

Ks. ANDRZEJ PANKOWICZ (Kraków)

LOKALNE ELITY POLITYCZNE REPUBLIKI WŁOSKIEJ 1946–1990

Republika Włoska zgodnie z wolą twórców konstytucji z roku 1947 należy do grona europejskich państw regionalnych, w których parlamenty (rady) regionalne posiadają określone uprawnienia w zakresie stanowienia prawa, mające swe umocowanie w statutach regionalnych i delegowaniu uprawnień przez parlament republiki w drodze ustaw zwykłych. Charakter samorządowy, w rozumieniu państwa unitarnego, mają natomiast prowincje i gminy. Znacznie bardziej elastyczna w swej budowie struktura państw regionalnych skuteczniej zapobiega przeradzaniu się odrębności kulturowych i gospodarczych regionu w separatyzm grożący dekompozycją państwa. W imię tej właśnie idei państwa regionalne akceptują odstępstwa od zasady jednolitego podziału terytorialnego państwa. Widoczne jest to również we Włoszech. We francuskojęzycznym regionie Valle d'Aosta nastąpiło spłaszczenie struktury władzy, gdyż region ten składa się tylko z jednej prowincji. W językowo niemiecko-włoskim regionie Trentino-Alto Adige wchodzące w jego skład prowincje autonomiczne dysponują poszerzonymi kosztem regionu kompetencjami ustawodawczymi¹.

W odróżnieniu od innych państw regionalnych włoskie doświadczenie regionalne ma charakter długiego procesu historycznego. Regiony mają swoje umocowanie w konstytucji Republiki Włoskiej z roku 1947. Niemniej proces regionalizacji państwa zakończył się dopiero w roku 1970. Możemy mówić w tym wypadku o włoskiej filozofii reform samorządowych, polegającej na stopniowym i w pewnym sensie niezależnym dojrzywaniu poszczególnych szczebli administracji terenowej, przewidzianych w tytule V konstytucji. Najkrócej rzecz

¹ Zob. A. Pankowicz, *Wybory samorządowe we Włoszech 1946–1990*. „Samorząd Terytorialny” 1996 nr 10, s. 41–42; A. Agosta, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, [w:] *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle regioni e nei comuni*, ed. G. Riccam-boni, Milano 1992, s. 115–116.

ujmując, pierwsze wybory do władz gmin miały miejsce jeszcze w roku 1946, a prowincji – w roku 1951, z tym że dopiero w roku 1970 po raz pierwszy władze szczebla pośredniego (prowincji) wybrane zostały w wyborach bezpośrednich. Budowie dwóch niższych szczebli samorządu terytorialnego stale towarzyszyła walka polityczna o kształt regionalizmu włoskiego. Pierwsze wybory do rad regionów o statusie specjalnym miały miejsce na Sycylii w roku 1947, w Trentino-Alto Adige – w 1948, w Valle d'Aosta i na Sardynii – w roku 1949. Znacznie później, bo dopiero w roku 1964 wybrano pierwsze władze Friuli-Venezia Giulia. Sześć lat później wybrano rady regionów zwykłych, które faktycznie funkcjonować zaczęły z początkiem roku 1971².

Podobnie jak ma to miejsce w Hiszpanii, niektóre regiony nie mają szczebla pośredniego i gminy podlegają bezpośrednio władzom regionalnym, te zaś łączą w sobie ustawowe kompetencje obu szczebli. Zjawisko takie zaobserwować można w Valle d'Aosta. W innym regionie o statusie specjalnym, Trentino-Alto Adige, wybory do rad regionu i obu prowincji Trento i Bolzano przeprowadza się w jednym terminie. Nie jest to kwestia organizacji wyborów, ale filozofii sprawowania władzy w tym szczególnie newralgicznym regionie. Wybrani w okręgach prowincjonalnych radni regionalni zasiadają równocześnie w radach obu prowincji określanych w statucie z roku 1972 mianem prowincji autonomicznych. Pojęcie to oznacza wyjątkowe w warunkach włoskich przesunięcie kompetencji w dół z poziomu regionalnego na prowincjonalny³.

Konstytucja z roku 1947 wymienia co prawda organy władzy regionalnej, lecz nie określa bliżej relacji między nimi, pozostawiając tę materię regulacjom statutowym. Statuty regionalne, mimo różnic zachodzących między nimi, wyraźnie wzmacniają pozycję ciał przedstawicielskich nad organami wykonawczymi. System wyborczy, ilość radnych, określenie przypadków niewybieralności, a także konsekwencje niewywiązywania się członków rady z nałożonych obowiązków regulowane są przez parlament na drodze ustawowej. Ustawa z roku 1968 o wyborach w regionach o statusie zwykłym przewidywała kontrolę państwa prowadzoną za pośrednictwem ministerstwa spraw wewnętrznych. Jednocześnie rząd, którego w każdym przypadku reprezentuje mianowany dekretem komisarz rządowy, jest odpo-

² A. A g o s t a, *La formazione degli ordinamenti elettorali...*, s. 118

³ Zob. szerzej: F. B o s c i a, *L'ordinamento elettorale. Comuni. Provincie. Regionali*, Milano 1976; G. F e r r a r i, *Elezioni amministrative*, [w:] *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 5, Torino 1990, s. 460–485; G. C o n t i n i, *I sistemi di rappresentanza a livello regionale*, „Regione e Governo Locale” 6:1985 nr 6.

wiedzialny za materialną stronę organizacji wyborów. Inna sytuacja panuje w regionach o statusie specjalnym. Kryteria wyborcze określone są w tym wypadku przez statuty regionalne. Takie zapisy odnajdujemy w statucie Sardynii z roku 1948 i w kolejnych statutach Trentino-Alto Adige (1948, 1972) czy Venezia Giulia (1963). W przypadku Valle d'Aosta mamy do czynienia z wyraźną zmianą poglądów w tej materii. Do roku 1989 statut odsyłał kwestię ordynacji wyborczych do ustaw parlamentu, jakby zrównując ten region specjalny z regionami zwykłymi. Przeprowadzona po tej dacie nowelizacja statutu upoważniła (art. 16) radę regionu do zmian ordynacji wyborczej na drodze własnych ustaw. Ustawa regionalna w tej materii musi uzyskać kwalifikowaną większość 2/3 członków rady regionalnej. Odmienne od obu wyżej przytoczonych rozwiązanie przyjęto w statucie Sycylii, którego art. 3 stanowi, że zgromadzenie deputowanych regionu jest wybierane zgodnie z prawem stanowionym przez to zgromadzenie regionu, w oparciu o zasady ustalone przez konstytuante dla wyborów parlamentarnych. Zawarte w statucie Sycylii sformułowanie stało się źródłem latami trwających dyskusji nad granicami uprawnień legislatur regionalnych w tym względzie. Po roku 1970 dyskusja przekształciła się w otwarty spór między państwem i regionami⁴.

