l'égalité est infinie.

République et démocratie

Les conditions de l'effondrement monarchique et la radicalisation du processus d'établissement de la République n'ont jamais permis en France l'enracinement d'un libéralisme politique véritable. Même le libéralisme économique s'est établi dans des conditions particulières. Le « laissez-faire, laissez-passer » comme objectif et comme slogan s'est avant tout appliqué aux obstacles sociaux que pouvait rencontrer le libéralisme naissant (8). A commencer par les corporations. Mais il n'a jamais empêché ou interdit l'intervention de l'Etat en tant que producteur de règles, de taxes, voire de biens. Le libéralisme appliqué à l'Etat se limite alors à la non-intervention sociale.

La République naît donc dans des conditions spécifiques. Elle est d'abord et avant tout égalitaire et individualiste dans ses principes. Elle signifie donc le suffrage universel et l'abolition

de toutes les organisations qui pourraient faire écran entre l'individu et l'Etat. Bien entendu, entre les proclamations et la réalisation des idéaux politiques, le fossé est parfois abyssal : le suffrage universel proclamé en 1793 ne devient réalité qu'en 1848 (pour les hommes) et 1945 (pour les femmes, suspectes de républicanisme tiède !) ; l'esclavage perdure jusqu'à la seconde République dans les colonies et sa suppression officielle n'empêche pas des formes d'exploitation similaires ; la question sociale n'est abordée qu'à partir de la révolution de 1848 ; le programme visant à donner enfin aux citoyens la jouissance de libertés concrètes n'est mis en oeuvre qu'au début de la III^{ème} République dans les années 1880-1900. L'institution des principes républicains est donc particulièrement lente et longue. Mais l'élément clef est constitué par la matrice originelle. Cette matrice est d'autant plus cruciale que sa mise en oeuvre chaotique et incertaine renforce et mythifie les principes fondateurs. Deux siècles après la Révolution française, le mot-clef, le passe-partout politique et idéologique reste: République. Là où dans d'autres pays les acteurs sociaux et politiques utiliseraient de préférence le mot « Démocratie », les français préfèrent se référer à un terme suffisamment imprécis dans sa signification pour donner lieu à des interprétations plurielles, voire divergentes, mais suffisamment précis dans sa pratique historique pour susciter immédiatement la perception d'images, de valeurs, de traditions et de règles qui lui sont liées.

Fondamentalement, ce qui caractérise cette république à la française c'est d'une part la concentration de la souveraineté au centre, entre les mains des élus du peuple (la souveraineté, comme la République est une et indivisible); d'autre part l'affirmation d'un citoyen titulaire de droits et de devoirs, détenteur d'une part de souveraineté mais qu'il ne peut concrètement exercer que dans la fusion avec ses concitoyens à l'occasion des choix électoraux. Tout ce qui pourrait faire obstacle à ce lien direct, à ce « dialogue » entre le souverain et ses atomes qui le composent est banni: seule la famille, comme réalité sociologique difficile à surmonter survit, mais rappelons que seuls les hommes votent et les chefs de famille, surtout après le premier Empire, demeurent des despotes domestiques.

La Révolution parachève ce que la Monarchie n'avait pu porter à son terme, c'est à dire la destruction des structures sociales susceptibles de s'opposer au pouvoir central. Elle délégitime en même temps le pluralisme social et politique coupable de fragmenter ou de mettre en péril le principe de souveraineté. Sans en être consciente la République synthétise et reprend à son compte deux héritages honnis. Celui de la Monarchie et celui de l'Eglise romaine: le Monarque et les sujets, le berger et son troupeau, la République et le citoyen.

Cette conception du pouvoir a des implications profondes pour l'organisation du territoire: les communautés locales n'ont plus par elles-mêmes de droits, liés par exemple à leur histoire, leurs particularités linguistiques, culturelles ou démographiques ou tout simplement à leur existence en tant que groupe social. Elles ne sont pas plus légitimes au plan spatial que ne le sont au plan fonctionnel les partis (suspects de diviser) ou les organisations professionnelles ou syndicales.

Toutefois, le principe de réalité tempère les visions radicales et les interprétations anthropomorphistes d'une République qui, comme le corps humain, ne vivrait que des impulsions données par la tête. Tout ne peut être géré de Paris. Il faut donc accepter des divisions territoriales mais qui ne sont que l'expression éloignée du pouvoir de commandement central. Ceci signifie stricte égalité, absence d'autonomie, subordination dans l'exécution des impulsions du pouvoir souverain. De là résulte la création des départements (avec leur dénomination géographique neutre) et l'hostilité aux particularismes provinciaux; la tolérance obligée à l'égard des communes parce qu'elles constituent une sorte de « famille élargie » mais dont les pouvoirs sont initialement des pouvoirs délégués par l'Etat au maire en tant qu'agent du pouvoir central qui le choisit et le nomme;

la création des préfets exécutifs des départements et tuteurs des communes. Dans cette perspective républicaine radicale, le territoire n'existe que comme espace à gérer, pas comme collectivité humaine et sociale. Répétons-le: le pluralisme territorial n'a pas davantage droit de cité que le pluralisme social. Le pluralisme politique ne s'exprime que par des clivages radicaux et simplistes (Révolutionnaires contre Modérés; Monarchistes contre Républicains; Catholiques contre laïcs) tandis que la notion de parti est aussi suspecte dans la République qu'elle pouvait l'être, dans un contexte différent, sous la Monarchie. A aucun moment, les collectivités territoriales ne sont perçues comme la base ou la composante d'un système démocratique. Ceux qui défendent les communes ou les anciennes provinces sont des libéraux (mais dont le credo démocratique est modéré!) ou des monarchistes (mais dont la préoccupation première est la reconstruction du passé).

L'émergence des collectivités comme lieux de démocratie et expression d'un lien social spécifique sera donc très lente. Par étapes successives, l'élection des conseils municipaux passera du suffrage censitaire au suffrage universel masculin, puis féminin; les maires, d'abord nommés seront progressivement choisis par le conseil municipal. La règle est d'abord adoptée en 1848 pour les maires des communes de moins de 6000 habitants, puis étendue au reste de la France (sauf Paris) en 1884. Mais le processus est beaucoup plus lent pour le département. Malgré une tentative après la seconde guerre mondiale (la Constitution de la IV^{ème} République prévoyait d'écarter le préfet au profit du président du conseil général dans les départements), ce n'est qu'avec la loi Defferre de 1982 que l'exécutif du département est élu par l'assemblée. Le processus de « démocratisation » minimaliste est parachevé en suscitant d'ailleurs encore des réserves nombreuses quant aux risques que la République pourrait encourir du fait de cette réforme. Pendant deux siècles les élites politiques au pouvoir se méfient de l'application du suffrage universel. Jusqu'à la V^{ème} République, la crainte de la division, du fédéralisme hante la classe politique. Les arguments entendus par exemple dans le « Comité d'administration départementale et communale » de 1848 seront repris presque mot pour mot dans les débats constitutifs de 1945-46. En 1848, un membre du Comité Favart, exprimait pleinement le point de vue dominant « Ce qui fait la puissance de la France, c'est la centralisation et l'unité du pouvoir. Constituer les administrations départementales composées de membres nommés par l'élection, c'est évidemment affaiblir le pouvoir central, c'est à une république unitaire substituer une république fédérative. » (9) Le débat persiste en l'an 2000, même si les formes sont quelque peu différentes: l'une des raisons qui ont motivé la démission de Chevènement du gouvernement Jospin tient aux réformes envisagées pour la nouvelle collectivité Corse au cours des discussions de Matignon du printemps 2000. Le projet prévoit la suppression des deux départements et la création d'une collectivité unique dans l'île dont le Conseil serait élu à la représentation proportionnelle. Ces deux éléments heurtent de plein fouet la tradition républicaine puisqu'ils font coïncider une entité administrative avec un territoire cohérent sur le plan spatial, culturel, linguistique (alors que toute l'ambition des départements était précisément de briser cette cohérence) et qu'ils risquent d'identifier clairement (par le jeu du scrutin) l'importante minorité nationaliste. Par ailleurs, l'octroi, plus symbolique que réel, d'un pouvoir législatif à la région Corse bafoue, aux yeux des jacobins, le caractère indivisible de l'Etat incarné par la loi nationale.

Mais les réticences à l'égard du suffrage universel se s'arrêtent pas là et perpétuent le grand écart entre rhétorique et pratique qui fut celui des révolutionnaires (qui, sauf en 1793, se satisfirent du suffrage censitaire) et des républicains de la III^{ème} (qui résistèrent à l'extension du suffrage aux femmes). C'est ainsi que les quelque 20.000 organes de coopération supra-communale qui souvent détiennent l'essentiel du pouvoir de taxation et de décision en matière d'investissements sont gérés par des conseils et des exécutifs généralement ignorés des citoyens puisque les membres de ces

conseils sont désignés par chaque conseil municipal concerné. Elus au suffrage indirect, ils sont aussi invisibles qu'irresponsables vis à vis de l'électorat. Pire encore est la situation des sénateurs dont la légitimité démocratique n'est guère supérieure à celle des Lords britanniques. Elus pour neuf ans et souvent réélus, ils correspondent assez bien à la définition des juges de la Cour Suprême américaine « qui ne démissionnent jamais et meurent rarement ». Leur soi-disant légitimité démocratique est caricaturale. Leur électorat se réduit à quelques milliers de personnes dans chaque département et comprend d'une part les élus de cette circonscription (conseillers régionaux et départementaux, maires, conseillers municipaux des communes plus importantes en fonction de leur population) et d'autre part des « grands électeurs » dans les villes, sélectionnés discrétionnairement par le conseil municipal parmi les sympathisants du parti ou de la coalition au pouvoir.

Paradoxalement, cette réserve à l'égard des règles démocratiques de base a contribué à faire de la Seconde chambre, une quasi-chambre fédérale, un porte-parole puissant, influent, déterminé des intérêts territoriaux. Aucune réforme territoriale n'est possible en France sous la V^{ème} République « without the advice and consent of the Senate. » Sans en prendre conscience, la République, dont la démocratisation est inachevée, est devenue pour partie prisonnière de ses pouvoirs locaux. La périphérie contrôle le centre grâce au pouvoir de veto accordé au Sénat ou conquis par lui (10).

Cette revanche du territoire a été encore accentuée par un phénomène ancien (né avec la III^{ème} République) mais qui s'est considérablement accru pour devenir systématique sous la V^{ème} République, le cumul des mandats. Ce mode efficace et fonctionnel de liaison centre-périphérie s'est en effet largement diffusé en raison de la faiblesse des partis politiques (l'enracinement local garantit mieux la réélection que l'appartenance à un parti) et de l'abaissement du Parlement (l'ennui parlementaire est compensé par l'activisme gestionnaire local).

La faible teneur démocratique du système local ne tient pas qu'aux insuffisances de l'application du suffrage universel. Elle résulte aussi de nombreux autres facteurs où le juridique conforte le sociologique et vice-versa : Le caractère quasi-monarchique des exécutifs locaux tient à la convergence de divers éléments : la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif et en particulier du maire ; l'absence de séparation des pouvoirs (l'exécutif est aussi président de l'assemblée) ; la subordination politique du conseil municipal dont la majorité est soigneusement sélectionnée par le leader ; la longueur des mandats (6 ans pour la commune et le département, cinq ans pour la région) ; l'absence d'adéquation (sauf au niveau communal) entre le territoire électoral et le territoire politico-administratif. Par exemple, les conseillers du département sont élus dans des circonscriptions fantômes, le canton tandis que les conseillers régionaux sont élus sur des listes départementales (pour briser l'émergence d'une représentation régionale). Seul le niveau communal met en phase corps électoral et territoire politico-administratif. Mais cette apparente harmonie est de plus en plus fictive du fait de la multiplication des organes supra communaux ou du hiatus entre territoire urbanisé et circonscription électorale. Le paradoxe actuel est qu'une commune rurale de 50 habitants continue de survivre et de défendre son « autonomie » tout en ayant le plus grand mal à trouver suffisamment de conseillers à élire tandis que de vastes quartiers de 20.000 ou 30.000 habitants dans les banlieues ne possèdent pas de représentation spécifique pour défendre leurs intérêts et exposer leurs problèmes. Le territoire français actuel se présente comme un maquis d'institutions, de structures, de règles qui ne favorisent ni la démocratie, ni la transparence, ni l'efficacité, ni la responsabilité. Mais la reconstruction est quasi impossible du fait de la conjonction des conservatismes et des corporatismes notabiliaires et de la permanence des principes républicains

abstrait. Ils ont beau faire eau de toutes parts, leur valeur symbolique, leur capacité de veto demeurent.

