Quaderni

Documento della Direzione sulla riforma delle istituzioni

Achille Occhetto

Per aprire la fase delle alternative programmatiche e di governo

Intervento alla Camera dei Deputati del 17 febbraio '88

Gavino Angius

Riforme istituzionali: Regioni, Province, Comuni

Convegno 22 febbraio 1988

P.C.I.

Commissione propaganda e informazione del

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

434

Quaderni/2

Documento della Direzione del Pci sulla riforma delle istituzioni pag. 3

Achille Occhetto
Per aprire la fase delle alternative programmatiche e di governo
Intervento alla Camera dei Deputati del 17 febbraio 1988 pag. 17

Gavino Angius
Riforme istituzionali: Regioni, Province, Comuni
Convegno 22 febbraio 1988 pag. 27

Commissione propaganda e informazione del Pci

435

Documento della Direzione sulla riforma delle istituzioni

1

La Direzione del Pci sottolinea che l'analisi e le indicazioni scaturite dal Comitato centrale dello scorso novembre hanno trovato nuove conferme. La crisi del sistema politico è effettivamente giunta ad un punto molto preoccupante. Lo dimostra innanzitutto la debolezza, la confusione, la casualità dell'azione del governo, che si è manifestata in modo clamoroso durante tutto l'iter della legge finanziaria.

Una coalizione minata da contrasti espliciti su molti dei piú rilevanti problemi tende a riversare la crisi sul Parlamento mettendone in discussione persino il diritto di modificare le proposte del governo e attaccandone cosí la stessa potestà legislativa.

Il malessere e la instabilità investono anche le Regioni e il sistema delle autonomie, private dei poteri che loro competono, gettate nella piú grande incertezza finanziaria e che sentono oggi tutto il peso negativo dell'«omologazione forzata» al pentapartito.

2

Acquistano un peso sempre piú rilevante poteri economici operanti a livello internazionale e nazionale e aumenta il divario fra la loro forza e l'inadeguatezza degli strumenti pubblici nel determinare scelte da cui dipende l'avvenire di tutti. In vaste zone del Paese il potere della criminalità organizzata si dimostra addirittura piú forte dello Stato arrivando ad impadronirsi dei suoi

436

gangli e funzioni essenziali. Nonostante la sconfitta politica subita, possono farsi minacciosi perfino nuovi sussulti terroristici.

L'obiettivo di una riforma del sistema politico risponde a una fondamentale esigenza nazionale. In una società matura come è oggi quella italiana la funzione stessa del governo richiede che si confrontino programmi e ipotesi di governo alternative. Ciò è necessario sia per ridare forza e vigore alle istituzioni e alla funzione stessa della politica, sia per sciogliere l'intreccio improprio, paralizzante e corruttore fra decisioni politiche e poteri amministrativi, sia infine per dare respiro e spazio alla dinamica sociale, al fisiologico e salutare dispiegarsi del conflitto sociale. La funzionalità dello Stato e delle sue istituzioni è indispensabile per affrontare e risolvere fondamentali questioni sociali. Il continuo indebolimento delle istituzioni democratiche avvantaggia solo i piú forti e i piú potenti. I lavoratori, tutti quanti non hanno particolari posizioni di privilegio e di potere nella società hanno dunque una ragione ulteriore per assumere come proprio l'obiettivo di una democrazia efficiente, di istituzioni e poteri pubblici incisivi.

3

Il sistema democratico è esposto a un processo di erosione tanto piú penetrante e pericoloso per l'indebolimento e il discredito che le istituzioni hanno subito in conseguenza della prassi prevaricatoria dei partiti al governo e di fenomeni di corrompimento e degenerazione. Il mancato rinnovamento dello Stato e del sistema politico dinnanzi all'inevitabile estendersi delle funzioni

437

pubbliche, all'internazionalizzazione dell'economia, al modificarsi dei metodi produttivi e alle trasformazioni della società non è derivato e non deriva unicamente da inettitudini o da incapacità, ma dal prevalere degli interessi di parte e di partito su quelli della collettività. La denuncia di queste responsabilità gravi non solo non attenua, ma sottolinea ancora piú la necessità di intervenire con riforme profondamente innovatrici.

4

Le difficoltà nel funzionamento delle istituzioni e le inaccettabili condizioni di inefficacia e di inefficienza dell'azione pubblica hano radici molto profonde: a partire dal fatto che la premessa primaria della democrazia – e cioè la eguaglianza di diritti e di doveri tra i cittadini – è inattuata.

Il primo dovere comune ai cittadini, che è quello di contribuire in modo equo e proporzionale alle spese pubbliche, viene clamorosamente violato. I diritti democratici fondamentali, che sono una condizione per l'esercizio stesso dei poteri del cittadino, a partire dal potere elettorale (il diritto all'informazione, all'istruzione, all'eguaglianza di fronte alla legge, alla sicurezza pubblica) non sono pienamente ed equamente garantiti. L'affermazione costituzionale del diritto al lavoro viene considerata un'utopia o un errore. I mutamenti nei metodi produttivi e nelle funzioni lavorative, e dunque nella stratificazione sociale, non hanno certamente eliminato l'ineguale distribuzione del potere nella società, sia per l'appartenenza di classe, sia per la distinzione di sesso.

Dinnanzi a tutte le forze politiche

democratiche, ma in primo luogo dinnanzi al movimento popolare e di classe, sta il compito di riprendere una politica per i diritti gravemente colpita non solo dalla controffensiva della destra ma da tutte quelle teorizzazioni che, negando o sottovalutando la validità del sistema democratico rappresentativo, lasciano il campo aperto alle suggestioni plebiscitarie o alle visioni riduttive di quel che significa la lotta per la democrazia politica. L'azione di riforma deve investire tutto il modo con cui lo Stato si è venuto costruendo al di fuori e spesso in contrasto con la concezione costituzionale: il centralismo contrapposto alle autonomie, la confusione degenere tra funzione politica e compiti di gestione, la mancata responsabilizzazione e imparzialità della pubblica amministrazione, la pratica burocratica e statalistica dell'intervento pubblico e l'uso clientelare della spesa, delle nomine, degli strumenti di intervento. I modi stessi della gestione dello Stato sociale vanno riformati al fine di garantire la priorità assoluta degli interessi dei cittadini.

L'Italia continua ad essere il paese in cui le regole che consentono il funzionamento del mercato rimangono le piú arcaiche e le piú manchevoli, fino all'assenza di una legislazione antitrust, alle aperte illegalità nel sistema delle comunicazioni di massa, ad una legislazione societaria e di borsa che rende possibili i comportamenti piú scandalosi. Ricondurre i partiti ai compiti loro propri è necessario, per la vitalità della democrazia e dei partiti stessi. Ma questo non basta. Non vi sarà pienezza della democrazia se il potere delle grandi concentrazioni economiche non sarà collocato entro un sistema di regole certe ed efficaci.

439

5

L'esigenza di condurre sul piano ideale, culturale e politico l'insieme di questa azione di riforma dello Stato non contraddice la possibilità di iniziare dai problemi piú maturi e che per il loro carattere piú strettamente istituzionale coinvolgono la responsabilità e richiedono l'impegno di tutte le forze democratiche. L'impulso dato dai comunisti alla discussione sulle riforme necessarie al sistema politico e allo Stato ha avuto un primo positivo risultato. Una situazione stagnante è stata rimossa. Una prima intesa sul metodo da seguire e sui temi da affontare si è venuta delineando.

I tentativi di riporre in discussione questa prima intesa avanzando pregiudiziali vecchie o nuove sono un grave errore, ma non distoglieranno i comunisti da un indirizzo e da una lotta che costituiscono un tratto essenziale della natura stessa del Pci e corrispondono agli interessi del Paese. I comunisti sono consapevoli del fatto che dare compiutezza alla democrazia è un obiettivo di fondo e comporta un cammino assai lungo e difficile. I temi sui cui è apparso possibile riprendere e concludere un lavoro concreto nel Parlamento sono quelli riguardanti il sistema bicamerale, i regolamenti parlamentari, la funzionalità del governo, il riassetto delle autonomie locali. Oltre agli obblighi derivanti dai recenti referendum (Inquirente, responsabilità civile dei magistrati), sono apparse indispensabili misure urgenti per il funzionamento della giustizia.

La Direzione del Pci ritiene che anche i temi che verranno discussi in questa fase debbano essere coerentemente inseriti entro un disegno generale di riforma del sistema politico. Tale riforma deve dare ri-

sposta all'esigenza di rafforzare e rendere piú incisiva la capacità di governo dell'insieme delle istituzioni democratiche e dello Stato: Parlamento, esecutivo, autonomie locali. I poteri politico-istituzionali o si rafforzano tutti insieme o, come avviene oggi, degradano tutti insieme, coinvolgendo anche i diritti del cittadino e il potere dell'elettore.

6

La Costituzione italiana prevede che l'esecutivo attinga la propria legittimità dal Parlamento. Questo principio va tenuto ben fermo. Ciò che va impedita è la confusione fra i due poteri. Parlamento forte ed esecutivo forte non solo non sono inconciliabili ma, anzi, l'uno è condizione dell'altro. Senza una dialettica reale tra Parlamento ed esecutivo si impoverisce la democrazia e, comunque, si contraddice uno dei fondamenti della Costituzione. Parlamento ed esecutivo devono essere posti nella condizione di assolvere ciascuno i propri compiti e i propri doveri.

L'esecutivo deve avere la garanzia di poter sottoporre all'esame e al giudizio del Parlamento le norme che traducono il suo programma, con tempi e procedure certe. Il Parlamento deve esercitare senza limitazioni di sorta i propri poteri, primo ed essenziale quello legislativo. In un regime di governo parlamentare queste due esigenze, che vanno affermate con identico vigore, possono provocare confusione e invasione reciproca fra i due poteri. Per impedire che ciò avvenga si deve innanzitutto ridare il significato proprio all'istituto della fiducia, che deve coincidere con la nascita e la fine degli esecutivi e delle maggioranze che li sostengono.

