UNIONE EUROPEA

Comitato delle Regioni

Rue Montoyer 92-102 • B-1000 Bruxelles
Tel. +32 (0)2 282 22 11 • Fax +32 (0)2 282 23 25
http://www.cor.eu.int/

IT

UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI
DELLE COMUNITÀ EUROPEE
L-2985 Luxembourg

ISBN 92-895-0291-6

Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea – Vol. II

UNIONE EUROPEA

Comitato delle Regioni

Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea

Volume II

Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea

Volume II

Studi CdR E-1/2004
Bruxelles, febbraio 2004

Il presente studio è stato redatto da esperti esterni sotto la direzione dell'associazione "Osservatorio sul Federalismo e i Processi di Governo", Italia. Esso non rispecchia il punto di vista ufficiale del Comitato delle regioni.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet via il server Europa (http://europa.eu.int).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004

ISBN 92-895-0291-6

© Comunità europee, 2004
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO

PIANO DELL'OPERA

VOLUME PRIMO

	pag.
INTRODUZIONE	1
AUSTRIA	13
BELGIO	95
DANIMARCA	165
FINLANDIA	229
FRANCIA	295
GERMANIA	389
GRECIA	475

VOLUME SECONDO

	pag.
IRLANDA	1
ITALIA	49
LUSSEMBURGO	151
PAESI BASSI	193
PORTOGALLO	253
REGNO UNITO	333
SPAGNA	407
SVEZIA	493

INDICE

		pag.
	IRLANDA	**1**
	INTRODUZIONE	1
I.	L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI	4
1.1.	**L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico**	**4**
1.1.1	*L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti*	*8*
1.1.2.	*Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo*	*12*
1.1.3.	*Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali*	*13*
1.1.4.	*L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane*	*14*
1.2.	**Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo**	**15**
1.2.1.	*L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici*	*17*
1.3.	**Il valore della cooperazione e del partenariato sociale**	**18**
II.	LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE	19
2.1.	**La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali**	**19**
2.2.	**Forme e strumenti di democrazia diretta**	**22**
2.3.	**L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali**	**23**
III.	LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE	25
3.1.	**Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria)**	**25**
3.2.	**Il processo di privatizzazione e la regolazione economica**	**27**
3.3.	**Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali**	**28**
3.4.	**Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati**	**29**
3.5.	**L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali**	**30**
IV.	REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	33
4.1.	**La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici**	**33**

pag.

4.1.1. L'impatto delle privatizzazioni *35*

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT 37

5.1. L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati) **37**

5.2. Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi **39**

5.3. Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici **40**

Bibliografia, links utili 43

ITALIA **49**

INTRODUZIONE 49

I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI 52

1.1. L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico **52**

1.1.1 L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti *53*

1.1.2. Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo *59*

1.1.3. Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali *76*

1.1.4. L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane *79*

1.2. Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo **81**

1.2.1. L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici *83*

1.2.2. L'esistenza di partiti regionali *83*

1.3. Il valore della cooperazione e del partenariato sociale **86**

II. LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 87

2.1. La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali **87**

2.2. Forme e strumenti di democrazia diretta **95**

2.3. L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali **97**

III. LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 100

3.1. Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria) **100**

3.2. Il processo di privatizzazione e la regolazione economica **104**

pag.

3.3. Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali 108

3.3.1. La disciplina vigente della finanza regionale: le modifiche apportate dal decreto legislativo 56 del 2000 109

3.3.2. L'ordinamento vigente della finanza locale 112

3.4. Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati 114

3.5. L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali 116

IV. REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI 121

4.1. La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici 121

4.1.1. L'impatto delle privatizzazioni 124

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT 127

5.1. L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati) 127

5.2. Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi 132

5.3. Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici 136

Bibliografia, links utili 139

LUSSEMBURGO 151

INTRODUZIONE 151

I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI 153

1.1. L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico 153

1.1.1 L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti 155

1.1.2. Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo 157

1.1.3. Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali 158

1.1.4. L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane 159

1.2. Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo 160

1.2.1. L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici 160

1.2.2. L'esistenza di partiti regionali 161

1.3. Il valore della cooperazione e del partenariato sociale 161

pag.

II. LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 162

2.1. **La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali** 162

2.2. **Forme e strumenti di democrazia diretta** 164

2.3. **L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali** 168

III. LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 170

3.1. **Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria)** 170

3.2. **Il processo di privatizzazione e la regolazione economica** 173

3.3. **Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali** 174

3.4. **Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati** 175

3.5. **L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali** 177

IV. REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI 179

4.1. **La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici** 179

4.1.1. L'impatto delle privatizzazioni *182*

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT 185

5.1. **L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati)** 185

5.2. **Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi** 187

5.3. **Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici** 187

Bibliografia, links utili 190

PAESI BASSI **193**

INTRODUZIONE 193

I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI 195

1.1. **L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico** 195

pag.

1.1.1 *L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti* *195*

1.1.2. *Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo* *199*

1.1.3. *Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali* *203*

1.1.4. *L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane* *205*

1.2. **Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo** **207**

1.2.1. *L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici* *209*

1.2.2. *L'esistenza di partiti regionali* *211*

1.3. **Il valore della cooperazione e del partenariato sociale** **211**

II. LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 212

2.1. **La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali** **212**

2.2. **Forme e strumenti di democrazia diretta** **216**

2.3. **L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali** **219**

III. LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 220

3.1. **Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria)** **220**

3.2. **Il processo di privatizzazione e la regolazione economica** **220**

3.3. **Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali** **221**

3.4. **Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati** **226**

3.5. **L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali** **227**

IV. REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI 232

4.1. **La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici** **232**

4.1.1. *L'impatto delle privatizzazioni* *236*

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT 240

5.1. **L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati)** **240**

pag.

5.2. **Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi** 241
5.3. **Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici** 244
Bibliografia, links utili 246

PORTOGALLO **253**
INTRODUZIONE 253
I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI 257
1.1. L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico **257**
1.1.1 L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti *260*
1.1.2. Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo *268*
1.1.3. Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali *271*
1.1.4. L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane *272*
1.2. Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo **274**
1.2.1. L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici *276*
1.2.2. L'esistenza di partiti regionali *276*
1.3. Il valore della cooperazione e del partenariato sociale **276**
II. LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 279
2.1. La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali **279**
2.2. Forme e strumenti di democrazia diretta **287**
2.3. L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali **296**
III. LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 298
3.1. Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria) **298**
3.2. Il processo di privatizzazione e la regolazione economica **299**
3.3. Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali **303**
3.4. Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati **305**
3.5. L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali **307**

pag.

IV. REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI 312

4.1. La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici **312**

4.1.1. L'impatto delle privatizzazioni *314*

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT 318

5.1. L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati) **318**

5.2. Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi **320**

5.3. Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici **322**

Bibliografia, links utili 326

REGNI UNITO **333**

INTRODUZIONE 333

I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI 336

1.1. L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico **336**

1.1.1 L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti *338*

1.1.2. Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo *346*

1.1.3. Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali *348*

1.1.4. L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane *349*

1.2. Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo **350**

1.2.1. L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici *351*

1.2.2. L'esistenza di partiti regionali *353*

1.3. Il valore della cooperazione e del partenariato sociale **357**

II. LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 360

2.1. La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali **360**

2.2. Forme e strumenti di democrazia diretta **365**

2.3. L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali **366**

pag.

III. LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 368

3.1. Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria) 368

3.2. Il processo di privatizzazione e la regolazione economica 370

3.3. Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali 373

3.4. Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati 374

3.5. L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali 375

IV. REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI 377

4.1. La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici 377

4.1.1. L'impatto delle privatizzazioni 384

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT 389

5.1. L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati) 389

5.2. Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi 390

5.3. Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici 395

Bibliografia, links utili 399

SPAGNA 407

INTRODUZIONE 407

I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI 412

1.1. L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico 412

1.1.1 L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti 413

1.1.2. Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo 419

1.1.3. Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali 422

1.1.4. L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane 426

1.2. Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo 427

pag.

1.2.1. L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici *429*

1.2.2. L'esistenza di partiti regionali *429*

1.3. Il valore della cooperazione e del partenariato sociale **430**

II. LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 432

2.1. La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali **432**

2.2. Forme e strumenti di democrazia diretta **439**

2.3. L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali **444**

III. LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 446

3.1. Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria) **446**

3.2. Il processo di privatizzazione e la regolazione economica **454**

3.3. Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali **458**

3.4. Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati **464**

3.5. L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali **467**

IV. REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI 470

4.1. La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici **470**

4.1.1. L'impatto delle privatizzazioni *475*

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT 478

5.1. L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati) **478**

5.2. Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi **479**

5.3. Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici **483**

Bibliografia, links utili 487

SVEZIA **493**

INTRODUZIONE 493

I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI / FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI 497

		pag.
1.1.	**L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico**	**497**
1.1.1	*L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione / federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti*	*500*
1.1.2.	*Le relazioni tra Governo centrale ed i livelli regionali / locali di governo*	*502*
1.1.3.	*Le forme di collaborazione e l'associazionismo tra gli enti locali*	*504*
1.1.4.	*L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane*	*505*
1.2.	**Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione / federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle forme di associazionismo**	**509**
1.2.1.	*L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici*	*510*
1.2.2.	*L'esistenza di partiti regionali*	*510*
1.3.	**Il valore della cooperazione e del partenariato sociale**	**511**
II.	LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE	515
2.1.	**La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed i quelle regionali / locali**	**515**
2.2.	**Forme e strumenti di democrazia diretta**	**519**
2.3.	**L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali**	**519**
III.	LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE	521
3.1.	**Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria)**	**521**
3.2.	**Il processo di privatizzazione e la regolazione economica**	**525**
3.3.	**Il budget finanziario di cui dispongono regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali**	**529**
3.4.	**Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati**	**532**
3.5.	**L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali**	**535**
IV.	REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	541
4.1.	**La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici**	**541**
4.1.1.	*L'impatto delle privatizzazioni*	*545*
V.	LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT	547
5.1.	**L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati)**	**547**

pag.

5.2. Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale di networks televisivi **548**

5.3. Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici **553**

Bibliografia, links utili 557

PORTOGALLO

INTRODUZIONE

L'asimmetria del regionalismo portoghese si fonda sull'esistenza di due Regioni insulari (Arcipelago delle Isole Azzorre e Isola di Madera), dotate di autonomia statutaria e legislativa garantita dalla Costituzione, e su un modello costituzionale di regionalismo continentale (Regioni amministrative) che non ha mai trovato concreta attuazione.

Dopo l'esito negativo della consultazione referendaria del 1998 indetta per l'istituzione delle Regioni amministrative il processo di regionalizzazione del continente ha registrato una battuta d'arresto: il processo riformatore degli ultimi tre anni ha quindi coinvolto le istituzioni della pianificazione regionale e l'organizzazione delle autonomie locali.

In questo disegno riformatore emerge in particolare il riassetto degli organi di governo dello sviluppo economico in ambito regionale: nel 2003 le vecchie Commissioni di coordinamento regionale sono state infatti trasformate nelle attuali Commissioni di coordinamento e sviluppo regionale (Commissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional - CCDR). La riforma ha inteso fornire una qualche forma di rappresentatività agli organi di governo delle Commissioni rispetto alle collettività territoriali di riferimento: in realtà, appare ancora molto forte la dipendenza dal Governo centrale.

Sul fronte delle autonomie locali (Comuni e Circondari) sono giunte a maturazione negli ultimi tre anni importanti modifiche alla legislazione sugli organi di governo

delle autonomie locali ed è stata approvata una radicale riforma delle aree metropolitane.

Il dialogo e le relazioni tra le autonomie locali ed il Governo centrale appaiono sempre più condizionate negativamente dai recenti tagli ai finanziamenti del budget destinato agli enti locali.

Le prospettive future del processo di regionalizzazione nel continente non sembrano al momento legate ad una qualche forza politica emergente che sia connotata esclusivamente da un programma sul regionalismo. Per quanto riguarda la diffusione della cultura del regionalismo nel territorio continentale si registra una netta divisione tra il nord ed il sud del paese: il nord industriale appare decisamente più vicino e più aperto nei confronti delle istanze regionali, mentre il sud è ancora legato al modello centralistico.

Lo sviluppo economico del Portogallo continua ad essere fortemente legato alla politica di coesione comunitaria: decisivo è il ruolo dei fondi strutturali per lo sviluppo delle infrastrutture e per la tutela dell'ambiente. Tale rilievo è confermato dalla recente approvazione da parte della Commissione europea di un programma operativo denominato "Accessibilidade e Transportes" inserito nel Programma Comunitario di Sostegno per il Portogallo relativo al periodo 2000-2006, che prevede investimenti per un ammontare di 3.366,8 milioni di euro.

Per quanto riguarda le linee della politica economica interna, il processo di privatizzazione avviato nella seconda metà degli anni novanta ha portato alla proliferazione di numerosi organismi di regolazione operanti all'interno dei settori economici liberalizzati, organismi che talora mantengono forti legami con il Governo centrale. Anche sul fronte della partecipazione delle imprese private nella gestione

dei servizi pubblici in ambito locale appaiono ancora forti i limiti imposti dal legislatore.

Dopo la radicale trasformazione della società portoghese, trasformazione maturata a partire dagli anni sessanta, le statistiche e gli studi sociali evidenziano un paese ancora legato alle tradizioni e al tempo stesso in continua evoluzione. In particolare, la tendenza attuale verso una sempre più massiccia presenza di donne altamente specializzate nel mondo del lavoro, la secolarizzazione dell'influenza della cultura cattolica sulle scelte di vita, il continuo confronto tra l'etica cattolica e la diffusione di altre culture religiose (culti acattolici e religioni animistiche) imprimono alla società portoghese un dinamismo che avvicina il Portogallo ai modelli ed agli standards degli altri paesi europei. Alle richieste di una società in continua trasformazione corrispondono servizi pubblici (specie nel settore della sanità) che presentano notevoli inefficienze in larga misura legate ad un considerevole *gap* di informatizzazione rispetto ai livelli registrati negli altri paesi europei. Su questo fronte potrebbe essere decisivo l'avvio del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione progettato nel 2003 dall'Unità di intervento per l'innovazione e la conoscenza (UMIC), costituita presso la Presidenza del consiglio: tale progetto inserisce il miglioramento della qualità dei servizi pubblici ai cittadini all'interno di un più vasto disegno di ammodernamento della pubblica amministrazione, sia a livello centrale che a livello locale.

Il progetto e la direzione delle iniziative per la realizzazione dell'*e-Government* da parte dell'Unità per l'innovazione e la conoscenza appare fortemente centralizzato: se è indubbio che l'iniziativa ed il progetto sono stati promossi ed elaborati dalla Presidenza del consiglio, uno dei pilastri del disegno contenuto nel Piano di intervento per il governo elettronico è rappresentato dalla informatizzazione delle amministrazioni locali al fine di garantire una più efficiente gestione decentrata dei servizi al cittadino, in attuazione dei principi sul decentramento e sulla sussidiarietà i

quali costituiscono altrettanti pilastri sui quali si fonda il disegno costituzionale delle autonomie regionali e locali.

I. L'EVOLUZIONE DELLE DINAMICHE REGIONALI/ FEDERALI. IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI

1.1. L'organizzazione statale negli ultimi trenta anni. Profilo storico

La storia costituzionale portoghese del Novecento è caratterizzata dall'alternarsi di sistemi parlamentari liberal-democratici, di iniziative militari sfociate in un lungo regime autoritario e dal ritorno alla democrazia attraverso la parentesi rivoluzionaria.

L'esperienza della prima Repubblica portoghese (1910-1926) si concluse nel 1926 con un colpo di stato che instaurò un regime autoritario e corporativo guidato da António de Oliveira Salazar che nel 1932 divenne Primo Ministro.

L'esperienza totalitaria del cd. "Estado Novo" si chiuse con la rivoluzione del 1974 avviata dal colpo di stato del 25 aprile 1974 organizzato dal Movimento delle Forze Armate (MFA).

Nell'aprile del 1975 i sei partiti maggiori rappresentati nel Movimento strinsero un patto costituzionale che prevedeva l'elezione di un'Assemblea costituente. L'Assemblea fu eletta il 25 aprile 1975 e le forze politiche moderate in seno al Movimento ottennero un considerevole vantaggio: nel novembre dello stesso anno un tentativo di colpo di stato da parte delle forze militari più radicali fu neutralizzato e si giunse alla eliminazione di queste componenti dalla leadership del Movimento. Nel febbraio 1976 si arrivò ad una rinegoziazione del patto costituzionale tra il Movimento ed i partiti politici: il patto prevedeva la istituzionalizzazione del Consiglio della Rivoluzione che, in veste di garante dello "spirito" della rivoluzione, svolgeva la funzione di supervisore delle forze militari e di controllore della costituzionalità delle leggi (attraverso la sua Commissione costituzionale).

Il 2 aprile 1976 veniva promulgata la Costituzione della Repubblica portoghese (CRP) che non poteva essere revisionata nei prime cinque anni della sua vigenza.

Nell'aprile del 1976 ebbero luogo le elezioni per il Parlamento nazionale (Assemblea della Repubblica) in cui dominarono le forze politiche moderate: il 27 giugno 1976 il generale Antonio Ramalho Eanes fu eletto primo Presidente della Repubblica[1].

Nel quadro definito dalla Costituzione del 1976 (CRP) si è consolidata in Portogallo una "forma di governo mista parlamentare-presidenziale" in cui la centralità delle istituzioni parlamentari convive con la duplice responsabilità del Governo nei confronti del parlamento monocamerale (Assemblea della Repubblica) e nei confronti del Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo (artt. 190-191 CRP). Nell'ambito dell'organizzazione del potere esecutivo il Primo Ministro è l'effettivo Capo del Governo: l'interdipendenza che lega l'esecutivo al Presidente della Repubblica è dunque contraddistinta dalla autonomia decisionale del Primo Ministro. L'interdipendenza che lega il Governo al parlamento si fonda sulla richiesta della fiducia che il Governo pone rispetto all' approvazione del programma generale (art.192 CRP) ovvero su questioni di politica generale (art.193 CRP) e sulla mozione di censura che può essere presentata dai deputati o dai gruppi parlamentari (art.194 CRP)[2].