Conclusion

Combien de temps l'héritage monarchique et jacobin résistera-t-il encore aux pressions de la base (les revendications locales) et du sommet (l'eupéanisation, voire la globalisation)? Les tensions sont de plus en plus fortes entre des institutions et des structures idéologiques qui perpétuent les vieux schémas et le développement d'une société séduite par le pluralisme (notamment culturel), dominée par le marché et aspirée par l'internationalisation. Pour l'instant les changements apparents, de surface sont mineurs car les tabous à renverser sont encore trop forts. Ce n'est donc que de façon contournée, non-dite, complexe que s'opèrent des transformations incrementales, des changements par addition et superposition plutôt que de manière rationnelle, réfléchie et planifiée. Le débat sur ces questions frappe par le caractère répétitif et éculé des arguments. Toutefois un fossé croissant se creuse entre les vues de l'opinion publique et les élites politiques sur ce sujet comme sur bien d'autres (11). Des perspectives de réforme sont donc possibles mais encore faudrait-il un choc politique pour ébranler les idées reçues et les situations acquises. Le territoire de la République ne répond plus dans son organisation ni aux règles de l'efficacité économique ni aux exigences de la démocratie. Ce sont sans aucun doute les préconditions nécessaires au changement. Elles ne sont pas suffisantes cependant pour surmonter les multiples veto-points qui garantissent la permanence des vieilles structures. Se vérifie une fois encore l'aphorisme de De Gaulle selon lequel « la France ne fait de réforme que dans la foulée d'une Révolution ». Reste désormais à identifier quelle sera la nature de cette révolution: culturelle, idéologique, fiscale, technologique, sociale ?

1. Hutchinson, 2nd edition, London, 1983.
2. Vincent Wright, *op. cit.*, p. 255.
3. Stefano Mannoni, *Une et Indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè editore, 1994, pp. vi-vii.
4. Stefano Mannoni, *ibid.*, p. vi.
5. Mény Yves, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, Paris, LGDG, 1974.
6. Vivien A. Schmidt, *Democratizing France – The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
7. François Ascher, *La République contre la ville*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1998
8. Douglas Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism*, London, G. Allen & Unwin, 1982.
9. F. Burdeau, *Liberté, libertés locales chéries – L'idée de décentralisation administrative, des jacobins au Maréchal Pétain*, Paris, Ed. CUJAS, 1983.
10. Cité par Stefano Mannoni, *op. cit.*, pp. 235-236.
11. Yves Mény, « Central control and local resistance » in V. Wright (ed.), *Continuity and Change in France*, London, G. Allen & Unwin, 1984. Yves Mény, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992. P. Bréchon, A. Laurent, P. Perrineau, *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

IL SISTEMA ELETTORALE ALLE PROVA DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE E DELLA TRASFORMAZIONE DEL MODELLO REGIONALE IN ITALIA

Giovanni Moschella

(Università degli Studi di Messina - Italia)

1. Legislazione elettorale e sistema dei partiti nell'esperienza regionale - 2. La riforma elettorale del 1995 e la sua applicazione transitoria alla nuova forma di governo regionale delineata dalla l. cost. n.1/99: un modello eccentrico - 3. Alcuni aspetti problematici: la pari rappresentanza dei sessi e il rapporto tra legge statale e legge regionale 4. Le incerte prospettive dell'ordinamento elettorale e della forma di governo regionale

1. Legislazione elettorale e sistema dei partiti nell'esperienza regionale

Il sistema elettorale nell'ordinamento italiano è stato negli ultimi dieci anni al centro di un ampio, profondo processo di rivolgimento che a partire dal livello più basso, comuni e province, ha via via investito complessivamente tutti le assemblee rappresentative.

E tale processo presenta aspetti di grande interesse non solo e non tanto sul piano meramente tecnico-elettorale, vale a dire per le diverse scelte relative ai meccanismi di elezione e di trasformazione dei voti in seggi, ma quanto, sul piano metodologico, per la discontinuità che tale processo evidenzia rispetto ai modelli precedenti.

A partire dalle elezioni per l'Assemblea Costituente nel 1946 e fino alle riforme elettorali degli anni '90, il sistema elettorale nell'ordinamento italiano si è caratterizzato per l'estensione a tutti i livelli di governo (con l'eccezione dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti) dell'opzione proporzionalista e per l'adozione, ai fini della ripartizione dei seggi nell'ambito delle assemblee rappresentative, di meccanismi proporzionali.

Si è così registrata una accentuata omogeneizzazione della legislazione elettorale tra tutti i livelli di governo che non ha riscontro, almeno in tale misura, in alcuno degli altri ordinamenti europei e che ha trovato un ulteriore elemento di rigidità nella pedissequa trasposizione, peraltro priva di alcun fondamento costituzionale, della forma di governo centrale alle Regioni e alle istituzioni locali, secondo il modello della c.d. "catena delle assemblee elettive", individuato quale elemento di raccordo tra corpo elettorale, sistema istituzionale e sistema politico-partitico. A ciò si aggiunga il rilievo assunto, in tale quadro di omogeneizzazione, dalla normativa elettorale di contorno ai fini di una stabilizzazione del sistema dei partiti e di un modello di *Parteienprivileg* nell'ambito del circuito della rappresentanza politica.

Il sistema elettorale regionale non è sfuggito di certo a tale logica e la sua definizione è stata tradizionalmente subordinata al meccanismo di elezione per i supremi organi parlamentari, nonché al concreto sviluppo dei rapporti politici tra i partiti. In altri termini, la questione del sistema elettorale degli enti regionali non ha mai assunto una piena e completa "autonomia" né sul piano politico-istituzionale né tanto meno su quello dottrinario. A fronte della varietà delle fonti di disciplina della materia, si è determinata una sostanziale omogeneità di principi e di scelte tra legislazione elettorale emanata dallo Stato per le regioni di diritto comune e quelle delle regioni a statuto speciale.

Se a tali considerazioni si aggiunge l'opinione, largamente condivisa, che il mancato decollo del sistema regionale nella articolazione del modello costituzionale sia ascrivibile, così come per gli enti

locali, al sostanziale sacrificio dei principi di autonomia e decentramento sanciti dalla Costituzione (artt. 5 e 115 Cost.) rispetto al prevalere di istanze di centralizzazione da parte dei poteri dello Stato, ma soprattutto da parte dei partiti politici (*ParteienStaat*), si può ben comprendere come un'analisi del sistema elettorale regionale può contribuire ad evidenziare la stretta relazione che intercorre tra sistema elettorale e sistema politico ovvero tra sistema istituzionale e "costituzione reale" in concreto realizzata dai partiti politici in Italia.

La prima consultazione elettorale si tiene solo nel giugno 1970, vale a dire a più di vent'anni dall'approvazione della Carta costituzionale. La legge 17 febbraio 1968, n. 108 stabiliva che i Consigli delle Regioni a statuto ordinario fossero eletti a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi veniva effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni provinciali e recupero dei resti in una circoscrizione regionale. All'interno delle singole liste i seggi venivano assegnati ai candidati sulla base delle rispettive cifre individuali conseguite attraverso il voto di preferenza. Al recupero dei resti nel collegio regionale venivano ammesse a partecipare tutte le liste, indipendentemente dalla cifra elettorale riportata e dunque senza clausole di sbarramento.

La normativa elettorale relativa alle Regioni a statuto speciale, regolata con legge regionale, non presentava, in via generale, particolari difformità, accogliendo tutte il principio proporzionale e l'elezione diretta³².

Così il quadro normativo è risultato sostanzialmente omogeneo e fondato su alcuni principi generali recepiti sia nella legge statale che negli statuti e nelle leggi regionali in materia.

Tali principi comuni sono riconducibili in primo luogo al carattere fortemente proiettivo e proporzionale della rappresentanza all'interno dei consigli regionali, che ha consentito, così come nei supremi organismi parlamentari nazionali, il più alto livello di pluralismo e di rappresentanza istituzionale ai partiti politici nazionali, ma anche a gruppi di minoranza, espressione di interessi regionali e locali. Vi è certamente in tale modello una forte influenza delle scelte operate a suo tempo in sede costituente per la elezione del Parlamento nazionale e della fase politico-istituzionale (crisi del centro-sinistra, centralità delle assemblee elettive) che condusse alla istituzione delle Regioni nonché dell'impronta fortemente partitica che ha contraddistinto il processo di regionalizzazione e, nella fattispecie, il rapporto tra sistema elettorale delle autonomie e sistema partitico.

Infatti, andando ad analizzare più da vicino quali sono stati gli effetti e l'incidenza dell'ordinamento elettorale per l'elezione dei Consigli regionali sul funzionamento e la efficienza del sistema politico-istituzionale fino alla recente riforma, si evidenzia l'esistenza di un doppio intreccio tra ordinamento elettorale regionale e statuti partitici che ha ostacolato ed impedito il pieno, progressivo svolgimento del processo di regionalizzazione politica.

In particolare, la mancanza di un collegio unico regionale (previsto, e non in tutte le Regioni, solo per il riparto dei seggi residui) ha impedito l'espressione da parte dell'elettorato di veri e propri consiglieri regionali, determinando la elezione di rappresentanti eletti in circoscrizioni provinciali che inevitabilmente facevano riferimento alle province di origine, rafforzando all'interno del governo regionale la pratica di occupazione delle cariche e di feudalizzazione degli assessorati.

³² Si evidenzia tuttavia per alcune regioni una differente regolamentazione per quanto riguardava il metodo del quoziente rettificato per l'assegnazione dei seggi. Per la Sicilia e la Valle d'Aosta, infatti, era previsto il quoziente naturale, vale a dire senza alcuna rettifica, mentre in Trentino Alto Adige il quoziente elettorale veniva aumentato di 2 unità.

Il circuito della rappresentanza politica regionale ha così assunto un carattere preminentemente localistico, riducendo quello proprio di ente politico per assumere sempre più il profilo di ente di amministrazione attiva, proprio degli enti locali.

Nel contempo, va rilevato come l'insufficienza da parte delle forze politiche nazionali nell'adeguare la propria articolazione politica e organizzativa alla nascita del nuovo livello di governo determinata dalla istituzione delle Regioni, correlata alla configurazione provinciale delle circoscrizioni elettorali, ha costituito un ostacolo insormontabile "per una progressiva regionalizzazione della classe politica anche nazionale". E' vero che i partiti, soprattutto quelli maggiori, hanno tentato - almeno a livello di statuto - di procedere ad una regionalizzazione delle loro strutture organizzative attraverso la creazione dei comitati regionali³³. Ma l'analisi del funzionamento del sistema politico-istituzionale nelle Regioni, ha reso evidente la scarsa incidenza degli organismi regionali partitici sia nell'ambito del partito-organizzazione che nella definizione della linea politica, decisa a livello centrale senza alcuna considerazione delle molteplici realtà locali. La verità è che, anche per le modalità di erogazione del finanziamento pubblico a favore dei partiti, che esclude finanziamenti autonomi ai comitati regionali, nonché per il mantenimento - come struttura fondamentale - della organizzazione federale a livello provinciale che, come è stato sostenuto, non risponde più "né a modi d'essere della società moderna e della sua cultura né a dimensioni statali moderne" (Ingrao), il processo di regionalizzazione non ha in effetti prodotto incisivi mutamenti sulla organizzazione interna dei partiti, che è rimasta sostanzialmente accentrata.