Prowadzone we Włoszech badania nad lokalnymi elitami politycznymi wskazują na utrzymujący się do schyłku dekady lat osiemdziesiątych konserwatyzm społeczeństwa preferującego klasyczne wartości XIX-wiecznej demokracji. Nic więc dziwnego, że elity lokalne zdominowane zostały przez mężczyzn, legitymujących się wykształceniem sprzyjającym zatrudnieniu w służbie publicznej, najczęściej w wieku średnim. Jeśli nawet uznać ten syntetyczny portret za uproszczony, to nie ulega wątpliwości niewielki udział kobiet w procesie zarządzania, osób o niskim poziomie wykształcenia, starszych w tak zwanym wieku poprodukcyjnym, pozostających bez stałej pracy oraz młodzieży⁵.

Przedstawiony obraz może być w różny sposób interpretowany. Wielu socjologów włoskich widzi w tym proces marginalizacji politycznej niektórych grup społecznych. W konsekwencji zwolennicy tej tezy mówią o niereprezentatywności władz lokalnych. Pogląd taki powinien budzić z naszej strony poważne zastrzeżenia, gdyż zakłada, że na straży interesów grupy społecznej czy zawodowej może stać

⁴ A. Di Virgilio, *Il rendimento dei sistemi elettorali a livello municipale e regionale in Francia*, [w:] *Cittadini e rappresentanza in Europa*, ed. G. Riccam-boni, Milano 1992, s. 135–137, 177–178.

⁵ C. Barberis, *La classe politica municipale*, Milano 1988, s. 10.

tylko jej członek. Ujednoczenie oblicza lokalnych elit politycznych jest przede wszystkim następstwem stereotypów narzucających całemu społeczeństwu zbliżone wyobrażenie, jakimi być one powinny. Potwierdzony wieloletnim doświadczeniem *image* władz samorządowych skłania do podobnych decyzji w kolejnych wyborach. Wspólnoty lokalne zwracają dużą uwagę na poziom rozstrzygnięć politycznych zapadających w gminie, a przede wszystkim decyzji administracyjnych dotyczących pojedynczego obywatela. Preferencje społeczne determinują taktykę wyborczą partii politycznych, a zwłaszcza dobór kandydatów. Istnieją jednak odstępstwa od tej reguły. Występują one wszędzie tam, gdzie powstają listy lokalne, nie związane z ogólnonarodowymi partiami politycznymi⁶.

Polityczna reprezentacja wspólnot lokalnych i urzędnicy samorządowi, stanowiący lokalną elitę polityczną, nie są tylko biernym przekątnikiem oczekiwań społecznych. Oczekiwane przez wyborców poczucie odpowiedzialności za pełnioną funkcję i podejmowane decyzje korygowane jest przez aspiracje, które nimi kierują. Aspiracje mogą mieć wymiar zarówno pragmatyczny, związany z karierą zawodową, jak i wyrażać osobistą hierarchię celów, którą dany członek władz samorządowych chce realizować. W tym kontekście ważne jest zatem nie tylko poznanie tego, co robią na co dzień, ale co myślą i co chcieliby robić. Tylko takie postawienie sprawy pozwala na pełny opis kondycji lokalnych elit politycznych, zwłaszcza na szczeblu komunalnym (gminnym), z którego wyrasta znakomita większość polityków prowincjonalnych i regionalnych. Im też, komunalnym elitom politycznym należy poświęcić najwięcej uwagi⁷.

W pierwszym rzędzie trzeba postawić pytanie o profesjonalizm tej grupy, którą w większości krajów europejskich uważa się za fundament systemu władz samorządowych. Lokalna elita polityczna we Włoszech daje się dość wyraźnie podzielić na administratorów zarządzających gminami, ekspertów-profesjonalistów w jednej wybranej dziedzinie, np. ekologii, oraz reprezentantów różnych grup interesu. Kryterium sprawdzającym wartość tych grup jest przede wszystkim operatywność, a więc zdolność do prawidłowego realizowania zarządu lokalnego. Przez prawidłowy należałoby rozumieć taki zarząd, który zapewnia równowagę interesów wewnątrz wspólnoty lokalnej. Wielo-

⁶ Zob. V. Belotti, *I politici locali: Stabilità e ricambio dei consiglieri comunali in Italia dal 1951 al 1985*, [w:] *Le elites politiche locali in Italia e in Spagna*, ed. P. Feltrin, Firenze 1991, s. 68; G. Bettin, A. Magnier, *Il consigliere comunale*, Padova 1989, s. 185–187.

⁷ V. Belotti, *I politici locali...*, s. 68–69.

letnie obserwacje lokalnej sceny politycznej we Włoszech potwierdzają słuszność takiego rozumowania. Wymiana podczas kolejnej elekcji wybieralnych członków władz samorządowych wynika ze społecznych oczekiwań profesjonalizmu, mniejszą natomiast rolę odgrywa chęć wymiany kadr czy też zapewnienia wszystkim grupom reprezentacji w organach władzy samorządowej⁸.

Mimo znacznej ilości i częstotliwości kampanii wyborczych lokalne i regionalne elity polityczne we Włoszech wykazują znaczną stabilność. W latach 1951–1985 osoby ze stażem dłuższym niż jedna kadencja stanowiły w gminach 36–42% ogółu osób wybieranych do władz. Wskaźnik ten jest wyraźnie niższy niż w przypadku rad regionalnych i parlamentu. Widać to na przykładzie wyborów z lat osiemdziesiątych (ubiegłego stulecia), podczas gdy członkowie z dłuższym stażem mieli dotąd we władzach gminnych 42% miejsc, przeprowadzone w roku 1985 wybory do rad regionalnych przyniosły wskaźnik 49%. O dwa lata późniejsze wybory do parlamentu mówią aż o 63% osób legitymujących się doświadczeniem w pracach najwyższego organu ustawodawczego Republiki Włoskiej⁹.