La Costituzione del 1976 rifletteva nella versione originaria le opzioni politiche e ideologiche della rivoluzione e quindi poneva l'obiettivo della transizione verso il socialismo, la nazionalizzazione dei mezzi di produzione, la partecipazione del Movimento delle forze armate nella vita politica del paese, attraverso il Consiglio della Rivoluzione. Questo impianto è stato depurato con la revisione del 1982 che eliminò il Consiglio della Rivoluzione ed istituì il Tribunale costituzionale quale

[1] Cfr. Maxwell, K.R. - Monje, S.C. (a cura di), 1991.
[2] Gomes Canotilho, J.J.(2002), 591 ss.

organo garante della Costituzione repubblicana. Il Tribunale costituzionale è composto di tredici giudici, dieci dei quali sono nominati dal parlamento: i nominati procedono alla cooptazione degli altri tre membri. Sei giudici, tra quelli nominati ovvero tra quelli cooptati, sono scelti obbligatoriamente tra i magistrati degli altri tribunali ed i rimanenti sono scelti tra giuristi. Il loro mandato è di nove anni e non è rinnovabile (art.222 CRP).

A tale organo è riservato il controllo sulla costituzionalità di norme contenute in atti legislativi statali ovvero regionali, il controllo sulla costituzionalità e legittimità dei referendum nazionali, la verifica dell'impedimento del Capo dello Stato, la decisione su aspetti del contenzioso elettorale, ivi incluse le questioni relative alle consultazioni elettorali locali. E' il Tribunale costituzionale l'organo competente a dichiarare l'estinzione di quei partiti politici che perseguono finalità collegate all'ideologia fascista.

La successiva revisione del 1989 cancellava l'impianto rivoluzionario dell'organizzazione dei rapporti economici [3]; le revisioni del 1992 e del 1997, introdotte in occasione dell'adesione del Portogallo al Trattato di Maastricht ed al Trattato di Amsterdam coinvolgevano l'elettorato dei cittadini stranieri, l'iniziativa legislativa dei cittadini nonchè la potestà legislativa esclusiva del Parlamento. L'ultima revisione del 2001 relativa al regime delle estradizioni è stata imposta dall'adesione al Trattato istitutivo della Corte penale internazionale.

Per quanto riguarda il legame tra le istituzioni portoghesi e l'integrazione comunitaria, è opportuno ricordare che il primo Governo costituzionale presentò nel 1977 richiesta formale di ammissione alla Comunità economica europea: l'opinione pubblica era del resto largamente favorevole all' integrazione e tutti i partiti politici, ad eccezione del Partito Comunista, sostenevano l'apertura all'Europa. A partire dal

1985, anno dell'acquisizione formale dello *status* di membro della Cee, il Portogallo ha registrato un consistente sviluppo economico in larga misura dipendente dagli aiuti erogati dalla Comunità. Questo sviluppo economico è stato in verità assistito dalla stabilità della politica nazionale: dal 1987 il Portogallo è entrato in un ciclo di maggioranze parlamentari stabili in grado di garantire "governi di legislatura". In verità, se la Comunità non può essere considerata completamente responsabile del processo di democratizzazione del paese, il ruolo dell'integrazione europea è stato indiscutibilmente centrale non solo per lo sviluppo economico, ma anche per gli effetti più in generale prodotti sul sistema politico e sulla cultura portoghese [4].

1.1.1. L'evoluzione delle procedure di regionalizzazione/federalizzazione e dei processi di decentramento. Le vicende istituzionali più recenti

Durante l'esperienza totalitaria l'organizzazione degli enti locali era parte integrante di un sistema di governo autoritario che non alterò la struttura delle autonomie locali (Circondari e Comuni organizzati all'interno dei distretti): nel nuovo Codice amministrativo del 1936 i distretti furono riorganizzati in una nuova struttura provinciale e furono istituite due nuove Province nei territori insulari (Arcipelago delle Azzorre e Madera). In questo periodo i poteri di autogoverno dei Circondari e dei municipi erano assai ridotti a causa dell'esiguità delle risorse finanziarie ad essi destinate: le politiche elaborate a livello locale erano praticamente inesistenti giacchè gli organi di governo delle comunità locali erano meri esecutori di decisioni adottate dal Governo centrale [5].

Con il passaggio alla democrazia la questione regionale diventa centrale sotto due profili: da un lato, l'articolazione regionale rispondeva alla necessità di

[3] Sul tema v. *amplius* al par. 3.1.
[4] Così Barreto, A. (1999), 116.
[5] Opello, W.C. (1993), 163.

ridimensionare l'apparato burocratico centrale dell'era totalitaria ed appariva, dall'altro, indispensabile per ridurre il notevole divario economico e sociale tra la zona costiera atlantica, caratterizzata da una forte concentrazione demografica nelle città di Lisbona e di Oporto, e le zone rurali interne ovvero le zone insulari in cui lo sviluppo era lento e ridotto.

Tra i principi supremi ai quali si ispira la Costituzione del 1976 troviamo il principio dello Stato unitario (art.6, comma 1) dal quale deriva l'idea della indivisibilità del territorio ovverosia l'esistenza di una Repubblica con una unica Costituzione e quindi con organi titolari della sovranità unici per tutto il territorio nazionale. Tale carattere della Repubblica portoghese è però perfettamente compatibile con il riconoscimento di autonomie regionali e con il decentramento territoriale. Il decentramento si realizza attraverso il riconoscimento dell'autonomia regionale (l'arcipelago delle Azzorre e l'isola di Madera) e delle autonomie locali (Comuni e Circondari) nonché attraverso la previsione di Regioni amministrative.

La Costituzione individua due distinti modelli di organizzazione regionale: le Regioni autonome insulari (artt. 225-234 CRP) e le Regioni amministrative nel territorio continentale, la cui disciplina è contenuta nel medesimo titolo dedicato alle autonomie locali (Titolo VIII, Potere locale). Il riconoscimento dell'autonomia politica alle Regioni insulari non intacca il valore dell'unitarietà e dell'integrità del potere sovrano che appartiene allo Stato (art.225, c.3 CRP); il valore dell'autonomia regionale appare tuttavia rafforzato dopo la revisione costituzionale del 1997 a seguito della quale il rispetto delle autonomie regionali è divenuto un limite espresso

seguito della quale il rispetto delle autonomie regionali è divenuto un limite espresso alla revisione costituzionale (art. 288, lett. o) CRP)[6].

Le Regioni autonome sono titolari dell'iniziativa per la revisione del proprio Statuto che viene però approvato dal Parlamento nazionale, il quale non può introdurre modifiche o rigettare il progetto senza aver prima acquisito il parere dell'Assemblea regionale (art.226, c.2 e 3 CRP). Una volta acquisito il parere è il parlamento nazionale (Assemblea della Repubblica) che procede alla discussione ed alla approvazione finale del testo dello statuto. L'atto di approvazione dello statuto delle Regioni autonome ha dunque la forma della legge ordinaria statale (art.161, lett.b) CRP) [7].

Le Regioni insulari sono dotate di autonomia legislativa che si esprime attraverso l'adozione da parte dell'Assemblea regionale di *decreti legislativi regionali*: la potestà legislativa regionale è *primaria* o *generale* (art. 227, c.1, lett. a CRP), *autorizzata* o *delegata* nei limiti previsti dalla legge nazionale autorizzante (art. 227, c.1, lett.b CRP) ovvero di *esecuzione* ed *attuazione* di leggi fondamentali dello Stato nelle materie che non sono riservate all'Assemblea nazionale (art. 227, c.1, lett.c

---

[6] In verità, sul ruolo da riconoscere a siffatte garanzie rispetto al valore dell'unità dello Stato si registrano interpretazioni dottrinali diverse: in particolare, la definizione della Repubblica portoghese come Stato regionale ovvero come Stato unitario regionale non è condivisa da coloro che sottolineano piuttosto il carattere "eccezionale" dell'autonomia regionale insulare: sul punto cfr. Gomes Canotihlo,J.J. (2002), 358. Parla invece di "Stato regionale parziale", Miranda, J. (1994), 256.

[7] Lo Statuto politico amministrativo delle Azzorre è Stato adottato con legge n.39/1980, del 5 agosto, poi modificato dalla legge n.9/1987, del 26 marzo, da ultimo revisionato dalla legge n.61/1998, del 27 agosto (www.alra.pt); lo Statuto della Regione di Madera è Stato approvato con legge 13/1991 del 5 giugno, revisionato con legge n. 130/1999, del 21 agosto (www.alrm.pt). Sui dubbi emersi in dottrina circa la compatibilità di questo procedimento di approvazione dello statuto con una autentica ed effettiva autonomia statutaria, cfr. Arágon Reyes, M.-Aguado Renedo, C. (1996), in Miranda, J. (1996), vol. I, 718. Gli statuti delle Regioni autonome descrivono la forma di governo della Regione, l'organizzazione dei poteri legislativo ed esecutivo, il ruolo del rappresentante dello Stato, il potere estero della Regione, l'organizzazione economica e finanziaria della Regione. Gli statuti menzionano altresì i simboli della Regione (bandiera, francobolli e inno).

CRP). Solo dopo la revisione del 1997 la Costituzione esplicita le materie di "interesse specifico regionale" sulle quali le Regioni esercitano la potestà legislativa (art. 228 CRP): questa modifica ha in realtà contribuito a chiarire i dubbi emersi in dottrina e in giurisprudenza sulla nozione di "interesse specifico regionale" e ad eliminare i dubbi sulla natura (tassativa o meramente esemplificativa) degli elenchi di materie oggetto della competenza legislativa regionale contenuti negli Statuti delle Regioni autonome (artt. 31 St.Azzorre; art.49 St. Madera). Alla luce delle norme statutarie e del nuovo art. 228 CRP, le Regioni autonome possono legiferare sulla tutela e protezione della natura, sull'utilizzazione e gestione del territorio, sui trasporti, sullo sviluppo agricolo, commerciale e industriale, sullo sport, turismo, artigianato, sull'organizzazione regionale, nonché su ogni altra questione che sia riconducibile alle specifiche esigenze dell'insularità[8] . Le leggi regionali sono soggette al rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dal diritto internazionale e non possono invadere le aree riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (parlamento nazionale e Governo) (artt.161, 164, 165, 198, c. 2 CRP); le leggi regionali adottate nell'ambito della potestà delegata devono osservare i limiti imposti dalla legge statale autorizzante, così come le leggi regionali che integrano leggi statali fondamentali sono soggette al limite speciale del rispetto dei principi posti dal legislatore statale.

La potestà regolamentare regionale è distribuita tra l'Assemblea ed il Governo della Regione: l'Assemblea adotta norme di attuazione di leggi generali della Repubblica (con *decreto regulamentar regional*) (art. 227, c.1, lett. d) e art. 232, c.1 CRP), mentre al Governo spetta l' applicazione degli atti legislativi della Regione (con *decreto* o altro atto equiparato).

[8] Piergigli, V. (1998), 1056.

Le Regioni autonome godono altresì di autonomia amministrativa. Il riconoscimento costituzionale di un potere esecutivo proprio (art. 227, c. 1, lett. g) CRP) presuppone un esecutivo regionale che,oltre ad essere il centro della direzione politica, è anche il vertice dell'amministrazione regionale (artt. 46 e 60 St. Azzorre).

Forma di governo delle Regioni autonome. L'organizzazione dei poteri si ispira alla forma di governo parlamentare: il Governo regionale è politicamente responsabile davanti all'Assemblea legislativa regionale che esprime il voto di fiducia sul programma ovvero su altre questioni di rilevante interesse per la Regione e che può proporre mozioni di censura sull'esecuzione del programma di governo o su altre questioni rilevanti (artt. 49-52 St. Azzorre).

Il Ministro della Repubblica si limita a nominare il Presidente del Governo regionale tenendo conto dei risultati elettorali ottenuti dalle forze politiche nelle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea regionale [9].

Le Regioni amministrative. A differenza delle Regioni autonome insulari, le Regioni amministrative (artt. 255-262 CRP) non sono qualificate come enti dotati di autonomia politica, ma sono state piuttosto immaginate come modelli organizzatori dotati di autonomia amministrativa e finanziaria preposti alla direzione dei servizi pubblici, al coordinamento e al sostegno dell'azione dei municipi, nel rispetto della loro autonomia (art. 257 CRP). La legge generale sull'istituzione delle Regioni amministrative è stata approvata nel 1991 (legge n. 56 del 13 agosto 1991), in attuazione dell'art. 255 CRP: con la successiva legge n.19 del 1998 il parlamento ha suddiviso il territorio in otto Regioni (Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Interior; Beira Litoral; Estremadura e Ribatejo; Alentejo, Algarve,

[9] Gomes Canotilho, J.J. (2002), 606 ss.

Lisboa e Setúbal) ed ha previsto che tale mappa fosse sottoposta alla consultazione popolare richiesta dall'art. 256 CRP [10].

L'esito negativo del referendum sull'istituzione delle Regioni suddette, celebrato nel 1998[11], ha interrotto il lungo e tortuoso procedimento previsto dalla Costituzione per l'istituzione di questi nuovi enti nel territorio continentale (art. 256, c. 2 CRP). L'organizzazione immaginata dal legislatore per le Regioni amministrative riproduce il modello dualistico tipico degli organi di governo degli enti locali: l'Assemblea è l'organo deliberante a composizione mista, formato da membri eletti direttamente dai cittadini, e, in numero inferiore, da membri espressi dalle assemblee comunali, secondo il metodo proporzionale (artt. 259-60 CRP, artt. 3 e 22 legge n.56/1991). La giunta è l'organo esecutivo, eletto a scrutinio segreto dall'Assemblea tra i suoi componenti. Le ragioni della mancata istituzione delle Regioni amministrative sono da ricercare nell'atteggiamento ambiguo delle forze politiche nei confronti della regionalizzazione: da un lato, i partiti politici sono infatti consapevoli del fatto che le Regioni sono uno strumento per superare le disfunzioni del centralismo statale e le asimmetrie economico-sociali, ma al tempo stesso temono che l'istituzione delle Regioni possa fornire opportunità politiche per le opposizioni [12].

Le autonomie locali sono organizzate su due livelli: il Circondario (*freguesia*) e il Comune (*município*). Ciascun Comune contiene una pluralità di Circondari. Il

[10] L'art.256 CRP subordina l'effettiva istituzione delle Regioni amministrative all'approvazione di una legge istitutiva di ciascuna di esse e ad una successiva consultazione popolare che ha per oggetto l'istituzione in concreto delle Regioni amministrative e l'istituzione di ciascuna area regionale: se nella consultazione popolare la maggioranza dei partecipanti non si esprime favorevolmente sull'istituzione in concreto di tali enti, la risposta alla seconda questione relativa all'istituzione delle singole aree regionali, non produce alcun effetto: secondo Rebordão Montalvo, A. (2003),87, la complessità e la tortuosità del procedimento imposto dalla Costituzione per l'istituzione in concreto delle Regioni amministrative hanno contribuito ad ostacolare e ritardare la realizzazione di questi nuovi enti.

[11] V. *infra* al par.2.2.

territorio portoghese è suddiviso in 308 municipi (di cui 278 nel continente e 30 nelle Regioni autonome) e 4251 Circondari (4047 nel continente e 204 nelle isole)[13]. Le autonomie locali suddette sono persone giuridiche collettive territoriali dotate di propri organi rappresentativi (art. 235 CRP): le regole costituzionali sulle autonomie locali contengono altrettanti principi supremi che non possono essere modificati neppure mediante la revisione costituzionale, nel senso che l'esistenza e l'organizzazione costituzionale di tali enti locali sono indisponibili per gli organi dell'amministrazione centrale dello Stato[14]. L'attuazione dei principi costituzionali sulle autonomie locali è contenuta nel decreto-legge n. 161/1999, del 18 settembre, così come modificato dalla Legge 5-A/2002, 11 gennaio, che ha provveduto ad abrogare le norme di legge previgenti in materia di organizzazione degli enti locali e che contiene la disciplina degli organi di governo delle autonomie locali.

Gli organi del Circondario sono l'Assemblea (*assembleia de freguesia*) e la giunta (*junta de freguesia*) (artt. 244-246 CRP). L'Assemblea è l'organo deliberativo eletto a suffragio universale diretto e segreto dei cittadini residenti secondo il sistema elettorale proporzionale. Il numero dei membri dell'Assemblea varia in relazione al numero degli elettori residenti[15]. Nei Circondari con meno di 150 elettori l'Assemblea è sostituita dall'Assemblea plenaria, che delibera validamente solo quando è presente almeno il 10% dei cittadini elettori residenti nel Circondario. L'Assemblea del Circondario elegge con voto segreto i componenti della giunta,

---

[12] Cfr. Opello, W.C. (1993), 166.

[13] I dati sono disponibili in www.dgaa..pt/DGAL%20INTERNET.html e in www.anmp.pt/munp/mun/mun101w4.php?stri=A

[14] Così Gomes Canotilho, J.J. (2002), 359.

[15] Il numero dei membri dell'Assemblea varia in relazione al numero degli elettori residenti nella parrocchia: si va da un massimo di 19 membri per le parrocchie con più di 20000 elettori, ad un minimo di 7 componenti per le parrocchie più piccole (numero di elettori pari o inferiore a 1000).

l'organo esecutivo collegiale composto da un Presidente e da membri eletti[16]; nei Circondari con più di 150 elettori il Presidente della giunta è il cittadino che guida la lista più votata nelle elezioni per l'Assemblea, mentre nei Circondari più piccoli (meno di 150 elettori) il Presidente della giunta è il cittadino eletto dall'Assemblea plenaria.

Gli organi del Comune sono l'Assemblea (*assembleia municipal*) e la giunta (*câmara municipal*) (artt. 250-252 CRP). L'Assemblea è l'organo deliberativo eletto direttamente dal popolo, la cui composizione è però integrata dai Presidenti delle giunte circondariali.

La giunta è l'organo esecutivo collegiale del municipio guidato da un Presidente che è il cittadino a capo della lista più votata nelle elezioni assembleari; gli altri componenti della sono predeterminati dalla legge[17]. Le elezioni per la composizione dell'Assemblea e della giunta municipale si svolgono contestualmente.

A livello sovracomunale, non essendo state istituite le Regioni amministrative, troviamo i distretti (*distritos*) che non sono giuridicamente "autonomie locali", ma sono piuttosto circoscrizioni amministrative dotate di un'Assemblea deliberante, composta dai rappresentanti dei municipi, e da un Consiglio con funzioni consultive che assiste il Governatore civile, il quale rappresenta lo stato ed è titolare delle attività di controllo sugli uffici distrettuali.

---

[16] I membri della giunta sono eletti dall'Assemblea su proposta del Presidente della Giunta: il numero è predeterminato *ex lege* e varia da un minimo di 2 componenti pelle parrocchie con più di 5000 elettori, ad un massimo di sei nelle parrocchie con 20000 o più elettori.

[17] 16 sono i consiglieri assegnati a Lisbona, 9 ad Oporto, 10 ai Comuni con più di 100000 abitanti, 4 nei municipi con 10000 (o meno) elettori.