Emerge pertanto un quadro di riferimento nel quale prevale un intreccio di motivazioni sia interne ai partiti che di tipo istituzionale (caratteristiche del sistema elettorale) che ha ostato notevolmente ad un coerente processo di regionalizzazione della rappresentanza. Per quanto riguarda il primo aspetto, la istituzione dei comitati regionali al fine di recepire le istanze di decentramento delle direzioni partitiche, avrebbe dovuto attribuire a tali organismi partitici, non solo il ruolo di trasmissione di decisioni prese da altri livelli organizzativi (nazionale e provinciale), ma una funzione di partecipazione effettuale alle decisioni relative all'ambito politico regionale. Ma il permanere all'interno dei partiti, soprattutto di quelli maggiori, del carattere dell'unitarietà del potere e di una "struttura piramidale dove la linea gerarchica prevale di gran lunga sulle attribuzioni funzionali" ha fatto sì che la trasformazione organizzativa provocata dalla creazione dei comitati regionali, si rivelasse una innovazione formale, alla quale non è corrisposto alcun ridimensionamento politico e funzionale delle federazioni e dei comitati provinciali rimasti reali soggetti di decisione assieme agli organismi centrali, circa le scelte di politica regionale dei partiti.

Tali elementi hanno dato luogo ad una completa trasposizione del sistema dei partiti dal modello nazionale a quello regionale che, secondo parte prevalente della dottrina, ha frenato il progetto costituzionale/istituzionale fondato sulla rilevanza della politica regionale ai fini dello sviluppo economico e sociale dello Stato, determinando uno "slittamento delle autonomie da funzioni di governo, all'esercizio di più modesti compiti di amministrazione diretta o di erogazione di prestazioni assistenziali".

Come abbiamo già avuto modo di osservare, il modello elettorale per le elezioni regionali, almeno fino all'approvazione della l. n. 43/95 e della legge cost. n.1/99 che esamineremo nel successivo

³³ SCARROCCHIA, "Le innovazioni statutarie nella DC, nel PCI e nel PSI" ILARDI, "Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti (1970-1984) sulla regionalizzazione del partito come organizzazione" in AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Milano, 1988, Vol. I.

paragrafo, al di là delle differenze esistenti tra Regioni di diritto comune e quelle a statuto speciale, rispondeva perfettamente alle esigenze del sistema politico-istituzionale ed alla "costituzione reale" in concreto realizzata e fondata sul ruolo centrale svolto dai partiti politici³⁴.

Pertanto l'esame della legislazione elettorale regionale, precedente la recente riforma legislativa e costituzionale, evidenzia una sostanziale trasposizione dei caratteri predominanti del sistema dei partiti dal centro alla periferia, che anche per il più volte evidenziato carattere piramidale della organizzazione partitica, ha accentuato le tendenze ad esportare a livello regionale (e locale) formule e schieramenti precostituiti dalle segreterie nazionali, con inevitabile detrimento dei principi di autonomia politica su cui costituzionalmente si fonda il sistema regionale.

2. La riforma elettorale del 1995 e la sua applicazione transitoria alla nuova forma di governo regionale delineato dalla l. cost. n.1/99: un modello eccentrico

Le riforme elettorali avviate con l'approvazione della l. n. 81/93 (e prima ancora dalla l. r. siciliana n. 7/93) che introduce l'elezione diretta del sindaco producono un effetto a catena che coinvolgono in primo luogo il meccanismo di elezione del Parlamento nazionale con l'adozione di un sistema misto (75% dei seggi secondo il principio maggioritario, 25% con metodo proporzionale) ed infine anche il sistema di elezione del Consiglio regionale, con la modifica della vecchia legge n. 108/68, ad alta valenza proiettiva, da parte della l. n. 43/95, sempre ispirata al principio proporzionale, ma corretta con un premio di maggioranza. Su tale impianto legislativo si innesta la l. cost. n.1/99 che ha costituzionalizzato , salvo che lo Statuto regionale non disponga diversamente, il principio dell'elezione diretta del Presidente della Regione

La nuova disciplina costituzionale/istituzionale, pur nel sostanziale mantenimento del principio proporzionale e del collegio provinciale, si è posta come obiettivi sistemici la riduzione della frammentazione politica, la formazione di maggioranze stabili di governo e il superamento, almeno tendenziale, della rappresentanza per base provinciale, alimentando in tal modo un processo di regionalizzazione della classe politica.

E rispetto alla precedente disciplina il modello prescelto presenta due aspetti di grande innovazione, il primo è dato dalla previsione del premio di maggioranza, che - come vedremo- presenta nella sua mutevole applicazione aspetti certamente originali se non eccentrici, e dalla introduzione, ex l. cost. n. 1/99, dell'elezione diretta del Presidente.

Sul piano della tecnica elettorale la legge prevede che i quattro quinti dei consiglieri è eletto sulla base di liste provinciali concorrenti (rimane pertanto la tanto criticata circoscrizione provinciale), con possibilità da parte dell'elettore di esprimere una sola preferenza, mentre un quinto dei consiglieri viene eletto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti, composte da liste bloccate di candidati, vale a dire senza possibilità di esprimere preferenze. L'elettore esercita

³⁴ La previsione del quoziente corretto e del collegio unico regionale per il recupero dei seggi residui costituivano infatti strumenti istituzionali volti a garantire il massimo livello di proporzionalità e di rappresentanza.

Le piccole disrappresentazioni che si registravano erano piuttosto riconducibili all'ampiezza delle circoscrizioni provinciali. Come è stato osservato, infatti, nei sistemi proporzionali l'eventuale livello di distorsione rappresentativa è dipendente oltretutto dalla formula di elezione prescelta, dall'estensione e dall'ampiezza circoscrizionale. Va però sottolineato che nei sistemi di elezione incentrati sulla circoscrizione provinciale, poiché la densità demografica tra le circoscrizioni varia da provincia a provincia, si verificava che alcune circoscrizioni, nell'ambito della stessa regione, eleggessero un numero altissimo di consiglieri provinciali, mentre ad altre circoscrizioni provinciali viene attribuita l'elezione di due-tre rappresentanti.

il diritto di voto utilizzando un'unica scheda, pur potendo ricorrere al c.d. "voto disgiunto", vale a dire ha facoltà di votare per liste provinciali non collegate al candidato Presidente prescelto.

Ciascuna lista provinciale deve essere collegata ad una lista regionale, in tal modo i partiti mantengono la propria identità, pur presentandosi davanti all'elettorato come parte organica di uno schieramento espressione di un programma e di un Presidente della Regione designato.

E' peraltro prevista una clausola di sbarramento che esclude dall'assegnazione proporzionale dei seggi quelle liste che non abbiano raggiunto almeno il 3% dei voti validi nel territorio regionale, o siano collegate a liste regionali che non abbiano conseguito il 5% dei voti validi. Considerati i risultati sul piano elettorale, va detto tuttavia che tale clausola di esclusione non è stata di grande efficacia ai fini di una limitazione della frammentazione partitica regionale, che risulta, ove possibile, superiore anche a quella del Parlamento nazionale.

Il premio viene attribuito alla lista regionale che ha conseguito il maggior numero di voti. Il capolista della lista regionale vincente è eletto Presidente della regione.

Al fine di garantire la stabilità della maggioranza, poiché la coalizione vincente ha diritto ad avere un numero di seggi pari almeno al 55%, la legge elettorale prevede le seguenti varianti:

- qualora la somma dei seggi conseguiti dalla coalizione vincente nella quota proporzionale risulti inferiore al 40%, il numero dei seggi del Consiglio verrà accresciuto fino a che la somma dei seggi risultante dalla quota proporzionale e dall'intero premio di maggioranza raggiunga il quorum del 55% dei seggi del Consiglio. I seggi aggiuntivi andranno a beneficio delle liste provinciali collegate alla lista regionale vincitrice;
- nel caso in cui le liste provinciali collegate alla lista regionale maggioritaria conseguano nella quota proporzionale un numero di seggi inferiore al 50%, ma superiore al 40% dei seggi del Consiglio, il premio di maggioranza sarà attribuito per intero; con elezione di tutti i candidati inseriti nella lista regionale;
- infine, se la coalizione risultata vincitrice consegue già il 50% dei seggi della quota proporzionale, ad essa verrà attribuita solo la metà dei seggi della quota maggioritaria con elezione dei candidati secondo l'ordine di presentazione della lista, mentre i seggi residui verranno suddivisi, secondo il metodo proporzionale, tra le liste non collegate a quella vincente.

Tale meccanismo elettorale riteniamo si commenti da sé, tuttavia non può non sottolinearsi da un lato la profonda distorsione rappresentativa che si viene a determinare nella ipotesi richiamata al n.1, che premia oltremisura, fino ad accrescere il numero dei seggi attraverso la previsione di un premio aggiuntivo che altera la composizione del Consiglio, una coalizione debole che pur vincente può non aver raggiunto la maggioranza dei seggi e che pertanto evidenzia una scarsa rappresentatività, dall'altro la previsione di cui al n. 3, di una riduzione del premio di maggioranza in caso di "eccesso di rappresentanza" da parte delle liste collegate nei collegi provinciali che può dar luogo ad una sorta di contrapposizione tra i candidati nelle liste provinciali e quelli presenti nella lista regionale, che per essere tutti eletti devono "augurarsi che le proprie liste collegate non abbiano successo"³⁵.

Considerato il profondo intreccio tra sistema elettorale e forma di governo, da cui certo non rimane escluso il livello regionale, e pur nella consapevolezza di non poter approfondire il tema della forma di governo riservato alla successiva sessione del Congresso, alcune considerazioni corre l'obbligo di farle.

³⁵ BARBERA A., "La «elezione diretta» dei Presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?", in *Quaderni costituzionali*, 1999.

Prima della revisione costituzionale che modificando l'art. 122 Cost., ha introdotto l'elezione a suffragio diretto del Presidente, la l. n.43/95 prevedeva una indicazione, come peraltro è stato fatto in occasione delle ultime elezioni politiche, dei candidati designati come capolista nelle liste regionali alla carica di presidente della Regione. Pertanto il capolista della coalizione vincente veniva designato dal corpo elettorale come Presidente *in pectore*, ma la sua elezione veniva subordinata, così come previsto dalla Costituzione, alla elezione, insieme alla Giunta, da parte del Consiglio regionale. A garantire la stabilità e l'autorevolezza del Presidente e del governo regionale, la legge elettorale contemplava una clausola di stabilità, c.d. "norma antiribaltone", che prevedeva automaticamente lo scioglimento del Consiglio regionale in caso di sfiducia nei confronti del Presidente e della Giunta nei primi due anni della legislatura. Va detto che tale meccanismo, a parte la dubbia costituzionalità di previsioni contenute in una legge ordinaria che integrino la disciplina costituzionale delle cause di scioglimento del Consiglio regionale (anche se formalmente la norma in parola fa riferimento alla durata del Consiglio), non si è rivelato affatto efficace, se è vero che nella legislatura in cui si è sperimentato alla scadenza dei due anni si sono avute in molte regioni, non solo sostituzioni dei Presidenti designati, ma anche profondi rivolgimenti nelle maggioranze consiliari.

Al fine della stabilità degli esecutivi regionali, certamente migliore fortuna per l'incidenza profonda che ha sulla complessiva forma di governo regionale, potrà avere la modifica dell'art. 126 della Costituzione con la previsione dello scioglimento anticipato del Consiglio e dimissioni della Giunta nel caso in cui viene approvata la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del Presidente. E' vero, come è stato sostenuto³⁶, che tali disposizioni possono per certi versi creare "un equilibrio del terrore", in cui la ricerca della stabilità ad ogni costo prevalga sulle dinamiche politiche, creando situazioni di immobilismo, che poco hanno a che fare con le esigenze di governabilità, da interpretarsi non come valore fine a sé stesso, di mera stabilità dei governi, ma di capacità e di efficienza degli stessi e legata alla possibilità della maggioranza e dell'esecutivo legittimato dagli elettori di poter realizzare il programma politico ed il proprio indirizzo di governo.