Wewnętrzna analiza tego zjawiska pozwala na stwierdzenie istotnej odmienności karier samorządowych od karier politycznych na szczeblu państwa. O ile w drugim przypadku mamy najczęściej do czynienia z pozostawaniem przez wiele lat tych samych osób w kręgu władzy, o tyle na poziomie komunalnym utrata zaufania społecznego równała się najczęściej wypadnięciu z grona lokalnej elity politycznej. Dotyczy to też, chociaż w znacznie mniejszym stopniu, rad regionalnych. Istnieje bowiem bezpośrednia zależność pomiędzy rangą polityczną organu obieralnego a stabilnością jego składu¹⁰.

Na zjawisko stabilizacji personalnej lokalnych elit politycznych we władzach samorządowych po raz pierwszy zwrócono uwagę w Piemencie, gdzie w wyborach komunalnych w 1951 roku 30% mandatów uzyskały osoby uczestniczące w pracach administracji lokalnej po wyzwoleniu kraju przez aliantów. Wyniki badań, prowadzonych przez socjologów włoskich na reprezentatywnej próbie gmin, wykazują stały wzrost grupy doświadczonych samorządowców ze stażem dłuższym niż jedna kadencja. Wyniki wyborów komunalnych w latach 1956, 1960, 1964 wykazują stały trend wzrostu, zarówno w liczbach bez-

⁸ Tamże, s. 69; zagadnieniu temu poświęca wiele uwagi M. C o t t a: *Classe politica e parlamento in Italia 1946–1976*, Bologna 1979, s. 279–335.

⁹ V. B e l o t t i, *I politici locali...*, s. 69–71.

¹⁰ Tamże, s. 72.

względnych, tj. ilości członków władz spełniających ten warunek (2437, 2531, 2580), jak i przyroście procentowym (39%, 43%, 46%). Nieznaczny spadek nastąpił podczas wyborów w roku 1970 (2576, 40%), po czym sytuacja powracać zaczęła do stanu poprzedniego, wykazując najpierw nieznaczną tendencję wzrostową (rok 1975 – 2676 członków, tj. 41%), by w wyborach 1980 i 1985 ustabilizować się na stałym poziomie 46%, przy nieznacznych różnicach w liczbach bezwzględnych (2680, 2685). O ile wskaźniki ilościowe nie odbiegają od wyników badań prowadzonych na szczeblu regionalnym, o tyle inna jest w gminie zasada ciągłości i zmiany. Cechą poziomu komunalnego jest ponowny wybór nie na kadencje po sobie następujące, ale po przerwie, będącej najczęściej okresem zdobywania nowych doświadczeń życiowych¹¹.

Nie oznacza to jednak dominacji we władzach komunalnych reprezentacji jednego pokolenia, zarówno w sensie biologicznym, jak i politycznym. Przyjmując za punkt odniesienia nowo wybranych w każdej kadencji członków władz w wyborach komunalnych lat 1951–1980, można prześledzić dynamikę zmian. Grupa wybranych po raz pierwszy była w każdej kadencji władz samorządowych na zbliżonym poziomie (1951 – 57%, 1956 – 57%, 1960 – 58%, 1964 – 64%, 1970 – 58%, 1975 – 59%, 1980 – 60%). W drugiej kadencji obserwujemy wyraźny, dwuipółkrotny spadek partycypacji. Wskaźnik ten dla wyborów 1956 i 1960 wynosił 20%, dla 1970 i 1975 – 21%. Nieznaczny jedno-procentowy przyrost odnotowano w roku 1964, w 1980 nastąpił wzrost do 24% i ta tendencja utrzymała się w roku 1985, gdy wskaźnik reelekcji następującej bezpośrednio po sobie osiągnął 40%. W tych ostatnich wyborach udział osób wybranych po raz pierwszy w roku 1951 spadł do zera. Nieco inaczej kształtował się spadek partycypacji w przypadku trzeciej kadencji i wynosił: 12% dla lat 1960, 1970, 1980; 13% dla roku 1964 oraz wyjątkowo niski (8%) wskaźnik dla wyborów roku 1975 i wysoki (17%) w roku 1985. Wskazuje to na istnienie niepisanej reguły trzech kadencji jako typowych zachowań lokalnych elit politycznych. Należy zarazem podkreślić, że lata 1975 i 1985 nie mogą być uważane za typowe, gdyż wtedy właśnie nastąpiły dość radykalne zmiany na włoskiej scenie politycznej. Zmiany te miały nie tylko charakter polityczny, ale i pokoleniowy, ponieważ odeszli politycy zaczynający karierę samorządową w dekadzie lat 50-tych, bądź 60-tych XX wieku¹².

¹¹ Tamże, s. 73–74; P. Feltrin, G. Stisi, *La struttura politica*, [w:] *Rapporto sulle regioni*, Milano 1989, s. 379.

¹² V. Belotti, *I politici locali...*, s. 75–79.

Na ten kształt komunalnej sceny politycznej we Włoszech wpływają nie tylko preferencje wyborców, lecz równie ważne są strategie wyborcze partii i ugrupowań politycznych, związków zawodowych i lokalnych grup interesu. Strategie te poza celami zawartymi w programie wyborczym uwzględniać muszą wiele czynników społeczno-geograficznych. Należą do nich warunki naturalne, miejski lub wiejski charakter związku komunalnego, struktura środków utrzymania, a zwłaszcza zatrudnienia, wielkość wspólnoty lokalnej oraz wiele innych zjawisk charakteryzujących gminę, a mających często indywidualną, niepowtarzalną formę. Wielkość społeczności lokalnej wpływa na kształt ordynacji wyborczej, która ma w danym przypadku zastosowanie. Nie można też pominąć indywidualnych cech kandydata związanych z jego wyglądem, osobowością, osiągnięciami zawodowymi, służbą społeczną na rzecz wspólnoty. Ważną, z punktu widzenia wyborcy, rolę odgrywa fakt zaliczania kandydata przez ogół do miejscowej elity politycznej. We włoskim systemie politycznym wybory samorządowe na wszystkich trzech szczeblach: gminnym, prowincjonalnym i regionalnym, charakteryzuje wyraźna obecność ogólnokrajowych i regionalnych partii politycznych. Zdecydowanie większe szanse mają osoby wysuwane przez partie polityczne, co tłumaczyć należy większą w oczach wyborców klarownością ich kampanii. Budowaniu autorytetu ugrupowań politycznych w wyborach komunalnych sprzyjają również stosowane przy tworzeniu list wyborczych zasady. Upolitycznienie samorządu uważane jest za jedną z istotnych cech wyróżniających demokrację włoską na tle innych państw europejskich. Równocześnie podkreślić trzeba, że wraz z dekadą lat osiemdziesiątych dał się zaobserwować specyficzny cykl zachowań politycznych. Dominacja partii na scenie lokalnej była krótka i ściśle związana z kampaniami wyborczymi. W trakcie kadencji większą rolę odgrywały inne instytucje życia publicznego o wyraźnie regionalnym, prowincjonalnym bądź komunalnym charakterze¹³.