1.1.2. Le relazioni tra il Governo centrale ed i livelli regionali/locali di governo

Il rapporto tra lo Stato e le autonomie regionale e le autonomie locali si sviluppa attorno al principio costituzionale di sussidiarietà (introdotto nell'art. 6, c.1 CRP, dopo la revisione del 1997) in base al quale le comunità dotate di un'organizzazione politica superiore devono assumere le funzioni che le comunità più piccole non sono in grado di svolgere o che svolgerebbero in modo meno efficiente. Il principio di sussidiarietà è uno strumento per assicurare la decentralizzazione democratica, ai sensi della quale i poteri delle autonomie regionali e locali devono mantenere competenze proprie al fine di governare le popolazioni delle rispettive aree territoriali; a tale principio si ricollega il principio della deburocratizzazione che assicura la partecipazione delle popolazioni alla gestione dei servizi pubblici (art. 267, c.1 CRP) [18].

La Costituzione immagina un rapporto di leale ed attiva collaborazione tra gli organi statali e gli organi di governo della Regione i quali devono contribuire ad assicurare lo sviluppo economico e sociale delle Regioni autonome, al fine di correggere le diseguaglianze derivanti dalla insularità (art. 229 CRP). Nelle Regioni autonome lo stato è rappresentato da un *Ministro della Repubblica* nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, sentito il Consiglio di Stato e l'Assemblea legislativa regionale (art. 230 CRP; art. 69 St. Azzorre). Tra le funzioni di controllo svolte da tale organo occorre ricordare l'attivazione del controllo di costituzionalità, di competenza del Tribunale costituzionale, su qualsiasi norma di decreto-legislativo o di regolamento regionale: se la decisione del Tribunale è di incostituzionalità, il *Ministro* vieta l'applicazione di quelle disposizioni e le rinvia all'organo che le ha approvate affinchè provveda alla loro eliminazione (art. 72 St. Azzorre).

[18] Gomes Canotilho, J.J. (2002), 361.

Per le Regioni amministrative, mai istituite, la Costituzione ha immaginato un meccanismo di raccordo con lo Stato garantito dalla presenza, facoltativa dopo la riforma del 1997, di un rappresentante del Governo eventualmente nominato dal Consiglio dei Ministri: qualora le Regioni amministrative dovessero essere istituite, le competenze di tale organo dovrebbero essere esercitate in accordo con le autonomie esistenti all'interno della rispettiva area (art. 262 CRP). Il raccordo tra la pianificazione nazionale e quella regionale, raccordo che la Costituzione ha riservato alle Regioni amministrative (art. 258 CRP), continua ad essere esercitata dalle *Commissioni di Coordinamento Regionale* (CCR) ovverosia da organi decentrati del Ministero per la pianificazione dotati di autonomia amministrativa e finanziaria[19]. Le Commissioni hanno contribuito alla elaborazione del piano di sviluppo regionale ed hanno partecipato alla elaborazione dei presupposti per la politica di sviluppo in ambito regionale. Le CCR sono divenute nel corso degli anni agenzie amministrative piuttosto visibili, anche se restano formalmente unità decentrate dell'apparato ministeriale e non sono organismi elettivi o in altra forma rappresentativi. Questo spiega perché le pressioni per una riforma delle CCR siano divenute assai consistenti specie da quando tali enti gestiscono il coordinamento dei cospicui fondi strutturali erogati dalla Comunità [20]. In realtà, l'accelerazione del processo di integrazione comunitaria ha coinciso con una generale disaffezione delle istituzioni e della politica verso questo modello assolutamente accentrato e tortuoso di coordinamento regionale. In questo clima si colloca il procedimento che ha portato all'approvazione nel 1991 della legge-quadro sull'istituzione delle Regioni amministrative ed alla

[19] Le Commissioni di Coordinamento regionale, già istituite negli anni sessanta, sono state regolamentate dall'art.1 decreto-legge n.494/1979, del 21 dicembre, e di recente riorganizzate ad opera del decreto-legge n.224 /2001, del 9 agosto: le commissioni sono strutturate all'interno delle quattro Regioni amministrative (Regione del Nord, Regione del Centro, Regione di Lisbona e della Valle del Tago, Regione di Alentejo e Regione di Algarve). Nel maggio del 2003 è stata pubblicata la legge di riforma (Decreto-lei n.104/2003) che ha trasformato le CCR nelle attuali Commissioni di coordinamento per lo sviluppo regionale (CCDR).

[20] V *infra* al par.3.5.

successiva consultazione referendaria del 1998 [21]. Dopo l'insuccesso del referendum del 1998 sull'istituzione delle Regioni amministrative il processo di riforma delle Commissioni di coordinamento è stato riavviato ed ha portato all'importante trasformazione di tali organismi: la riforma del 2003 ha trasformato le vecchie CCR nelle attuali Commissioni di coordinamento e sviluppo regionale (Commissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional-CCRD). Le cinque Commissioni oggi esistenti (Commissione della Regione del Nord, con sede a Oporto (CCDR Norte); Commissione della Regione del Centro (CCDR Centro) con sede a Coimbra); Commissione della Regione di Lisbona e della Valle del Tejo (CCDR LVT), con sede a Lisbona; Commissione per l'Alentejo, con sede ad Evora (CCDR Alentejo); Commissione della Regione di Algarve (CCDR Algarve), con sede a Faro) dovendo garantire l'esecuzione degli interventi operativi nazionali regionali previsti dal Programma comunitario di sostegno svolgono una funzione essenziale di sostegno e monitoraggio dello sviluppo economico in ambito regionale. Dopo la riforma del 2003, alla nomina dei Presidenti delle Commissioni partecipa il Consiglio regionale che è un organo interno della Commissione composto, tra l'altro, dai sindaci dei Comuni e dai rappresentanti dei Circondari che insistono sul territorio regionale entro il quale opera la singola Commissione. Nonostante queste aperture verso meccanismi di rappresentanza degli enti locali negli organi di governo delle Commissioni, resta ancora molto forte la dipendenza delle Commissioni di Coordinamento rispetto al Governo ed al ministero di riferimento [22].

In attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà la legge n. 159 del 1999 ha definito le modalità per il decentramento amministrativo di funzioni a livello locale: la logica del decentramento amministrativo impone che le competenze devono essere esercitate dal livello di governo che è in grado di esercitarle efficacemente, razionalmente e nel modo più vicino agli interessi dei cittadini (art. 2, n. 2, legge

[21] Così Baum, M. – Freire, A. (2003), 25; sul tema, si rinvia al par. 2.2.

n.159 del 1999). L'intervento dei Comuni comprende la gestione delle infrastrutture e delle fonti energetiche (trasporti e comunicazioni, energia, ordinamento del territorio e urbanistico), la sicurezza (salute, protezione civile, polizia municipale e cooperazione esterna), l'istruzione e la cultura (istruzione, tempo libero, cultura e scienza), lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente (promozione dello sviluppo, ambiente, tutela dei consumatori).

In realtà la separazione delle funzioni amministrative tra lo Stato ed i Comuni è attenuata dalla previsione di forme di contrattazione sull'esercizio delle relative funzioni. E' previsto il passaggio in via contrattuale di una serie di funzioni agli enti locali entro il 2004: trattasi di un decentramento "dinamico" in cui ogni anno lo Stato definisce nel bilancio le somme da destinare agli enti locali per l'esercizio di nuove e ulteriori competenze ad essi attribuite. In virtù delle notevoli differenze tra i Comuni portoghesi la legge del 1999 ha introdotto un regime di decentramento differenziato in cui le nuove ed ulteriori competenze saranno attribuite a quei Comuni che, sulla base di appositi contratti con lo Stato, avranno raggiunto condizioni oggettive essenziali per l'esercizio delle nuove competenze. In realtà, questo processo di decentramento non si è ancora realizzato a causa di un persistente centralismo burocratico che impedisce l'effettivo passaggio di funzioni amministrative agli enti locali [23].

1.1.3. Le forme di collaborazione tra gli enti locali; l'associazionismo

L'associazionismo fra Comuni rappresenta una soluzione organizzativa assai diffusa al fine di reagire alla debolezza delle risorse finanziarie di cui sono destinatari da sempre gli enti locali minori (Comuni e Circondari). L'associazionismo tra enti locali

---

[22] Cfr. decreto-legge n.104/2003, del 23 maggio 2003. Sul ruolo delle CCDR nella promozione dello sviluppo economico delle Regioni v. par.3.5.

[23] Così Rebordão Montalvo, A.(2003), 93.

è in verità così diffuso da essere considerato un modello di organizzazione territoriale alternativo rispetto alle Regioni, specie dopo l'insuccesso del referendum del 1998 sull'istituzione delle Regioni amministrative. Le associazioni tra enti locali consentite dalla Costituzione (art.235 CRP) sono enti di diritto pubblico governate da propri statuti, dotate di autonomia patrimoniale e soggette ai controlli previsti per i Comuni.

Esistono inoltre associazioni di diritto privato, quali l'ANMP (Associazione Nazionale dei Municipi Portoghesi) (www.anmp.pt) e L'ANAFRE (Associazione Nazionale dei Circondari (www.anafre.pt), che tutelano gli interessi delle autarchie locali rappresentate[24].

1.1.4. L'evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane

La Costituzione ammette la creazione nelle grandi aree urbane e nelle isole di ulteriori articolazioni territoriali (art. 236, c.3 CRP). Tale principio ha trovato attuazione con l'istituzione nel 1991 delle aree metropolitane di Lisbona e di Oporto (Legge n. 41/1991 del 2 agosto). Le aree metropolitane sono enti territoriali di diritto pubblico creati per la realizzazione degli interessi propri dei municipi esistenti nelle rispettive aree e sono state istituite con il voto favorevole della maggioranza dei 2/3 delle Assemblee municipali che rappresentano la maggioranza della popolazione della rispettiva area. Sono dotate di autonomia patrimoniale e finanziaria e perseguono l'obiettivo della migliore gestione degli interessi e dei servizi in ambito sovracomunale, specie nei settori del trasporto pubblico, delle vie di comunicazione nonchè nella realizzazione delle infrastrutture necessarie per assicurare la tutela della salute, dell'ambiente e un sistema di protezione civile.

[24] Sulle forme di collaborazione si tenga presente quanto segnalato nei parr. 1.1.1. e 1.1.2.

Le aree metropolitane svolgono le loro funzioni attraverso organi che, a differenza di quanto previsto per gli altri enti locali, non sono rappresentativi della popolazione. L'Assemblea metropolitana, l'organo deliberativo, è infatti composta dai membri eletti dalle assemblee municipali, mentre la giunta, l'organo esecutivo, è formata dai presidenti degli esecutivi municipali. L'organo tecnico con funzioni consultive che cura il raccordo tra i vari livelli di amministrazione esistenti nell' area metropolitana, è il Consiglio metropolitano, composto dal Presidente della Commissione di coordinamento e sviluppo regionale (CCDR) esistente nella Regione, dai membri della giunta metropolitana e dai rappresentanti dei servizi ed organismi pubblici le cui attività coinvolgono le attribuzioni proprie della città metropolitana.

L'area metropolitana di Lisbona (AML) (www.aml.pt) è una entità locale che riunisce 19 municipi. Tra le sue competenze troviamo la distribuzione degli investimenti e dei servizi di ordine sovracomunale, in particolare nei settori del trasporto pubblico, urbano e suburbano, delle vie di comunicazione in ambito metropolitano, l'attività di coordinamento delle decisioni dello Stato e dei municipi relative alle infrastrutture, alla protezione dell'ambiente e in materia di protezione civile. L'area metropolitana di Oporto (AMP) (www.amp.pt) si caratterizza per la sua stretta relazione con un'area (Regione del nord) fortemente industrializzata e densamente popolata. Nell'area metropolitana di Oporto si registra il più alto tasso di residenti occupati (31%) della Regione del nord ed è in questa stessa area che risiede quasi la metà (48,5%) dei disoccupati. Alto è il livello delle transazioni economiche che vengono stipulate in questa area a testimonianza della sua elevata vocazione per lo sviluppo economico. Queste caratteristiche impongono a tale ente locale un ruolo centrale nelle politiche di coesione economico-sociale volte ad arginare le forme di esclusione sociale ed il degrado urbanistico nelle aree suburbane.

Il regime giuridico delle aree metropolitane è stato di recente riformato: nel maggio 2003 è stata approvata una legge[25] che consente l'istituzione di due tipi di aree metropolitane:

a) grandi aree metropolitane (GAM) che comprendono un minimo di nove municipi con almeno 350.000 abitanti;

b) Comunità urbane (COMURB) che riuniscono un minimo di tre municipi con almeno 150.000 abitanti.

La legge prevede che le aree metropolitane di Lisbona e Oporto provvedono, entro il termine massimo improrogabile di un anno, alla loro trasformazione in attuazione della riforma.

1.2. Gli attori politici e sociali dei processi di regionalizzazione/federalizzazione. Il ruolo dei partiti politici e delle altre forme di associazionismo

Fin dalla prima elezione dell'era costituzionale democratica (25 aprile 1976) è emerso un quadro politico piuttosto stabile: le quattro maggiori formazioni politiche (a sinistra il Partito Comunista Portoghese (PCP) e il Partito socialista (PS), a destra il Partito popolare democratico (PPD)/Partito Socialdemocratico (PSD) ed al centro il partito del Centro Democratico sociale (CDS)/Popolari (PP)) tendono a raccogliere i consensi del 91% dell'elettorato. Il sistema si è andato stabilizzando attorno ad un reale bipolarismo che vede protagonista il PS per il centro-sinistra e il PSD per il centro-destra. Questa bipolarizzazione è stata favorita dalla forma di governo parlamentare-presidenziale in cui un parlamento ed un Presidente della Repubblica

[25] legge n.10/2003 del 13 maggio, in *Diário da República*, I série-A, n.110, del 13 maggio 2003.

condividono la responsabilità nella formazione e nella stabilità del Governo in quanto entrambe godono della legittimazione popolare [26]. Nonostante il sistema elettorale proporzionale la frammentazione politica è molto bassa: i partiti minori sono stati sempre penalizzati da questo sistema bipolare e difficilmente sono riusciti ad essere rappresentati.

Nel 1999 il partito socialista, tornato alla vittoria elettorale nel 1995 dopo dieci anni di opposizione, non riuscì ad ottenere la maggioranza assoluta in parlamento: da quelle elezioni è emerso piuttosto il contenimento della *debacle* del partito comunista ed è emersa una nuova formazione di estrema-sinistra, il cd. "Blocco di Sinistra" (*Bloco de Esquerda*), una coalizione che riunisce partiti maoisti, vetero-comunisti e nuove formazioni politiche di cittadini. L'emersione di questa nuova forza a sinistra ha condizionato il comportamento del partito socialista e la sua "svolta" a sinistra: l'approccio libertario-radicale del "Blocco di sinistra" (il cui programma politico si caratterizza per l'attenzione ai problemi degli immigrati, dei poveri, alle problematiche dei nuovi diritti) appare effettivamente in grado di condizionare ed influenzare l'agenda politica portoghese [27].

Per quanto riguarda il fenomeno dell'associazionismo di natura politica, nel corso del referendum del 1998 sull'istituzione delle Regioni amministrative si è registrata una crescita di gruppi di pressione organizzati dai cittadini a sostegno delle ragioni del regionalismo. La loro influenza sulle decisioni dell'elettorato in quella occasione è apparsa tuttavia piuttosto marginale, essendo state decisive per l'esito negativo della consultazione referendaria le ambiguità e le incertezze manifestate dai partiti politici che pure avevano promosso quel referendum [28].

---

[26] Costa Lobo, M.(2001), *passim*; sulle origini e sulla struttura dei partiti politici portoghesi, v. Farelo Lopes, F. - Freire, A., (2002), 43 ss.
[27] Costa Lobo, M.- Magalhães, P.(2001), 14.
[28] Sul tema, v. *amplius* par.2.2.

1.2.1. L'organizzazione regionale di partiti e movimenti politici

Tutti i partiti maggiori sono strutturati in sezioni regionali e locali. Per quanto riguarda la struttura in relazione all'area geografica di influenza del singolo partito, è noto che il partito comunista, tra quelli maggiormente organizzati e strutturati a livello locale già prima della Rivoluzione del 1974, ha sempre avuto nella Regione dell'Alentejo un bacino elettorale molto solido, in virtù della struttura sociale rurale e fortemente anticlericale. Il Partito socialista, invece, aveva prima del passaggio alla democrazia una struttura organizzativa piuttosto ridotta. Dopo il colpo di stato del 1974 l'elettorato di centro, conservatore e condizionato dalla forte influenza della Chiesa cattolica, si ritrovò nei programmi del Partito popolare (PPD) e del Partito socialdemocratico(PSD)[29].

1.2.2. L'esistenza di partiti "regionali"

Dai risultati delle elezioni per gli organi di governo degli enti locali e da quelle relative alle assemblee regionali delle Regioni autonome emerge l'esistenza di piccoli partiti legati alle istanze dell'autonomismo insulare (Partito Democratico dell'Atlantico-PDA, Alleanza democratica delle Azzorre AD-A, Unione democratica Popolare UDP, formazione di estrema sinistra). Tali formazioni politiche hanno in ottenuto scarsi consensi elettorali [30].

1.3. Il valore della cooperazione e del partenariato sociale

Nel nuovo clima democratico instaurato dopo il 1974, in molte istituzioni pubbliche, quali scuole, università ed ospedali, si sono affermati meccanismi di concertazione

[29] Maxwell, K. (1995), 71.

[30] I dati sulle elezioni regionali sono riportati nel par. 2.1, tabelle.2.2. e 2.3.

volti a promuovere la partecipazione dei cittadini e degli utenti. Nonostante questo clima di generale apertura non si è arrivati ad un livello effettivo di partecipazione civile e politica. La partecipazione delle autonomie locali e delle associazioni di diritto privato nei Consigli di amministrazione di varie istituzioni pubbliche (es. grandi ospedali) è praticamente inesistente, le associazioni dei consumatori e degli utenti sono una realtà assai fragile specie se comparata con la varietà e l'ampiezza dei servizi pubblici esistenti [31].