Invero, con una norma transitoria, valida fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali e delle nuove leggi elettorali regionali, la legge cost. n. 1/99 per le regioni a Statuto ordinario (e la legge cost. n. 2/01 per le Regioni a statuto speciale) prevede l'elezione diretta a suffragio universale del presidente regionale, contestualmente alla elezione dei Consigli regionali, secondo le disposizioni di legge ordinaria in materia di elezioni dei Consigli regionali.

Di fatti, come già detto, la legge cost. n. 1/99 (e n. 2/01 per le Regioni di diritto speciale) prevede una forma di governo standard, che è quella, per certi versi classificabile come neo-parlamentare, (anche se su tale classificazione la dottrina non è affatto unanime), quale risulta dal combinato disposto degli artt. 122 Cost., che all'ultimo comma stabilisce che il Presidente della Giunta regionale, a cui viene attribuito il potere di nomina e di revoca della giunta, è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo Statuto non disponga diversamente, dall'art. 123 Cost. che attribuisce alla potestà statutaria la forma di governo, e dal surrichiamato art. 126 Cost. che lega indissolubilmente il mandato del Consiglio a quello del Presidente.

³⁶ SILVESTRI G.; in RUGGERI A- SILVESTRI S., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.

Per quanto riguarda il sistema elettorale, a differenza della precedente previsione costituzionale che per le Regioni a statuto ordinario ne prevedeva la disciplina a una legge dello Stato, il novellato art. 122 Cost. stabilisce che "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi".

Alcuni autori hanno ritenuto che tale scelta sia stata dettata sia dal principio, retaggio storico della esperienza costituzionale italiana, secondo il quale i sistemi elettorali non devono essere disciplinati da norme costituzionali (o statutarie), sia da spinte centralistiche per il timore di scelte elettorali adottate da singole Regioni che potessero rompere la sostanziale omogeneità del modello prevalente all'interno del sistema politico-istituzionale, favorendo per tale via un processo di proliferazione di microforme di governo regionale³⁷.

Fatto sta che il legislatore di revisione costituzionale ha così escluso sia l'assegnazione allo Statuto della competenza in materia elettorale, attraverso la definizione in tale sede dei principi fondamentali e la riserva alla legge regionale della disciplina di dettaglio sia l'attribuzione, così come invece si è fatto per le Regioni di diritto speciale, della competenza esclusiva alle Regioni, pur nell'ambito di alcuni principi fondamentali fissati in Costituzione.

Tale statuizione, appare evidente e la dottrina ha avuto modo di sottolinearlo, apre una serie di problemi sia di natura interpretativa che di tipo applicativa.

Non entreremo in merito ai profili più strettamente riconducibili alla forma di governo regionale, sulla disputa tra configurazione presidenzialista o neoparlamentare, o sui limiti che inevitabilmente ricadranno sullo Statuto regionale allorché si vorrà scegliere una forma di governo diversa da quella tipizzata in Costituzione. Tutti problemi aperti già in parte esaminati dalla dottrina e che certamente saranno oggetto di approfondita riflessione anche in questa sede.

Certo, lo spettro delle soluzioni possibili non sembra offrire ampi spazi a scelte originali, e l'esperienza delle regioni a statuto speciale che di tale autonomia hanno già goduto in passato, almeno per quanto riguarda il sistema di elezione dei Consigli, senza mai discostarsi dal modello centrale, non autorizza a prefigurare profonde differenziazioni nel panorama statuario.

Tuttavia, considerato l'intreccio quasi inestricabile che la dottrina maggioritaria rinviene tra sistema elettorale e configurazione della forma di governo, qualche considerazione appare necessaria: la previsione costituzionale da un lato, così come da tempo veniva richiesto e dalla dottrina e a livello politico-istituzionale affida, almeno formalmente, la scelta della forma di governo allo Statuto regionale, ora approvato con legge della Regione e non più con legge dello Stato, ma dall'altro indica un modello da seguire, quasi un ideal-tipo, già sperimentato in prima applicazione in occasione delle elezioni del 2000, e subordina l'intervento del legislatore regionale in tema di elezione ai principi fondamentali sanciti da una legge dello Stato.

Opportunamente alcuni autori si sono chiesti qual'è il livello di discrezionalità del potere statuario e in ordine alla forma di governo e per quanto riguarda il sistema di elezione, che - come rilevato - "non è espressione di potestà legislativa «esclusiva» ma «concorrente».

Infatti, la legge regionale deve rispettare i limiti dei principi fondamentali stabiliti da legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi", e che pertanto può a tutti gli effetti essere considerata una " legge cornice", ponendo appunto principi fondamentali non solo sul sistema

³⁷ OLIVETTI M., "Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n.1 del 1999", in *Diritto Pubblico*, 2000, n.3.

elettorale (meccanismo di trasformazione dei voti in seggi), ma anche sulla c.d. legislazione elettorale di contorno, e cioè a dire la ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, della Giunta e dello stesso Consiglio³⁸.

Come è stato rilevato, i margini di normazione che residueranno alla potestà statutaria ed alla potestà legislativa regionale presumibilmente riguarderà "solo, la determinazione dei collegi, il tipo di voto e, ammesso che lo Stato non ci abbia già messo lo zampino, le norme sulla propaganda elettorale".

Del resto se, come sembra, l'indicazione dei principi fondamentali demandati alla legge statale significa attribuire allo Stato l'opzione di fondo sul sistema di elezione: principio maggioritario/principio proporzionale, sarà ben difficile che la scelta della forma di governo, pur formalmente attribuita alla Regione, non subisca condizionamenti³⁹.

Pur in presenza della clausola di cui all'art. 122 Cost., che attribuisce agli statuti regionali il potere di adottare forme di governo diverse da quella tipicizzata in Costituzione, sarà difficile che il legislatore statutario dopo l'introduzione dell'elezione diretta avvenuta in occasione delle elezioni del 2000 (in Sicilia nel 2001), ci ripensi "eliminando, con i nuovi Statuti, il principio dell'elezione diretta del Presidente della Giunta"⁴⁰ E la stessa riflessione può estendersi anche alla legislazione elettorale regionale, almeno per la parte riservata alle Regioni, tenuto conto che la composizione dei Consigli rispecchia un sistema politico caratterizzato da un numero elevato di partiti concorrenti tra di loro nelle circoscrizioni provinciali, e con una forte competizione interna ascrivibile al voto di preferenza, pur se ricondotti in una logica di coalizione in ragione del collegamento alle lista regionale bloccata.

In tale quadro politico di riferimento, infatti, può ritenersi improbabile l'adozione di modelli di elezione ispirati alla combinazione principio maggioritario/collegio uninominale (ad unico o a doppio turno con ballottaggio), sia per la forzatura che verrebbe a determinare rispetto all'attuale configurazione del sistema politico regionale che anche, in verità, per l'effetto altamente selettivo che avrebbe a causa della necessaria ridotta dimensione dei collegi. A questo proposito è stato osservato come persino il Regno Unito, così geloso del suo maggioritario, per l'elezione del Parlamento scozzese abbia prescelto un sistema misto con forti elementi di proporzionale (*Scotland Act*).

Infatti, ai fini della determinazione della forma di governo regionale e della legislazione elettorale risultante dal concorso della legge dello Stato e di quella delle Regioni, si dovrà tenere in debito conto, come ha colto la dottrina più attenta, non solo i vincoli giuridici, "ma anche i vincoli politici" che gravano in capo al Consiglio regionale nell'emanazione dello Statuto e nell'adozione della legge regionale, ma anche nei confronti del Parlamento nazionale in relazione all'approvazione della legge contenente i principi fondamentali.

Del resto, anche quegli autori che al contrario ritengono più ampia la discrezionalità del potere regionale ai fini della disciplina elettorale, che dovrebbe discendere "non tanto dalla legge della Repubblica che dovrà fissare i principi fondamentali, quanto dalla capacità che avranno i rispettivi Consigli di deliberare discipline legislative capaci di realizzare effettivamente i postulati della forma

³⁸ SPADARO A., "I contenuti degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)", in RUGGERI A-SILVESTRI S., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.

³⁹ Sul punto parte della dottrina ritiene che la legislazione statale debba precedere la normativa regionale, mentre altri ritengono che in presenza di legislazione statale di riferimento i principi fondamentali potrebbero rinvenirsi proprio in tale disciplina.

⁴⁰ PITRUZZELLA G., "Forma di governo regionale e legislazione elettorale", in *Le Regioni*, , 2000, n.3/4.

di governo previsti dallo Statuto, il cui grado di affermazione sarà legato alla coerenza del sistema elettorale prescelto"⁴¹, convengono nel rinvenire limiti ancora più vincolanti deducibili dai principi e dalle disposizioni costituzionali, in particolare dal principio democratico e da quello rappresentativo.

In particolare, l'ambito più ristretto del territorio regionale sembra escludere il possibile ricorso a sistemi maggioritari a singolo o a doppio turno di votazione nell'ambito di collegi uninominali, che potrebbe ridurre notevolmente per il suo modo di operare le *chances* di rappresentanza non solo di minoranze politiche, ma anche della stessa opposizione qualora questa, seppur consistente, non abbia un suo forte radicamento in almeno un collegio.

Qualche considerazione va fatta anche sulle Regioni a Statuto speciale le quali hanno visto esteso dalla recente. l. cost.n. 2/01, le previsioni in ordine alla forma di governo introdotte per le Regioni di diritto comune dalla l. cost. n. 1/99.

Con particolare riferimento alla legge elettorale, la l. cost. n. 2/01 conferma in capo alle Regioni a Statuto speciale la potestà legislativa esclusiva per l'elezione del Consiglio regionale (Assemblea regionale per la Sicilia) e per il Presidente della Regione, con il solo limite dell'armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con quanto stabilito dallo Statuto.

Tale legge regionale deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio e può essere sottoposta a referendum regionale (art. 3 St. Sicilia, art. 15 St. Valle d'Aosta, art. 15 St. Sardegna, art. 12 St. Friuli Venezia Giulia). Solo in Sicilia è prevista una diversa disciplina tra legge per l'elezione dell'Assemblea per la quale non è richiesta maggioranza assoluta e legge per l'elezione del Presidente per la quale, invece, tale maggioranza è prescritta (art. 9 St. Sicilia).

In altri termini nelle Regioni ordinarie la materia elettorale è affidata al concorso tra legge statale che opera a mò di legge cornice e legge regionale, mentre nelle Regioni di diritto speciale la competenza rimane alla potestà legislativa esclusiva della Regione⁴².

Alcuni aspetti problematici: la pari rappresentanza dei sessi e il rapporto tra legge statale e legge regionale

La l. cost. n. 2 del 2001, relativa alla revisione degli Statuti delle Regioni di autonomia speciale, così come peraltro la legge di revisione del titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/01) nel novellato art. 117 Cost., ha inserito negli Statuti delle Regioni di diritto speciale una norma che dispone che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, le leggi per l'elezione del Consiglio regionale devono promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali⁴³.

In verità il Parlamento aveva già previsto nella legge n. 81/93, (art.7, comma 1), una norma volta a garantire un livello minimo di rappresentanza (1/3) ad uno dei due sessi nell'ambito delle liste di candidati presenti nelle competizioni amministrative. La Corte costituzionale, con sent.n. 422 del 1995, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di tale disposizione, in quanto veniva ad incidere sul contenuto concreto del diritto elettorale passivo, per il quale vige la regola sancita dall'art. 51 Cost., primo comma, dell'assoluta parità. Tale principio esclude ogni differenziazione in ragione del

⁴¹ MANGIAMELI S., "Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale", in *Le Regioni*, 2000, n.3/4.