Zjawisko stałej obecności partii politycznych na scenie lokalnej ma znaczenie dla całego włoskiego systemu politycznego. Przez dziesięciolecia wzmocniało główne partie polityczne, takie jak Włoski Ruch Społeczny (MSI), Chrześcijańska Demokracja (DC), Włoska Partia Komunistyczna (PCI), Włoska Partia Socjalistyczna (PSI) oraz ugrupowania regionalne. Dostrzeżone przez wielu swoiste ograniczenie roli

¹³ R. Catanzaro, *Partecipazione, potere e sviluppo. Saggi sulla politica locale*, Catania 1979, s. 43–88; A. Baldassarre, *Il partito e il governo locale*, [w:] *Il sistema politico locale*, ed. M. Fedele, Bari 1983, s. 144–145.

partii pomiędzy wyborami wynika z faktu, że zarządzanie na szczeblu komunalnym to przede wszystkim rozwiązywanie przez władze samorządowe konkretnych problemów, z którymi boryka się wspólnota. W tej sytuacji partie polityczne zainteresowane są w szczególności sposobem wspólnotami dużymi, często miastami metropolitalnymi, gdyż ten elektorat, jeśli jest stabilny, ważyć może na wszystkich poziomach władzy. W konsekwencji stopień upolitycznienia gminy rośnie lub maleje w zależności od strategii danej partii jako całości. Im mniejsza gmina, tym większa przewaga lokalności nad polityką ogólnokrajową. Analogicznie partie polityczne klasyfikują prowincje i regiony, wyznaczając niektórym z nich strategiczną rolę w wyborczej walce o władzę¹⁴.

Proces stabilizacji elit samorządowych we Włoszech, mierzony liczbą reelekcji w drugiej i trzeciej kadencji, przebiegał w sposób niejednorodny. Widać to wyraźnie na przykładzie związków komunalnych, gdy gminy podzielimy na kilka kategorii w zależności od liczby mieszkańców. Tendencja wzrostu widoczna jest co prawda we wszystkich przypadkach, ale przyjęta przez Belottiego metoda budzi może zastrzeżenia, gdyż gminy powyżej 50 tysięcy mieszkańców traktuje jako grupę jednorodną, ignorując metropolitalny charakter wielu z nich. Ujęcie takie może natomiast wiele powiedzieć o gminach małych i średnich, stanowiących większość spośród ogólnej liczby badanych komun włoskich, która wynosiła w liczbach bezwzględnych od 2427 jednostek administracyjnych w roku 1956, do 2685 podczas elekcji w roku 1985. Największe różnice występują w gminach poniżej pięciu tysięcy mieszkańców. Niewątpliwym wpływem na ten stan rzeczy ma zarówno specyfika ordynacji wyborczych, stosowanych w gminach najmniejszych, jak i stopień identyfikacji wzajemnej kandydującej jednostki ze wspólnotą lokalną. W roku 1956 reelekcje stanowiły tylko 29%, podczas gdy w gminach większych odpowiednio: 5–10 tysięcy – 34%, 10–50 tysięcy – 39%, powyżej 50 tysięcy – 43%. Średni wskaźnik liczony dla wszystkich badanych gmin wynosił w tym czasie 39% i został osiągnięty dopiero przez wspólnoty lokalne, liczące ponad 10 tysięcy mieszkańców. W następnych dwóch kadencjach (1960 i 1964) utrzymywała się stała tendencja wzrostowa, przy czym dwie najmniejsze kategorie, obejmujące gminy do 10 tysięcy mieszkańców,

¹⁴ V. Belotti, *I politici locali...*, s. 81–82; szerzej na ten temat zob.: F. Girotti [e altri], *Rapporto sui consiglieri comunali in Piemonte*, Milano 1983, zwłaszcza artykuł: A. Mastropaolo, *Trasformazioni del governo locale e trasformazioni dei partiti, alcune riflessioni a partire da una ricerca sugli amministratori comunali in Piemonte* (s. 121–195); M. Duverger, *I partiti politici*, Milano 1971, s. 435.

osiągnęły w roku 1964 identyczny wskaźnik 44%. W następnych latach wystąpiły na przemian zjawiska spadku, w roku 1970 o całe 6% w skali kraju, oraz spowolnionego wzrostu w następnych wyborach 1975, 1980 i powrotu do stanu z roku 1964 w wyborach roku 1985. Wzrost liczby nowo wybranych radnych w kadencji 1970–1975 tłumaczyć należy pokoleniową zmianą we władzach samorządowych. Trzy ostatnie z opisywanych kadencji wskazują również na zmniejszanie się różnic między gminami małymi i średnimi. Istnieje również ścisła zależność między wielkością gminy a personalną stabilnością władz, co należy tłumaczyć przekonaniem społeczności lokalnych, że bardziej skomplikowana materia zarządu lokalnego w gminach dużych wymaga od osób wybieranych większego doświadczenia. Pewien wpływ na omawiane zjawisko ma też dość wyraźny podział na strefy przemysłowe i rolnicze oraz czerwone, z przewagą komunistów i socjalistów, i białe, zdominowane przez partię chadecką i prawicę narodową¹⁵.

Szansa na ponowną reelekcję związana jest również z zakresem władzy posiadanej w gminie, co w przypadku tego szczebla samorządu wiązać należy z udziałem w pracach magistratu. Pozycja we władzach wykonawczych jest zarówno dla wyborców, jak i mocodawców politycznych świadectwem możliwości osobistych, potwierdzonych efektywnością działania. Toteż osoby nowe, próbujące dopiero swych sił na lokalnej scenie politycznej, znajdują się w znacznie trudniejszym położeniu i ich sukces uzależniony jest w dużej mierze od stopnia niezadowolonia społecznego. Najbardziej stabilną grupę stanowią burmistrzowie (*sindaci*), z których już w roku 1956 aż 74% mogło wykazać się dłuższym stażem, przy czym mimo pewnych wahań, ogólna tendencja ma charakter wzrostowy i w roku 1985 osiągnęła 83%. Jest to wskaźnik o połowę wyższy niż w przypadku asesorów i średnio dwukrotnie wyższy w porównaniu ze zwykłymi radnymi. Włoscy autorzy bardzo silnie wiążą ocenę wartości kadr komunalnych z reelekcją, widząc w niej syntetyczny wskaźnik profesjonalizmu¹⁶.