Per quanto riguarda lo strumento della cooperazione economica e sociale, in cui i rappresentanti dello Stato ovvero delle comunità locali autonome ed i rappresentanti delle imprese si organizzano per lo scambio di informazioni e per confrontare le proprie previsioni e giungere a decisioni concertate, nell'esperienza portoghese le vicissitudini politiche non hanno certo favorito il radicamento della cultura della concertazione. Tale prassi ha cominciato ad affermarsi concretamente nella seconda decade degli anni novanta, in concomitanza con la vittoria elettorale del partito socialista (1995). In linea generale, nel caso portoghese la debolezza delle imprese nel periodo della nascita della democrazia ha avuto un'influenza determinante su tutti i comportamenti successivi e soprattutto sui tentativi di realizzare la concertazione sociale che è stata in realtà una risposta tardiva e quindi inefficace rispetto alla risoluzione dei problemi che erano alla base della instabilità del tessuto imprenditoriale[32]. L'importanza della cooperazione economica e sociale è comunque testimoniata dalla stessa Costituzione che dopo la revisione del 1989 ha annoverato tra i diritti delle associazioni sindacali quello di essere rappresentate all'interno degli organismi di concertazione sociale (art.59, lett.d) ed ha previsto l'istituzione di un Consiglio economico e sociale. Tale organo è disciplinato dall'art.92 CRP che ne definisce la composizione e le funzioni. Sono membri del Consiglio i rappresentanti del Governo, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, i

[31] Cfr. Barreto, A.(2002).
[32] Paz Ferreira, E. (2001), 340 ss.

rappresentanti delle famiglie, delle autonomie regionali e locali; il Consiglio partecipa all'adozione delle decisioni fondamentali ed ai piani per lo sviluppo economico e sociale[33].

[33] Il Consiglio Economico e Sociale è Stato istituito con la legge n.108/91 del 17 agosto, poi modificata dal decreto-legge n.90/92 del 21 maggio (www.ces.pt). Sul ruolo di questo organo e della concertazione sociale nello sviluppo economico portoghese v. *infra* par. 3.4.

II. LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE.

2.1. La partecipazione degli elettori nelle consultazioni nazionali ed in quelle regionali/locali

La Costituzione portoghese del 1976 contiene una esplicita opzione in favore del sistema elettorale proporzionale: tale sistema costituisce infatti un elemento essenziale per l'affermazione del principio democratico e come tale non può essere oggetto di revisione costituzionale (art.288, lett. h CRP).

Per le elezioni del parlamento nazionale (*Assembleia da República*) la Costituzione individua altresì la formula elettorale: la traduzione dei voti ottenuti dai candidati in seggi secondo il sistema della rappresentanza proporzionale avviene utilizzando il metodo della media più alta ovverosia del cd. metodo d'Hondt (art. 149, c. 1). Per le altre elezioni di organi rappresentativi collegiali la Costituzione impone il principio del sistema proporzionale e la legge individua la particolare formula elettorale di proporzionalità. I titolari degli organi elettivi sovrani nonchè degli organi rappresentativi delle comunità regionali e locali devono essere dunque eletti con il sistema proporzionale (art. 113, c. 5): questo principio generale viene esplicitamente confermato per l'elezione dell'Assemblea legislativa regionale (art. 231, c. 2) e per le assemblee degli enti locali (Comuni e Circondari) (art. 239, c. 2). Si può dunque affermare che, ad eccezione dell'elezione del Presidente della Repubblica, il principio della rappresentanza proporzionale ha valore costitutivo nell'ordinamento portoghese: questo significa che devono ritenersi incostituzionali leggi che creino sistemi misti ovvero ridefiniscano le circoscrizioni elettorali in modo tale da sovvertire la regola della proporzionalità. Con la revisione costituzionale del 1997 si è voluto in realtà rendere più flessibile l'applicazione del principio della rappresentanza proporzionale,

attraverso l'introduzione dello scrutinio uninominale e dello scrutinio di lista al fine di ottenere una maggiore personalizzazione del voto [34]. A seguito di tale revisione, l'art. 149 CRP prevede dunque la diversificazione delle circoscrizioni: esistono infatti circoscrizioni plurinominali, circoscrizioni uninominali accanto alla circoscrizione nazionale che tende a coincidere con il territorio dell'intero paese [35]. La legge elettorale per l'Assemblea della Repubblica ha provveduto ad articolare questa pluralità di circoscrizioni elettorali. Il calcolo dei voti ottenuti al fine del riparto dei seggi del Parlamento nazionale si effettua in ciascuna delle ventidue circoscrizioni plurinominali: diciotto di queste circoscrizioni coincidono con i distretti amministrativi, due con i territori delle Regioni autonome insulari (Azzorre e Madera) mentre le ultime due sono quelle riservate agli emigranti.

Anche dopo la revisione del 1997 la struttura del sistema elettorale continua in verità a rafforzare il radicamento territoriale dei partiti e la loro centralità nella selezione dei candidati. Sul territorio nazionale i partiti sono organizzati generalmente in articolazioni regionali che coincidono in larga misura con le circoscrizioni plurinominali: ciò significa che le liste dei candidati alla carica di deputato sono concordate con le direzioni regionali e sono soggette ad una maggiore o minore influenza degli organi centrali del partito. Lo scrutinio di lista incide inoltre sul rapporto dei candidati con il partito e gli elettori: essendo le liste bloccate e non essendo dunque possibile esprimere un voto di preferenza, l'elettore portoghese vota il partito e non il candidato, la cui elezione dipende quindi dalla posizione nella lista che il suo partito gli ha riservato. Il Portogallo è suddiviso in circoscrizioni elettorali

[34] Gomes Canotilho, J.J.(2002), 313.

di grandi dimensioni: rispetto al totale delle ventidue circoscrizioni elettorali, nelle circoscrizioni di Lisbona e Oporto, dove si eleggono rispettivamente 48 e 38 deputati, e nelle cinque circoscrizioni di medie/grandi dimensioni (con 11 o più seggi) è stato in realtà eletto il 59,1% dei deputati del parlamento nazionale. Questi dati che si riferiscono alle ultime elezioni del 2002, non sono in verità molto distanti da quelli registrati nelle consultazioni del 1987: questo significa che l'unica modifica costituzionale del sistema elettorale del parlamento nazionale, operata dalle revisioni del 1989 e del 1997, con la quale il numero massimo dei deputati è stato ridotto a 230 non ha avuto un particolare impatto sulla dimensione media delle circoscrizioni elettorali. Al loro interno, infatti, la media dei seggi da assegnare è passata da 11,4 a 10,5 seggi. Per altro verso, la distribuzione del numero dei seggi per ciascun distretto elettorale è effettuata in proporzione al numero degli elettori iscritti: sotto tale profilo le elezioni per il parlamento nazionale non presentano il problema della rappresentanza diseguale e quindi il voto tende ad avere il medesimo valore in ogni circoscrizione elettorale[36]. Nelle ultime elezioni politiche si è avuta una consistente polarizzazione dei voti attorno alla destra dei socialdemocratici ed alla sinistra socialista: il centro (CDS-PP) ha ottenuto un'affermazione leggermente superiore (8.72%) alla percentuale ottenuta dall'alleanza rosso-verde (PCP-PEV-CDU) (6.94%). Nella sinistra estrema, il Blocco della sinistra (BE) ha ottenuto il 2.74%, mentre non hanno ottenuto alcun seggio altre formazioni minori quali la coalizione dei lavoratori portoghesi (PCTP/MRP), il Partido nacional renovador (PNR), il Movimento O partido da Terra (MPT) e la alleanza tra il Blocco della sinistra (BE) e la UDP (União Democrática popular), formazione di estrema sinistra.

[35]L'art. 149 CRP prevede che i deputati dell'Assemblea della Repubblica sono eletti nelle circoscrizioni elettorali geograficamente determinate dalla legge, la quale può stabilire l'esistenza di circoscrizioni plurinominali ed uninominali, così come la rispettiva natura e complementarietà, in modo da assegnare il sistema di rappresentanza proporzionale e il metodo d'Hondt della media più alta nella conversione dei voti in seggi. Il numero dei deputati per ciascuna circoscrizione del territorio nazionale, eccettuata la circoscrizione nazionale, quando esista, è proporzionale al numero dei cittadini elettori in esse iscritti.

Assemblea della Repubblica - 17/03/2002 (http://eleicoes.cne.pt)

Iscritti	Votanti		Astenuti		Schede bianche		Schede nulle	
	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent
8902713	5473655	61.48%	3429058	38.52%	55121	1.01%	52653	96%

Voti per partito – Risultati Nazionali

Part.	PPD/ PSD	PS	CDS-PP	PCP-PEV-CDU	B.E	PCTP/ MRPP	MPT	PPM	PH	PNR	POUS
Tot.	2200765	2068584	477350	379870	149966	36193	15540	12398	11472	4712	4316
Perc.	40,21	37,79	8,72	6,94	2,74	0,66	0,28	0,23	0,21	0,9	0,8
seggi	105	96	14	12	3	0	0	0	0	0	0

Le assemblee legislative delle Regioni autonome (Azzorre e Madera) sono elette a suffragio universale, diretto e segreto, in armonia con il principio proporzionale (art. 231 CRP). A differenza di quanto previsto per l'elezione del Parlamento nazionale (art.149, n.2, CRP), la Costituzione non precisa tuttavia quale tipo di formula elettorale proporzionale deve essere adottata per la trasformazione dei voti in seggi. Nello statuto di ciascuna Regione autonoma sono contenute le regole relative alla determinazione del collegio elettorale e le altre regole che definiscono il sistema elettorale per l'Assemblea regionale. Per la Regione autonoma delle Azzorre, ciascuna isola dell'arcipelago corrisponde ad una circoscrizione elettorale (1 isola=1 circoscrizione) ed ogni circoscrizione elegge due deputati più uno per ogni 6000 elettori recensiti o per frazione superiore a 1000 (art.13 st.Azzorre)[37]. Questo sistema presenta, in realtà, taluni limiti: la diversa densità della popolazione residente nelle diverse isole dell'arcipelago non viene infatti considerata e quindi vi sono

[36] Cfr. i dati riportati in Freire, A. – Baum, M. (2003), 117.

[37] Tale regola si trova riprodotta nella legge elettorale per l'Assemblea regionale delle Azzore, approvata con decreto-legge n.267/80 del 8.8.1980, modificata, da ultimo, con legge organica n.2/2001 del 25.8.2001 (www.alra.pt)

circoscrizioni-isole con poco più di 300 elettori (es. Isola di Corvo) che eleggono lo stesso numero di deputati (2) assegnati ad altre circoscrizioni-isole che hanno invece 4000 elettori circa (es. Isole di Flores e Sao Jorge) o magari 5000 elettori (come accade per Santa Maria e Graciosa)[38]. Lo statuto regionale provvede inoltre a definire le regole sulla durata della legislatura, sulla presentazione delle candidature e sui criteri per l'assegnazione dei seggi. I deputati regionali restano in carica per quattro anni e sono eletti sulla base di liste concorrenti presentate dai partiti politici, singolarmente ovvero in collegamento, che si confrontano all'interno di ciascuna circoscrizione elettorale. Nelle liste i candidati sono presentati in un numero eguale a quello dei seggi assegnati alla rispettiva circoscrizione elettorale, oltre ad un massimo di cinque candidati supplenti. In ciascuna circoscrizione la traduzione dei voti in seggi avviene secondo il sistema elettorale proporzionale e della formula della media più alta d'Hondt. I seggi conseguiti da ciascuna lista sono assegnati ai singoli candidati in relazione all'ordine di precedenza indicato nella dichiarazione di candidatura (art. 18 St.Azzorre).

Nelle ultime consultazioni elettorali per l'Assemblea legislativa regionale delle Azzorre il partito socialista ha sfiorato il 50% dei consensi; il secondo partito è il partito socialdemocratico (32.48%), mentre i popolari e la coalizione rosso-verde (Partito comunista e Verdi) hanno avuto rispettivamente il 9.56% ed il 4.83% dei voti; la sinistra estrema (BE) ha raggiunto l'1.38% mentre la formazione politica legata alle ragioni dell'autonomismo insulare (PPM/PDA) si è fermata allo 0.80 %.

Per la Regione autonoma di Madera i risultati sono parzialmente diversi: il primo partito alle elezioni per l'Assemblea legislativa regionale è stato il Partito Socialdemocratico che ha largamente superato la soglia del 50% (55.91%) mentre il Partito socialista ha ottenuto il 21% dei voti; la sinistra estrema (UDP) ha ottenuto un

[38] Su questi limiti del sistema proporzionale adottato per l'Assemblea legislativa delle Azzorre e sulle proposte di modifica dello stesso, v. Araújo, A.- Freire, A. (2002).

risultato (4.79%) leggermente superiore a quello della coalizione rosso verde (PCP-PEV) (4.64%).

AZZORRE

Assemblea Legislativa Regionale - 15/10/2000 (http://eleicoes.cne.pt)

Risultati - Regione Autonoma delle Isole Azzorre

Iscritti	Votanti		Astenuti		Schede bianche		Schede nulle	
	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent
188543	100484	53.30%	88059	47.04%	895	0.89%	862	0.86%

Voti per partito - Risultati –Regione Autonoma delle Isole Azzorre

Part.	PS	PPD/PSD	CDS-PP	PCP-PEV-CDU	B.E	PPM/PDA
Tot.	49438	32642	9605	4856	1387	799
Perc.	49.20%	32.48%	9.56%	4.83%	1.38%	0.80%
seggi	30	18	2	2	0	0

MADERA

Assemblea Legislativa Regionale - 15/10/2000 (http://eleicoes.cne.pt)

Risulatati – Regione autonome di Madera

Iscritti	Votanti		Astenuti		Schede bianche		Schede nulle	
	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent
208160	129734	61.91%	79807	38.09%	1136	0.88%	1640	1.26%

Voti per partito – Risultati - Regione Autonoma di Madera

Part.	PPD/PSD	PS	CDS-PP	UDP	PCP-PEV	PSN
Tot.	72588	27290	12612	6210	6015	2243
Perc.	55.91%	21.04%	9.72%	4.79%	4.64%	1.80%
Seggi	41	13	3	2	2	0

Le regole sulle elezioni nelle autonomie locali (Comuni e Circondari) sono contenute nella legge elettorale per gli organi delle autonomie locali del 2001 (legge organica n. 1 del 14.8.2001). Godono del diritto di elettorato attivo i cittadini che abbiano conseguito il 18° anno di età: tale diritto non spetta solo ai cittadini portoghesi, ma anche ai cittadini degli stati membri dell'unione europea purchè lo Stato di appartenenza riservi lo stesso trattamento ai cittadini portoghesi ivi residenti nonchè agli altri cittadini stranieri che siano residenti in Portogallo da almeno tre anni e provengano da paesi che a condizioni di reciprocità attribuiscono capacità elettorale attiva ai portoghesi ivi residenti[39]. Il territorio di ciascun ente autonomo integra una unica circoscrizione elettorale: la trasformazione dei voti in seggi avviene secondo il sistema elettorale proporzionale e la formula della media più alta d'Hondt I membri degli organi deliberativi delle autonomie locali e degli organi dell'esecutivo comunale sono eletti con suffragio diretto, segreto e sulla base di liste concorrenti plurinominali presentate per ciascun organo da eleggere: ogni elettore ha a disposizione un solo voto di lista.

Nelle ultime elezioni per l'organo esecutivo comunale (*Câmara municipal*) quasi il 60% dei voti è stato distribuito tra i socialisti ed i socialdemocratici: il primo partito è stato il Partito socialista che ha ottenuto il 34% dei voti, seguito dal Partito

[39]Cfr. art. 2, Legge organica n.1/2001, del 14 agosto 2001 (Legge elettorale per gli organi delle autonomie locali): l'art.5 detta condizioni analoghe per l'elettorato passivo per il quale non sono però posti limiti di età (www.cne.pt)

Socialdemocratico, con il 28.22 % dei voti, e dalla coalizione dei comunisti con i verdi (PCP e PEV) con il 10. 61 % dei voti. La destra conservatrice dei cristiano-democratici e dei popolari ha ottenuto il 3.72% dei voti; analoghe percentuali sono state conseguite dai medesimi partiti nelle elezioni per l'Assemblea comunale [40].

Nelle ultime consultazioni relative all'organo deliberativo dei Circondari (*Assembleia de freguesia*) il 60 per cento dei consensi è stato distribuito tra il Partito socialista (33.85%) ed il Partito socialdemocratico (26.54%); la coalizione rosso-verde segue immediatamente (11.19%) i due maggiori partiti.

La valutazione dell'astensionismo. Per esercitare il diritto di voto i cittadini portoghesi aventi diritto devono essere stati previamente iscritti nei registri elettorali (*Censo Eleitoral*). In ciascuna elezione il numero ufficiale degli individui che si astengono si calcola individuando la differenza tra il numero degli iscritti al censimento ed il numero dei cittadini che hanno esercitato il diritto di voto. Questo modo di calcolare le astensioni può portare ad una sopravvalutazione del numero degli astenuti giacché vi possono essere cittadini che godono dell'elettorato attivo e che, per diverse ragioni, non sono stati iscritti preventivamente nel registro elettorale. Inoltre, può accadere che il numero degli iscritti risulti falsato dal fatto che si possono verificare errori di doppia iscrizione, magari per effetto di un cambio di residenza: anche questo tipo di errori porta a sovrastimare il numero effettivo degli astenuti. Al di là di questi problemi "tecnici" che incidono sul calcolo delle astensioni, è indubbio che il tasso di astensionismo in Portogallo è andato crescendo a partire dagli anni ottanta e che tale tendenza si è notevolmente consolidata in tutta la decade degli anni novanta del secolo scorso. E' stato rilevato che il Portogallo dal 1970 al 1990 ha visto incrementare la percentuale di astenuti con un tasso di variazione pari al 91%: tale dato è sorprendente perchè non si registra una crescita altrettanto elevata

[40] I dati sulle elezioni del 2001 sono consultabili in www.cne.pt

dell'astensionismo in paesi la cui transizione alla democrazia è avvenuta contemporaneamente a quella portoghese (Spagna e Grecia).Gli elettori tendono a votare di più nelle elezioni legislative nazionali e in quelle presidenziali, mentre il tasso di astensioni aumenta via via che si passa alle consultazioni regionali, a quelle locali ed infine alle elezioni per il Parlamento europeo. Per quanto riguarda poi l'influenza dei fattori sociali, è stato appurato che nelle elezioni legislative del 1999 ed in quelle presidenziali del 2001, da un punto di vista socio-demografico, ciò che differenzia la partecipazione al voto è il fattore dell'età: quanto più anziani sono gli elettori tanto meno essi si astengono [41].

Nelle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale (2002) il tasso di astensioni è stato pari al 38,52%; nelle elezioni per l'Assemblea legislativa regionale delle Azzorre (2000) le astensioni sono state pari al 47,04% mentre leggermente inferiore è stata la percentuale registrata nelle elezioni per l'Assemblea legislativa di Madera (38,09%). Analoghe percentuali di astensioni hanno caratterizzato il voto per le elezioni degli organi di governo delle autonomie locali (2001). L'astensione al voto nelle elezioni per il rinnovo della giunta comunale (*Câmara municipal*) è stato pari al 39,88%; analogo è stato il tasso di astensioni registrato nelle elezioni per l'Assemblea comunale (39,87%) e nelle elezioni per l'Assemblea dei Circondari (39,97) [42].