⁴² TOSI R., "Le«leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali. Problemi di competenza e di procedimento", in RUGGERI A- SILVESTRI S., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 1991.

⁴³ Sul punto cfr. CALIFANO L., *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n.1, p. 140.

sesso che risulterebbe oggettivamente discriminatoria, riducendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, pur appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato. A questo proposito, tuttavia, la Corte ha rilevato che soluzioni siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono essere invece valutate positivamente ove liberamente adottate dai partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti relativi alle modalità di presentazione delle candidature (ad esempio il Parlamento europeo, con la risoluzione n.169 del 1988 ha rivolto ai partiti e non ai governi o ai Parlamenti nazionali l'invito a stabilire quote di rappresentanza riservate alle donne, riconoscendo implicitamente l'impossibilità di prevederne una imposizione *ex lege*).

La Corte ha ritenuto infatti, che ogni misura volta a porre "limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso" sia costituzionalmente illegittima. Pur condividendo le conclusioni ci sembra che la Corte operi una sorta di identificazione tra eleggibilità e candidabilità, vale a dire tra "tutela dell'uguaglianza del diritto elettorale passivo tra uomini e donne"⁴⁴ e inclusione nelle liste elettorali, condizione preliminare ed indispensabile per poter essere eletto e godere in concreto del diritto elettorale passivo riconosciuto dall'art. 51 Cost., comma I. In altri termini, sul presupposto che gli artt. 3 Cost., comma I e 51 Cost., comma I sanciscono l'assoluta eguaglianza di accesso alle cariche pubbliche elettive tra uomo e donna, "nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunto come requisito di eleggibilità", la Corte conclude "che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità", *condicio sine qua non* per essere eletti. Il giudice costituzionale, sulla scorta della precedente giurisprudenza (sent. n. 109 e sent. n. 163 del 1993) in cui definiva "le azioni positive" come strumenti "tendenti ad innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate per "assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico", sembra ricondurre la previsione della riserva di quote nelle liste elettorali nell'ambito delle azioni positive forti, ritenute in contrasto con il disegno costituzionale, in quanto perseguono più che l'uguaglianza delle opportunità tra tutti i cittadini di cui all'art. 3 Cost., II comma, l'uguaglianza dei risultati. In tale quadro la riserva di quote nelle liste elettorali, secondo la Corte, più che rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, avrebbero l'effetto di far conseguire loro direttamente tali risultati incidendo, sul contenuto concreto del diritto elettorale passivo, come se l'inclusione nelle liste elettorali, potesse determinare di per sé l'elezione delle candidate. Più convincente rispetto alla motivazione della lesione del principio di uguaglianza appare invece, anche se meno articolata nella sua motivazione, l'argomentazione secondo la quale norme come quelle censurate si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi posti a disciplina della rappresentanza politica, "quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo" dell'ordinamento repubblicano producendone un'alterazione intollerabile da parte di norme che non siano di rango costituzionale.

La sentenza costituzionale in esame ha suscitato, peraltro, qualche perplessità anche per aver esteso l'incostituzionalità in ragione di quella che è stata ritenuta "una sostanziale identità dei contenuti

⁴⁴ Cfr. U. DE SIERVO, «La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali, in *Giur. cost.*, 1995, n. 5, pag. 3268, e nella stesso numero della Rivista, cfr. G. BRUNELLI, «Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali», pag. 3272, e G. CINANNI, «Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne», pag. 3283.

normativi" anche alla normativa elettorale comunale adottata dalla Regioni Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, alla nuova disciplina elettorale per l'elezione dei Consigli regionali adottata con l. n. 43/95, nonché alla legge n. 277/93 per l'elezione della Camera dei Deputati. Si è ritenuto, infatti, che tale decisione abbia uniformemente coinvolto disposizioni normative di tenore diverso, che, per assicurare una maggiore presenza delle donne nelle liste elettorali, ricorrevano a tecniche differenti tra di loro, che escludevano pertanto quella sostanziale identità individuata dalla Corte per estendere, ai sensi dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale⁴⁵.

Tuttavia non ci sembra che la "costituzionalizzazione", operata attraverso la l. cost. n. 2/01 (e adesso anche dalla l. cost. n. 3/01) della previsione di norme finalizzate a promuovere l'uguaglianza dei sessi nelle competizioni elettorali, modifichi di molto i termini del problema, in quanto si tratterà di verificare l'ambito di intervento della legislazione regionale, vale a dire se essa risponderà o meno alla *ratio* della disposizione di rango costituzionale in parola, contemplando misure mirate a promuovere l'uguaglianza delle opportunità senza alcuna garanzia di risultato, ovvero, introducendo norme che incidono sul contenuto del diritto politico, alterino il principio costituzionale di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui all'art. 51 Cost.

Esaminando il tema della legislazione elettorale regionale, in un'ottica *de jure condendo* e di attuazione del processo di revisione degli Statuti, processo che in vero stenta a decollare, il problema più rilevante che si pone riguarda l'eventuale inerzia da parte del legislatore statale nella definizione dei principi fondamentali a cui dovrà ispirarsi la legislazione elettorale regionale.

Anche in questo caso la dottrina non è concorde nell'individuazione delle possibili soluzioni, ritenendo (o auspicando) alcuni che la mancata adozione della legge statale di principio protrarrebbe l'efficacia della soluzione transitoria sperimentata nelle elezioni del 2000⁴⁶, altri che la legge regionale possa "occupare liberamente l'intera materia in mancanza di una legge cornice, dovendosi invece armonizzare con le norme dello Statuto in materia di forma di governo",⁴⁷ ovvero che lo stesso Statuto possa sostituire la legge dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali⁴⁸.

Tuttavia, essendoci già una legge statale di riferimento, la legge regionale di cui all'art. 122 Cost. potrebbe ispirarsi ai principi desumibili in via interpretativa dalla legislazione vigente in materia, vale a dire la l. n.43/95 così come modificata dalla l. cost. n.1 del 1999⁴⁹.

Come si evince dalla diversità delle soluzioni prospettate, nell'eventualità, non troppo remota, considerata l'alta valenza politica delle leggi elettorali (con effetti dirompenti nel rapporto tra maggioranza ed opposizione parlamentare, ma anche tra i partiti appartenenti ad una stessa coalizione), di una inerzia del legislatore statale, la *ratio* della disciplina del novellato art. 122 Cost. lascia aperti sul campo problemi di difficile risoluzione.

Le incerte prospettive dell'ordinamento elettorale e della forma di governo regionale

⁴⁵ Cfr. U. DE SIERVO, op. ult. cit., pag. 3269.

⁴⁶ BARBERA A., "La «elezione diretta» dei Presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?", in *Quaderni costituzionali*, cit.

⁴⁷ OLIVETTI M., "Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n.1 del 1999", in *Diritto Pubblico*, cit.

⁴⁸ SPADARO A., "I contenuti degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)", in RUGGERI A-SILVESTRI S., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit.

⁴⁹ *Contra* MANGIAMELI S., "Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale", in *Le Regioni*, 2000, n.3/4.

In tale scenario quali potrebbero essere le soluzioni auspicabili? L'attuale configurazione del sistema politico regionale, da cui per definizione non può prescindere nel momento in cui si prospettano interventi normativi aventi oggetto il sistema elettorale e la forma di governo, evidenzia alcuni elementi, in parte già richiamati:

- presenza di un numero elevato di partiti politici in competizione tra di loro, pur nel quadro di un bipolarismo riconducibile al sistema politico centrale che trova la sua istituzionalizzato con la presentazione delle liste regionali;
- forte strutturazione del sistema partitico a livello provinciale, tendenza assecondata dal sistema elettorale finora vigente e forte carenza di una classe politica regionale, che solo nell'ultima legislatura sta acquisendo una sua autonoma legittimazione, ma solo attraverso la figura del Presidente eletto a suffragio diretto,
- progressiva tendenza, sulla scia del sistema politico nazionale e locale, verso una personalizzazione della competizione politica che, senza ridurre sensibilmente la presenza e il numero dei soggetti politici, ne determina un loro svuotamento sotto il profilo della tensione ideologica e della elaborazione programmatica

Come è stato sostenuto⁵⁰ vi è indubbiamente negli Stati contemporanei sia a livello centrale che locale un progressivo processo di personalizzazione dei processi elettorali. Gli elettori votano diversamente da una elezione all'altra in ragione dei candidati presenti nella competizione elettorale, nel senso che la scelta del voto è legata soprattutto alla persona, e non più solo al partito ed al suo programma. Tale fenomeno, dai più interpretato come crisi della rappresentanza in generale, segna la crisi di un tipo particolare di sistema rappresentativo, quello incentrato sulla democrazia dei partiti, o meglio, sul ruolo egemone dei partiti politici che, pur continuando a mantenere certamente un ruolo di grande rilievo nel procedimento e nella competizione elettorale, per l'influenza ed il peso delle loro strutture organizzative e per la loro capacità di reperimento di risorse finanziarie, tendono, tuttavia, a trasformarsi in "partiti cartello", ed a configurarsi come strumenti al servizio di un *leader* nazionale o locale.

In tale chiave interpretativa, anche alla luce dell'esperienza europea, e considerata l'impossibilità, per gli effetti distorsivi che produrrebbe in ambiti territoriali ristretti, il ricorso alla combinazione maggioritario/collegio uninominale, per l'elezione dei Consigli regionali si potrebbe pensare - in linea di principio, *melius* di principi - a soluzioni, magari meno pasticciate di quella vigente, di tipo proporzionale corretto con premio di maggioranza e clausola di sbarramento, sulla base di liste regionali plurinominali bloccate (sperimentate ad esempio nell'ordinamento spagnolo)⁵¹.

Si eliminerebbero in tal modo le incongruenze evidenziate dalla utilizzazione dei collegi provinciali e dal voto di preferenza, garantendo la stabilità senza deprimere, tuttavia le esigenze di rappresentanza della opposizione e delle minoranze, esigenza democratica quest'ultima ancora più avvertita, come è ovvio, nell'ambito delle istituzioni regionali.

⁵⁰ MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, 1996

⁵¹ Sul punto cfr. BARBERA A.; "La «elezione diretta» dei Presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?", in *Quaderni costituzionali*, cit.

UNA NUEVA ETAPA PARA LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS: EL CAMBIO A TRAVÉS DE NUEVAS FORMAS DE GESTIONAR LOS SERVICIOS AUTONÓMICOS.

Xavier Ballart, Universidad Autónoma de Barcelona

Abstract

En esta conferencia se plantea la evolución de las administraciones públicas españolas con el objeto de explicar su momento actual y algunas de las reformas adoptadas en el nivel autonómico en la línea de la llamada “nueva gestión pública”. En la primera parte de la conferencia se presentan las diferencias entre tres grandes etapas históricas: una primera propia del Estado liberal previo a la democracia en España, una segunda etapa coincidente con el desarrollo de la transición democrática española en la que cada una de las administraciones se fragmenta y compite con las demás por ser “una gran empresa de servicios”, y una tercera que coincide con el momento actual en la que algunas unidades dentro de cada una de las administraciones intentan superar los grandes programas de reforma impuestos “de arriba abajo” – que no han funcionado - con iniciativas de cambio que les permitan una gestión estratégica de sus servicios. En la partefinal de la conferencia se ilustra estas ideas con uno o varios ejemplos.

Texto de apoyo

Extracto del capítulo 5 del libro de Xavier Ballart y Carles Ramió, *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch 2001.