Obraz byłby niepełny, gdyby nie uwzględnić swoistej autonomii rządzącej doбором członków władz samorządowych na poszczególnych poziomach zarządu komunalnego, tj. radnych, asesorów i burmistrzów. Wprowadzenie nowych twarzy do rady nie pociąga za sobą automatycznej wymiany w gronie asesorów, nie mówiąc już o urzędzie burmistrza. W tych grupach wymiana, jeżeli w ogóle, następuje dopiero na początku następnej kadencji. Widać tu wyraźny związek

¹⁵ Zob. tablice 8 i 9 w cytowanej książce V. Belottiego (*I politici locali...*, s. 84–85).

¹⁶ Tamże, s. 87–88 oraz tablica 10.

z faktem wyraźnej obecności partii politycznych na lokalnej scenie. W interesie wielkich ruchów politycznych, zwłaszcza gdy rządzą na danym terenie, leży zapewnienie ciągłości w sprawowaniu władzy. To też w pierwszej po zwycięstwie kadencji nowe twarze pojawiają się przede wszystkim w radzie i wśród asesorów, dopiero druga oznaczać może zmianę na stanowisku burmistrza. Zmiana burmistrza przynosi najczęściej efekt dodatkowy w postaci stabilizacji personalnej grona asesorów. W ten sposób zwycięskie ugrupowania zapewniają sobie pełną kontrolę nad procesem zmiany. W konsekwencji długość stażu w życiu publicznym wyróżnia osoby obejmujące najwyższe komunalne stanowiska, niezależnie od tego, do jakiej partii należą. Widać to bardzo wyraźnie w kadencji 1970–1975, kiedy to Chrześcijańska Demokracja i Włoska Partia Socjalistyczna (PSI) odegrały rolę motorów odnowy. Podobnie zachowała się w następnej kadencji Włoska Partia Komunistyczna (PCI)¹⁷.

W rozważaniach nad ciągłością i zmianą w funkcjonowaniu lokalnych elit politycznych uwaga nasza skupiona była dotąd na pierwszym aspekcie. Tymczasem z politycznego punktu widzenia niezwykle ciekawym zjawiskiem są kategorie radnych, określanych we Włoszech mianem przejściowych i tymczasowych. Pierwsza kategoria oznacza osoby, które traktują urząd municypalny, bądź samo członkostwo rady, jako pewien etap w karierze politycznej, realizowanej zasadniczo poza samorządem. Tymczasowi natomiast to ci, którzy wygrali wybory i po pierwszym doświadczeniu w pracach samorządu powracają do życia prywatnego i zawodowego lub do działalności w partii, która ich wysunęła. Wspólną cechą obu grup jest traktowanie pracy w samorządzie w kategoriach jednorazowego doświadczenia życiowego, czasami wręcz swoistej przygody¹⁸.

Badania prowadzone w Piemoncie podczas pierwszych i drugich po wojnie wyborów lokalnych niedwuznacznie wskazują, że osoby wybrane tylko jeden raz to członkowie władz lokalnych, zachowujący dystans w stosunku do gremiów partyjnych i elit politycznych. Jednocześnie nie była to grupa w kolejnych wyborach zanikająca, co świadczy, że była raczej czynnikiem kreatywnym dla elit politycznych, a nie przedmiotem zabiegów poszczególnych partii, zmierzających do podporządkowania niepokornych. Potwierdzeniem tej teorii o pozytywnej roli przejściowych i tymczasowych jest fakt, że ich rola nie

¹⁷ Tamże, s. 90–91

¹⁸ G. Bettin, A. Magnier, *Il consigliere...*, s. 228; G. d'Agostino, *Modello nazionale e tipologie territoriali*, „Italia Contemporanea” 1989 nr 176, s. 52.

malą i w badanych latach 1956–1980 stanowiła 32–35% wszystkich radnych. Malejący był natomiast ich udział we władzach wykonawczych. W grupie burmistrzów stanowili tylko 11–13%, a asesorów 21–23%. Wyjątek stanowiły wybory: dla grupy burmistrzowskiej rok 1964 – 18%, natomiast dla asesorskiej rok 1956 i 1975 – 28%. Grupę radnych przejściowych i tymczasowych wyróżnia, w porównaniu z grupą podlegającą reelekcji, wyższy udział osób z wykształceniem podstawowym i średnim wykonujących zawody robotnicze lub rzemieślnicze. Wyrównało się to jednak, gdy spojrzymy na obie grupy z punktu widzenia nie wykształcenia, a wykonywanego zawodu. Przy takim ujęciu różnice zanikają w odniesieniu do poszczególnych grup w takich profesjach, jak przedsiębiorcy, rzemieślnicy i kupcy oraz chłopi, utrzymują się natomiast wśród ludzi wolnych zawodów, wysoko kwalifikowanych specjalistów branżowych i robotników. Równie niewyraźne różnice dadzą się zauważyć w przypadku analizy grupy jednorazowych radnych z punktu widzenia przynależności do partii politycznych, z tym że najbardziej stabilny w tym względzie model reprezentacji wypracowała sobie Chrześcijańska Demokracja¹⁹.