2.2. Forme e strumenti di democrazia diretta

La Costituzione portoghese del 1976 non conteneva alcuna disposizione in materia di referendum popolare sia a livello nazionale, sia a livello locale. In realtà negli anni settanta la partecipazione popolare si tradusse in una massiccia affluenza nelle consultazioni elettorali per il Parlamento nazionale (tra il 1976 ed il 1983 la partecipazione alle elezioni politiche non fu mai inferiore al (93%) nonchè attraverso

[41] Così Freire, A.(2003), 119 ss.

la sperimentazione della autogestione da parte dei lavoratori e la partecipazione a manifestazioni politiche di ogni genere. Con l'ingresso nella Comunità Europea nel 1986 si sono consolidate in Portogallo le istituzioni dell'economia di mercato e della democrazia rappresentativa[43]. La revisione costituzionale del 1982 ha introdotto il referendum locale: l'art. 240 CRP consente alle autonomie locali (Comuni e Circondari) di sottoporre al voto referendario questioni rientranti nelle rispettive competenze, rinviando ad una legge ordinaria la disciplina delle forme e delle modalità della richiesta.

Con la revisione del 1989 fu introdotto il referendum politico nazionale, i cui confini sono stati ulteriormente definiti dalla revisione del 1997: ai sensi dell'art. 115 CRP il procedimento per il referendum politico e legislativo può essere attivato su proposta dell'Assemblea della Repubblica e del Governo nelle materie di rispettiva competenza e nei limiti posti dalla Costituzione e dalla legge di attuazione del referendum [44]. L'art. 115 CRP prescrive inoltre che la richiesta di referendum non può avere ad oggetto le revisioni della Costituzione, le questioni e gli atti di contenuto tributario, finanziario e di bilancio, le materie di competenza dell'Assemblea della Repubblica di cui all'art.161 CRP, le materie riservate in via esclusiva alla potestà legislativa dell'Assemblea, ad eccezione dei principi fondamentali del sistema di insegnamento. Può essere richiesto referendum anche su materie di rilevante interesse nazionale che siano oggetto di convenzione internazionale, con l'unica eccezione di

---

[42]I dati sono riportati nel sito http://elcicoes.cnc.pt

[43]Freire, A.- Baum, M.(2003), 136.

[44]Cfr. Legge organica sul referendum nazionale 15-A/98, del 3 aprile 1998. Tale legge disciplina la fase dell'iniziativa, nella forma della proposta presentata dall'Assemblea ovvero della proposta approvata dal Governo o ancora dell'iniziativa popolare consentita a 75.000 elettori regolarmente censiti nel territorio nazionale, il giudizio sulla costituzionalità e sulla legittimità dei quesiti referendari, giudizio riservato al Tribunale costituzionale che deve pronunciarsi entro 25 giorni (termine che può essere abbreviato dal Presidente della Repubblica per motivi d'urgenza) nonchè la fase della decisione riservata al Presidente della Repubblica che può anche rigettare le richieste di referendum.

quelle relative alla pace ed alla ratificazione delle frontiere (art.115, c.5 CRP). La decisione finale sulle proposte di referendum spetta al Presidente della Repubblica che può anche rifiutarsi di dare corso alle iniziative referendarie e deve comunque pronunciarsi entro 20 giorni dal giudizio del Tribunale costituzionale sulla costituzionalità e sulla legittimità dei quesiti. Il referendum ha efficacia vincolante quando il numero dei votanti è superiore alla metà degli elettori censiti: in questo caso l'esito del referendum obbliga gli organi politici competenti a dare esecuzione alla proposta e ad adottare gli atti politici ovvero gli atti politico-normativi contenuti nella proposta referendaria [45].

Con la revisione del 1997 è stato introdotto il referendum regionale che può essere indetto su questioni specifiche di competenza delle Regioni autonome insulari (Azzorre e Madera) (art. 232, co. 2 CRP) nonchè il referendum che si inserisce nel procedimento legislativo sull'istituzione in concreto delle Regioni amministrative (art. 256 CRP).

I referendum nazionali sull'istituzione delle Regioni amministrative e sulla liberalizzazione dell'aborto. Le prime consultazioni referendarie nazionali si sono svolte nel 1998: due quesiti riguardavano l'istituzione delle Regioni amministrative ed un terzo riguardava la liberalizzazione dell'aborto. La richiesta in materia di aborto proponeva la totale liberalizzazione di tale pratica. Il primo quesito sulla regionalizzazione riguardava la creazione di nuove Regioni; con il secondo quesito si chiedeva agli elettori di esprimersi a favore o contro l'articolazione territoriale delle Regioni così come definita dalla legge del 1998 [46].

---

[45] Gomes Canotilho, J.J. (2002), 299.

[46] Le Regioni amministrative furono disciplinate dalla legge n.56 del 1991: l'attuazione concreta di questo disegno normativo si ebbe in realtà solo nel 1998 quando il Governo a guida socialista sostenne l'approvazione della legge n. 19 del 1998 con la quale furono individuate 8 Regioni: Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Interior; Beira Litoral; Estremadura e Ribatejo; Alentejo; Algarve; Lisboa e Setúbal.

La decisione di sottoporre tali questioni al voto referendario fu il frutto di un accordo politico tra il partito di centro-destra (PSD) ed il Governo guidato dal leader del partito socialista (PS) António Guterres: i partiti della destra conservatrice (CDS e PP) appoggiavano tali referendum solo apparentemente e per ragioni tattiche, mentre decisamente contrari erano i partiti della sinistra conservatrice riuniti nella Coalizione democratica Unitaria (CDU) guidata dal Partito comunista portoghese (PCP). I due referendum hanno stimolato una partecipazione democratica assai massiccia: numerosi gruppi di pressione, movimenti civici, comitati di cittadini hanno infatti partecipato in forma "organizzata" alla campagna referendaria.

Entrambe le consultazioni referendarie hanno registrato un forte tasso di astensionismo: la percentuale delle astensioni nel referendum sull'aborto (68.1 %) fu addirittura il doppio di quella registrata nelle elezioni politiche del 1995 (33%); nei referendum sull'istituzione delle Regioni amministrative l'astensionismo (52%) superava di venti punti percentuale quello registrato nelle precedenti elezioni politiche.

Tabella risultati referendum 1998 (http://eleicoes.cne.pt):

Referendum Aborto (28/06/1998)

"Concorda con la depenalizzazione dell'interruzione volontaria di gravidanza, se realizzata, per scelta della donna, nelle prime dieci settimane, per motivi di salute legalmente accertati?

Iscritti	Votanti		Astenuti		Schede bianche		Schede nulle	
	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent
8496089	2709503	31.89%	5786586	68.11%	29057	1.07%	15562	0.57%

Risultati

	SI	NO
Totale	1308130	1356754
Percent.	48.279999%	50.07%

Referendum Regionalismo

Quesito n.1: Concorda con l'istituzione in concreto delle Regioni amministrative?

Referendum - 08/11/1998

Iscritti	Votanti		Astenuti		Schede bianche		Schede nulle	
	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent
8640026	4157447	48.12%	4482579	51.88%	0	0.00%	76395	1.84%

Risultati

	SI	NO
Totale	1453749	2530802
Percent.	34.970001%	60.869999%

Quesito n.2:Concorda con l'istituzione in concreto di una Regione amministrativa nella sua circoscrizione elettorale?

Referendum - 08/11/1998

Iscritti	Votanti		Astenuti		Schede bianche		Schede nulle	
	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent	Totale	Percent
8640026	4157447	48.12%	4482579	51.88%	0	0.00%	76395	1.84%

Risultati

	SI	NO
Totale	0	0
Percent.	0.00%	0.00%

Per il referendum sulla liberalizzazione dell'aborto l'elevato tasso di astensioni e la vittoria dei "no" furono condizionati dal ruolo "forte" della Chiesa cattolica: numerosi prelati e vescovi utilizzarono il loro pulpito nonchè i mezzi di comunicazione per spiegare e sostenere le ragioni del "no" alla liberalizzazione dell'aborto[47]. I gruppi civici organizzati che parteciparono alla campagna referendaria sull'aborto furono sette: tre erano a favore della liberalizzazione dell'aborto e quattro erano ad essa contrari. Le posizioni dei gruppi civici schierati a favore della liberalizzazione erano condivise da esponenti dei partiti di sinistra, anche se nessuno di questi gruppi era dominato da un partito politico. I gruppi a sostegno del "no" esprimevano istanze e posizioni politiche diverse. Il movimento "*Solidarity and Life*", favorevole al mantenimento della legislazione vigente in materia di aborto (consentito solo nelle ipotesi di stupro, gravi malformazioni fetali e rischio di gravi danni per la salute fisica o psichica della madre), aveva il sostegno del Primo Ministro Cavaco Silva e dei conservatori del Partito Socialdemocratico e del Partito popolare; gli altri tre gruppi del "no" erano rappresentati dal comitato "*Toghether for life*", che includeva il Ministro delle finanze socialista Sousa Franco, dal gruppo "*Life North*" che riuniva personalità del Portogallo settentrionale, e dal gruppo "*Abortion on demand? No*", che era sorto a Coimbra ed aveva una composizione politica trasversale.

Per il referendum sulle Regioni amministrative, l'astensionismo è stato ricondotto alla debolezza dei gruppi di pressione e dei comitati dei cittadini nonchè alle incertezze e

[47] Freire, A. – Baum, M. (2003), 140, ricordano altresì che all'interno della Chiesa cattolica non mancarono voci autorevoli, quale quella del Patriarca di Lisbona, D. José Policarpo, che esprimevano posizioni decisamente più moderate.

alle divisioni dei partiti che appoggiavano le richieste referendarie. In realtà, dei 25 gruppi di pressione nati in occasione di questi referendum solo cinque o sei erano sorti al di fuori del controllo e della organizzazione dei maggiori partiti politici. Il controllo esercitato dai partiti politici su questi gruppi di pressione fu dunque assai consistente: l'astensionismo rifletteva in definitiva le incertezze e le divisioni interne agli stessi partiti che avevano promosso i referendum sulla regionalizzazione del territorio continentale. Di particolare rilievo furono le divisioni interne al Partito socialista in cui il vecchio leader storico del partito, Mario Soares, si schierava pubblicamente contro la regionalizzazione del paese ed il leader-Primo Ministro in carica, António Guterres, che sosteneva le ragioni del regionalismo[48].

Lo schieramento avverso al regionalismo amministrativo era guidato dal partito socialdemocratico di opposizione alleato ai democristiani del Partito Popolare e da due movimenti civici indipendenti: la "Nazione Unita" (di centro-destra), la cui campagna era incentrata su argomenti nazionalistici, e il "Portogallo Unico", sostenuto tacitamente dall'ex presidente socialista Soares.

Dai sondaggi di opinione è emerso che l'avversione al regionalismo è stata indotta da una serie di fattori:

1) il timore di una rottura dell'unità nazionale e del prevalere di logiche separatiste;

2) la preoccupazione che il regionalismo potesse accrescere la ricchezza delle zone del Nord e del litorale e aggravare l'isolamento delle zone rurali dell'interno;

3) il timore che il regionalismo moltiplicasse, come è avvenuto nelle Regioni autonome insulari, il numero dei funzionari pubblici e quindi contribuisse ad

[48] Cfr. Freire, A.- Baum, M. (2003), 144.

accrescere il debito pubblico, ponendo le premesse per un aggravamento della pressione fiscale a carico dei contribuenti;

4) la volontà di contrastare il processo di attuazione delle Regioni più povere nell'orbita di influenza delle Regioni spagnole di frontiera e il rifiuto del disegno di un'"Europa federale delle Regioni" con collettività sovranazionali e miste capaci di limitare la sovranità dello Stato-nazione [49].

A differenza di quanto è accaduto per il referendum sull'aborto, in cui i partiti ed i gruppi di pressione si sono dovuti confrontare con un concorrente assai agguerrito, quale è la Chiesa cattolica portoghese, nel referendum sul regionalismo il ruolo dei partiti politici e la loro capacità di assorbimento dell'organizzazione dei gruppi di pressione e dei movimenti civici sono stati determinanti. Il voto referendario sul regionalismo non ha però rispecchiato la divisione territoriale delle sfere di influenza dei partiti politici: rispetto ai risultati delle elezioni politiche del 1995: se in queste elezioni le aree territoriali del Nord in cui maggiore è la concentrazione di piccole e medie imprese tendevano a votare per i partiti di destra, nel referendum del 1998 quelle stesse aree hanno espresso un consistente appoggio al regionalismo, nonostante che il referendum fosse stato proposto dal partito socialista. Questo risultato si spiega alla luce del fatto che nelle Regioni del Nord sta emergendo una lobby trasversale sempre più forte e schierata a difesa del regionalismo. Nella Regione dell'Algarve tutti gli esponenti locali del centro-destra hanno sostenuto la causa del "si" al regionalismo amministrativo. Nonostante tale sostegno la campagna referendaria svolta in queste Regioni dalla lobby regionalista non è stata abbastanza forte da spostare verso il "si" il voto della maggioranza. Nelle Regioni del centro, inclusa Santarem, l'accesa controversia sulla delimitazione territoriale della mappa delle Regioni si è tradotta in un voto contrario su larga scala al regionalismo. L'ampio

[49] Cosi Blanco de Morais, C. (1999), 420.

sostegno al regionalismo nella Regione dell'Alentejo (dove il 51% ha votato "si") è legata alla forte concentrazione in questa area del Partito comunista che intendeva creare in questa area una regione da lui controllata ed al fatto che nessuno dei gruppi di pressione e dei movimenti civici organizzati in questa area sosteneva le ragioni del "no".

Il referendum nella dimensione regionale e locale. Ai sensi dell'art. 232 CRP ciascuna Assemblea regionale può presentare proposte di referendum regionale attraverso il quale i cittadini sono chiamati, previa decisione favorevole del Presidente della Repubblica, a pronunciarsi direttamente e con effetto vincolante su questioni di interesse specifico regionale. Le condizioni e la stessa procedura referendaria seguono le regole dettate nell'art.115 CRP per il referendum nazionale. Il referendum locale è disciplinato dall'art. 240 CRP che consente alle autonomie locali (Comuni e Circondari) di sottoporre a referendum questioni relative ai rispettivi ambiti di competenza nei termini e con le modalità che sono state definite dalla legge organica n. 4 del 24 agosto 2000. Tale legge individua le materie escluse da questo tipo di consultazione referendaria: l'art. 4 prevede infatti che non possa essere richiesto referendum locale su questioni rientranti nella potestà legislativa degli organi sovrani, le materie disciplinate con legge o regolamento statale che vincoli le autonomie locali, le decisioni contenute nel piano, le questioni e gli atti che si riferiscono al bilancio, ai tributi ed alle finanze, le questioni oggetto di decisioni irrevocabili che integrano atti costitutivi di diritti o di interessi legalmente protetti, ad eccezione della parte in cui siano sfavorevoli ai destinatari, nonchè le materie che sono state oggetto di sentenza passata in giudicato. Sono altresì escluse le materie che siano state oggetto di contratti-programma. L'iniziativa per la richiesta del referendum spetta ai deputati, alle assemblee comunali o circondariali, alla giunta comunale ed alla giunta del Circondario. E' consentita altresì l'iniziativa popolare che può essere esercitata da gruppi di cittadini censiti nella rispettiva area del Comune o del Circondario (art. 10). Una volta che l'Assemblea municipale o l'Assemblea del

Circondario abbiano deliberato in merito alla celebrazione del referendum i quesiti sono sottoposti al controllo di costituzionalità e di legittimità del Tribunale costituzionale che deve pronunciarsi entro 25 giorni (art. 27). Il risultato del referendum vincola gli organi dell'ente locale. Il carattere vincolante della consultazione referendaria locale dipende dalla partecipazione al voto di almeno la metà degli elettori censiti (art. 219 CRP).

La richiesta di referendum non preclude l'esercizio del diritto di presentare petizioni: l'art. 52 CRP garantisce a tutti i portoghesi il diritto di presentare, individualmente o collettivamente, a qualsiasi autorità, petizioni, osservazioni, proteste o querele per la difesa dei propri diritti, della Costituzione, delle leggi ovvero dell'interesse generale ed il diritto di essere informati in tempi ragionevoli sui risultati della relativa valutazione.

Tra le forme di partecipazione diretta alla vita politica vi è l'Assemblea plenaria degli elettori che nei Circondari più piccoli sostituisce l'Assemblea municipale.

2.3. L'identità ed il sentimento di appartenenza delle collettività rispetto agli enti regionali e locali

All'indomani della sconfitta delle lobbies regionaliste nel referendum del 1998 l'opinione pubblica si è interrogata sul significato da attribuire all'elevato tasso di astensioni e dalla vittoria del "no" alla regionalizzazione nel territorio continentale.

Le ragioni di fondo di quel risultato derivano probabilmente dalla struttura delle istituzioni locali: il Portogallo non ha una tradizione di *mesolevel institutions* nel territorio continentale e le istanze a favore di una riduzione dei poteri statali nonchè le istanze legate ad etnie locali sono così deboli che non si può ragionevolmente parlare di una reale conflittualità tra centro e periferia. Il sentimento di appartenenza

e la percezione del livello di governo regionale è limitata ai territori insulari e questa dimensione ridotta giustifica l'idea diffusa del regionalismo come livello di governo non necessario [50].

Ciò non esclude, tuttavia, che vi sia in Portogallo un largo consenso in favore del decentramento: non sono peraltro mancate, dopo l'insuccesso del referendum del 1998, proposte alternative alle Regioni amministrative. All'interno di queste proposte è emersa l'idea del rafforzamento degli enti locali (Comuni e Circondari) e delle loro forme associative. L'esperienza portoghese dimostra però che il livello di governo municipale, nonostante il suo radicamento nelle istituzioni e nella società, riceve dallo Stato un budget finanziario assai ridotto (uno dei più bassi in Europa) e questo rende assai difficile la realizzazione anche in forma associata di servizi, infrastrutture e vie di comunicazione necessarie per lo sviluppo economico locale. A questa multiforme realtà del municipalismo si aggiunge il fatto che vi è una diffusa e ormai radicata consapevolezza dei limiti della centralizzazione dell'organizzazione statale: nonostante vi siano stati interventi per il decentramento di funzioni di diversi ministeri resta ancora irrisolto il problema del coordinamento tra l'apparato ministeriale e le Commissioni di coordinamento e sviluppo regionale che continuano in larga misura a dipendere dall'apparato statale. In questo contesto è evidente che la realizzazione di un livello di governo regionale nel continente tornerà al centro dell'agenda politica nella misura in cui il Portogallo continuerà la sua marcia di integrazione con il resto dell'Europa [51].