Sumario:

EL IMPACTO DE VEINTE AÑOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Comunidades autónomas y relaciones intergubernamentales
2. Ingresos e impacto económico de las comunidades autónomas
3. Las percepciones sociales sobre el desarrollo institucional de las comunidades autónomas
4. Los procesos de modernización administrativa de las comunidades autónomas

Bibliografía

El impacto de veinte años de comunidades autónomas

Después de veinte años desde la creación de las comunidades autónomas es evidente que éstas se han configurado en un actor muy importante del paisaje político-administrativo español. Las comunidades autónomas han desarrollado una importante labor de institucionalización y creación de su propio espacio entre la tradicional y poderosa Administración General del Estado y la también tradicional, pero débil, Administración local. En la actualidad las comunidades autónomas son determinantes en buena parte de los servicios públicos esenciales del país. En relación con la enorme cifra de recursos económicos y humanos que manejan, su capacidad de decisión puede no resultar proporcionada: sin embargo, el ámbito de discrecionalidad de que disponen es

suficientemente amplio como para crear sus propias y diferenciadas políticas públicas en, por ejemplo, sanidad, educación o bienestar social (Fundación Encuentro, 1997).

Las autonomías han supuesto la creación de un nivel administrativo intermedio que ha ido dando lugar a una mejora de la información y del servicio a los ciudadanos. De todos modos, la mejora o incremento de esa capacidad de servicio está condicionada a la existencia de estructuras administrativas obsoletas y por el reclutamiento de recursos humanos no siempre adecuados para esa misión.

También hay que destacar que estos años de funcionamiento del Estado de las autonomías han puesto de manifiesto asimetrías en relación con rol desempeñado por las diversas comunidades autónomas ya que la capacidad de aprovechar los espacios de autogobierno no ha sido idéntica, ni siquiera similar, en las 17 autonomías. Algunas comunidades autónomas han *usado* mucho los nuevos recursos de que disponían: han legislado más y de manera más innovadora, han luchado más por ampliar sus espacios de influencia (han planteado más recursos de inconstitucionalidad, han negociado intensamente con la Administración General del Estado), han incrementado sus elementos de diferenciación (diseño de políticas públicas adaptadas a las necesidades específicas de su comunidad) y, finalmente, han conseguido una percepción social más favorable de su rendimiento. Estas comunidades autónomas coinciden, en general, con las que más han presionado por instaurar en sistema político descentralizado (Cataluña, País Vasco y Galicia).

1. Comunidades autónomas y relaciones intergubernamentales

Nuestra configuración administrativa, tal y como se ha mencionado, es bastante compleja. También es relativamente nueva y se encuentra, todavía, en una situación de tránsito hacia un modelo político y administrativo más descentralizado. Las comunidades autónomas representan un nivel administrativo reciente que todavía debe encontrar su posición en la red administrativa del país. Son unas administraciones que han asumido buena parte del incremento que ha experimentado el sector público durante los últimos años, además de absorber muchas competencias y recursos que pertenecían en el pasado a la Administración General del Estado. El proceso de traspaso de competencias y de recursos de la Administración General del Estado hacia las administraciones autonómicas ha sido difícil pero no traumático gracias a que se ha producido en un momento de clara expansión del sector público en la búsqueda de una consolidación tardía del Estado del Bienestar (Ramos, 1995). De todos modos, ambos niveles administrativos están bastante exhaustos de este largo y todavía no acabado proceso de transferencias. Las comunidades autónomas parecen más preocupadas en la asunción de nuevas competencias que en la gestión de las que ya poseen, parece que tengan unas élites políticas y profesionales más preparadas para negociar nuevas transferencias que para la gestión y la administración del día a día de sus competencias y de sus aparatos organizativos. La Administración General del Estado, en cambio, ha adoptado una posición de resistencia, se ha empeñado en mantener algunas funciones que ya no le pertenecen y aparece como descentrada sin saber muy bien lo que es y sin saber tampoco lo que quiere o debe ser (Bañón, Tamayo, 1995). La Administración local, por su parte, se manifiesta como un sujeto relativamente pasivo y ajeno a los movimientos intergubernamentales. Esta Administración ha experimentado un aumento en sus funciones y recursos pero se trata de un incremento moderado si lo comparamos con el incremento que ha experimentado en estos últimos tiempos el sector público y a la naturaleza de las

nuevas funciones que éste ha ido asumiendo, ya que muchas de ellas eran típicas del ámbito local pero, en cambio, han sido absorbidas por las administraciones autonómicas. Además, y para complicar más las intensas relaciones intergubernamentales, las tensiones entre las comunidades autónomas y la Administración local han sido, en algunas ocasiones, importantes. Sin ánimo de generalizar podríamos decir que se ha pasado de un centralismo estatal a un centralismo autonómico o regional. Las administraciones autonómicas han sido beligerantes con el poder local y acostumbradas a una fuerte dinámica de crecimiento han intentado asumir también competencias propias de las administraciones locales. Algunas provincias han visto perder ámbitos de actuación asumidas por las administraciones autonómicas y muchos municipios han pasado a competir con desventaja con las comunidades autónomas en funciones que le son propias.

Todos estos problemas en relación con la difícil asunción de nuevos roles de nuestras administraciones públicas y sobre las relaciones que se establecen entre ellas han sido importantes pero no extremadamente graves. Además, son problemas lógicos si tenemos en cuenta los fuertes cambios que ha experimentado nuestro sistema administrativo. Esto no es óbice para que nos planteemos con preocupación las preguntas: ¿hacia donde van o deben ir nuestras administraciones?; ¿qué papel le toca desempeñar a cada nivel administrativo?. He aquí un breve intento de respuesta a estos dilemas:

Una vez completado el proceso de traspaso de competencias cada nivel administrativo deberá asumir un rol específico e imprescindible para el buen funcionamiento de nuestro sistema administrativo.

a) La Administración General del Estado deberá asumir, además de sus funciones constitucionalmente avaladas como pueden ser el diseño de la política económica, la seguridad y las relaciones exteriores, las funciones siguientes (Bañón, Tamayo, 1995):

- 1) De *homogeneización*: su objetivo debe ser el de suavizar al máximo los desequilibrios territoriales y sociales que pueda generar nuestro modelo descentralizado. Para ello mantiene competencias sobre importantes políticas redistributivas de carácter territorial y social que deben ser las herramientas para la consecución del mencionado objetivo.
- 2) Además debe asumir el rol de *coordinador* global y sectorial entre las administraciones subestatales y los actores económicos y sociales.
- 3) También debe jugar un importante papel de *negociador* con la Unión Europea y de *mediador* entre ésta y las administraciones subestatales. En este sentido, tiene la relevante función de coordinación de las demandas regionales y locales hacia la Unión Europea y de poner todo el empeño en conseguir los máximos recursos comunitarios.
- 4) Finalmente, tiene una función básica de *pensador estratégico* ya que es la única Administración que puede contemplar todo el territorio, todos los sectores y las fases completas de buena parte de los programas públicos. Tiene que ser una instancia proactiva que anticipe problemas y diseñe estrategias a largo plazo.

b) Las comunidades autónomas ya han conseguido asumir uno de sus objetivos básicos: ser las instancias de representación política a nivel regional y un buen sistema para canalizar institucionalmente los conflictos de carácter territorial. Otra función básica, que quizás deban

mejorar, es la gestión de sus políticas distributivas: la función de prestación de servicios (servicios sanitarios, servicios educativos y culturales, servicios sociales, etc.). También deberían ser unas buenas instancias de articulación de los intereses económicos y sociales de su ámbito territorial e instancias de mediación de los problemas que se establezcan entre las diferentes administraciones locales dentro de su territorio. Cuando las administraciones autonómicas hayan asumido de una vez el grueso principal de las transferencias será cuando se preocupen más por la buena gestión de estas competencias. Además es previsible que abandonen su tendencia centralista y perciban en su auténtica dimensión y valía a las administraciones locales.

c) La Administración local recibirá probablemente en el futuro competencias de las administraciones autonómicas teniendo en cuenta las ventajas que supone la gestión puntual y a pequeña escala de determinados servicios directos a los ciudadanos. La Administración local es una Administración cercana a la ciudadanía que conoce sus problemas específicos y que tiene la capacidad suficiente para satisfacer las diferentes demandas sociales. Puede llegar a plantearse en un futuro medio o lejano que algunos municipios asuman, por ejemplo, ciertas competencias en materia educativa y sanitaria y vean reforzadas y ampliadas sus funciones a nivel de prestación de servicios sociales.

2. Ingresos e impacto económico de las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas se han financiado básicamente por medio de los ingresos procedentes de las transferencias de la Hacienda de la Administración General del Estado. Esta circunstancia ha impulsado un importante fenómeno de “ilusión fiscal” que hace casi “desaparecer” a la mayoría de los gobiernos autonómicos (al margen de los de régimen foral) a la hora de adjudicar los costes fiscales a la acción de Gobierno.

Las comunidades autónomas tienen unos presupuestos que varían en función de las competencias que les han sido transferidas. La comunidad autónoma que tiene más recursos económicos es Navarra (algo más de medio millón de pesetas al año por habitante⁵²), le siguen el País Vasco (350 mil pesetas al año por habitante), Andalucía, Galicia y Canarias (que superan las 300 mil), Cataluña (que no alcanza por poco las 300 mil), Valencia (260 mil), Castilla-La Mancha (240 mil), Extremadura (200 mil). El resto de comunidades autónomas tienen presupuestos que no alcanzan las 200 mil pesetas al año por habitante (Baleares con 100 mil pesetas es la comunidad autónoma que tiene menor presupuesto).

Los recursos económicos que reciben las comunidades autónomas no condicionados (que perciben directamente y pueden hacer de estos recursos el uso que deseen) provienen de los impuestos cedidos y de su participación en los impuestos generales (destaca el porcentaje que tienen sobre el IRPF). Pero este volumen económico representa todavía un porcentaje escaso del total de sus ingresos. Además, las comunidades autónomas reciben recursos condicionados (para financiar determinados programas públicos especialmente en la sanidad y en los servicios sociales) y fondos de compensación del Estado y de la Unión Europea (Fondos Europeos).

⁵² Datos de 1997.

El impacto económico global de las comunidades autónomas en el territorio y en la sociedad es que los desequilibrios económicos entre los territorios autonómicos se han profundizado en estos años, pero, en cambio, han disminuido las diferencias en la renta final disponible de las familias. Aunque las diferencias económicas a nivel de producción se han ido incrementando entre las comunidades autónomas *ricas* y las comunidades autónomas *pobres*, los mecanismos de solidaridad interterritorial han permitido que las diferencias en el nivel de renta y calidad de vida no hayan crecido, sino que hayan disminuido significativamente. Son ocho las comunidades autónomas que se han y se están beneficiado de los fondos de compensación interterritorial. En primer lugar, Extremadura, Galicia y Andalucía que reciben diez, nueve y ocho mil pesetas anuales por habitante respectivamente por este concepto⁵³; les siguen, Murcia (cinco mil), Asturias y Castilla y León (sobre cuatro mil) y Cantabria (sobre dos mil). Las dos comunidades autónomas que más aportan a estos fondos (que transfieren riqueza a estas ocho comunidades autónomas) son Madrid y Cataluña.

A pesar de la disminución de las diferencias en las rentas disponibles por las familias de las comunidades autónomas pobres en relación con las que poseen mayor riqueza, la sensación que predomina en la opinión pública es que los desequilibrios y las diferencias han aumentado, y que las comunidades autónomas más fuertes económicamente están claramente favorecidas en la nueva situación de descentralización territorial del poder.