Alla garanzia di tempi e procedure per l'iniziativa legislativa del governo, all'eventuale ampliamento, debitamente regolamentato, delle materie da attribuire alla responsabilità dell'esecutivo, deve accompagnarsi la fine dell'abuso nel ricorso alla decretazione d'urgenza. La funzione di governo, a livello nazionale come a livello locale, va inoltre distinta da quella della pubblica amministrazione cui deve essere attribuita la piena responsabilità nell'assolvere e nel rispondere dei compiti di gestione ad essa propri.

7

Oggi esiste un grande scarto fra quel che la rappresentanza dovrebbe fare e quanto, invece riesce a fare. Da questo dato di fatto traggono argomenti tendenze che vorrebbero ridurre la funzione della rappresentanza sempre piú ai margini dell'assetto costituzionale fino a renderla del tutto formale. Queste tendenze vanno contrastate e combattute; ma per farlo in modo efficace è necessario ridurre ed eliminare il divario fra il livello del funzionamento della rappresentanza e il livello effettivo della domanda sociale e della dinamica del potere.

Un Parlamento piú forte è indispensabile per consentire il miglior funzionamento di tutto il nostro sistema costituzionale, per ridare dignità e ruolo alla politica e non per «interdire» i compiti e le responsabilità dell'esecutivo. Le riforme da introdurre devono mirare a rendere piú snello e rapido il procedimento legislativo, a potenziare gli strumenti di conoscenza e i canali di informazione, a rendere il Parlamento stesso pienamente so-

vrano nell'ordinamento dei propri lavori, rispettando le regole che garantiscono l'esecutivo.
Il Pci ha da tempo espresso la convinzione che l'insieme di questi obiettivi potrebbe essere piú agevolmente raggiunto adottando il monocameralismo e riducendo il numero dei parlamentari, il che potenzierebbe e renderebbe piú rapida la capacità di decisione della rappresentanza.
Il Pci rimane fedele a questo orientamento, intorno al quale continuerà a lavorare. Tuttavia non esiste oggi il necessario consenso per procedere a questa scelta, mentre è ormai maturata la convinzione che si debba correggere e superare l'attuare stato di bicameralismo perfetto.
Il Pci si impegnerà nella ricerca delle piú coerenti e funzionali soluzioni in questa direzione, considerandole tanto piú utili quanto piú riusciranno ad eliminare i piú grandi difetti del bicameralismo.

8

La messa a punto di nuovi sturmenti e strutture del Parlamento, la definizione piú precisa dei rapporti fra Parlamento ed esecutivo, la semplificazione del procedimento legislativo, il superamento del bicameralismo, tutti questi fattori inducono a una seria riconsiderazione dei regolamenti parlamentari.
Molti sono i punti che vengono in causa: fra questi la regolamentazione della sessione di bilancio e la riforma dello stesso strumento della legge finanziaria; la distribuzione del lavoro legislativo fra l'Assemblea e le Commissioni; la creazione di nuove strutture permanenti, quali l'Ufficio del bilancio, ecc.
Nella riforma dei regolamenti va esaminata anche la questione del voto segreto. I comunisti si sono

sempre pronunciati per il massimo di chiarezza e di franchezza nell'assunzione di responsabilità da parte dei rappresentanti. Il Pci considera sbagliato prospettare la cancellazione in via di principio del voto segreto che anzi va salvaguardato proprio in via di principio perché in momenti gravi e di fronte ai piú delicati problemi può essere necessario garantire la piú assoluta libertà di coscienza rispetto alle molte e gravi pressioni esterne. Altra cosa è una piú severa regolamentazione e qualificazione del ricorso al voto segreto, ridefinendo le materie per le quali è obbligatorio, e negli altri casi, le condizioni per attivarlo, cosicché non ne sia consentito l'abuso. Il voto segreto deve restare come garanzia del Parlamento e dei singoli parlamentari: non deve costituire la forma ordinaria attraverso cui la rappresentanza si esprime. Isolare questo tema dal suo contesto proprio è comunque un errore. Infatti il modo del voto in Parlamento è in relazione anche con i metodi elettorali e con il rapporto, piú o meno diretto, che si determina fra rappresentanti e rappresentati. Inoltre la questione del voto segreto si pone in modo diverso secondo che si collochi o no nell'ambito di una riqualificazione dei poteri complessivi del Parlamento e, in questo quadro, anche di nuove garanzie per l'opposizione.

Nel Parlamento italiano, a differenza d'altri, non è riconosciuta la esigenza che l'opposizione assuma precisi poteri e funzioni (la presidenza di talune commissioni, come quella del bilancio, il diritto a commissione d'indagine paritaria, il diritto a essere informati e consultati su determinate materie, ecc.). Sotto quest'ultimo aspetto, il superamento o l'attenuazione di quelle rigidità procedurali (ampiezza del ricorso al voto segreto, complessità delle procedure e delle norme regolamentari ecc.) che in una visione del funzionamento del Parlamento ispirata a

modelli di democrazia consociativa sembravano costituire una garanzia di democraticità, devono lasciar posto in una diversa concezione ispirata a una piú netta dialettica fra maggioranza e minoranza, a una piú forte formalizzazione dei diritti dell'opposizione: sia in sede parlamentare, sia nell'accesso a tutti i servizi pubblici di informazione.

9

Complemento indispensabile del riordino delle funzioni parlamentari e di governo, della semplificazione e accelerazione delle decisioni è la riforma del sistema delle Regioni e delle autonomie locali. Riformare e ridurre le troppe strutture centrali, porre un freno all'eccesso e all'invasività della legislazione nazionale che va concentrata sulle questioni essenziali, aiuterà l'opera di snellimento tanto della attività parlamentare che di quella governativa, favorirà il decentramento di funzioni e di responsabilità.
Dal canto loro le Regioni, effettivamente coinvolte nei procedimenti legislativi riguardanti le materie di competenza regionale e locale, dotate di autonomia finanziaria, devono potere esercitare in modo efficace ed organico le loro fuzioni di legislazione, di programmazione e di governo innanzitutto intorno alla definizione e alla realizzazione di grandi progetti di riassetto e di sviluppo. Le autonomie locali devono essere riformate prevedendo forme di fiscalità autonoma, la necessaria distinzione fra le grandi comunità metropolitane e i comuni medi e piccoli, un rapporto tra giunte e consigli che rafforzi l'incisività, l'efficienza e la continuità dell'azione amministrativa e, insieme, le possibilità di controllo.

10

La democrazia rappresentativa trova il suo completamento nelle forme e negli istituti di democrazia diretta di cui va ribadito il valore. Per difendere e sottolineare la funzione del referendum abrogativo va rivista e precisata la normativa. È possibile introdurre il referendum propositivo in rapporto alla iniziativa legislativa popolare quando le Camere non deliberino. Altra cosa è l'ipotesi di referendum istituzionali al di là delle forme e delle ipotesi previste dall'art. 138 della Costituzione. Questo avrebbe il significato di una rottura del quadro costituzionale in cui sono già previste le norme per le modifiche della Costituzione.

11

Le riforme fin qui considerate implicheranno una riflessione anche sui meccanismi elettorali. Non vi è oggi su tale materia intesa tra le forze politiche: ma questo non elimina la esistenza di un problema, tanto che varie proposte vengono presentate da parti diverse e anche il Pci ne ha già avanzate alcune per la eliminazione delle preferenze e per un sistema uninominale che salvaguardi la proporzionalità della rappresentanza. Già oggi, d'altronde, vi è una significativa distinzione dei metodi elettorali a seconda del tipo di elezione, pur nella comune ispirazione proporzionalista. Diverso è il contenuto delle elezioni per il Parlamento europeo, per il Parlamento nazionale e per le ammini-

strazioni locali, diversi sono gli impegni che vengono assunti nelle varie competizioni dalle forze politiche. Sono di conseguenza diversi gli effetti di quella frammentazione della rappresentanza che nasce nella realtà sociale e che la proporzionale in parte rispecchia in parte incoraggia. A livello europeo non esiste il problema della formazione di un governo. A livello nazionale, pur se la frammentazione pone problemi rilevanti, le forze politiche assumono generalmente i propri impegni per la formazione dell'esecutivo davanti agli elettori. La stessa cosa non accade in egual misura a livello locale.

La salvaguardia del principio proporzionale – che corrisponde ad una esigenza democratica – non esclude la possibilità di studiare metodi per contrastare una frammentazione eccessiva nella rappresentanza nazionale (la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe anche questo effetto) o che garantiscano a livello delle amministrazioni locali una maggiore stabilità e una piú chiara corrispondenza tra gli esecutivi, i loro programmi e la volontà degli elettori.

12

Il sistema politico e, piú in generale, lo Stato, le sue istituzioni, i suoi poteri, attraversano una crisi profonda. Il Pci è convinto che a questa crisi si debba ormai dare risposta e che in Italia ci sono le energie capaci di dare questa risposta in modo che ne scaturisca una fase nuova e positiva di sviluppo della democrazia, di crescita civile, di rinsaldamento e approfondimento della unità della nazione.

Le forze politiche che hanno con-

tribuito alla definizione dell'assetto costituzionale hanno una particolare e preminente responsabilità di fronte ai compiti che oggi si pongono. Dal modo in cui saranno capaci di affrontarle dipende non solo il buon esito dell'opera di riforma, ma anche il riconoscimento del ruolo e della funzione dei partiti presso i cittadini e la possibilità stessa dei partiti di rinnovarsi e di acquistare nuovo prestigio. Per quanto è sbagliato e fuorviante, su questi temi, porre pregiudiziali e veti: il Pci non ne pone né accetta che vengano posti. Quando ciò avvenisse le premesse di un lavoro comune verrebbero vanificate.