---

[50] Così Baum, M.- Freire, A.(2003), in Bukowsky, J. et alt.(2003), 39.

[51] Baum, M – Freire, A, (2003), *cit.*, 43.

III. LO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE

3.1. Il quadro costituzionale (costituzione economica e costituzione finanziaria)

Nella Costituzione portoghese del 1976 erano presenti numerosi principi, regole e garanzie in materia di rapporti economici: le ragioni di questa scelta erano legate alla consapevolezza dell'importanza dell'economia per la realizzazione delle trasformazioni politiche e sociali immaginate dal movimento rivoluzionario del 25 aprile 1974, in antitesi con l'assetto corporativo imposto dalla Costituzione del 1933. Il Movimento delle Forze Armate riuscì ad imporre nella carta costituzionale del 1976 il principio della "transizione al socialismo mediante la creazione di condizioni per l'esercizio democratico del potere da parte delle classi lavoratrici": lo Stato democratico portoghese si impegnava quindi a socializzare i mezzi di produzione e la ricchezza nonchè a favorire il benessere delle classi lavoratrici [52]. Attorno a questi obiettivi ruotava la regola dell'appropriazione dei principali mezzi di produzione , la pianificazione dello sviluppo economico, la centralità del piano per il libero esercizio dell'iniziativa economica privata ed il principio della irreversibilità delle nazionalizzazioni effettuate dopo il 25 aprile 1974. In realtà, l'evoluzione legislativa e le scelte di politica economica successive all'introduzione della Costituzione del 1976 presero chiaramente le distanze da quei principi ispirati al modello marxista e si uniformarono piuttosto alle regole dell'economia di mercato [53]. In questo contesto si colloca la revisione del 1982 che elimina i principi di valore ideologico legati alla transizione al socialismo ed afferma il principio della coesistenza tra i diversi settori (pubblico, privato e cooperativo) di proprietà dei mezzi di produzione: la riforma

[52] Cfr. artt. 2 e 9 , lett.c) della Cost. Port. del 1976.
[53] Sousa Franco, A. - D'Oliveira Martins, G. (1993), 142 ss.

imponeva inoltre la regola dell'indennizzo per le requisizioni e le espropriazioni, ivi incluse le espropriazioni dei latifondisti e dei grandi proprietari [54]. L'operazione di de-ideologizzazione del testo costituzionale fu completata dalla successiva revisione del 1989 che eliminava il principio di irreversibilità delle nazionalizzazioni affermando la regola della "riprivatizzazione dei mezzi di produzione e di altri mezzi nazionalizzati dopo il 25 aprile 1974" (art. 296 CRP): con questa revisione il Portogallo si allineava definitivamente ai sistemi costituzionali europei in materia di rapporti economici[55]. Con la revisione del 1997 fu eliminato il principio costituzionale relativo ai settori vietati all'iniziativa economica privata: la definizione legislativa dei settori di base in cui è vietata l'attività delle imprese private e degli altri organismi aventi la medesima natura costituisce oggi non più la regola, ma solo una facoltà per il legislatore portoghese[56].

Sul fronte del sistema finanziario e fiscale, la Costituzione portoghese ha recepito il principio dell' apertura del sistema bancario centrale alle norme internazionali e comunitarie (art. 102), il principio di legalità costituzionale delle imposte e dei tributi (art. 103), il principio dell'onere contributivo proporzionato al reddito ed alle esigenze del nucleo familiare (art. 104).

3.2. Il processo di privatizzazione e la regolazione economica

La crescente esigenza di far penetrare le regole del diritto privato nel sistema delle imprese pubbliche ha contribuito alla elaborazione di un ampio progetto di privatizzazione dell'economia. Il movimento a favore delle privatizzazioni sviluppatosi in Portogallo incontrava le esigenze concrete di un paese in cui i vincoli

[54] Paz Ferreira, E.(1996), in Miranda, J.(1996), vol. I, 383 ss.

[55] Cosi Leitão Marques, M.M. (1991), 32.

[56] Art. 86, co. 3, Cost. prevede che la legge *può definire* i settori di base preclusi all'iniziativa economica privata.

costituzionali allo sviluppo dell'impresa privata descritti nel paragrafo precedente avevano contribuito a ritardare in misura considerevole questo processo. Una volta soppressi quei vincoli costituzionali e dovendo confrontarsi con l'imperativo di ridurre un debito pubblico assai elevato, il Portogallo ha avviato negli anni novanta un intenso programma di privatizzazioni. Il programma fu talmente vasto che il reddito prodotto dalle privatizzazioni nel periodo 1996-1999 è stato pari al doppio di quello prodotto negli anni 1989-1995 [57].

Nel 1990 era stata approvata la legge quadro sulle privatizzazioni che introduceva le regole per la ri-privatizzazione della titolarità o del diritto di sfruttamento dei mezzi di produzione e degli altri beni nazionalizzati dopo il 25 aprile 1974 [58]. In una prima fase le imprese pubbliche sono state trasformate in società di capitali. La privatizzazione poteva quindi essere realizzata attraverso l'alienazione delle azioni ovvero un aumento del capitale sociale o ancora mediante un processo di vendita diretta: la legge impone riserva di una porzione di azioni ai piccoli azionisti a condizioni più favorevoli e prevede la possibilità che lo Stato si riservi quote privilegiate (cd. golden share) che indipendentemente dal loro numero gli consentono di esercitare il diritto di veto nelle deliberazioni che attengono alle modifiche del patto sociale e nelle altre decisioni espressamente indicate nello statuto. A partire dal 1995 il processo di privatizzazione in Portogallo è stato fortemente accelerato in virtù dell'adozione per la prima volta di un programma elaborato dal Consiglio dei Ministri riguardante le imprese da privatizzare e quelle suscettibili di essere in futuro privatizzate. Alla luce dei risultati pubblicati dal Ministero delle finanze nel 1999, alla fine del primo semestre del 1995 erano state realizzate 130 operazioni di alienazione delle partecipazioni statali nel capitale sociale di oltre 100 imprese.

---

[57] Paz Ferreira, E. (2001), 356.

[58] Cfr. art.1, legge n.11/90 del 5 aprile 1990.

Dal bilancio delle privatizzazioni emergono i seguenti dati:

1) la riduzione consistente della presenza dello Stato nell'economia;

2) il contenimento del debito pubblico;

3) lo sviluppo impresso al mercato dei capitali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve ricordare che il contributo del settore imprenditoriale pubblico alla produzione del Prodotto Interno Lordo (Pil) che nel 1988 era pari al 19,7 per cento si ridusse alla quota dell'8 per cento nel 1997. Per quanto riguarda il secondo dato, si deve sottolineare come negli anni 1995-97 il peso del debito pubblico passò dal 66,5 per cento al 62 per cento; per quanto riguarda, infine, il mercato dei capitali, il processo di privatizzazione ha contribuito in modo determinante al suo dinamismo. Accanto ai suddetti effetti positivi sull'economia portoghese non si deve dimenticare il fatto che il processo di privatizzazione è stato in realtà indotto dall'esterno ovverosia imposto dalla necessità di convergere con i parametri imposti dall'integrazione europea ed è stato altresì condizionato dalla scelta politica di rompere con una tradizione storica fortemente orientata verso l'intervento pubblico nell'economia[59].

In parallelo con il processo di privatizzazione si è sviluppato il fenomeno della regolazione economica: una volta realizzato il passaggio delle unità produttive dal settore pubblico all'impresa privata si è attribuito alla regolazione il compito di perseguire nelle forme più adeguate l'interesse pubblico al corretto funzionamento del mercato concorrenziale. L'esperienza più significativa di regolazione è quella legata alla costituzione dell'Autorità di regolazione del settore elettrico (ERSA, Entitade Regulatora do Sector Eléctrico) che si inseriva nel programma di ristrutturazione del settore elettrico imposto dalle direttive comunitarie. Nel 1991 la società pubblica di produzione di energia elettrica (EDP) fu trasformata in società di capitali e nel 1997 fu avviato il processo per la sua privatizzazione. Dalla riorganizzazione del servizio

[59] Così Paz Ferreira, E. (2001), 384.

pubblico in questione emergeva un sistema pubblico di produzione e di fornitura di energia (SEP, *Sistema Eléctrico de Serviço Público*) accanto ad un sistema indipendente operante in regime di concorrenza (SEI, *Sistema Eléctrico Indeipendente*). Con il decreto-legge n. 182 del 1995 fu creata l'Autorità di regolazione (ERSE) alla quale sono state trasferite le funzioni di regolazione del sistema pubblico (SEP) e la gestione dei rapporti tra questo ed il settore privato (SEI). In realtà l'Autorità di regolazione è una persona giuridica di diritto pubblico dotata di autonomia amministrativa e finanziaria nonchè di un patrimonio proprio: non è però un'autorità indipendente, poiché è soggetta al controllo del Ministro dell'economia.

Nel campo delle comunicazioni il processo di regolazione ha portato alla creazione dell'Autorità per le comunicazioni (ICP, *Instituto das Comunicações de Portugal*) la quale è titolare di funzioni che vanno ben oltre la funzione regolatoria in senso stretto: tra le sue attribuzioni vi è l'assistenza al Governo nella gestione della politica delle telecomunicazioni, la fissazione delle tariffe e il controllo sul processo di liberalizzazione del settore.

Questa tendenza ad attribuire agli organismi di regolazione funzioni che vanno oltre la regolazione di settore è confermata dalla organizzazione dell'Istituto nazionale per il trasporto ferroviario (INTF, *Instituto Nacional do Trasporte Ferroviário*), istituito con Decreto-legge n. 229-B/98 del 29 settembre 1998, che si deve confrontare con le competenze riservate alla Rete Ferroviaria Nazionale. Altrettanto impura è la natura dell'Instituto nazionale per l'aviazione civile (INACA, *Instituto Nacional de Aviação Civil*) che somiglia ad un ente pubblico imprenditoriale senza effettive funzioni di regolazione. Anche nel campo della protezione ambientale la creazione nel 1997 di un'Autorità di regolazione per le acque ed i residui (INÁR, *Instituto Regulador de Águas e Resíduos*), che regolamenta, controlla e dirige l'attività di gestione dei servizi gestiti dai Comuni in regime di concessione e che assicura il mantenimento dell'equilibrio tra la qualità del servizio e l'efficienza economica della sua gestione,

sembra confermare la tendenza ad attribuire alle autorità operanti nel settore dei servizi pubblici funzioni che oltrepassano la sfera della regolazione[60].

3.3. Il budget finanziario di cui dispongono Regioni ed enti locali: il livello di partecipazione degli enti locali al gettito delle imposte nazionali

Il regime finanziario dei Comuni e dei Circondari è disciplinato dalla legge sulle finanze locali n. 42/98 del 6 agosto 1998, modificata dalla successive leggi nn.87-B/98, del 31 dicembre 1998, 3-B/2000, del 4 aprile 2000, e 15/2001, del 5 giugno 2001.

Il regime contabilistico delle autonomie locali, attualmente regolato dal decreto-legge n. 341/83, del 21 luglio 1983, è soggetto, a partire dal gennaio 2002, alle determinazioni contenute nel Piano ufficiale della contabilità per le autonomie locali (Pocal).

La Direzione generale delle autonomie locali (www.dgaa.pt) pubblica con regolarità le informazioni disaggregate sullo stato finanziario dei singoli Comuni portoghese.

La classificazione delle entrate e delle spese inserite dalle autonomie locali nella redazione del proprio rendiconto è disciplinata dal decreto-legge n. 341 del 1998 che ricomprende all'interno dei trasferimenti correnti:

- i redditi costituiti dai trasferimenti provenienti dal Bilancio statale (Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal, Fundo Base Municipal)

[60] Così Paz Ferreira,E. (2001), 409 ss.

- i redditi provenienti dai fondi comunitari (Fondo sociale europeo (FSE));
- i redditi provenienti da altri trasferimenti.

Per quanto riguarda il budget che deriva dal trasferimento di fondi provenienti dal Bilancio dello Stato, la legge sulle finanze locali (LFL) definisce il ruolo di ciascun singolo fondo: mentre il Fondo di base (*Fundo de Base Municipal*) costituisce la dotazione finanziaria minima per il funzionamento dell'ente, il Fondo generale (*Fundo General Municipal*) fornisce le condizioni finanziarie adeguate per lo svolgimento delle funzioni degli enti autonomi in relazione ai rispettivi livelli di attività e di investimento. Esiste inoltre il Fondo di coesione (*Fundo de Coesão Municipal*) che assolve alla funzione di colmare le asimmetrie a beneficio dei Comuni meno sviluppati: tale fondo è infatti distribuito in relazione sulla base degli indici che attengono alla carenza finanziaria nonchè alla disparità di opportunità le quali si traducono in situazioni di inferiorità dello sviluppo locale rispetto alla media nazionale. Al sostentamento dei Circondari si provvede con le risorse che confluiscono nel relativo Fondo di finanziamento dei Circondari che è ripartito nelle tre unità territoriali (Continente, Regione autonoma delle Azzorre e Regione autonoma di Madera [61].

Nel 2003 gli enti locali hanno avuto diritto ad una partecipazione nel gettito nazionale delle imposte statali pari al 33% della media aritmetica delle somme incassate dal pagamento di talune imposte (IRS, IRC e IVA). Per il 2003 è stata quindi calcolata una partecipazione pari a 2323,799024 milioni di euro distribuita tra i diversi fondi secondo queste percentuali [62]:

- il 4,5 % come Fondo di base
- il 20,5 % come Fondo generale

[61] Legge sulla finanza locale n. 42/98 del 6 agosto 1998, così come modificata dalla legge n. 94/2001 del 20 agosto 2001.

[62] I dati sono riportati alla pagina web www.dgaa.pt/Participa.htm

- il 5,5% come Fondo di coesione
- il 2,5% come Fondo per il finanziamento dei Circondari.

3.4. Gli strumenti per la collaborazione pubblico-privato. Il ruolo dell'intermediazione dei sindacati

L'economia concertata nasce dal compromesso che si raggiunge tra le parti sociali e tra queste ed il Governo relativamente all'adozione, sviluppo ed esecuzione di provvedimenti di natura economico-sociale in particolare nei settori della regolamentazione del rapporto di lavoro, delle politiche economiche, nelle politiche dei redditi e dei prezzi. Le vicende politiche portoghesi non hanno in realtà favorito la diffusione ed il consolidamento della concertazione economica e sociale che ha cominciato ad acquisire importanza nel dibattito teorico e nell'esperienza pratica solo negli anni ottanta del secolo scorso ed ha avuto un ruolo importante nella politica della seconda metà degli anni novanta, dopo la vittoria nelle elezioni politiche del partito socialista [63].

La debolezza e l'instabilità delle imprese portoghesi nel periodo del passaggio alla democrazia non ha probabilmente favorito i tentativi di concertazione sociale: tale tecnica di soluzione preventiva dei conflitti tra le parti sociali e le decisioni della politica di governo ha però assunto un ruolo sempre più importante come è del resto testimoniato dal fatto che dopo la revisione costituzionale del 1989 l'art. 56 CRP annovera tra i diritti delle associazioni sindacali quello di essere rappresentate all'interno delle istituzioni di concertazione sociale. Altrettanto fondamentale fu la sostituzione del Consiglio nazionale per il piano con il Consiglio economico e sociale la cui istituzione ha segnato un passo decisivo verso il consolidamento dell'economia concertata nella realtà portoghese. L'art. 92 CRP non si limita peraltro a definire il

[63] Così Paz Ferreira, E. (2001), 340.

Consiglio economico e sociale come "l'organo di consulenza e di coordinamento delle politiche economiche e sociali", ma impone altresì che ne facciano parte i rappresentanti del Governo, delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori, delle organizzazioni economiche e delle famiglie, delle Regioni autonome e delle autonomie locali.

Attraverso la tecnica della concertazione le organizzazioni private rappresentative di corpi sociali ovvero delle autonomie territoriali (enti locali, sindacati, organizzazioni padronali e altre associazioni economiche) acquisiscono una funzione pubblica e quindi partecipano alla formazione della volontà politica del Governo o di altri organi dell'amministrazione. Nel Portogallo di oggi questa cultura della concertazione è ben lontana dalla logica della democrazia corporativa e dalla rappresentanza degli interessi diffusa nel sistema costituzionale del 1933. E' opinione diffusa tra i commentatori che la concertazione sociale si fonda sull'esistenza di un'etica collettiva che accetta il rispetto della parola data e su un'autentica rappresentatività dei dirigenti delle organizzazioni degli interessi.

L'organizzazione del lavoro è legata alle peculiarità dell'organizzazione dell'apparato produttivo portoghese rispetto agli standards comunitari. L'agricoltura assorbe infatti il 12,7 % degli occupati

(a fronte del 2,2% della media UE), l'industria si sta approssimando ai parametri europei (35,1% a fronte del 31,3%) ed il terziario finisce con lo scontare questi squilibri assorbendo appena il 52% della popolazione attiva, una percentuale ben distante dal 66,5% dell'unione europea.

La popolazione attiva (comprensiva anche dei disoccupati e dei giovani in attesa del primo impiego) si aggira intorno alla metà di quella totale (tra il 48 ed 49%) ed è quindi in linea con le medie comunitarie. Il tasso di disoccupazione è molto al di

sotto di queste medie e si colloca tra le più favorevoli dell'intera comunità (tra il 4 ed il 5%).

Gli iscritti ad organizzazioni sindacali sono pari al 55% della forza lavoro. Tali organizzazioni mantengono un forte legame con i partiti ai quali si ispirano, ma i rapporti sindacali tendono ad instaurare una normale dialettica con il Governo e le altre parti sociali.

La principale organizzazione sindacale portoghese è la Confederazione generale dei lavoratori portoghesi (*Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical-CGTP*) di orientamento comunista: ad essa aderisce oltre la metà dei lavoratori sindacalizzati (57%). L'altra organizzazione sindacale è l'Unione Generale dei Lavoratori (*União Geral dos Trabahladores - UGT*) che è più vicina al Partito Socialista e al Partito Socialdemocratico e rappresenta il 33% dei lavoratori sindacalizzati. Un altro 10% dei lavoratori sindacalizzati è iscritto ad associazioni prive di legami di partito [64].

3.5. L'integrazione europea e lo sviluppo economico in ambito regionale e locale: la gestione dei fondi strutturali

Il Portogallo è uno dei paesi destinatari del Fondo di coesione (gli altri sono la Grecia, la Spagna e l'Irlanda) che si applica agli Stati il cui Prodotto Interno Lordo (Pil) è inferiore al 90 per cento della media comunitaria [65]. Il Fondo di coesione è

[64]Cfr. *Il Portogallo visto da vicino*, a cura della Camera di Commercio Italiana per il Portogallo, 2000, 21, pubblicato in www.ccitalia.pt; sul legame tra i principali partiti politici e le confederazioni sindacali, Farelo Lopes-F.-Freire, A. (2002), 69.