3. Las percepciones sociales sobre el desarrollo institucional de las comunidades autónomas

Desde hace tiempo, los analistas de las instituciones políticas saben que la legitimidad de las mismas, no depende sólo de su eficacia objetiva, de su capacidad más o menos demostrada de resolver o atenuar los problemas de la gente, sino también de lo que esa misma gente opina, cree o manifiesta sobre esa eficacia, sobre esa capacidad de resolución de problemas. En estos veinte años, las comunidades autónomas se han esforzado para responder a las esperanzas y expectativas que originaron su puesta en marcha. Esperanzas y expectativas que estaban repartidas de manera muy desigual por el territorio español, ya que era también muy desigual el grado de importancia y urgencia que los distintos territorios concedían al problema autonómico en plena transición democrática. Hace veinte años, casi la mitad de los españoles prefería un Estado centralista a uno autonómico. Hoy, los partidarios de una solución centralista han descendido a un 13%, mientras que casi un 70% es partidario de mantener o ampliar el grado de autonomía de las distintas comunidades, lo que acerca el porcentaje de apoyo a la organización autonómica del Estado al respaldo y legitimidad actual del que goza nuestro sistema democrático (78%)⁵⁴. La sensación general es que la conversión de España en Estado de las autonomías ha sido positiva (así se pone de manifiesto en el 95% de las más de 100 entrevistas realizadas a las élites políticas, económicas y sociales⁵⁵), lo cual no era en absoluto evidente dada nuestra bien ganada tradición centralista y autoritaria.

⁵³ Fondos de Compensación Interterritorial durante el ejercicio de 1997.

⁵⁴ Los datos aquí manejados forman parte del estudio de Fabiola Mota, 1996, *La Percepción Social de las Autonomías*, Bellaterra, UAB (texto no publicado) que utiliza como fuentes de información el Informe FOESSA, 1981, *Informe Sociológico sobre el Cambio Político en España (1975-1981)*, Madrid, Euramérica y el *Estudio 2211* del CIS de marzo de 1996.

⁵⁵ Encuesta realizada en 1996 por el *Equipode Rendimiento Autonómico* (Fundación Encuentro, 1997).

Es importante destacar un aspecto: de las consideraciones críticas dirigidas al Gobierno central se ha ido pasando a un mayor resentimiento hacia las comunidades autónomas consideradas como más privilegiadas, económica o políticamente. El conflicto radial ha dejado paso a un conflicto más interterritorial, más horizontal. No es ajeno a ello la creciente identificación de los ciudadanos con su propia comunidad autónoma. Más de la mitad de los ciudadanos del país se sienten al menos tan de su comunidad autónoma como españoles. Esa dualidad de identidades era mucho menos relevante pocos años atrás (Fundación Encuentro, 1997).

Los datos más preocupantes hacen referencia a aquellos que definen las opiniones de los españoles acerca de si las comunidades autónomas han contribuido a la mejor convivencia entre las distintas nacionalidades y regiones del Estado o si, por el contrario, han favorecido el desarrollo de los separatismos (Mota, 1996). La división sobre el tema es profunda: el 45% de los españoles cree que las autonomías han contribuido a una mejor convivencia interterritorial, frente a un 33% que no estaría de acuerdo con ello; por otro lado un 40% considera que la implantación del Estado de las autonomías ha favorecido el desarrollo de los separatismos y el 38% no lo cree así⁵⁶.

Otro elemento a destacar es que los españoles son bastante críticos con el funcionamiento real de las comunidades autónomas, no acaban de ver que el aumento de gasto que creen que se deriva de la existencia de esas comunidades haya venido acompañado de una mejora correlativa de los servicios públicos y, mayoritariamente, dudan asimismo de que las autonomías administren bien el dinero público de que disponen⁵⁷. La opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento de las comunidades autónomas no es muy brillante: sólo un discreto 16,6% afirma que los servicios y oficinas de las administraciones autonómicas funcionan mejor que sus homólogos de la Administración General del Estado, mientras un 50% no ve diferencias substanciales, y un 10% cree que las instancias administrativas autonómicas presentan un funcionamiento más deficiente que las del Estado⁵⁸. A tenor de estos datos, la impresión general es que las nuevas administraciones autonómicas no han logrado destacarse del perfil administrativo general, lo cual no es precisamente positivo.

Todas estas percepciones son relevantes y parecen indicar que las comunidades autónomas gozan de una clara legitimación social a nivel político pero, en cambio, mantienen una débil legitimación social a nivel administrativo. No acaban de conseguir generar un “producto administrativo” diferente al del resto de los niveles administrativos y no disfrutan de una clara opinión positiva sobre el funcionamiento de sus aparatos organizativos a pesar de la ventaja competitiva que implica ser unas organizaciones jóvenes, sin pesadas tradiciones burocráticas que respetar y, concentrándose en la producción de políticas distributivas sin tener que imputar a los ciudadanos las cargas impositivas que en su mayoría han recaído, hasta el momento, sobre la Administración General del Estado.

⁵⁶Datos del *Estudio 2211* del CIS de 1996.

⁵⁷Datos del *Estudio 2211* del CIS de 1996.

⁵⁸vid Centro de Investigaciones Sociológicas, barómetro de marzo, *Estudio 2211*, pregunta 34, marzo 1996.

4. Los procesos de modernización administrativa de las comunidades autónomas

Durante los últimos años en las comunidades autónomas han proliferado programas, planes y proyectos desiguales de modernización administrativa. Hay una conexión clara entre los primeros intentos de modernización en la Administración General del Estado (1989) y los primeros síntomas de necesidad de cambio en los aparatos administrativos de las comunidades autónomas. Es decir, el mimetismo de éstas con respecto a la Administración General del Estado sucede también con los proyectos de reforma administrativa. En términos generales las aportaciones modernizadoras de las comunidades autónomas han sido muy discretas: ciertas experiencias de unificación de trámites, de Ventanilla Única, de mejor atención a los ciudadanos, y una notable extensión de la retórica modernizadora y de los cursos de formación de gestión pública podría ser un intento de balance (Subirats, 1995). Pero los grandes problemas organizativos de estas administraciones siguen casi intactos. Las claves del escaso desarrollo y de los pobres resultados de estos procesos de modernización pueden ser el mimetismo con respecto a experiencias de otras administraciones y la falta de una auténtica convicción en su implantación. El común denominador de estas experiencias es su escasa ambición (salvo en el caso del País Vasco) y sus pobres resultados. De todas maneras hay notables diferencias entre las estrategias seguidas por las distintas administraciones autonómicas.

El proyecto CORAME (Comisión de Racionalización y Mejora) del País Vasco es el proyecto de modernización más ambicioso. La organización administrativa de esta comunidad es la que más se ha alejado del mimetismo hacia la organización de la Administración General del Estado y probablemente la Administración autonómica que ha manifestado más patologías organizativas. Estas dos circunstancias, originalidad y soledad de su modelo y los graves problemas en la implantación del mismo, son las causas que generaron una seria reflexión y propuesta de reforma. La CORAME elabora un plan que comprende 47 medidas con el objetivo de generar "una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco" (Echebarría, 1994). Los contenidos básicos de este proyecto son reforzar la coordinación estratégica del Gobierno, simplificar las estructuras administrativas, disminuir el número de altos cargos y promover directivos públicos profesionales y, finalmente, adecuar los mecanismos para controlar el gasto y mejorar los resultados (Castells, 1996). El proceso de modernización del País Vasco es similar al promovido por la Administración General del Estado en el sentido de que se parte de la elaboración de un diagnóstico global serio y certero pero que tras la plasmación del mismo en un documento consensuado apenas se implantan unas pocas de las propuestas de mejora. La única excepción a esta no implementación del nuevo modelo propuesto consiste en la reducción del número de los altos cargos (Mesa, 1996).

El caso de Cataluña es muy distinto. Las estrategias incipientes de mejora de esta comunidad autónoma son tempranas ya que se inician en 1985 con la creación de un Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración. Este Comité no empieza a ser operativo hasta 1989 y centra su actividad no tanto en la elaboración del clásico diagnóstico y diseño de estrategias de mejora sino en impulsar acciones concretas para mejorar espacios determinados de la organización autonómica (Florensa, 1994). Sus actividades principales consistieron en adecuar algunas estructuras administrativas a las funciones concretas que desempeñan (Mas, Ramió, 1992) y a la racionalización de procedimientos administrativos. Estas actividades puntuales, poco ambiciosas pero realistas facilitaron que este Comité conociera la amplitud y la profundidad de los problemas organizativos que aquejaban a las distintas consejerías de esta comunidad. Como consecuencia de este conocimiento

nace el proyecto ARA (Acción de Reforma Administrativa) en el año 1993 con la intención de acometer de manera integrada la estrategia de mejora organizativa. Este proyecto coincide en algunos puntos con el de la CORAME del País Vasco pero se caracteriza por el realismo de sus objetivos y estrategias. No se trata de cambiarlo todo sino de modificar elementos específicos e implantar estos cambios de forma gradual. Desde 1993 hasta el momento actual el proyecto ARA se ha concentrado básicamente en elaborar sistemas de información (o cuadros de dirección) para las distintas consejerías y en definir un amplio espectro de indicadores de economía, de eficiencia, de resultado y de impacto. En definitiva, el proceso de modernización de la Generalitat de Cataluña es largo y lento, quizás en exceso, pero cauto, realista y adaptado a los problemas reales y específicos de su organización.

Galicia, por su parte, se aleja de los dos modelos anteriores y asume unos esfuerzos modernizadores focalizados en los procedimientos administrativos y en mejorar los canales de relación con los ciudadanos. En 1991 se creó la Comisión Central de Racionalización Administrativa, órgano colegiado donde se agrupan las secretarías generales de cada Consejería y tiene como funciones proponer los principios básicos del proceso de reforma, planificar las distintas fases y supervisar su puesta en práctica (Losada, 1994). Sus actividades se han centrado en cuatro actuaciones fundamentales: 1) La regularización de la función pública (básicamente la elaboración de nuevas relaciones de puestos de trabajo); 2) La puesta en marcha de un sistema de gestión de procedimientos; 3) La puesta en marcha de un sistema de información a los ciudadanos; y 4) Codificación y refundición normativa (Rodríguez, 1992, 1996). De estas cuatro estrategias destaca la tercera: la implantación de un sistema de información al ciudadano, consistente en crear ventanillas únicas de información y atención al ciudadano. Durante los últimos años este esfuerzo se ha plasmado en diseñar una *web* interactiva de la Xunta de Galicia que permite a los ciudadanos iniciar y hacer un seguimiento de varios procedimientos administrativos. Las estrategias de modernización de la Xunta de Galicia están consiguiendo notables éxitos y se ha configurado como un modelo a seguir por el resto de las comunidades autónomas en las estrategias de conexión con la ciudadanía y en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación para estos menesteres.

Algunas de las comunidades autónomas que han implantado estrategias de modernización siguen el esquema experimentado en Galicia. Canarias destaca en la implantación del modelo gallego y creó una *web* interactiva muy parecida al de la Xunta. Andalucía elabora unas tenues y poco estructuradas estrategias de información al ciudadano y de racionalización administrativa (fundamentalmente informatizando los procedimientos administrativos) (Porrás, 1994). Navarra ha realizado un notable esfuerzo en reorganizar parcialmente sus consejerías (Razquin, 1994). Valencia ha fundamentado su actividad en la formación de sus empleados públicos (Irure, 1994). Madrid ha experimentado sucesivas reorganizaciones administrativas y ha intentado una cierta racionalización de sus procedimientos (Villoria, 1994). En la Comunidad de Madrid destacan las actividades desarrolladas por la Dirección General de Calidad que ha implantado en muchos ámbitos de gestión de esta Administración autonómica el modelo europeo de calidad (EFQM). Estas actividades de Madrid también han tenido un importante impacto en varias comunidades autónomas. El Gobierno de La Rioja ha impulsado un plan de modernización que se basa en la optimización de los procedimientos administrativos y en mejorar la atención al ciudadano, ambos procesos con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Lo más interesante del proceso de modernización de La Rioja es que tiene la intención de vincular estos procesos técnicos de reforma con la dinamización de sus recursos humanos e intentar transformar la cultura administrativa (Arenilla,

2000). Sobre la situación de la organización y planteamientos de reforma en las demás comunidades autónomas no hay publicaciones que atestigüen su situación salvo en el caso de Aragón sobre el que existe un análisis de su estructura administrativa (Giménez, 1994). En todo caso, la situación de estas comunidades autónomas es similar a la de las comentadas: no se han planteado su modernización global y los esfuerzos de cambio se han centrado en puntuales modificaciones de las estructuras administrativas de sus consejerías, a una relativa racionalización de los procedimientos administrativos, a la implantación o mejora de los canales de atención a los ciudadanos, y a realizar con mayor o menor intensidad esfuerzos en la capacitación de sus empleados públicos.