Ma il compito non può essere solo dei partiti né riguarda solo i partiti. Interessati sono, e protagonisti devono diventare, tutti i soggetti del ricco pluralismo italiano, tutte le forze sociali e sindacali, le organizzazioni di categoria, le associazioni, la cultura. Si tratta, riformando il sistema politico e fondamentali attività e settori dello Stato, di ridefinire il quadro entro cui i cittadini tutti esercitano il loro potere, i loro diritti e i loro doveri; il quadro entro cui si svolge la dinamica e il conflitto sociale; il quadro entro cui prendono corpo e vengono promosse le innovazioni. Sempre un'opera di tale portata coincide, in una certa misura, con il rinnovo del patto di comune cittadinanza e del patto di convivenza sociale.

Il Pci è convinto che siano assai ampie, non solo tra i partiti, ma anche fra le forze sociali, nel mondo del lavoro dipendente e autonomo, nel settore imprenditoriale, nella cultura, le energie che vogliono che questo passaggio della vita nazionale coincida con la conquista di una democrazia piú forte, piú limpida, piú efficiente. A tutte il Pci si rivolge con disponibilità e di fiducia per un'opera comune, con la sola condizione che non venga immeschinita da preoccupazioni partigiane di corto o cortissimo re-

spiro e mantenga ferma l'ambizione di soddisfare esigenze fondamentali della nazione.

13

La discussione sulle questioni istituzionali non può e non deve attenuare il dibattito sui problemi urgenti dei lavoratori e del Paese e ad essi va collegata. Nessuna ragione istituzionale può scusare una linea governativa ormai respinta da una parte rilevante della stessa maggioranza. Migliorare il funzionamento delle istituzioni è indispensabile alla democrazia, ma la crisi politica non discende dalle istituzioni. Vengono in evidenza, nella nuova situazione di difficoltà economiche internazionali, tutti gli irrisolti limiti strutturali del Paese che non furono affrontati nei tempi piú favorevoli. I contrasti profondi all'interno della coalizione governativa sulla legge finanziaria e la sfiducia palese verso il governo nascono di qui. Pienamente fondata si dimostra la richiesta di dimissioni. Una svolta politica è necessaria; e per indicarne i contenuti immediati i comunisti hanno avanzato pro poste precise nel corso della discussione ancora in atto in Parlamento, nel momento stesso in cui davano impulso al dibattito per le istituzioni.

Difendere e rafforzare la democrazia, battersi per fare avanzare soluzioni nuove sui problemi interni e internazionali del Paese sono aspetti di una stessa azione su cui tutti i comunisti sono chiamati a impegnarsi.

Achille Occhetto

Per aprire la fase delle alternative programmatiche e di governo

Intervento alla Camera dei Deputati del 17 febbraio '88

Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono convinto di interpretare uno stato d'animo non solo del gruppo a nome del quale prendo la parola, ma diffuso in questa Assemblea esprimendo stupore, profonda preoccupazione per quanto oggi, fuori di ogni comprensibile ragionevolezza, dovrebbe avvenire.

Non è una bella pagina della storia del nostro Parlamento quella che siamo chiamati a stendere. Qui si richiede, si richiederà un ossequio controvoglia non già a una ragion di Stato ma a una ragione partitica sempre piú enigmatica, oscura e arrischiata.

E mentre sarebbe ormai tempo di fare il bilancio di una intera fase politica e di liberare il campo da tutto quanto sa ormai di vecchio e di superato, per volgere lo sguardo su quel che ciascuno di noi potrà essere in grado di proporre per l'avvenire siamo invece costretti a misurare una fiducia sempre piú formale e meno credibile a un governo che, per bocca del Presidente del Consiglio, ha qui dichiarato, solo pochi giorni orsono, che una tale fiducia non sente piú di avere.

Ecco il prezzo che ci si chiede di pagare al pallido simulacro della governabilità. È un prezzo alto, onorevoli colleghi! Perché qui si chiede di spendere, si sta già spendendo, senza visibile contropartita, una quota sempre piú elevata del patrimonio di legittimazione del nostro sistema politico e istituzionale. Di questo ciascuno di noi deve essere ben consapevole prima di scegliere come pronunciarsi. La penosa e in certo senso oscura vicenda di questi giorni conferma e rafforza noi comunisti nella convinzione che stiamo giungendo a una crisi senza precedenti del nostro sistema politico, una crisi che si riverbera e sta già ormai avvolgendo il nostro stesso sistema istituzionale.

Occorre lucidamente prendere atto di tutto ciò. Poiché il tempo a disposizione per invertire un senso di marcia sempre piú pericoloso non è davvero molto. Occorre aver chiaro fino in fondo ciò che abbiamo di fronte. Un governo sin dall'inizio costretto a dar dimostrazione di assenza di volontà, di impotenza e allo stesso tempo però di cinica arroganza. Un governo messo sin dall'inizio in zona di parcheggio, in attesa che i partiti di maggioranza avessero portato a termine giuochi politici sempre meno chiari.

Ebbene, questo governo, che già nel novembre scorso era stato di fatto dimissionato e poi reiterato per l'incapacità e la non volontà di costituirne un altro; questo governo, che ha riconosciuto la avvenuta dissociazione della maggioranza e ne ha infine tratte le conseguenze, ora torna qui, si ripre-

senta in Parlamento, a chiedere un sostegno. Il sostegno a un governo inesistente che si pretende però insostituibile, frutto di una maggioranza indefinibile che si pretende però immodificabile. È questo paradosso, onorevoli colleghi che svela il male oscuro della nostra vita politica e istituzionale, la pericolosità del momento attuale.

E allora voglio qui dire subito che a un tale governo, a tale Presidente del Consiglio non andrà, è evidente, il nostro sostegno, perché nessuno stato di necessità, nessun principio di maggioranza dà il diritto ad alcuno di scaricare la propria crisi, la propria impotenza sulle istituzioni, sulla democrazia, sul Paese che noi tutti qui rappresentiamo.

L'epitaffio che l'on. Goria ha oggi scritto sul proprio governo in conformità con la pietosa consuetudine di lodare l'opera e la vita dei defunti, non spiega come in seguito a una operosità così feconda la sua stessa maggioranza lo abbia trattato così male, e si traduce alla fine in una forma di disprezzo verso il Parlamento.

Tutti noi sappiamo, e anche voi della disciolta maggioranza sapete, che oggi si sta chiudendo una crisi di governo; la crisi rimane in realtà piú che mai aperta, e il vero rischio da scongiurare è in realtà quello – e si tratta di un pericolo concreto – di un suo incancrenimento, con conseguenze inevitabili. Lungo questa china si approfondiscono e si accelerano tutti i processi di destrutturazione del sistema politico e istituzionale. I partiti, in queste condizioni sono sempre meno in grado di assolvere al loro compito costituzionalmente fondamentale, che è quello di concorrere a formare una chiara, attiva, responsabile volontà politica e di governo. Per questa via si dà fiato e spazio a una polemica, quella sulla partitocrazia, che nella sua sostanza tende a contestare le stesse basi storiche del nostro ordinamento democratico.

Abbiamo trovato negli incontri con altri partiti democratici sui temi delle riforme istituzionali, un riscontro a queste nostre valutazioni che ci è parso autentico, non occasionale. Non possiamo credere che qualcuno possa adattarsi a derivare, dalla denuncia della gravità della situazione, comportamenti che inducono alla paralisi. Pure sono stati molti, in queste settimane, i segni che autorizzano questa preoccupazione. Così si cade in una contraddizione estrema, gravissima per il Paese, ma dannosissima anche per chi la vive e la alimenta.

È chiaro a tutti, onorevoli colleghi, che se si è giudicato inevitabile rinvia-

651

re il ministero Goria alle Camere per l'approvazione della finanziaria e del bilancio è perché si dà per scontata una paralisi, piú o meno prolungata, dell'attuale maggioranza, con una inevitabile alterazione del corretto funzionamento delle istituzioni. Sono ormai chiare le profonde contraddizioni presenti nel partito di maggioranza relativa. Esse segnalano non già, necessariamente, la perdita di un ruolo significativo di quel partito nella vita politica italiana, ma certo la crisi della sua pretesa di essere, ad ogni costo e a qualsiasi prezzo, perno insostituibile di ogni possibile equilibrio di governo. E d'altra parte quanto avviene segnala anche il logoramento di una politica come quella coltivata in questi anni dal Psi, una politica che ha voluto crescere ed affermarsi utilizzando i margini, piú o meno ampi, consentiti da una rendita di posizione.

Si tratta di due prospettive in crisi che si sostengono, si contrastano e si annullano a vicenda. E però il Paese, la nostra democrazia non può ancora a lungo pagare il prezzo di questo contrasto e di questa reciproca interdizione, facendo magari il tifo per l'uno e per l'altro contendente. No, onorevoli colleghi, tutto ciò non è serio, non è autentico, non ha riferimento ai problemi che abbiamo di fronte.

È perciò che il Partito comunista si rivolge a tutti voi, è perciò che ci rivolgiamo a tutte le forze politiche e al Paese perché si esca da questo vicolo cieco, perché qualcosa sia detto e sia fatto, perché qualcosa si cominci a dire e a fare per sollevare la nostra vita politica da calcoli e da lotte sempre piú paralizzanti e distruttive, perché sia possibile restituire alla politica, al nostro comune agire, la sua nobiltà, la sua libertà e il suo significato.

Noi tutti avvertiamo, non possiamo non avvertire che c'è bisogno di aria nuova nella vita politica italiana. Occorre chiudere la lunga stagione dominata dagli schieramenti pregiudiziali, che avviliscono la dialettica programmatica e politica e ormai rischiano di soffocare la stessa democrazia. Nessuna convenienza, nessun calcolo di parte può valere prima e oltre questa esigenza.

Si deve aprire una nuova fase politica che veda finalmente al centro i programmi, il confronto tra tutti i partiti democratici sui programmi, la definizione di chiare alternative programmatiche e di governo. Questo è il percorso che abbiamo dinnanzi a noi. Questo è il tratto di strada che dobbiamo compiere se vogliamo rinnovare e non assistere al degrado della nostra vita democratica.

Dopo il centrismo, il centro-sinistra, la

solidarietà nazionale, il pentapartito, siamo dunque oggi a un altro importante e forse ancor piú impegnativo passaggio della politica italiana. È intorno a questo passaggio che deve esercitarsi la creatività di ciascuna forza politica, è questo passaggio che un nuovo governo deve favorire.