[65] Il Fondo di Coesione è Stato istituito in via transitoria dal Reg. Consiglio Cee n. 792/93, del 30 marzo 1993 ed è disciplinato in via definitiva dal Reg. Ce n. 1164/94, del 16 maggio 1994, riformato dal Reg. Ce n. 1264/99, del 21 giugno 1999. Ulteriori informazioni su tale fondo sono pubblicate in www.dgdr.pt/Fcoesao/index.htm

gestito dalla Direzione generale XIV della Commissione Europea che promuove la approvazione dei progetti presentati dai quattro stati membri destinatari del fondo. Tale fondo sostiene ed incoraggia la realizzazione di progetti nell'area dei trasporti e della tutela ambientale. La compartecipazione della Comunità europea al finanziamento di questo fondo è pari all'85 per cento dell'investimento destinato ai progetti che non producono redditi. L'interlocutore a livello nazionale è la Direzione generale per lo sviluppo regionale che assolve alle funzioni di gestione ed è l'autorità che procede all'erogazione dei pagamenti (www.dgdr.pt).

Negli anni 1993-99 il Fondo di coesione ha avuto il sostegno comunitario nell'ordine di 2990 milioni di euro (circa 595 milioni di *contos*) che alla fine del 2001 avevano già prodotto un'entrata pari a 2827 milioni di euro (circa 557,6 milioni di *contos*).

L'ammontare di questo finanziamento è stato impegnato per la realizzazione di 156 progetti, ripartiti equamente tra progetti relativi al settore dei trasporti e progetti relativi all'ambiente. Nel settore dei trasporti il 39% dei finanziamenti è stato utilizzato per le strade rotabili, il 23% alla realizzazione del ponte sul Tejo, il 19 % per le ferrovie, il 12 % per gli aeroporti ed il residuo 7 % per i porti. Nel settore della tutela ambientale i fondi sono stati impegnati per la fornitura di acqua (35%), per lo smaltimento delle acque reflue (34%), per il trattamento dei rifiuti solidi (26%) ed infine per la realizzazione della Centrale idroelettrica di Alqueva (5%).

Il successivo periodo di applicazione del Fondo di coesione (2000-2006) è stato preceduto da una ridefinizione della strategia nazionale di applicazione del fondo medesimo la cui gestione è stata integrata all'interno dei Programmi operativi su infrastrutture, trasporti e ambiente definiti nel Programma Comunitario di sostegno: la coincidenza di questo periodo con la vigenza del Programma comunitario di sostegno (QCA) III e con la revisione dei regolamenti nazionali e comunitari ha consentito di riarticolare e razionalizzare la distribuzione dei finanziamenti erogati

attraverso il Fondo Europeo per lo sviluppo regionale (FEDER) del Qca III (2000-2006) e attraverso il Fondo di coesione in questo stesso periodo.

Per quanto riguarda la gestione del Fondo sociale europeo, ovverosia del principale strumento finanziario mediante il quale l'Unione europea dà attuazione agli obiettivi strategici della sua politica in materia di occupazione[66], è stato creato nel 2000 l'Istituto per la gestione del Fondo sociale europeo (IGFSE) [67]: trattasi di un istituto pubblico nazionale il cui obiettivo è quello di assicurare la gestione, il coordinamento ed il controllo finanziario degli interventi effettuati con il sostegno del Fondo. Con l'istituzione di questo organismo di coordinamento il Governo ha voluto garantire maggiore unità e flessibilità di gestione e coordinamento dei finanziamenti del Fondo sociale europeo nell'attuale Programma Comunitario di sostegno (QCA III). In qualità di organo responsabile a livello nazionale della gestione del fondo l'Igfse ha la funzione di sostenere i soggetti gestori dei finanziamenti nella comprensione e nell'armonizzazione delle regole nazionali e comunitarie relative alla applicazione del Fondo sociale; è l'interlocutore nazionale dinanzi alla Commissione europea per la gestione del Fondo sociale europeo. Nel sistema di controllo introdotto dal Qca III l'Istituto riveste le funzioni dell'entità responsabile per il controllo di 2° livello nell'ambito del Fondo sociale: in tale qualità analizza e valuta il sistema di controllo di Governo livello, controlla le decisioni assunte dagli organi che gestiscono gli interventi operativi nonchè la posizione dei soggetti beneficiari. L'Igfse svolge le sue funzioni sotto la supervisione del Segretario di Stato per il lavoro (*Secretário de Estado do Trabalho*).

---

[66] Sulle finalità e gli obiettivi del Fondo Sociale Europeo, disciplinato dal Regolamento Ce, n. 1784/1999, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, si rinvia alla pagina web: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf/20000/index.htm

[67] Istituito con il Decreto-legge n. 45-A/2000, del 22 marzo 2000: i dati relativi al funzionamento di tale organo si trovano in www.igfse.pt

In assenza del livello di governo regionale nel territorio continentale la gestione dei fondi strutturali comunitari a livello regionale è garantita a tutt'oggi dalle Commissioni di coordinamento regionale, le cui funzioni sono state trasferite alle Commissioni per il coordinamento e lo sviluppo regionale (Commisão de Coordenação e Desenvolvimento Regional-CCRD) istituite nel 2003[68]. Rimane fondamentale il ruolo di tali Commissioni nella decisione e nella promozione di numerosi progetti da finanziare a livello regionale. Le cinque Commissioni esistenti (Commissione della Regione del Nord, con sede a Oporto (CCDR Norte); Commissione della Regione del Centro (CCDR Centro) con sede a Coimbra); Commissione della Regione di Lisbona e della Valle del Tejo (CCDR LVT), con sede a Lisbona; Commissione per l'Alentejo (CCDR Alentejo), con sede ad Evora; Commissione della Regione di Algarve (CCDR Algarve), con sede a Faro) dovendo garantire l'esecuzione degli interventi operativi nazionali regionali previsti dal Programma comunitario di sostegno svolgono una funzione essenziale di sostegno e monitoraggio dello sviluppo economico in ambito regionale. Dopo la riforma del 2003, alla nomina dei Presidenti delle commissioni partecipa il Consiglio regionale che è un organo interno della Commissione composto tra l'altro dai sindaci dei Comuni e dai rappresentanti dei Circondari che insistono sul territorio regionale di intervento della singola Commissione: nonostante queste aperture verso meccanismi di rappresentanza degli enti locali negli organi di governo delle Commissioni resta ancora molto forte la dipendenza delle Commissioni di coordinamento rispetto al Governo ed al Ministero di riferimento.

L'accentramento nelle Commissioni in questione di importanti funzioni di coordinamento dello sviluppo regionale che passa attraverso i fondi strutturali è stato

[68] Con il decreto-legge n. 104/2003 del 23 maggio 2003, sono state istituite le Commissioni per coordinamento e losviluppo regionale che assorbono le funzioni delle CCR: le nuove Commissioni sono servizi decentrati del Ministero delle Città, dell'urbanistica e dell'ambiente (art.1). Sulle modifiche organizzative e funzionali di tali organismi v. *supra* al par.1.1.2.

IV. REGIONI E AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

4.1. La gestione dei servizi pubblici. La dimensione regionale e locale dei servizi pubblici

La domanda di servizi pubblici ha subito un incremento radicale intorno agli anni ottanta: tale richiesta è divenuta sempre più articolata in relazione all'evoluzione della struttura e quindi dei bisogni della società portoghese.

Se negli anni cinquanta il Portogallo aveva la popolazione più giovane rispetto agli altri paesi europei, alla fine degli anni novanta la proporzione degli ultra-sessantacinquenni sul totale della popolazione è diventata maggiore rispetto al rapporto con il numero di giovani al di sotto dei quindici anni. La speranza di vita è sensibilmente aumentata, passando da 60 e 66 anni (rispettivamente per gli uomini e per le donne) nel 1960, ad un'età media di 73 e 79 nel 2001. L'invecchiamento della popolazione è legato all'abbassamento del tasso di natalità (11%) ed all' abbassamento dell'indice di fecondità delle donne[70]. Notevoli sono state le trasformazioni della famiglia, in larga misura legate alla emancipazione femminile. Le donne costituiscono oggi la metà della popolazione attiva impiegata, mentre nel 1960 la percentuale di donne occupate non superava il 20-25 per cento della popolazione attiva. Nel 1998 le donne rappresentavano il 56% degli studenti frequentanti l'Università: tale percentuale è leggermente più elevata rispetto a quella registrata in Svezia e in Francia. Nel 1995 la percentuale di donne impiegate secondo il livello di studi era molto elevata tra le donne diplomate e laureate: il 91 % delle donne diplomate e laureate era impiegato, mentre la media europea risultava inferiore

[70] Cfr. Barreto, A. (2002).

all'80%[71]. Fra il 1960 ed il 1999 i matrimoni cattolici sono diminuiti: al nord e al centro si registra una maggiore propensione al matrimonio ed una più ridotta tendenza alla convivenza; a Lisbona, nella Valle del Tago, in Algarve e in parte in Alentejo vi è al contrario una più elevata percentuale di unioni di fatto, una cospicua percentuale di figli nati fuori dal matrimonio e un tasso di nuzialità più basso. Per quanto riguarda la composizione del nucleo familiare si registra negli ultimi anni una chiara tendenza verso la famiglia nucleare; elevata è la percentuale di famiglie mono-genitoriali in cui le donne sono a capo della famiglia e, nonostante la scarsità delle forme di sostegno alle madri con figli piccoli, si registra una presenza nel mercato del lavoro di donne a capo di famiglie mono-genitoriali (70,8%) decisamente superiore alla percentuale di donne occupate che vivono in coppie senza figli[72].

Servizio sanitario nazionale. La straordinaria velocità delle trasformazioni sociali occorse in trenta anni di democrazia convive in realtà con un sistema produttivo ed un apparato pubblico di servizi che continuano ad avere tassi di rendimento assai più bassi rispetto alla media europea. L'universalizzazione del sistema sanitario ha portato alla istituzione di un servizio tendenzialmente gratuito e finanziato da parte dello Stato: nonostante la discontinuità delle politiche in materia sanitaria è indubbio che l'aumento della speranza di vita al momento della nascita e la riduzione del tasso di mortalità infantile, come anche la maggiore durata media della vita dimostrano che negli ultimi quindici anni le condizioni di vita in Portogallo sono decisamente migliorate[73].

Istruzione e formazione. Altrettanto importante è stato il ruolo dell'incremento della scolarizzazione ottenuto attraverso un considerevole aumento della spesa pubblica per l'istruzione: nel 1991 la percentuale della spesa sul prodotto interno lordo aveva

[71] Così Torres, A. (2003), 243 ss., 254.
[72] Cfr. i dati riportati da Torres, A. (2003), 251.
[73] Cfr. Mozzicafreddo, J. (2000), 57.

raggiunto il 5,15 a fronte del 3,5% registrato nel 1985: il risultato ottenuto è stato quello di un aumento considerevole della scolarizzazione a livello di scuola materna, di istruzione professionale e di istruzione secondaria e superiore[74].

4.1.1. L'impatto delle privatizzazioni

La legge n. 88 del 1913 consentiva ai municipi portoghesi di organizzare e gestire i servizi pubblici in ambito locale ricorrendo all'azienda municipalizzata, organismo di diritto pubblico integrato nell'organizzazione interna del Comune.

A partire dal 1977 (legge n. 79/1977, del 25 ottobre) è stata introdotta la possibilità di creare imprese municipali dotate di personalità e capacità giuridica distinta dal Comune, seppure soggetta al controllo da parte dell'esecutivo dell'ente locale. Lo strumento dell'impresa municipale ha avuto una notevole diffusione, soprattutto dopo che la legge n.58 del 1998 ha regolamentato la creazione di imprese municipali, intermunicipali e regionali [75].

Le imprese municipali che gestiscono i principali servizi pubblici si distinguono in relazione all' oggetto sociale tra imprese che svolgono un'attività di mero interesse pubblico e quelle che sono costituite al fine di svolgere un servizio pubblico. All'interno delle imprese municipali che gestiscono un servizio pubblico si distinguono quelle che operano in regime di monopolio locale e svolgono attività economica vietata a soggetti privati (ovverosia attività di captazione, trattamento e

---

[74] Cfr. Mozzicafreddo, J. (2000), 63, tab. 2.15.

[75] Rebordão Montalvo, A.(2003), 180, ricorda che se nel 1999 esistevano 34 imprese municipali e intermunicipali e 143 società al cui capitale partecipavano i municipi, nell'ottobre 2001 il numero delle prime erà già passato a 114 ed il numero delle seconde era pari a 187: i municipi in totale coinvolti erano 269. Se alle imprese sopra menzionate si aggiungono 58 società per quote, 35 cooperative, 21 fondazioni e 19 istituzioni bancarie, il numero complessivo delle società e degli enti con partecipazione azionaria dei municipi sale a 434 enti.

distribuzione dell'acqua, attività di raccolta, trattamento e riciclo di acque reflue urbane, le attività di raccolta e trattamento di rifiuti solidi urbani ed i trasporti ferroviari gestiti in regime di servizio pubblico) da quelle che gestiscono gli altri servizi pubblici.

Il regime giuridico attuale delle imprese municipali per la gestione dei servizi pubblici è definito dalla legge n. 58/98 del 18.8.1998 (Legge quadro sulle imprese municipali, intermunicipali e regionali) con la quale il legislatore portoghese ha tentato di conciliare il principio di efficienza dell' iniziativa economica comunale con la salvaguardia di un minimo di ordine e di trasparenza nella gestione del settore [76]. Tale legge distingue le imprese pubbliche, in cui un Comune (ovvero una regione amministrativa) detiene l'intero capitale, le imprese a capitale pubblico, in cui i municipi, ovvero associazioni di municipi (o le Regioni amministrative) partecipano al capitale insieme ad altri enti pubblici) e le imprese con capitale di maggioranza pubblico, in cui i Comuni, le associazioni di Comuni (o le Regioni amministrative) detengono la maggioranza del capitale in associazione con soggetti privati, in posizione minoritaria).

L'ampia articolazione di modelli di gestione imprenditoriale dei servizi pubblici locali ha in realtà contribuito alla trasformazione di una gestione tradizionalmente burocratica e arcaica dei servizi pubblici fornendo modelli di gestione decisamente più flessibili e più rispondenti alle diverse esigenze degli enti locali[77].

L'apertura verso il privato è testimoniata inoltre dalla frequenza con la quale si dà in concessione ad imprese private la gestione del trasporto pubblico urbano, la raccolta ed il trattamento dei rifiuti, i servizi di captazione e distribuzione dell'acqua. Altrettanto significative sono le aperture a forme di partnership con imprese private

[76]Cfr. Pacheco de Amorim, J.(2000), 42.
[77]Così Paz Ferreira, E.(2001), 290.

sulla base di contratti di servizio con società private per la pulizia dei giardini, la vigilanza e la sicurezza degli edifici pubblici o l'organizzazione del trasporto scolastico.

La cooperazione pubblico-privato-sociale nella dimensione locale è garantita dalla collaborazione strategica tra le giunte municipali, le strutture imprenditoriali e le associazioni per la definizione di progetti di rilevanza comunale o intercomunale. In tal modo l'ente comunale diventa sempre più spesso attore dello sviluppo economico e promotore della partecipazione della società ai principali progetti locali[78].

Anche le Regioni autonome sono titolari di autonomia patrimoniale e possono dunque costituire proprie imprese. In realtà, tale autonomia patrimoniale delle Regioni autonome è stata largamente compressa dalla Legge quadro sulle privatizzazioni che ha riservato al Governo la decisione di alienare imprese pubbliche nazionalizzate, ivi incluse quelle che svolgevano attività principale nel territorio di una Regione autonoma[79].

Nell'ambito dell'organizzazione del servizio sanitario il ruolo dell'impresa privata è destinato ad assumere un peso sempre maggiore: in particolare, l'evoluzione del settore vede sempre più protagonista il privato nella veste di soggetto prestatore di servizi, soprattutto nel campo della medicina specialistica, dei metodi diagnostici, dei trattamenti individualizzati e delle analisi [80]. Più in generale si pone il problema della ridefinizione del ruolo dello Stato assistenziale (*Estado - Providência*) nella gestione dei servizi pubblici: la ridefinizione del ruolo dello Stato non significa smantellamento dello Stato assistenziale, ma implica piuttosto la ricerca di un suo ruolo centrale nella fase della regolazione dei servizi piuttosto che nella fase della

[78] Così Rebordão Montalvo, A.(2003), 193.
[79] Paz Ferreira, E. (2001), 291 ss.
[80] Così Mozzicafreddo, J. (2000), 59 ss..

loro produzione e distribuzione[81]. In realtà, al di là della distribuzione pubblico-privato, l'organizzazione del settore sanitario portoghese sconta un grave ritardo nell'impiego delle nuove tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, ritardo che è quanto mai evidente se comparato con i dati degli altri paesi europei. Proprio per ovviare a tali limiti è stato inserito nel Piano di azione per la società dell' informazione l'obiettivo dell'informatizzazione del sistema sanitario attraverso una serie di progetti che comprendono la creazione di un *Portale/Centro di servizi per la salute*, il collegamento delle ambulanze con i centri ospedalieri di pronto soccorso, la generalizzazione della diagnostica elettronica, lo sviluppo di una carta elettronica del cittadino in grado di identificare ciascun paziente di fronte al Servizio sanitario nazionale[82].

[81] Mozzicafreddo, J. (2000), 67.

[82] Cfr., Plano de Acção para a Sociedade da Informação, 2003, 11, in www.umic.pcm.gov.pt/Umic/

V. LA DEMOCRAZIA REGIONALE E LOCALE DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE DELLE IT

5.1. L'informatizzazione della pubblica amministrazione (progetti, esperienze e risultati)

Il programma dell'attuale Governo contiene tra gli obiettivi prioritari la promozione di una cultura imprenditoriale e la diffusione di un clima favorevole all'innovazione tecnologica essenziale per la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo fondato sull'aumento della competitività.

Per la realizzazione ed il monitoraggio di questo progetto fondato sull'innovazione informatica e sulle nuove forme di comunicazione, il Consiglio dei Ministri ha deliberato (Risoluzione n. 135/2002, del 20 novembre 2002) l'istituzione, presso la presidenza del Consiglio, di un'apposita Unità per l'Innovazione e la Conoscenza (UMIC) (*http://www.umic.pcm.gov.pt/UMIC/*). Tale organo costituisce la struttura centrale di sostegno e di coordinamento delle iniziative governative in materia di innovazione, società dell'informazione e di *e-Government*. L'Unità per l'innovazione opera sotto la diretta responsabilità del Ministro-Aggiunto del Primo Ministro ed ha la funzione di rendere operativi meccanismi e strumenti per un'effettiva promozione di un ambiente favorevole all'innovazione. Tra le funzioni riservate a tale Unità vi è l'elaborazione dei Piani di intervento finalizzati all'innovazione tecnologica e alla informatizzazione della pubblica amministrazione.