Przyjmując za punkt wyjścia wyżej opisane zjawiska, należałoby zastanowić się nad reperkusjami tego stanu rzeczy dla włoskiej lokalnej sceny politycznej. Znaną z historii charakterystyczną cechą wszystkich karier publicznych jest istnienie cyklu trójfazowego, obejmującego przygotowania i objęcie władzy, utrwalanie pozycji poprzez transformację i na koniec powrót do *status quo ante* na nowym poziomie. Przekładając ten pogląd na dotychczasową płaszczyznę naszych rozważań, trzeba podkreślić dynamiczny charakter pierwszej fazy, w której dają o sobie znać aspiracje młodszych pokoleń, pragnących nie dopuścić do utrwalenia pozycji jednej tylko generacji w administracji samorządowej. Druga, nazywana fazą pełnego rozwoju, składa się z dwóch kolejno po sobie następujących części: w pierwszej decydującą rolę odgrywa czynnik rynku pracy, w drugiej – systemu politycznego. Oba te czynniki wyznaczają poziom profesjonalizmu politycznego. Faza trzecia rozpoczyna się w momencie, gdy zasadnicze cele zostaną osiągnięte, a władza powraca w koleiny szarej normalności, lub gdy ponosi całkowitą klęskę. W świetle dotychczasowych włoskich doświadczeń okres przejściowy pomiędzy pełnymi cyklami charakteryzuje się przede wszystkim rozproszeniem głosów elektoratu

¹⁹ G. De Luna, *Il ceto politico locale in Piemonte 1946–1951. Un percorso di ricerca*, „Italia Contemporanea” 1989 nr 176, s. 66–67; M. Revelli, *Profilo dei consiglieri comunali in Piemonte nel 1946*, tamże, s. 99; V. Belotti, *I politici locali...*, s. 93–96.

i znacznym zróżnicowaniem lokalnej sceny politycznej. Chaos i pojawienie się grup terrorystycznych paradoksalnie sprzyjało demokratyzacji systemu po roku 1975. Ostatni w dziejach samorządu włoskiego okres przejściowy przypadł we Włoszech na lata 1965–1975. Mechanizm ten daje o sobie znać również na poziomie prowincjonalnym i regionalnym²⁰.

Dziesięcioletni okres przejściowy 1965–1975 poprzedzały wieloletnie rządy elit komunalnych, ukształtowanych w latach II wojny światowej. Wejście w życie publiczne pokolenia, nie pamiętającego ani Włoch faszystowskich Mussoliniego, ani wojny, doprowadziło do konfliktu pokoleniowego na lokalnej scenie politycznej. Fala protestów miała charakter permanentny i ustała dopiero w chwili uzyskania przez młode pokolenie dominującej pozycji w samorządzie. Konflikt był o tyle głęboki, że jeszcze w roku 1972 aż 10% radnych liczyło więcej niż 60 lat, co oznaczało starcie pierwszego i trzeciego pokolenia – dziadków i wnuków²¹.

Bardzo ciekawe dane na temat elit lokalnych pierwszego powojennego okresu wyczytać możemy z wydanego w roku 1964 rocznika burmistrzów włoskich. Nie jest to obraz obiektywny, gdyż biogramy miały charakter autorski i oparte zostały na informacjach nadesłanych przez samych zainteresowanych. Zdecydowaną większość stanowiły osoby powyżej 40. roku życia, w tym liczna grupa uczestnicząca w zarządzie publicznym za rządów faszystowskich. Z punktu widzenia uprawianych niegdyś zawodów byli to m. in. rolnicy, nauczyciele, przeniesieni do rezerwy oficerowie i karabinierzy, kolejarze, byli urzędnicy administracji centralnej oraz kadra kierownicza przemysłu. Mimo wywodzenia się z różnych środowisk społecznych i grup zawodowych łączyło ich wspólne doświadczenie pokoleniowe i fakt posiadania odznaczeń nadanych w czasach królestwa lub republiki, w tym także odznaczeń wojennych. Wyrażna większość orderów i medali kombatanckich związana była ze służbą w regularnych siłach zbrojnych, mniejszość – z udziałem w ruchu oporu. Tę ostatnią grupę reprezentują przede wszystkim osoby związane z ruchem komunistycznym i socjalistycznym. Poza nimi odnaleźć również możemy wśród byłych członków ruchu oporu przedstawicieli Chrześcijańskiej Demo-

²⁰ R. Segatori, *Ciclo politico 1975–1990 e l'identita della classe politica municipale*, [w:] *Le elites politiche locali in Italia e in Spagna*, ed. P. Feltrin, Firenze 1991, s. 101–102. Fazie przejściowej cyklu politycznego poświęcił bardzo interesującą pracę S. Tarrow: *Democrazia e disordine. Movimenti di protesta e politica in Italia 1965–1975*, Roma–Bari 1990, s. 16–24.

²¹ R. Segatori, *Ciclo politico...*, s. 105.

kracji. Grupa najstarszych wiekiem uczestniczyła w pierwszej wojnie światowej i pełniła różne funkcje we władzach terenowych epoki faszystowskiej²².

Ostatni w pełni obserwowalny cykl przypadł na lata 1975–1990, kiedy to nastąpiło radykalne odmłodzenie elit municypalnych. Za punkt wyjścia posłużyć może bardzo popularny we Włoszech model Barberisa, którego podstawowe składowe przywołałem już wcześniej, a oto opisowa jego wersja, postrzegająca władzę lokalną jako sprawowaną przez mężczyzn nad kobietami, przez posiadających wykształcenie nad tymi, którzy go nie mają, przez dojrzałych dorosłych nad bardzo młodymi i ludźmi w podeszłym wieku, przez pracujących nad tymi, którzy nie są aktywni zawodowo i przez zatrudnionych w sektorze usługowym, szczególnie typu biurokratycznego, nad pracownikami wykonującymi pracę ręczną i zatrudnionymi w niezależnych przedsiębiorstwach²³.

W połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia młode pokolenie szturmem weszło do władz municypalnych; sporą grupę wśród nowo wybranych stanowili studenci. W roku 1977 wyborcy w przedziale wieku do 29. roku życia stanowili 25,8% populacji, posiadając 21,2% wszystkich stanowisk z wyboru we władzach gminnych. Pięć lat wcześniej proporcja ta wyglądała zgoła inaczej: 21% populacji i tylko 11,5% mandatów. W gronie trzydziestolatków w roku 1977 przypadało aż 30,6% stanowisk, w stosunku do 18,5% populacji wyborców. Badania analizujące kolejne wybory municypalne po roku 1975 (1980, 1985, 1990) wykazały stały wzrost średniej wieku radnych, a zastosowane korelaty wskazują, że był to trzon tej samej grupy młodych–gniewnych, którzy zdobyli pozycję w gminie na początku omawianego cyklu. Fakt wymiany w wyborach roku 1985 przeciętnie 6 na 10 radnych niczego nie zmienia, gdyż nie zmieniło to stanu posiadania pokolenia, o którym mowa²⁴.