Noi percepiamo, onorevoli colleghi, che oggi la crisi del sistema politico, determinata da molti fattori, si manifesta soprattutto, come crisi di quel ruolo della Democrazia cristiana che per il passato garantiva, attraverso la progressiva cooptazione nell'area di governo, la direzione del Paese: il ruolo definito con il termine «centralità». E il problema che sta davanti a noi è insieme semplice e di grande portata: che cosa sostituiamo a quella politica irrimediabilmente al tramonto? Come garantiamo un passaggio realistico tra la vecchia fase delle formule ancorate alla centralità Dc e una nuova fase della preminenza dei programmi e delle effettive alternative programmatiche e di governo; il cui avvio è essenziale per la riforma, la rifondazione del sistema politico italiano?

Ecco la questione che sta davanti a noi tutti. Davanti alla sinistra. E allora noi vi chiediamo, compagni socialisti, se, dinnanzi alla incapacità dimostrata dalla Dc di garantire una funzione di governo nelle forme a lei tradizionalmente congeniali la sinistra possa limitarsi a una opera di destrutturazione, magari nella convinzione di poter contrattare secondo la vecchia logica da posizioni di maggiore vantaggio, o non debba invece progettare una soluzione nuova, capace di aprire la strada ad alternative di programma e di governo. Noi siamo convinti che sia questa seconda la strada giusta, utile al Paese e alla democrazia.

Per questo ci rivolgiamo al Psi, a voi compagni socialisti per affermare che non c'è da parte nostra alcuna intenzione di perseguire scavalcamenti tattici, di prestarci a spregiudicate politiche dei due forni; chiediamo a voi, compagni socialisti, di non attardarvi in una politica di pura interdizione, di accantonare quell'eterno sospetto verso i due partiti maggiori, che alimenta di continuo se stesso. Non considerate necessario operare insieme, come sinistra, non per accentuare il marasma e la crisi istituzionale ma in favore della democrazia, per la ripresa dei processi politici, perché governo e Parlamento ritrovino se stessi? Non sentite che è giunto il momento di discutere, alla luce del sole, senza diplomazie segrete e sospetti reciproci, su come si debba promuovere un passaggio che non si può eludere? Ma molto deve venire anche dalla Dc; perché essa esca infine

453

dal suo lungo travaglio intorno a una centralità smarrita, perché prenda alfine atto di quanto Moro già suggeriva oltre un decennio fa. Prenda atto la Dc, se vuole costruire il futuro, che questo futuro non è piú, in parte, nelle sue mani, non è un cedimento, una rinuncia, l'accettazione di un declassamento: è la lucida consapevolezza dei termini nuovi in cui deve porsi, nell'Italia che si avvia al 2000, la dialettica politica nel nostro Paese. È anche la via che voi democristiani avete a disposizione non, come temete, per perdere voi stessi e per scadere verso una sempre piú accentuata impotenza, ma per rimotivare appieno, col dar soluzione a un fondamentale problema della nazione, le ragioni della presenza dei cattolici democratici nella competizione politica, programmatica e ideale.

Quanto diciamo riguarda direttamente e in modo tutto particolare anche i partiti di democrazia laica. Questi partiti, che vengono spesso definiti minori in riferimento alla consistenza della loro forza hanno tuttavia svolto una funzione tutt'altro che minore proprio in momenti nei quali venivano in campo grandi questioni della vita nazionale, che richiedevano risposte non partigiane e non appesantite da immediate preoccupazioni di potere.

Siamo di nuovo, oggi, in un momento del genere. Non può sfuggire a chi in quei partiti ha le maggiori responsabilità che anche in questa occasione il relativo peso del numero può essere largamente compensato da una coraggiosa e lungimirante opera di stimolo e progettazione.

Ma allora, onorevoli colleghi, se è vero quanto ho detto sinora, allora noi non ci troviamo solo dinnanzi alla crisi di un governo e nemmeno alla crisi di una formula, ma a un complicato e impegnativo passaggio di fase, nel corso del quale tutto deve essere rimesso in discussione, tutti devono essere chiamati a concorrere alla definizione del governo che deve garantire questo passaggio, considerando la possibilità, da verificare sulla base dei programmi, di una partecipazione diretta del Pci al governo. Questo intendiamo quando affermiamo che oggi il Paese ha bisogno di un governo di convergenza programmatica e di garanzia istituzionale.

Governo di convergenza programmatica: ci sono nodi, aggrovigliatisi in tutti questi anni che si deve ora cominciare a sciogliere se non si vuole portare il Paese sulla soglia del degrado sociale: l'occupazione, la scuola, la sanità, il sistema fiscale, i meccanismi della spesa pubblica, le regole per l'informazione, il rapporto fra Stato, pubblica amministrazione e cittadini,

la tutela dell'ambiente: ci sono appuntamenti impegnativi per la nostra economia che richiedono una guida salda e una politica di risanamento.
Governo di garanzia istituzionale: occorre effettivamente garantire il confronto e l'avvio delle riforme istituzionali che deve avere nel Parlamento la sua sede, e deve coinvolgere tutte le forze politiche, alla pari, senza vincoli e graduatorie di maggioranza.
Noi, che siamo il maggior partito di opposizione sentiamo il dovere di dire che l'Italia, con tutta la sua vitalità e con tutta la ricchezza delle sue forze creative ha il diritto di essere governata, di potersi governare in modo diverso e migliore. Pensiamo, siamo convinti, che sia possibile dare all'Italia governi piú autorevoli, un Parlamento piú forte ed efficiente, autonomie locali piú vitali, una nuova produttività della macchina dello Stato, rigorosamente misurata sulle richieste della società e della economia, sui diritti dei cittadini. Pensiamo, siamo convinti, che sia possibile e doveroso garantire all'Italia una piú forte e piú salda democrazia. Piú forte nelle sue strutture e piú salda nei suoi valori.
Rispetto a tutto ciò abbiamo prospettato un comune terreno di confronto e di impegno alle altre forze democratiche: non per definire nuove alleanze o strategie per definire e costruire compiutamente un funzionamento nuovo, libero della nostra vita democratica e per stabilire, quando necessario, regole nuove. Nuove regole per una riforma della politica, per una riorganizzazione e per una nuova regolazione dei poteri senza le quali sarebbe impossibile, o quanto meno assai difficile garantire nuovo slancio e nuovo sviluppo al nostro Paese, che significhi anche nuova affermazione e attuazione dei princípi di giustizia, di solidarietà, nuova e piú piena affermazione dei diritti di cittadinanza.
È un aggiornamento ed è una riforma per allargare e arricchire tutta la vita democratica; per consentire nello stesso tempo una maggiore governabilità, una maggiore governabilità di sistema, cioè una maggiore capacità di direzione dei processi in atto nella nostra società: questa è la novità della nostra impostazione.
C'è accordo nell'affrontare cosí i problemi di oggi? Il nostro obiettivo non è quello di rafforzare il potere di interdizione dell'opposizione ma è quello di garantire un piú effettivo e democratico governo dei processi, dei conflitti, delle innovazioni in tutti i campi; attraverso, in primo luogo, la possibilità di realizzare un nuovo confronto tra effettive alternative programmatiche e di governo.
Anche su questo, siamo d'accordo?

455

Perché se si è d'accordo sul fatto che questo è l'ordine dei problemi, non si può poi ridurre tutto al voto segreto. Quando si parla di semplificare, di rendere piú spedito ed efficace il lavoro parlamentare e si imputa all'opposizione una qualche contrarietà a questo obiettivo, non si deve dimenticare, non si può tacere che siamo stati proprio noi comunisti a proporre il monocameralismo e la riduzione del numero dei deputati, la delegificazione: misure tutte che consentirebbero quella semplificazione dei lavori parlamentari da ogni parte invocata.

Allora, ripeto, non si amplifichi oltre ogni misura un problema, reale ma parziale, quale è quello del voto segreto. Se poi invece, dietro la polemica sul voto segreto si nascondono dubbi e problemi politici, quei dubbi e quei problemi si affrontino esplicitamente, alla luce del sole. Sarebbe davvero imperdonabile che il confronto sulle riforme istituzionali venisse strumentalmente ricondotto a una qualche logica chiusa ed esclusiva.

Per parte nostra noi contrastiamo e contrasteremo tutto ciò!

Per parte nostra ci battiamo e ci batteremo perché si apra al piú presto un confronto aperto, sui programmi, senza esclusioni preliminari e senza maggioranze predeterminate, perché ciascuno esprima alla luce del sole le proprie proposte e i problemi politici che ritiene siano aperti e perché attraverso questa via che è davvero la via maestra e la regola aurea della democrazia, si giunga alla definizione di una maggioranza e di un governo chiari nelle loro motivazioni e nelle loro finalità, e proprio perciò in grado di rispondere ai problemi del Paese.

Noi pensiamo, lo abbiamo ripetuto piú volte in questi mesi e in queste settimane, che vada tenuta ferma la distinzione tra azione di governo e confornto istituzionale. Una cosa deve essere molto chiara davanti al Paese e davanti al Parlamento; noi non abbiamo sollevato la questione istituzionale per porre surrettiziamente il problema di una nostra partecipazione al governo del Paese. Noi riteniamo che si debba, oggi, dare priorità a un impegno di rinnovamento istituzionale, rispetto al quale nessuno deve anteporre particolari calcoli di partito.

Ma è anche vero che oggi siamo, rispetto ad alcune settimane fa, in una situazione nuova, è anche vero, lo dicono con eloquenza i fatti di questi giorni, che, esiste un intreccio che si va facendo sempre piú stretto tra crisi politica e crisi istituzionale, che di fronte a una crisi aperta e che rischia di incancrenirsi, della vecchia maggioranza, veniamo a trovarci in una fase in qualche modo eccezionale che sug-

456

gerisce quanto meno di contemperare il riferimento al criterio di omogeneità della maggioranza, peraltro, come dicevo, tutto da verificare in un confronto aperto, con l'impegno e l'imperativo di procedere rapidamente nell'opera di rinnovamento politico e istituzionale.