Tras estas experiencias se puede llegar a la conclusión de que quizás los distintos diagnósticos empiezan a ser algo más claros, pero no todo lo que sería deseable y que, por otro lado, las voluntades políticas (preocupadas ante los previsibles costes de una operación de cambio organizativo y ante los escasos resultados positivos previsibles a corto plazo), y las soluciones aplicadas (basadas en el mimetismo de experiencias internacionales o de la Administración General del Estado y en la aplicación de técnicas procedentes del *management* privado) tampoco parecen ser las más apropiadas. Probablemente cuando se intentaron estas experiencias todavía no era el momento adecuado. Hay que esperar a que las administraciones autonómicas se consoliden, reciban las transferencias completas y además asuman su identidad y rol en el panorama administrativo del país. También es necesario que vayan mejorando lentamente sus sistemas de información para que les permita poseer mucha más información sobre su configuración administrativa (sus puntos fuertes y sus puntos débiles). Una vez sean conscientes de su papel y de las características de su organización estarán en condiciones para plantear estrategias reformadoras encaminadas a mejorar sus parámetros organizativos. En la actualidad se está avanzando en saber dónde están y cómo son, más adelante deberán plantearse y responder hacia dónde quieren ir y cómo desean o pueden hacerlo.

Bibliografía general de referencia

- AGRANOFF, R. (1993): “Las Relaciones Interbubernamentales y el Estado de las Autonomías”, *Política y Sociedad*, núm. 13.
- AJA, E. (ed) (1994): *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Madrid: Cívitas.
- ALBERTÍ, E., et al. (1992): *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms.
- ALFONSO, A. (1992): “Los AltosCargos de la Generalitat: ¿Administradores o Políticos?”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 25.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (1993): *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ RICO, M. (1984): “La Potestad Organizatoria de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 105.
- ARENILLA, M. (Direc.) (2000): *El Proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El Caso de La Rioja*, Logroño: Gobierno de La Rioja.
- ARGULLOL, E. (1979): “Organización Administrativa de las Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 182.
- BAENA, M. (1988): “Reflexiones sobre las Relaciones entre Políticos y Altos Funcionarios”, VV.AA., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BAENA, M. (1992): *Instituciones Administrativas*, Madrid: Marcial Pons.
- BAENA, M. (1998): *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid: Tecnos.

- BALLART, X. y C. RAMIÓ (1996): “Indicadores para el Control de la Gestión de Personal”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6.
- BAÑON, R. y E. CARRILLO (1993): “El Gobierno y la Administración Pública en Cifras”, *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*.
- BAÑON, R. y M. TAMAYO (1995): “Las Relaciones Intergubernamentales en España: el Nuevo Papel de la Administración Central en el Modelo de Relaciones Intergubernamentales”, *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1988): “Las Administraciones Autonómicas en la Nueva Fase”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1989): “Proyectos en torno a la Reforma Administrativa en las Comunidades Autónomas”, *Modernización Administrativa*, Oñati: IVAP.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1996): “El Actual Proceso de Reforma Administrativa en la Administración Pública Vasca”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II.
- CIS (1996): *Estudio 2211*, Madrid: CIS.
- CONDE, C. (1995): Las Peculiaridades de las Comunidades Autónomas, Olías (ed.), *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Editorial Complutense.
- CORAME (1993): *Una Estrategia para la Racionalización y Mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria: Gobierno del País Vasco.
- CUCHILLO, M. (1993): The Autonomous Communities and the Spanish Meso”, Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*: Sage.
- FEIJÓO, M.J. (1995): *El Personal al Servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (1986-1993)*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- FONT LLOVET, T. (1983): “Tendencias Organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5.
- FONT LLOVET, T. (1995): “Organización Administrativa de las Comunidades Autónomas”, *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (1997): *Informe España 1996. Una Interpretación de la Realidad Social*, Madrid: Fundación Encuentro.
- FUNDACIÓN FOESSA (1981): *Informe Sociológico sobre el Cambio Político en España (1975-1981)*, Madrid: Euroamérica.
- GIMÉNEZ ABAD, M. (1994): “La Administración de la Comunidad de Aragón: Organización y Funcionamiento”, *Atonomies*, núm. 18.
- GUTIÉRREZ, F.J. (1995): “La Estructura Administrativa de la Junta de Andalucía”, *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 23.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1991): “Administración y Empleo Público en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Un Balance”, VV.AA., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati: IVAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1992): “Política y Administración: los Puestos de Designación Política en las Administraciones Públicas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32, Oñati.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998): *Altos Cargos y Directivos Públicos*, Oñati: IVAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., MESA, A. (1993): *La Libre Designación en la Función Pública Vasca*, Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua.
- LLISET, F. (1986): *La Funció Pública de les Comunitats Autònomes*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1989): *Pasado, Presente y Futuro de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- MATAS, J. (1993): “La Figura del Secretario General de la Administración de la Generalitat de Catalunya”, en *Autonomies* núm. 17.
- MATAS, J. (1995): *Alts Càrrecs: Política i Administració a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MESA, A. (1991): “Datos de Estructura y Movilidad de los Cargos de Designación Política en la Administración Autónoma Vasca (1980-1989)”, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo III, HAEE, Oñati: IVAP.
- MESA, A. (1996): “Los Cargos de Designación Política ante el Proceso de Cambio en la Administración Autónoma Vasca”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91.
- MILLÁN, A.E. “Gobierno y Administración Pública de las Comunidades Autónomas”, *Actualidad Administrativa*, núm. 8.
- MONTERO, J.R. y M TORCAL (1990): “Autonomías y Comunidades Autónomas en España: Preferencias, Dimensiones y Orientaciones Políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70.
- MORATA, F. (1992): “Institucionalización y Rendimiento Político del Estado Autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76.
- MORATA, F. (1993): *Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions*, Leonardi (ed.), *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London: Frank Cass.
- MORATA, F. (1997): “El Estado de las Autonomías”, Alcántara, Martínez (Eds.), *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- MOTA, F. (1996): *La Percepción Social de las Autonomías. Orientaciones, Actitudes y Evaluación Políticas en las Comunidades Autónomas 1984-1996*, Bellaterra, Texto no publicado.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1984): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Madrid: Cívitas.
- PORRAS, J.A. (1994): “La Administración Andaluza entre la Modernización y el Clientelismo”, *Atonomies*, núm. 18.
- PRATS, J. (1987): “Política, Gestión y Administración de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- PUTNAM, R.D. (1993): *Para Hacer que la Democracia Funcione. La Experiencia Italiana en Descentralización Administrativa*, Caracas: Editorial Galac.
- QUERMONNE, J.L. (1994): *La Organización Administrativa del Estado*, Barcelona: EAPC.
- RAMIÓ, C. y J. SUBIRATS (1996): “Los Aparatos Administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el Mimetismo y la Diferenciación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II.
- RAMIÓ, C. (1997): “La Administración Pública Española”, Alcántara, M., Martínez, A. (Eds.), *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- RAMOS, J.A. (1995): “Comunidades Autónomas y Cambio Político-administrativo: Papeles y Legitimidad del Nivel Intermedio de Gobierno en España”, *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*.
- RODRÍQUEZ, J. (1996): “Reforma Administrativa y Estado Autónomo”, *Actualidad Administrativa*, núm. 23.
- SOLOZÁBAL, J.J. (1994): “Estado Compuesto y Estado Autónomo”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 7.

- SUBIRATS, J. (1991): “Evaluación del Proceso Autonómico. Algunos Indicadores”, Figueroa, A., Mancisidor, E. (coord.), *Poder Político y Comunidades Autónomas*, Vitoria: Parlamento Vasco.
- TORNOS, J., et al. (1989): *Informes sobre las Autonomías*, Madrid: Cívitas.
- VV.AA. (1986): *Jornadas de Estudio sobre la Administración y la Función Pública en el Estado Autonómico*, Oñati: IVAP.
- VV.AA. (1987): *Práxis Autonómica: Modelos Comparados y Modelo Estatal*, Oñati: IVAP.
- WEBS (2000): *Webs Institucionales de las 17 Comunidades Autónomas*.

ADMINISTRACION Y POLITICAS PÚBLICAS REGIONALES **(Sintesi dell'intervento)**

Giancarlo Rolla, Università di Siena (Italia)

1. Nell'ultimo decennio si sono avute importanti riforme amministrative le quali si sono proposte non soltanto di aprire l'attività delle amministrazioni pubbliche a tecniche e problematiche estranee alla tradizionale cultura amministrativa (efficienza, produttività, qualità, controllo di gestione, valutazione dei risultati), ma anche di ridefinire e configurare il processo di decisione politico-amministrativa.

Quest'ultimo obiettivo, in particolare, salda le riforme amministrative alle recenti leggi di riforma costituzionale, specie quelle che hanno interessato l'ordinamento regionale e degli enti locali.

Queste riforme, pur nella diversa articolazione dei profili considerati, possiedono la comune intenzione di fornire una risposta adeguata alle tre essenziali sfide che le organizzazioni pubbliche hanno dovuto affrontare nel corso dell'ultimo decennio:

- a) sfida della qualità e della responsabilità;
- b) sfida democratica;
- c) sfida della professionalità;

2. Tali riforme possiedono anche la duplice qualità dell'organicità e dell'innovazione.

L'organicità deriva dal fatto che esse hanno interessato i molteplici profili della vita delle amministrazioni pubbliche, incidendo sia sull'organizzazione, sia sulla distribuzione delle competenze.

Inoltre, il cambiamento ha interessato – all'incirca nel medesimo arco temporale – tutti i livelli istituzionali in cui si articola la Repubblica italiana: Stato centrale, Regioni, enti locali.

Le riforme amministrative più recenti possiedono anche il carattere dell'innovatività, dal momento che introducono nuovi principi nell'organizzazione e nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

3. Le principali novità che interessano l'organizzazione possono essere sinteticamente evidenziate:

- a) nella riconsiderazione del principio di autonomia, come differenziazione nell'organizzazione, nella forma di governo, nel sistema delle competenze, negli ambiti territoriali di esercizio delle funzioni, nella fruizione dei diritti di informazione e di partecipazione.
Inoltre, il principio di autonomia viene preso in considerazione non solo dal punto di vista istituzionale, ma anche sotto il profilo organizzativo e gestionale;
- b) nella distinzione tra attività di indirizzo e di direzione dell'amministrazione, con l'attribuzione di un ruolo specifico e di compiti particolari alla dirigenza pubblica
- c) nell'affermarsi di una nozione di amministrazione concertata e collaborativa, ispirata al principio di leale collaborazione. Il principio di leale collaborazione si manifesta tanto sotto il profilo della collaborazione, che del coordinamento. In particolare, la

collaborazione può essere sia organica(conferenze, cabine di regia, uffici comuni) che funzionale (intese di programma, conferenza di servizio, patti territoriali).

- d) Nella predisposizione di specifici strumenti volti alla tutela dei cittadini (carte dei servizi, difensore civico

4. Le innovazioni più significative che regolano l'attività delle amministrazioni, a loro volta, sono individuabili:

- a) nell'arricchimento del principio di buon andamento e di imparzialità, che comprende anche la capacità di organizzare le risorse per operare con economicità, efficienza ed efficacia;
- b) nell'evoluzione della nozione di servizio pubblico, estensibile a tutte le attività esercitate con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico, sociale e civile delle comunità locali;
- c) nell'attenzione a costruire migliori rapporti con i destinatari ed i fruitori dell'azione amministrativa: dalla partecipazione al procedimento amministrativo al riconoscimento dei diritti di informazione, per finire al diritto di accesso ai documenti ed al principio di pubblicità degli atti.