W badaniach przeprowadzonych w roku 1988 na grupie radnych o wysokim stopniu reprezentatywności uzyskano potwierdzenie powyższego obrazu. Wśród członków władz komunalnych miast od 50 do 100 tysięcy mieszkańców co najmniej 1/3 radnych początki swojej kariery politycznej utożsamiała z udziałem w ruchach studenckich, bądź

²² *Annuario dei sindaci d'Italia*, vol. 1–2, Napoli 1964.

²³ C. Barberis, *La classe politica...*, s. 10.

²⁴ R. Segatori, *Ciclo politico...*, s. 102–104; G. Bettin, A. Magnier, *Il consigliere...*, s. 22–23; A. Melis, G. Martinotti, *Gli amministratori comunali (1975–1987) reclutamento e ricambio*, „Amministrare” 1988 nr 2, s. 307–308, 316–318; C. Barberis, *La classe politica...*, s. 63.

młodzieży pracującej lat 60-tych i 70-tych (XX wieku). Ponad połowa uznała atmosferę polityczną okresu przejściowego, a zwłaszcza dążenie do poszerzenia bazy społecznej polityki, za istotny motyw wstąpienia do jednej z partii politycznych. Oczywiście sama wola młodego pokolenia, pragnącego uczestniczyć w życiu publicznym, nie byłaby wystarczająca dla zaistnienia, gdyby nie towarzyszyło jej dążenie partii politycznych do uwiarygodnienia swojego wizerunku, niszczonego cyklicznie wybuchającymi skandalami politycznymi. Zmiana ordynacji wyborczej w wyborach komunalnych spowodowała, że w roku 1975 po raz pierwszy uczestniczyli w nich osiemnastoletni obywatele. Istotną rolę odegrała też w tym przypadku przeprowadzona w roku 1970 reforma regionalna, która dla bardziej doświadczonych kadr otworzyła nowe możliwości awansu w służbie publicznej²⁵.

Profesjonalizacja tej grupy przebiegała innymi drogami, aniżeli miało to miejsce w pierwszych powojennych dziesięcioleciach. Uczestnictwo w zarządzie publicznym rozpoczęła w latach dekonstrukcji gospodarczej, która rozpoczęła się wraz z kryzysem naftowym w roku 1973. Systematyczny spadek produktu krajowego brutto wymusza restrukturyzację przemysłu, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu bezrobocia, zwłaszcza wśród młodego pokolenia. Pod koniec lat siedemdziesiątych pokolenie młodych administratorów zarzucić musiało koncepcję polityki, pojmowanej jako idealistyczną służbę społeczną. Odsetek radnych zaliczanych do warstwy urzędników różnych profesji, w tym sektora publicznego, zwłaszcza na południu i w centrum kraju, wzrósł z 25% do 43%, przy równoczesnym spadku liczby przedstawicieli drobnej burżuazji i środowisk robotniczych. Dane, którymi dysponujemy, obciążone są dość istotnym marginesem błędu. Autorzy zgodnie podkreślają skłonność kandydatów i partii, które reprezentują, do podawania nieprawdziwych bądź upiększonych danych na temat uprawianego zawodu. Składanie takich oświadczeń jest najczęściej spowodowane czynnikami kulturowymi, chęcią podniesienia swojego prestiżu, a także zaspokojenia oczekiwań wyborców²⁶.

Wybór kariery urzędniczej przez nowe pokolenie radnych związane było ze stałym rozwojem w republice sektora publicznego, odgrywającego bardzo poważną rolę w gospodarce i życiu społeczeństwa obywatelskiego. Wiąże się to ze zmianą pojmowania funkcji państwa, które przestało być tylko gwarantem charakterystycznych dla wolnego rynku reguł gry i samo uczestniczyło w gospodarce narodowej dzięki su-

²⁵ R. Segatori, *Ciclo politico...*, s. 107–108.

²⁶ G. Bettin, A. Magnier, *Il consigliere...*, s. 39, 100; R. Segatori, *Ciclo politico...*, s. 104, 109.

mom uzyskanym z podatków. Równocześnie przestało być depozytariuszem funkcji publicznych w klasycznym liberalnym rozumieniu, samo bezpośrednio zarządzając rozbudowanymi służbami publicznymi. Po utworzeniu regionów, przyjęciu przez nie statutów i ustaleniu w drodze dekretów nowego podziału zadań (1971–1977), analogicznie wzrasta w gospodarce rola samorządów wszystkich szczebli, a zwłaszcza kompetencje w zakresie finansów lokalnych i regionalnych. Nowe zjawiska pociągają za sobą gwałtowny wzrost zapotrzebowania na kadry administratorów myślących innymi niż ogólnopaństwowe kategoriami²⁷.

Stworzyło to zupełnie nowe pola aktywności zawodowej dla osób, które chciały się związać z sektorem publicznym. W dawnych strukturach poza asesoriami istniały lokalne jednostki służby zdrowia i specjalistyczne służby gmin górskich. Od końca lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia nastąpił żywiołowy rozwój przedsiębiorstw komunalnych i spółek z udziałem gmin. Formy te obejmują takie działy, jak turystyka, transport, gospodarka wodna, sieci gazownicze, oczyszczanie gmin i utylizacja odpadów, usługi farmaceutyczne, opieka społeczna, kultura i wiele innych. Pojawiający się wśród administratorów pod koniec lat osiemdziesiątych trend do deklarowania podczas kampanii wyborczej wykonywania wolnych zawodów świadczy o tym, iż wielu z nich zaczyna równoległą karierę, a nie porzuca służby urzędniczej²⁸.

Pod koniec cyklu lat osiemdziesiątych pojawiła się również teza o kolejnym kryzysie władzy w Republice Włoskiej. Wyniesieni niegdyś przez bunt młodych administratorzy byli w nowej sytuacji dezorientowani, ale zarazem przywiązani do władzy, którą otrzymali. Prawie wszyscy świadomi byli kryzysu obejmującego cały system polityczny państwa i mieli własną koncepcję reformy, zwłaszcza na poziomie komunalnym. Ponad 80% podkreślało równocześnie, że nie interesuje ich, jaka jest dzisiaj we Włoszech polityka państwa jako całości. Nie wiele mniej, bo 77%, zadeklarowało wolę kandydowania w następnych wyborach. Tak silna postawa zachowawcza, nie akceptowana przez elektorat, spowodowała w wyborach z roku 1990 popieranie przez partie osób spoza układu, jak menedżerów, autentycznie wybitnych obywateli, niezależnych intelektualistów, artystów i inne podobne im kategorie. Polityka ta nie spowodowała jednak zasadniczej zmiany

²⁷ L. Frey, *La problematica del lavoro giovanile e le sue prospettive negli anni '80*, Milano 1980, s. 9; N. Boccella, *Uno sviluppo eterogeneo*, [w:] *La società italiana degli anni ottanta*, ed. U. Ascoli, R. Catanzaro, Roma–Bari 1987, s. 18–25.