Perciò noi comunisti pensiamo si debba giungere al piú presto a una nuova soluzione di governo in grado di realizzare il massimo possibile di concordia, perché in un clima di discordia non si fanno buone riforme istituzionali, un governo che abbia, come ho detto, un programma chiaro e serio, che accompagni e faciliti l'impegnativo confronto politico che secondo tutti è ormai improcrastinabile e che abbia l'obiettivo dichiarato di coadiuvare il lavoro parlamentare volto al rinnovamento istituzionale.

Ecco cosa intendiamo quando parliamo, senza prefigurare già uno schieramento o una maggioranza, di un governo di convergenza programmatica e di garanzia istituzionale. Naturalmente, onorevoli colleghi, noi sappiamo che il programma proprio di un tale governo e le questioni al centro del confronto istituzionale che occorre avviare non possono esaurire e contenere tutti i temi di fondo che sono di fronte al Paese. Non rispondono all'interrogativo su come andare oltre l'esperienza dello Stato sociale, su come realizzare una nuova democrazia economica e un nuovo rapporto tra Stato e mercato, su come affrontare i giganteschi processi di internazionalizzazione e concentrazione economica e finanziaria, su come governare e indirizzare le nuove tecnologie.

Si tratta infatti qui di grandi questioni strategiche, in definitiva legate alla prospettiva politica e programmatica che ciascuna forza politica riserva legittimamente alle proprie scelte e alle proprie proposte e che in realtà potranno essere affrontate al meglio quando le nuove regole che occorre oggi definire, consentiranno quel piú libero confronto tra proposte programmatiche e di governo che appunto noi consideriamo vitale.

Ma proprio in questa prospettiva, proprio per rendere tale prospettiva piú ravvicinata è oggi indispensabile individuare un punto di riferimento comune che, senza vincolare le scelte programmatiche di fondo di ciascun partito, consenta quello scatto di volontà collettiva, quella tensione unitaria che è necessaria per sbloccare una situazione politica sempre piú pesante e pericolosa e per avviare il processo di riforma del sistema politico e delle istituzioni.

Ecco, dunque, ciò che a noi sembra oggi, subito, necessario: un governo

457

che esprima la corresponsabilità di tutte le forze democratiche nell'affrontare quel passaggio, quella transizione che tutti dobbiamo attraversare: un governo nel quale la direzione stessa sia affidata a chi mostra piena convinzione e totale disponibilità sulla necessità di aprire e portare a compimento l'itinerario che ho qui descritto: un governo, infine, che ha compiti importantissimi ma precisi e delimitati, non tanto temporalmente quanto politicamente, programmaticamente e istituzionalmente.

Questa è la nostra idea, la nostra proposta; la esprimiamo qui, in questo dibattito che è in realtà assai piú che sulla fiducia un dibattito sulla crisi. Una crisi che qui si è aperta, che abbiamo misurato qui in tutta la sua profondità, che non si conclude oggi e che, tuttavia, dovrà trovare una soluzione.

Onorevoli colleghi, nel corso del duro confronto sulla finanziaria sono stati modificati alcuni importanti punti di questa legge. Si tratta di modifiche che noi riteniamo assai significative, di rilevante valore sociale e che sono state ottenute grazie alla nostra tenace iniziativa e al pronunciamento della maggioranza di questa Assemblea. Si tratta di risultati che, a partire da quello sull'elevamento del minimo vitale delle pensioni, non devono essere cancellati.

In ogni caso contrasteremo con fermezza ogni iniziativa che volesse andare in questo senso, difenderemo quel che si è acquisito e che è servito, cosí ci sembra si possa dire, a rendere questa finanziaria almeno un po' piú giusta. Per ragioni di contenuto e per accelerare i tempi, noi vogliamo che la legge finanziaria venga approvata nel testo varato da questa Camera e conformeremo a questo obiettivo i nostri comportamenti. Ci auguriamo che quest'ultimo tratto della discussione sulla finanziaria e sul bilancio possa essere percorso responsabilmente da parte di tutti e senza ulteriori forzature e inasprimenti da parte del governo. Una tale attesa discende del resto dallo stesso mandato ricevuto dal governo che oggi qui si ripresenta. Io non voglio discutere ora i problemi connessi con la forma del rinvio del governo Goria davanti alle Camere. Quel che è chiaro è che è stato definito un carattere e un limite al mandato da parte della maggioranza e da parte del Presidente della Repubblica.

Si tratta di una indicazione e di una scelta chiare e che non debbono subire ora il peso di equivoci e di manovre. Sarebbe infatti davvero grave che l'indicazione del Presidente della Repubblica non venisse rispettata. Non si può infatti perdere tempo. Non sono

lecite manovre e ulteriori diversivi. Urge il chiarimento politico.

L'Italia si sta avvicinando ad appuntamenti internazionali impegnativi, a partire da quello costituito dall'avvio, nel '92, del mercato unico europeo, a passaggi, sociali ed economici, non privi di rischi e ha bisogno, per affrontare tutto ciò, di un nuovo governo, di un governo autorevole, rispettabile e rispettato, che possa esercitare sino in fondo tutte le sue funzioni. Di un governo vero, come ha richiesto con schiettezza un nostro illustre collega liberale, il senatore Giovanni Malagodi.

Questa è dunque la posizione del Partito comunista. Una posizione ferma e responsabile. Una posizione che richiama anche gli altri alla fermezza e al senso di responsabilità. La situazione è infatti davvero grave. Non ne è convinto anche l'on. De Mita quando ritiene indispensabili le riforme istituzionali, non ne è convinto l'on. Craxi quando paventa già una crisi istituzionale?

Ma la crisi istituzionale, non la si allontana di certo, anzi la si avvicina e la si sollecita facendo coincidere la fine di questo governo addirittura con la fine della legislatura.

Non scherziamo! Per quanto avanzata sia la crisi del sistema politico italiano nessuno può pensare che la governabilità in questa legislatura, in questo Parlamento non possa essere assicurata da altri che da questo Gabinetto. Allora sí dovremmo dire che non ci sono piú speranze. Né è conveniente per il Psi – e non credo che ciò possa corrispondere a quanto pensano davvero i dirigenti socialisti – lasciare intendere che essi sono incapaci di vedere, al di là della sopravvivenza esausta di questo Ministero, alcuna altra possibilità e prospettiva.

E allora, se questa è la situazione ciascuno è chiamato a dire come intende affrontarla, ciascuno è chiamato a dire apertamente in che modo oggi il Paese può essere governato e la crisi e la transizione possono essere guidate. Per parte nostra noi comunisti lo facciamo avanzando delle proposte su cui tutti sono chiamati a pronunciarsi, cosí come a nostra volta ci pronunceremo chiaramente sulle proposte che altri vorranno avanzare. In ogni caso ci opporremo a ulteriori rinvii, alla paralisi, all'umiliazione del Parlamento. Ci opporremo in questa sede onorevoli colleghi, e nel Paese. Ci batteremo perché si volti pagina, perché si possa cominciare a scrivere pagine migliori della nostra vicenda, della nostra comune storia democratica e repubblicana.

459

Gavino Angius

Riforme istituzionali: Regioni, Province, Comuni

Con questa iniziativa, assunta nell'ambito del dibattito sulle riforme istituzionali, vorremmo attirare l'attenzione delle forze politiche (e della cultura costituzionale) sulla crisi profonda del sistema regionalista e autonomista. Non si intravedono un impegno e una sensibilità adeguati in questa direzione. Eppure sembra difficile ipotizzare un processo, anche graduale, di riforme istituzionali senza porsi l'obiettivo prioritario di una riforma delle Regioni, delle Province, dei Comuni. È proprio qui che la crisi del sistema politico raggiunge la sua acutezza maggiore. Di questo vogliamo discutere oggi.

Questa mia relazione avrà un carattere molto aperto. Noi stessi, da tempo, stiamo lavorando su questo terreno. È un lavoro impegnativo e lungo. Ma pensiamo giunto il momento di compiere verifiche e confronti con le altre forze politiche, al fine di accelerare il dibattito anche allo scopo di confrontare giudizi, valutazioni, ipotesi che possano portare noi stessi – o viceversa altri – a modificare opinioni e processi che potevano considerarsi acquisiti.

Il tema è complesso. Io do per scontata la conoscenza dell'importante elaborazione politica sulle riforme istituzionali proposte di recente da Tortorella e che costituirà la cornice entro cui si svolgerà il mio ragionamento. Dobbiamo guardare la realtà per quella che è. Che vi sia una crisi delle Regioni, in quanto istituti, è fuor di dubbio ed anche in quanto idea innovativa portante della riforma dello Stato. Il bilancio complessivo delle esperienze regionaliste di questi anni non può dirsi positivo. Si sono unificate nel territorio funzioni prima sparse e frantumate, vi sono stati tentativi di programmazione dello sviluppo economico e territoriale; sono state avviate soprattutto nella sanità, nel diritto allo studio, nella assistenza, riforme sociali di un certo significato. Ma il cammino percorso è stato pieno di difficoltà.