Piano per l'innovazione. La strategia integrata per la promozione dell'innovazione si fonda su una serie di progetti che ruotano attorno a quattro pilastri:

- qualificazione avanzata delle risorse umane;

- accesso e diffusione delle conoscenze;
- dinamizzazione della rete di innovazione;
- promozione di nuovi prodotti e servizi per il mercato.

Piano di intervento per la società dell'Informazione. Gli obiettivi prioritari del Piano di intervento per la società dell'informazione sono:

1) la generalizzazione dell'accesso e dell'utilizzazione delle nuove tecnologie di informazione e di comunicazione, anche al fine di proiettare la cultura e la lingua portoghese in una dimensione universale;

2) la promozione della cultura e della formazione professionale informatica;

3) la garanzia dell'efficienza dei servizi pubblici al fine di migliorare la partecipazione attiva nell'esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza;

4) lo sviluppo degli strumenti elettronici in grado di migliorare la comunicazione delle istituzioni pubbliche con i cittadini e con le imprese;

5) garantire un sistema sanitario più efficiente attraverso la collocazione di un servizio sanitario *on line*, una rete di informazioni che riguardano la salute e la realizzazione di una carta personale dell'utente.

6) la diffusione del contratto e del commercio elettronico, con particolare attenzione per le piccole e medie imprese;

7) lo sviluppo di un Portale della cultura, in grado di contenere le informazioni provenienti dalle varie entità pubbliche e private, e di un Portale della conoscenza, al fine di mettere in relazione le biblioteche nazionali e quelle internazionali.

All'interno di questi obiettivi del Piano di intervento della società dell'informazione le Regioni autonome (Azzorre e Madera) dovranno definire le loro strategie di sviluppo, tenendo conto del quadro nazionale e delle peculiarità geografiche ed economiche di ciascuna Regione.

Piano di azione per il governo elettronico. Tale piano indica talune priorità che comprendono 1) il miglioramento dei servizi ai cittadini; 2) la realizzazione di un'amministrazione pubblica moderna ed efficiente; 3) la diffusione della banda larga in tutta l'amministrazione; 4) la razionalizzazione dei costi per la comunicazione nella pubblica amministrazione; 5) un programma nazionale per il commercio elettronico; 6) la modernizzazione dell'amministrazione pubblica locale; 7) una campagna di informazione sulle iniziative per la comunicazione intraprese nei vari ministeri ed uffici pubblici [83].

5.2. Procedure e garanzie per il voto elettronico. Il ruolo dei fori pubblici telematici di discussione. L'evoluzione a livello locale dei networks radiotelevisivi

Il Portogallo non ha ancora sperimentato il voto elettronico. E' in fase di studio e di elaborazione un progetto per il voto elettronico (*e-voting*) nelle prossime elezioni europee che sarà sviluppato e messo a punto a partire dal gennaio 2004. Tale progetto-pilota sarà sperimentato in un ristretto numero di Circondari e si ispira alla tecnica del "*voto electrónico presencial*" sperimentata in Brasile: il voto viene dato personalmente dall'elettore che anzichè recarsi al seggio registrerà il proprio voto presso un terminale elettronico. Non è al momento immaginabile un voto elettronico esercitato via Internet non solo perchè la diffusione e l'uso di Internet nelle famiglie portoghesi non è al momento sufficiente per realizzare questo tipo di operazioni di

[83] Cfr. Piano di intervento "Governo Electrónico", in www.umic.pcm.gov.pt/UMIC/

voto, ma soprattutto perchè nella giovane democrazia portoghese l'esercizio del diritto di voto viene ancora immaginato come un atto che presuppone la partecipazione e la presenza fisica alle operazioni elettorali.

Per quanto riguarda le condizioni strutturali che sono necessarie per la diffusione del voto elettronico occorre considerare che la diffusione delle ICT in Portogallo è in una fase dinamica e transitoria. Dai risultati di un'indagine commissionata dall'Unità UMIC) e pubblicata nel settembre 2003 emergono taluni dati che confermano il progressivo avvicinamento della popolazione portoghese all'uso di Internet sia per ragioni culturali-educative, sia per motivi professionali. La metà della popolazione portoghese possiede un computer (53%; il 46% delle famiglie) ed una larga percentuale di questi utenti (82%) sono utilizzatori frequenti. Per quanto riguarda l'accesso e l'uso di Internet, solo il 39% della popolazione utilizza la rete, ma si è già registrato un tasso medio di aumento annuale del 25% tra il 2000 e il 2003; il 77% degli utilizzatori sono utenti frequenti della rete. Il 28% delle famiglie dispone di un collegamento a Internet e anche in questo caso vi è stata una crescita annuale del 52% tra il 2000 e il 2003; solo il 10% delle famiglie possiede inoltre l'accesso veloce ad Internet (banda larga), ma occorre considerare che tale percentuale è il triplo di quella registrata nel 2002. Le ragioni della diffusione dell'accesso a Internet sono legate alla professione (23%), alla necessità di avere uno strumento di ricerca per i figli in età scolare (20%) e per seguire lo sviluppo tecnologico della società (20%). Ancora bassa (5%) è la percentuale dei portoghesi che si avvicina al commercio elettronico[84].

Per ciò che attiene all'articolazione dei *media* in ambito locale, esistono canali televisivi regionali nonchè numerose stazioni radiofoniche regionali e locali. Il primo canale televisivo della televisione pubblica (RTP), nato nel 1957, ha cominciato a

[84] I risultati di questa indagine sono pubblicati nel sito dell'UMIC, alla pagina web: www.umic.pcm.gov/UMIC/Media/SaladeImpresa/inquerito_internet_2003.htm; sulle funzioni e sulle iniziative dell'UMIC, v. par. 5.1.

trasmettere nelle Regioni insulari autonome già negli anni settanta: le trasmissioni nell'isola di Madera sono iniziate nel 1972 e nelle isole Azzorre sono iniziate nel 1975. Le stazioni radiofoniche regionali sono quelle che coprono diversi distretti ovvero più comuni delle isole Azzorre e di Madera; le radio comunali sono quelle che coprono il solo territorio comunale. Ci sono due stazioni radiofoniche regionali, che sono entrambe private e trasmettono dalla fine del 1990. La prima è Radio Nostalgia, che ha la sua base in Lisbona, raggiunge il sud del paese ed è specializzata nella diffusione di musica degli anni cinquanta e sessanta. La seconda è TSF, una società nata da una *joint venture* tra le radio locali di Lisbona e le stazioni radiofoniche regionali del nord; raggiunge la parte settentrionale del paese e diffonde notiziari, musica e sport. Nelle zone costiere sono state censite circa trecento radio locali le quali difficilmente hanno una diffusione su tutto il territorio nazionale: le zone costiere quali Aveiro, Lisbona, Oporto, Faro hanno un numero di stazioni radiofoniche decisamente maggiore rispetto alle zone dell'interno, come Beja, Portalegre, Guarda, Castelo Branco e le isole: questo dato riflette e conferma il fatto che le zone costiere sono a tutt'oggi più sviluppate economicamente e più dinamiche delle Regioni centrali del paese[85].

5.3. Tecnologie informatiche ed evoluzione dei servizi pubblici

L'obiettivo di sfruttare le nuove tecnologie informatiche al fine di migliorare il livello dei servizi ai cittadini è alla base del progetto che ha portato alla creazione di un portale governativo (*www.lojadacidadao.pt*). Questo portale contiene una serie di links ai diversi servizi per ottenere certificati e un sito apposito per le informazioni ai cittadini. La realizzazione di questo portale è stata accompagnata dalla sperimentazione su larga scala del modello di gestione dei servizi "*one-stop-shop*".

[85] Nel 2002 sono state censite 354 radio locali, di cui 318 nel territorio continentale, 22 nelle Azzorre e 14 a Madera: per questi dati sui networks locali si rinvia alla pagina web: www.ics.pt/verfs.php?fscod=388.

L'introduzione di questo modello è stata avviata nell'ottobre 1997: il Consiglio dei Ministri ha dato vita ad una squadra (cinque persone direttamente responsabili verso il Segretario di Stato per la pubblica amministrazione e per la modernizzazione dell'amministrazione) che era responsabile della allocazione in un certo numero di città di un unico "sportello" (*one-stop-shop*) presso il quale gli utenti potevano richiedere ed avere l'accesso ad un considerevole numero di servizi. Questo modello si inseriva in un più ampio disegno di modernizzazione della pubblica amministrazione e si proponeva in realtà di decentralizzare e razionalizzare la fruizione dei servizi.

Il progetto è stato sperimentato dapprima nelle città di Lisbona e Oporto: la localizzazione degli sportelli in grado di gestire l'erogazione dei servizi è stata individuata sulla base di una serie di parametri che comprendevano l'individuazione delle vie di più facile accesso alla città, l'accessibilità dei servizi pubblici e la disponibilità di parcheggi. I servizi gestiti da questi centri comprendono l'erogazione dell'acqua, dell'elettricità, del gas, i collegamenti telefonici, la registrazione degli autoveicoli, la concessione del passaporto, servizi connessi alla sicurezza sociale ed alla sanità. Al momento vi sono in Portogallo sei centri *one-stop-shop* (Lisbona, Oporto, Aveiro, Viseu, Setubal e Braga). Esiste inoltre un sito (www.infocid.pt) dal quale è possibile accedere alle informazioni sui servizi fruibili attraverso Internet: in particolare si accede al cd. *Serviço Público Directo* (http://spdirecto.infocid.pt) presso il quale è possibile richiedere direttamente certificati civili e commerciali.

La realizzazione di questo processo di razionalizzazione dei servizi pubblici ha visto protagonista il Governo centrale: il progetto in questione è stato infatti voluto e promosso dalla Presidenza del Consiglio e la sua attuazione si svolge sotto la

responsabilità del Ministero per la riforma dello Stato e dell'amministrazione pubblica [86].

La stretta interdipendenza tra strumenti informatici, nuove tecnologie e razionalizzazione dei servizi pubblici costituisce una delle priorità dell'attuale Governo che ha predisposto il Piano di intervento per il governo elettronico, elaborato dall'Unità per l'Innovazione e la Conoscenza (UMIC) [87]. L'obiettivo della qualità e dell'efficienza dei servizi pubblici ai cittadini e alle imprese costituisce uno dei sette pilastri di questo Piano di intervento: i progetti in grado di soddisfare tali obiettivi riguardano la realizzazione di un Portale del cittadino, la razionalizzazione dei costi delle comunicazioni, la diffusione del commercio elettronico, la creazione di un portale dell' amministrazione, un Sistema integrato unico per la sicurezza sociale, la creazione di un Unico registro automobilistico e un Sistema integrato del Registro civile. In particolare, la realizzazione di un portale del Cittadino, che dovrebbe essere integrato all'interno di una strategia globale del portale dell'amministrazione pubblica (denominato "*Portugal.gov.pt*") e che sarà lanciato nel dicembre 2003, mira a fornire al cittadino servizi più efficienti e veloci.

E' evidente che l'obiettivo di realizzare servizi efficienti sempre più vicini alle esigenze dei cittadini chiama in causa l'amministrazione locale: nel quadro della politica del governo elettronico in ambito locale sono i Comuni a dover fornire servizi più convenienti e integrati. In vista di questo obiettivo è prevista per il 2003 la ridefinizione del progetto "Città e Regioni digitali", inserito tra gli obiettivi del Piano operativo per la società dell'informazione[88], il censimento dei servizi elettronici minimi che saranno in futuro utilizzabili dalle autonomie locali e la mobilitazione del

[86] Cfr. Timonen, V.- O'Donnell, O. - Humphreys, P.C. (a cura di), 2003, 48.

[87] Sul ruolo e le funzioni della Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) istituita presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, v. par.5.1.; il Piano di Intervento per il Governo elettronico è pubblicato nel sito dell'UMIC(www.umic.pcm.gov.pt/UMIC/).

[88] V. *supra* al par.5.1.

sostegno delle tecnologie informatiche nel processo di decentramento. In realtà, la dotazione di infrastrutture elettroniche per la riforma dell'amministrazione locale (cd. governo elettronico locale) che gestisce servizi prossimi al cittadino si inserisce perfettamente nel disegno costituzionale che si fonda sul principio del decentramento territoriale e sul valore della sussidiarietà [89].

[89] Cfr. *supra* al par.1.1.1.

BIBLIOGRAFIA

Aragón Reyes, M. - Aguado Renedo, C. (1996), *Los estatutos de autonomia regional en el ordenamento portugues*, in *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição*, Miranda, J., Coimbra , Coimbra Ed., 703 ss.

Araújo, A. – Freire, A. (2002), *Modos de representação e sistemas eleitorais. Um estudo de caso: o arquipélago dos Açores*, Lisboa.

Barreto, A. (1999), *Portugal democracy through Europe*, in *Regional Integration and democracy: expanding on the european experience*, a cura di Anderson, J.J., , Rowman & Littlefield, 95 ss.

Barreto, A. (2002), *Mudança social em Portugal*, 1960/2000, Working Papers, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS), ottobre, 2002, in www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/index.htm

Baum, M., Freire, A. (2001), *Political parties, cleavage structures and referendum voting.electoral behaviour in the regionalization referendum*, in "South European Society & Politics", 6 (2).

Baum M., Freire A. (2003), *Parties and territory in portuguese politics*, in *Between europeanization and local societies: the space for territorial governance*, a cura di Bukowsky,J., Piattoni,S.- Smyrl, M., Lanham Md., Rowman & Littlefield

Costa Lobo, M.- Magalhães, P.C.(2001), *The Portuguese Socialists and the third way*, Working Paper in www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/index.htm

Costa Lobo, M.(2001), *The rule of political parties in portuguese democratic consolidation*, in "Party Politics", 7(5), 643 ss.

Farelo Lopes, F., Freire, A. (2002), *Partidos políticos e sistema eleitorais. Uma introdução*, Oeiras, Celta ed.

Freire, A., Baum, M. (2002), *Election order and electoral cycles in democratic Portugal, 1975-2001*, Relazione presentata al Convegno Annuale della Associazione Americana di Scienza della politica (Annual Meeting of the American Political Science Association), Boston,29 agosto-primo settembre 2002, in http://apsaproceedings.cup.org/Site/abstracts/0144/014004BaumMichae.htm

Freire, A.- Baum, M. (2003), *Referenda voting in Portugal, 1998: the effects of party sympathies, social structure and pressure groups*, in "European Journal of Political Research", 42 (1)

Freire, A.(2003), *Comportamientos eleitorale em Portugal*, in *El sistema político de Portugal*, Siglo XXI ed., a cura di Barreto, A., Gomes, B., Magalhães, P., , Madrid,113 ss.

Gomes Canotilho, J.J. (2002), *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, 5° ed., Coimbra, Almedina

Leitão Marques, M.M. (1991), *A Constituçao económica depois da segunda revisão constitucional*, in "Revista de direito publico", 32

Martins, H.(1998), *Federal Portugal: a historical perspective*, in "Portuguese Studies Review", 7, n.1, 13 ss.

Maxwell, K., Monje, S.C. (a cura di) (1991), *Portugal: the constitution and the consolidation of Democracy (1976-1989)*, Camões Center Special Review, n.2, New York

Maxwell, K. (1995), *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge University Press

Miranda, J. (1994), *Le Regioni autonome portoghesi*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di D'Atena, A.,Milano, 241 ss.

Miranda, J.(1996) (a cura di), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra.

Mozzicafreddo, J.(2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, II ed..

Opello, W.C. (1993), *Portuguese regionalism in the transition from the Estado Novo to the Single Market*, in *The regions and the european community: the regional response to the single market in the underdeveloped areas*, Leonardi, R., London, Frank Cass, 162 ss.

Pacheco de Amorim, J. (2000), *As empresas públicas no direito português. Em especial, as empresas municipais*, Coimbra, Almedina.

Paz Ferreira, E. (1996), *A Constituição económica de 1976: "Que reste-t-il de mon amours"?*, in *constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, Miranda, J., Coimbra, vol. I, 383 ss.

Paz Ferreira, E. (1997), *O redimensionamento dos poderes económicos e financeiros*, in *Estudos de direito regional*, a cura di Miranda, J. e Pereira da Silva, J.,569 ss.

Paz Ferreira, E. (2001), *Direito da economia*, Lisboa

Piergigli, V. (1998), *Il decentramento territoriale nell'ordinamento portoghese: una soluzione (ancora) parziale e (sempre più) differenziata*, in *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, a cura di Gambino S., Rimini, Maggioli, 1038 ss.

Rebordão Montalvo, A. (2003), *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Coimbra, Almedina.

Sousa Franco, A., D'Oliveira Martins, G. (1993), *A Constituição económica portuguesa. Ensaio interpretativo*, Coimbra.

Timonen, V., O'Donnell, Humphreys, P.C. (a cura di) (2003), *E-government and the decentralization of service delivery*, Institut of Public Administration, Dublin.

Torres, A. (2003), *Famiglia, matrimonio e divorzio in Portogallo: tendenze contemporanee*, in *La famiglia in Europa*, a cura di Rossi, G., Roma, 243 ss.

LINKS UTILI

Assemblea regionale Azzorre	www.alra.pt
Assemblea regionale Madeira	www.alrm.pt
Associazione Nazionale dei Municipi Portoghesi	www.anmp.pt
Associazione nazionale delle parrocchie	www.anafre.pt
Area Metropolitana di Lisbona	www.aml.pt
Area metropolitana di Oporto	www.amp.pt
Governo	www.governo.gov.pt
Parlamento	www.parlamento.pt
Tribunale Costituzionale	www.tribunalconstitucional.pt
Consiglio economico e sociale	www.ces.pt
Istituto Nazionale di Statistica	www.ina.pt
Commissione Nazionale per le elezioni	www.cne.pt
Direzione generale delle autonomie locali	www.dgaa.pt
Commissioni di coordinamento e sviluppo regionale	www.ccr-ltv.pt
Unità per l'innovazione e la conoscenza	www.umic.pcm.gov.pt

Contatti istituzionali:	
Delegazione Comitato delle regioni: Prof. Virgilio Rapaz	
Prof. Jorge Miranda (Università di Lisbona)	
Dr. Antonio Araújo (Assistente- Presidenza del Tribunale Costituzionale)	
Dr. André Freire (Ricercatore ISCTE-Lisbona)	