²⁸ R. Segatori, *Ciclo politico...*, s. 110.

i dominującą pozycję utrzymali zwycięzcy z roku 1975. W wyborach samorządowych przeprowadzonych 6 i 7 maja 1990 roku blisko 1/5 wyborców powstrzymała się od głosowania lub wrzuciła do urny pustą kartę do głosowania. Pojawiły się nowe listy; a mianowicie związków terytorialnych (4,4% głosujących), partii zielonych (4%), jak też przeróżnych grup społecznych i wpływowych lobby, od organizacji emeryckich po stowarzyszenia myśliwskie (3,7%). Lokalna elita polityczna nie została co prawda zmieniona, ale wielu wyborców dało wyraz swemu niezadowoleniu i chęci zachowania dystansu wobec tradycyjnych sił politycznych. Jedni głosowali zgodnie z wyznawanym systemem wartości, inni popierali programy wycinkowe rozwiązujące problemy jednej tylko sfery życia²⁹.

Mało kto z obserwatorów włoskiej sceny politycznej zdawał sobie sprawę, że wybory lokalne w roku 1990 otwały ogólnonarodową dyskusję nad kształtem republiki włoskiej. Wynikająca z ustroju państwa autonomia regionów zdaje się nie zaspokajać aspiracji społeczeństwa włoskiego. Wzorem pożądanym przez wielu stają się hiszpańskie regionalne wspólnoty (*comunidades autonomas*) o znacznie większych kompetencjach ustawodawczych i wykonawczych w najważniejszych dziedzinach życia³⁰. Ewolucja Włoch, jako państwa regionalnego, jest w dużej mierze następstwem przemian zachodzących w lokalnych elitach politycznych. Włoskie doświadczenie zarówno w materii konstytucyjnej, jak i praktyki życia politycznego, a także zarządzania wspólnotami lokalnymi i regionalnymi nabiera dziś cech uniwersalnych.

LOKALE POLITISCHE ELITEN DER REPUBLIK ITALIEN 1946–1990

Zusammenfassung

Die Untersuchungen über die lokalen politischen Eliten in Italien zeigen den, sich bis zum Ende der 80er Jahren erhaltenden, Konservatismus der Gesellschaft, welche die klassischen Werte der Demokratie aus dem 19. Jh. vorzieht, auf. Lokale Eliten wurden meistens von Männern im mittleren Alter, die eine Ausbildung aufwiesen, welche die Einstellung im öffentlichen Dienst begünstigte, dominiert. Wenn

²⁹ Tamże, s. 111–113.

³⁰ Zob. A. Pankowicz, *Regionalne systemy przedstawicielskie w państwach Unii Europejskiej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Opole 1998, s. 290–292.

auch dieses synthetische Porträt als vereinfacht angesehen wird, so ist unzweifelhaft der geringe Anteil der Frauen im Verwaltungsprozess, Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau, der Älteren, Personen ohne ständige Arbeit, sowie Jugendlichen ersichtlich. Viele italienische Soziologen sehen darin den Prozess der politischen Marginalisierung einiger sozialer Gruppen und der Nicht-Repräsentativität der lokalen Mächte. Die Vereinheitlichung der Ansicht lokaler politischer Eliten ist die Nachfolge von Stereotypen und Vorstellungen, wie sie sein sollten.

Die lokalen Gemeinschaften lenken große Aufmerksamkeit auf das Niveau der politischen Entscheidungen, und vor allem der Verwaltungsentscheidungen, die den einzelnen Bürger betreffen. Die lokale politische Elite in Italien lässt sich ziemlich deutlich in folgende Gruppen teilen: die Verwalter, die die Gemeinden verwalten, Experten in einem ausgewählten Bereich, sowie Repräsentanten von verschiedenen Interessengruppen. Der Austausch der wählbaren Mitgliedern der Selbstverwaltung ergibt sich vor allem aus den gesellschaftlichen Erwartungen des Professionalismus. Bemerkbar macht sich die Existenz der ungeschriebenen Regel der drei Kadenzen, als typisches Verhalten der lokalen politischen Eliten.

Die Chance zur Wiederwahl ist auch mit dem Machtbereich in der Gemeinschaft verbunden. Die Position in den Ausführungsmächten ist, sowohl für die Wähler als auch die Vollmachtgeber, ein Zeugnis der persönlichen Möglichkeiten, bestätigt durch die Effektivität des Wirkens. Neue Personen, die ihre Kräfte in der lokalen politischen Arena erst ausprobieren, befinden sich in einer schwierigeren Lage und ihr Erfolg ist in großem Maß vom Grad der gesellschaftlichen Unzufriedenheit abhängig. Eine besonders interessante Erscheinung sind die Kategorie der Räte, die in Italien als vorübergehende und temporäre bezeichnet werden. Das gemeinsame Merkmal beider Gruppen ist die Betrachtung der Arbeit in der Selbstverwaltung in Kategorien des einmaligen Lebenserlebnisses, manchmal eines eigenartigen Abenteuers. Das charakteristische Merkmal aller politischer Karrieren ist die Existenz des dreiphasigen Zyklus; Vorbereitung und Machtübernahme, Fixierung der Position durch Transformation und zum Schluss die Rückkehr zum status quo ante. Die lokalen Wahlen 1990 eröffnen die allgemeinnationale Diskussion über die Gestalt der italienischen Republik. Die sich aus der Staatsverfassung ergebende Autonomie der Regionen scheint die Aspirationen der italienischen Gesellschaft nicht zu erfüllen. Das von vielen begehrte Beispiel werden die spanischen regionalen Gemeinschaften (*Comunidades autonomas*) mit erheblich größeren Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen in den wichtigsten Lebensbereichen. Die Evolution Italiens als regionaler Staat ist in großem Maß die Nachfolge der Veränderungen, die sich in den lokalen politischen Eliten vollziehen. Die italienische Erfahrung, sowohl in der Konstitutionsmaterie, als auch in der Praxis des politischen Lebens und in der Verwaltung der lokalen und regionalen Gemeinschaften, bekommt heutzutage universelle Merkmale.