Non si è affermata in larga parte del Paese una classe dirigente regionale. D'altra parte mentre si procedeva al trasferimento delle funzioni alle Regioni, si realizzava con la riforma tributaria il piú rilevante accentramento sperimentale nella storia d'Italia: mentre alcune Regioni mettevano in atto forme nuove di legislazione e di programmazione, gli organi centrali dello Stato rinunciavano ad ogni politica di programmazione; mentre si registrava una compressione delle risorse e una verticalizzazione di quelle assegnate alle Regioni, dall'altra parte venivano bloccate le riforme previste per adeguare con il DPR 610 la

legislatura nazionale alle esigenze degli istituti regionali.
Sarebbe sbagliato non rilevare, tuttavia, che diverse Regioni, a cominciare da quelle amministrate dalla sinistra, hanno contribuito all'elevamento delle condizioni di vita della gente nelle città e nel territorio: ma non si può non constatare il divario grande che permane tra gli obiettivi che con l'istituzione delle Regioni ci si era posti e i risultati ottenuti. Le Regioni non sono state protagoniste di una lotta per affermare la programmazione economica come metodo di governo: non sempre hanno assolto ad una funzione primaria per difendere il territorio e l'ambiente, per riformare ed adeguare la pubblica amministrazione, per modificare i meccanismi e le regole delle attività economiche e sociali.
Nel Mezzogiorno la esperienza regionalista è stata ed è molto deludente. Ma fallimentare è stata la politica dei governi verso il Sud. Anche quella dei governi e della legislazione piú recente. Sappiamo delle differenze storico-politiche culturali, civili, economiche che caratterizzano la vita del Mezzogiorno e che lo differenziano, lo allontanano sempre piú dal resto dell'Italia. Non possiamo dimenticare che fare politica in modo onesto, amministrare in modo pulito, compiere scelte nel governo di una realtà meridionale può comportare il prezzo della vita. La mafia e la camorra sono in grado, in molte aree del Mezzogiorno, di esercitare un reale potere politico.
È sbagliato affermare, come si fa, che le Regioni hanno affrontato il problema meridionale, ma, poi in presenza di significative differenze, bisogna dire che con l'istituzione delle Regioni non c'è stato un avvio di un processo di rinascita. In verità bisognerebbe ricordare la caduta verticale che la questione meridionale in sé, ha avuto presso l'attenzione delle forze politiche e l'assenza di ogni movimento meridionalista: oggi è persino difficile affermare che esiste un meridionalismo italiano: eppure la questione meridionale, non è connotata esclusivamente da una differenza di dati statistici rispetto ad altre aree del Paese, ma è una questione storico-politica, cioè di civiltà e di cultura, di arte, di costume pur con diversità anche notevoli rispetto al passato che resta sostanzialmente intatta come prodotto e risultato finale di un meccanismo di sviluppo e di un modo di porsi delle classi dirigenti nazionali.
Piú in generale (in tutto il Paese), le Regioni non hanno rinnovato il sistema politico e le classi dirigenti: in molti casi si sono diffuse le degenerazioni clientelari, le pratiche spartitorie, le lottizzazioni, le inefficienze. Il

461

movimento regionalista ha subito dei colpi. È mancata la coerente iniziativa regionalista dal basso che affermasse i valori della partecipazione degli istituti regionali alla determinazione delle scelte di sviluppo. C'è stato, quindi, un difetto se non una mancanza di politiche autonomistiche. Ma il problema è piú di fondo e attiene al modo in cui la società complessa va governata. Questo è il vero tema. Dunque le Regioni sono ad un bivio, tra crisi e riforma, tra irreversibile declino e riaffermazione di una funzione democratica e di governo.

La questione non riguarda soltanto le Regioni. È in discussione un modo di porsi dello Stato, la capacità delle istituzioni repubblicane di inverare la democrazia, rispetto alla società moderna, alle vecchie e nuove contraddizioni. È indubbio che nel corso di questi anni hanno prevalso indirizzi di politica istituzionale tendenti a condizionare, e limitare e in taluni casi a comprimere l'azione delle Regioni come fattore di rinnovamento generale dello Stato-ordinamento. In realtà quello che doveva essere lo strumento piú importante per avviare una riforma dello Stato non è stato usato, anzi, si può dire che, bloccando ogni riforma del Parlamento, dei ministeri, delle autonomie locali, si è nei fatti impedito all'istituto regionale di esprimere tutte le sue potenzialità.

Questa non è una denuncia. È la constatazione di un dato di fatto. Anche lo stesso sviluppo dei rapporti tra l'Europa (e Comunità) e le Regioni, che la elezione diretta del Parlamento europeo, avrebbe potuto e dovuto mutare, non si è avuto. I governi e le maggioranze hanno frapposto ostacoli sia al trasferimento nella legislazione normale delle direttive Cee, sia alla partecipazione delle Regioni alla normativa (Cee), sia alla determinazione delle risorse per attuare gli interventi a favore delle Regioni (fondi Fio, Formazione professionale). È accaduto che le Regioni in questi anni si sono cosí ritagliate spazi e funzioni con vecchie strutture dell'amministrazione centrale e periferica, con le amministrazioni parallele, dai ministeri alla vecchia Cassa per il Mezzogiorno. Si sono avuti abnormi apparati che cogestiscono tra centro e periferia, tra Stato e Regioni, tra Regioni ed enti locali settori rilevanti, dall'edilizia residenziale pubblica, all'agricoltura, all'artigianato, alla sanità. In sostanza si può affermare che in questi anni '80 l'Italia è stata governata quasi come se le Regioni non esistessero: ha prevalso una centralizzazione di funzioni, di scelte, e Regioni e autonomie sono state considerate un ostacolo alla efficienza, alla prontezza delle scelte di

indirizzo e operative da compiere.
Ma la visione che ci guida, le ragioni che ispirano la nostra iniziativa politica sono piú di fondo. Sentiamo che c'è tra la gente, rispetto al sistema istituzionale tutto, una domanda di maggiore prontezza e di decisione. Sappiamo che una delle ragioni delle difficoltà nel funzionamento dei sistemi democratici sta nell'enorme accrescimento delle funzioni pubbliche. Siamo convinti che l'affermazione dell'uguaglianza dei diritti sia una conquista da realizzarsi in una società cosí profondamente solcata da divisioni di classe e che vi sono diritti democratici dei cittadini che sono inevasi (al lavoro, alla giustizia, all'informazione). Piuttosto - come ha scritto Tortorella - tutto ciò ha un significato politicamente rilevante se, a partire dalle esperienze concretamente vissute in Italia dallo Stato sociale, si constata che una mancata riforma dello stesso ordinamento ha vanificato il processo di socializzazione di funzioni non distinguendo nettamente tra finalità e gestione.
Noi pensiamo che una politica delle libertà e dei diritti civili e politici debba costituire il fulcro di ogni seria politica di riforme delle istituzioni. Una riforma delle istituzioni, meglio sarebbe dire una riforma dello Stato, che prescindesse dalla definizione di politiche e di strumenti tesi all'elevamento della società civile e all'inveramento della democrazia, attraverso l'affermazione piú piena delle libertà e dei diritti dei cittadini, non mutando il rapporto tra società e Stato, porterebbe paradossalmente nuovi pericoli e rischi per la stessa democrazia.
Ma una vera politica dei diritti deve poggiarsi su un sistema regionalista e autonomistico rinnovato e forte. Questa per noi è una affermazione fondamentale. L'Italia ha bisogno di grandi riforme: ma proprio per questo occorre muoversi a partire dalle riforme istituzionali, riattivando quei canali della rappresentanza politica che sono stati messi in crisi sia da una divisione e frantumazione sociale e culturale generatrici di interessi sempre piú diversificati, sia da una vetustà dell'ordinamento che non riesce piú a coniugare democrazia e decisione, partecipazione ed efficienza.
In questo senso occorre muoversi con grande rigore innovativo superando quegli elementi di prevenzione e di conservatorismo che anche nelle nostre stesse file si sono piú di una volta manifestati e cercare di percorrere nuove strade, anche rimettendo in discussione dati acquisiti nella nostra stessa elaborazione che, pur validi in altri momenti, appaiono oggi superati, non tanto dal dibattito politico quanto

 463

dalle esigenze reali. Una riforma dell'ordinamento dello Stato che sia in grado di offrire a diversi livelli di governo statale, regionale e locale, strumenti validi di intervento nel territorio, nelle economie reali, è la condizione per certi versi preliminare per realizzare politiche di profondo rinnovamento politico e sociale.

In una società percorsa ormai da un individualismo di massa, si pone in termini nuovi il tema dell'interesse generale, della sintesi politica, della rappresentanza degli interessi. Cosí come dalla crisi del vecchio Stato sociale la sinistra non può pensare di uscirne col suo smantellamento ma al contrario impegnandosi nel delineare un nuovo rapporto tra pubblico e privato, tra Stato ed economia, nel medesimo modo la stessa sinistra non può non vedere come lo Stato democratico sia oggi letteralmente svuotato delle sue funzioni essenziali di indirizzo e di governo della società, da un sovversivismo dall'alto che viene da una classe dirigente che realizza cosí un dominio totale, una egemonia integrale quasi in ogni campo della vita civile.

Il problema dunque del rinnovamento istituzionale – che riguarda il governo delle città, quello del territorio, quello della regione – si presenta come il piú rilevante tra i problemi che stanno di fronte alle forze della trasformazione e del rinnovamento della società, perché è a partire da esso che si ridefinisce la funzione di uno Stato moderno e si individuano le sedi e gli strumenti per l'esercizio equilibrato e reale di una funzione dirigente delle forze di governo.

Siamo ancora lontani dalla acquisizione del dato che se le grandi trasformazioni che hanno investito in questi anni il modo di produrre, se l'articolazione degli strumenti finanziari hanno realizzato enormi spostamenti di ricchezza, al tempo stesso questi mutamenti hanno prodotto grandi spostamenti dei centri di potere e delle sedi di decisione politica. In altre parole la contraddizione nuova con cui la sinistra e tutte le forze democratiche si trovano a dover fare i conti è che è cambiata non solo la distribuzione del potere, di un potere reale di governo non solo della economia ma dell'intera società e di tutti i processi che la percorrono. Questa distribuzione diversa del potere, ma sarebbe forse piú giusto usare il termine allocazione, avviene a vantaggio di forze potenti dell'economia e della finanza e a danno delle classi lavoratrici, delle classi deboli, e produce un mutamento sensibile della democrazia politica.

Quelle che appaiono sempre piú decisive, nel rapporto Stato-mercato isti-

tuzioni-economia, non sono piú le sedi in cui si esercita un potere politico, – governo, Parlamento, Giunta regionale o Consiglio regionale, – ma piuttosto le funzioni che nella dinamica di tale rapporto concretamente si esercitano e le mediazioni che si realizzano. Il tema dunque delle riforme istituzionali diventa cosí, non piú una questione di ingegneria istituzionale ma un tema di primaria grandezza politica.

Non si tratta, dunque, come è del tutto giusto ma anche abbastanza ovvio, di rinnovare procedure e metodi che hanno costituito un ostacolo o un freno alla prontezza della decisione politica, degli organi centrali dello Stato, o di snellire una prassi del confronto politico e parlamentare e dell'iter legislativo ancora oggi ancorato a procedure che appaiono fuori del tempo. Siamo di fronte a processi nuovi che investono la macchina dello Stato, e il suo ordinamento; che d'altra parte appare certamente non meno debole nel suo rapporto con una società sempre piú massificata ma al tempo stesso fortemente differenziata al suo interno, in cui la domanda di rappresentanza e di politica si motiva di tematiche nuove e inedite che, per le questioni che sollevano, pongono delicati problemi di democrazia e cioè di difesa di interessi generali e al tempo stesso di tutela di bisogni particolari.

Ma proprio in base al ragionamento sin qui svolto, se esso ha qualche fondamento, sentiamo il bisogno di muoverci in modo diverso dal passato. Se cioè è l'ordinamento in quanto tale a soffrire di una condizione di crisi, dalla struttura del governo, al Parlamento, alle Regioni, alle Province, ai Comuni, appare sbagliato affrontare il tema del rinnovamento delle istituzioni in un quadro di separatezze integrali, o addirittura in sedi tra loro non comunicanti e spesso con visioni del tutto opposte.

Bisogna partire da due dati precisi. Il primo è che la piú rilevante delle riforme istituzionali realizzata in 40 anni di vita repubblicana con la formazione delle Regioni è oggi in grave crisi, il secondo dato è che le Province e i Comuni sono esclusi dai processi reali di governo e di rinnovamento della società.

Si è nei fatti affermata in questi anni una cultura politica e una politica *tout-court* che attraverso politiche finanziarie e istituzionali hanno via via ristretto gli ambiti e le capacità effettive di governo delle autonomie regionali e locali, svuotando cosí una parte delle istituzioni, recedendo dalle politiche di programmazione, restringendo nei fatti la democrazia. Nel corso di questi anni sono andate avanti modificazioni di fondo sia nella orga-

1165

nizzazione della società civile sia nel modo di porsi degli organi centrali dello Stato rispetto alle Regioni, alle Provincie, ai Comuni.
Nel contesto di una legislazione arcaica e farraginosa, in assenza di una riforma della pubblica amministrazione, sotto i colpi della *deregulation* promossa dall'ideologia del meno Stato, e piú mercato, si sono colpiti gli anelli deboli dell'ordinamento dello Stato cioè le autonomie regionali e locali. L'assenza totale di una legislazione di programmazione dello sviluppo economico e territoriale ha cosí, non soltanto vanificato la funzione legislativa e di indirizzo delle Regioni, ma ha anche aperto la via ad un uso spesso devastante del territorio, ha vanificato una funzione di governo delle economie locali, ha svilito una dimensione storico-politico-culturale che nella situazione italiana appare quella piú corrispondente alle diversità che percorrono il nostro Paese. Sappiamo, tuttavia, che indietro non si può tornare, riproponendo vecchie esperienze di governo che non corrispondono piú, oggi, alle esigenze della società e a quelle di un governo diverso delle istituzioni. Partiamo dunque da questo: la società italiana può essere governata in modo diverso. Rimotivare il rinnovamento delle istituzioni a partire da una dimensione regionale e locale diventa una grande operazione politica e culturale, capace cioè non solo di guardare agli interessi reali che nelle società urbane e nelle società regionali si muovono, ma di ricostruire una dimensione storico-politica che ridefinisca in senso nuovo e moderno ambiente ed economia, specificità culturali, etniche, linguistiche, qualità del vivere urbano.
Senza l'avvio di un processo di rinnovamento di questo segno, in presenza di grandi novità come ad esempio una domanda molto diversificata dei servizi, l'emergere di una tematica ambientale venata di spinte antiautonomistiche, l'evidenziarsi di un rapporto del tutto nuovo tra imprese-istituzioni-territorio, e l'interesse per il varo di grandi opere infrastrutturali nelle grandi città, appare assolutamente inevitabile l'apertura di una nuova fase centralistica-dirigistica degli organi dello Stato e l'avvio di un'epoca caratterizzata da un ruolo sempre piú marcato di governo della società della grande impresa e della grande finanza. Nell'un caso o nell'altro noi potremmo assistere ad uno svuotamento del ruolo dei Comuni e delle Regioni; ad un mutamento sostanziale – in parte già in atto – della nostra democrazia e del nostro ordinamento.
Già oggi del resto – come insegna la vicenda dei Commissari straordinari a

Napoli e in Campania – assistiamo ad un cambiamento effettivo della Costituzione scritta. Si realizza nei fatti un'altra Costituzione materiale, un mutamento sostanziale dell'ordinamento, ed un cambiamento della democrazia italiana. D'altra parte però non possiamo ignorare che il governo e la gestione delle problematiche economiche, ambientali, culturali che percorrono la nostra società non possono piú essere affrontate nell'ambito del vecchio conflitto centralismo-autonomismo ma reclamano invece un concorso di forze che siano in grado di interagire distintamente nei rispettivi ruoli ma per fini comuni. Avere oggi una moderna visione autonomistica significa pertanto porsi concretamente l'obiettivo di individuare una piú precisa distinzione di funzioni tra i diversi livelli istituzionali e al tempo stesso ricercare quelle forme di raccordo, di intesa che appaiono necessarie per il governo della società moderna.

È in questi termini che si pone oggi il rapporto tra organi centrali e organi periferici dello Stato: è in questi ambiti che va condotto il confronto sulle riforme istituzionali. Per questo pensiamo che occorra sviluppare di piú l'analisi e il dibattito sul ruolo degli organi centrali dello Stato rispetto all'ordinamento autonomistico per la individuazione di nuove forme di raccordo. Occorre rivitalizzare un ordinamento che abbisogna di innovazioni forti. In questo senso l'apertura di una fase nuova dell'autonomismo e del regionalismo appare una reale e primaria esigenza democratica, non già come da qualche parte si vorrebbe far credere, un patetico *revival* cui alcuni reduci gloriosi di una stagione ormai lontana vorrebbero dedicarsi.

L'attuale Costituzione materiale delle Regioni è lontana non solo dalle previsioni e dalle speranze delle forze regionaliste che le vollero, ma anche dai contenuti del titolo V della Costituzione. Dai governi è stata condotta una politica che ha minato la potestà legislativa, l'autonomia amministrativa e finanziaria, la capacità di incidere come soggetti autonomi nella determinazione delle scelte nazionali. Alle Regioni è stato precluso ogni accesso a sedi o procedure in cui le maggiori scelte di politica economica e sociale venivano prese. La stessa conferenza Stato-Regioni non è diventata sede autorevole di confronto. La legislazione delle Regioni a Statuto speciale è stata sottoposta ad un processo di omologazione a quelle di tutte le Regioni ordinarie. Alle Regioni è rimasto precluso il campo dell'ordinamento locale. Si è aggravato il rapporto tra Regioni e Comuni, anche a causa della crescita abnorme dell'am-

467

ministrazione diretta regionale. Le Regioni piuttosto che governare con il consenso degli enti locali, attraverso leggi e leggine, si sono spesso appropriate di funzioni di gestione proprie dei Comuni.
Senza un rapporto efficace e un collegamento effettivo con gli organi centrali dello Stato, e staccate dalle autonomie locali, le Regioni hanno finito per ridursi, in larga misura, a corpi amministrativi e burocratici aggiuntivi e sovrapposti rispetto ad altre amministrazioni statali e locali. Una radicata cultura amministrativa e una spinta molto forte alla centralizzazione del sistema politico hanno preso a pretesto i processi di trasformazione del sistema economico-sociale italiano dell'ultimo decennio per mettere in atto politiche istituzionali e finanziarie di restrizione e compressione delle autonomie. Sulle Regioni e sui Comuni si sono scaricate funzioni e oneri (ma non risorse) derivanti dalla necessità dello Stato sociale e dai processi di ristrutturazione dell'economia. Al tempo stesso il divario crescente tra bisogni diffusi e sviluppo delle forze produttive, tra accumulazione capitalistica e governo politico della redistribuzione sociale, tra limiti materiali e sociali dello sviluppo ed effetti della industrializzazione e urbanizzazione sull'equilibio ambientale, tra crisi dell'etica collettiva e dello spirito solidaristico e spinte al soggettivismo individualistico, tra quantità e politica dei servizi posti da mutamenti democratici, culturali, occupazionali, stanno ad indicare che le ipotesi centralistiche non sono in grado di dare risposte adeguate a questi problemi.
Una società complessa non può essere governata e neppure capita e interpretata dallo Stato-centro. Occorre pensare a modelli nuovi, articolati, decentrati, flessibili. Ci sono compiti e funzioni cui devono provvedere gli organi centrali dello Stato: dai contenuti fondamentali dei diritti di cittadinanza, alle regole generali concernenti l'organizzazione dei servizi, alla ripartizione delle risorse. Ma ve ne sono di altri e vi sono altre facoltà che vanno attribuite alle Regioni e alle autonomie. Tutto ciò presuppone una visione radicalmente nuova nel modo di governare il Paese: oggi l'Italia è governata senza alcuna programmazione, senza alcuna politica di piano.
La nostra legge finanziaria, che è il piú importante strumento di determinazione della politica economica e sociale dell'Italia, può prevedere la spesa di 5 miliardi da investire contro il randagismo canino o può ipotizzare che lo Stato spenda 30 miliardi per opere antivalanga sull'Alpe Gallina, ma in un bilancio di 110 mila miliardi

si può permettere di ignorare il destino di settori portanti dell'economia nazionale, dalla siderurgia alla cantieristica, e così via, gli esempi sono molti. Occorre riaffermare la necessità di politiche di piano, per poter affrontare nodi irrisolti e strutturali della società italiana, a cominciare dal lavoro, e per intervenire sulle nuove contraddizioni dello sviluppo: la questione ambientale, la questione urbana. Si sono liquidati, in pochi anni, i timidi avvii di politiche di piano (legge 675 del 1977, la 46 dell'82). Si sono invece avviate politiche macroeconomiche che facendo leva sulla manovra globale di spesa, hanno lasciato ai margini la programmazione della produzione, dell'offerta dei fattori produttivi, delle forze lavoro, delle risorse naturali, della diffusione delle tecnologie. Si sono mostruosamente generate migliaia di leggi microsettoriali che hanno avviluppato le Regioni. Basti pensare che quasi il 92% della spesa regionale è vincolato, ma non per grandi settori (edilizia, sanità, agricoltura...) o per grandi progetti, ma per campi specifici, limitati, angusti.
Accade così che limitando, restringendo il ruolo di legislazione e di soggetto protagonista di politiche di piano delle Regioni, i gruppi dirigenti, le forze di governo tendono a conquistare spazi e consensi utilizzanto risorse e poteri amministrativi per acquisire consensi politici ed elettorali. Non si lavora per progetti, ma per mandati di pagamento. Quella che dovrebbe essere una classe dirigente, in realtà, uccide se stessa, relega se stessa ad una funzione esecutiva.
Si può, dunque, denunciare l'inettitudine di una classe dirigente regionale ma non si può onestamente dire che essa non sia almeno in parte vittima di un sistema così perverso. Le stesse assemblee regionali hanno visto progressivamente sminuito il loro valore rappresentativo. Appare dunque chiaro che ogni positivo ruolo delle Regioni, è affidato alla riaffermazione di politiche di piano, come metodo ordinario di determinazione delle scelte di politica economica e sociale. Le Regioni sono ad un bivio. Ma anche lo Stato lo è.
Noi puntiamo ad uno Stato effettivamente regionalista. Ciò per noi significa porsi l'obiettivo del superamento del divario tra l'ordinamento statuale e l'assetto delle Regioni. Sappiamo bene che nella stessa Costituzione si configura un ordinamento centrale e uno periferico e che le Regioni sono considerate un'appendice dell'ordinamento dello Stato. È noto a tutti come questo sia stato il faticoso compromesso politico raggiunto nel '47 dai costituenti. Oggi nessuno può seria-

469

mente e onestamente dire che molte di quelle ragioni politiche sussistano ancora.

Il meccanismo che ha legittimato tecnicamente la separatezza tra ordinamento statuale e assetto regionalista è stato quello dell'attribuzione di funzioni specifiche e determinate alle Regioni, lasciando allo Stato tutte le restanti funzioni. La crisi che le Regioni oggi attraversano è dunque la crisi di un sistema di attribuzioni non adeguate alla rappresentatività politica di questi enti. La crisi delle Regioni, in questo senso, riflette la crisi del sistema politico piú generale; perciò diciamo che le Regioni sono ad un bivio. O recuperano pienamente il proprio ruolo di organi di legislazione e di programmazione nell'ordinamento dello Stato e in questo modo motivano essenzialmente il loro carattere di enti rappresentativi, oppure occorre chiaramente e nettamente ridimensionarne la funzione a organi di secondo grado. Questo è il punto a cui siamo giunti.

La frantumazione della rappresentanza che in area regionale trova sue motivazioni, costituisce un aspetto non indifferente della crisi del sistema politico. Ma la Regione è organo di rappresentanza. Certamente la rappresentatività della collettività regionale (da parte delle Regioni) non è ugualmente sentita in tutte le realtà territoriali: in alcune è storicamente prevalente il Comune anche come espressione istituzionale di una realtà territoriale piú vasta di quella propria, in altre, invece, per ragioni storico-politiche, culturali, sociali ed economiche, l'ente esponenziale della collettività regionale è la Regione.

Il nostro obiettivo è quello di un rafforzamento del sistema istituzionale al fine di consolidare e sviluppare la democrazia e con lo scopo di produrre effetti immediati nel modo di esercitare il potere pubblico, per l'elevamento delle condizioni materiali di vita dei cittadini, per la tutela e affermazione dei loro diritti. Ciò implica una semplificazione di meccanismi di determinazione delle scelte politiche sia sul piano nazionale che locale e della loro realizzazione. Siamo convinti che oggi le istituzioni debbano porsi in una funzione di regolamentazione e di stimolo, piú che di gestione diretta soprattutto nel campo dei servizi, dell'ambiente, dei beni culturali e cosí via, che debbano dare al Paese, alle Regioni, ai Comuni, strategie di sviluppo e di civiltà che mobilitino le forze produttive su obiettivi di rinnovamento, di trasformazione, di crescita della società. Ma un indirizzo di questo tipo presuppone un profondo cambiamento di strategie politiche e di concezione dello Stato da parte delle

forze che governano il Paese: significa ripensare le politiche di governo sulla base di politiche di piano, cioè di una moderna programmazione democratica della crescita equilibrata dell'Italia e della individuazione dei soggetti protagonisti.

L'intero sistema istituzionale è in crisi per ragioni politiche e per ragioni strutturali. Una riforma che si arrestasse ad una ristrutturazione dei poteri centrali al loro stesso interno (o, peggio, per aspetti importanti ma del tutto particolari), rischierebbe di comportare ulteriori storture.

Occorre una riforma che ridisegni l'assetto complessivo dei rapporti tra i soggetti rappresentativi maggiori dell'ordinamento (lo Stato, le Regioni, le autonomie locali), e che trasformi radicalmente la struttura degli organi centrali dello Stato. Nessuna riforma di carattere regionalista può essere pensata e realizzata senza il superamento di diversi ministeri: agricoltura, sanità, lavori pubblici, ambiente... Ma al tempo stesso le Regioni debbono partecipare al potere centrale per le determinazioni che le riguardano in sedi e momenti diversi: la Commissione interparlamentare per le questioni regionali, la legge finanziaria e di bilancio, gli atti di programmazione, gli atti amministrativi generali di particolare rilievo.

Un disegno di questo tipo deve naturalmente indurci a definire prioritariamente una scala nelle autonomie e di indicare nelle Regioni organi di legislazione e di programmazione, soggetti rappresentativi della collettività regionale. Ciò ha una implicanza precisa: che le autonomie locali diventino i soggetti principali dell'amministrazione. In altre parole: il rafforzamento delle autonomie locali deve passare attraverso il potenziamento della Regione come ente di programmazione e di governo e con la sottrazione tendenzialmente generale a quest'ultima delle funzioni di amministrazione attiva che invece andrebbero riconosciute, come regola, alle amministrazioni locali.

Il compito fondamentale degli enti locali è quello della amministrazione: ciò non esclude una loro partecipazione sia alla fase ascendente che discendente ai procedimenti programmatori riservati, quanto alla finale determinazione, alla Regione che, proprio per questo, deve rinunciare alle funzioni di amministrazione attiva. Si potrebbero fare molti esempi: ne faccio uno, quello forse piú semplice e piú complicato insieme: il piano regolatore. Le Regioni dovrebbero provvedere a scelte di fondo per l'uso del territorio e la destinazione di grandi aree. Forse si potrebbero ipotizzare dei piani regolatori tipo, qualora non intervengano

atti dei Comuni. Ma il piano, di norma, va predisposto e adottato dal Comune al quale spetta anche il compito di gestirlo. Il piano infatti va approvato dalla Regione sulla base delle compatibilità con eventuali strumenti di carattere generale.
Occorre vedere bene, in una prospettiva di riforma, su quali linee vadano tracciati i rapporti tra Stato e Regione. Attualmente le Regioni sono titolari di compiti specifici e determinati. Si può ipotizzare un ripensamento di questo rapporto riservando allo Stato soltanto determinate attribuzioni fondamentali e lasciando il resto alle Regioni? In ogni caso ciò a cui non si dovrebbe rinunciare è l'esatta definizione di una diversità di ruoli tra diversi soggetti istituzionali quanto alla connotazione e all'esercizio delle funzioni, il che significa che lo Stato, nella quasi totalità delle materie, dovrebbe poter esercitare soltanto poteri di programmazione e di determinazione dei princípi fondamentali, spogliandosi di tutta l'amministrazione attiva. La Regione a sua volta dovrebbe porsi come ente di indirizzo, di programmazione, di controllo, nell'ambito del suo territorio; le amministrazioni locali dovrebbero porsi come soggetto primario della amministrazione.
Un disegno di questo tipo comporta una semplificazione evidente nell'esercizio delle funzioni pubbliche perché il governo e le amministrazioni centrali, liberate dai compiti di amministrazione attiva, avrebbero piú tempo per predisporre strategie e programmi; il Parlamento concentrerebbe i suoi sforzi sull'esame di queste proposte e ispirerebbe l'iniziativa legislativa a questi princípi e approverebbe pressoché esclusivamente leggi di programma e di determinazione di princípi. In questo senso la vera riforma del Parlamento non è data da una correzione di norme interne di carattere procedimentale quanto piuttosto da una ridefinizione del suo ruolo come organo preposto alla definizione delle grandi strategie per il Paese. In sostanza un nuovo modello di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali fondato sulla precisa individuazione di ruoli distinti di ciascuno di essi con riferimento ai diversi ambiti di interesse, tiene conto, in forme piú adeguate, della realtà economica, sociale e culturale contemporanea, caratterizzata da processi di differenziazione e al tempo stesso di interpretazione su basi intenzionali, che percorrano le città, le nostre Province, le nostre Regioni.
Le Regioni sono in crisi anche perché dispongono di un potere amministrativo che non è loro. Ciò crea contraddizioni politiche, all'interno degli stessi governi regionali, perché in realtà non

si privilegiano i programmi e quindi la funzione di governo, ma piuttosto l'amministrazione particolare che determina conflitti di interesse tra i partiti e i gruppi.
La lotta politica nelle Regioni – pur con rare eccezioni – si concentra e ripiega essenzialmente sulla ripartizione di posti di governo individuati come strumenti quasi decisivi per affermare un potere politico e mantenere il consenso a prescindere dalla reale funzione di governo positivamente esercitata.
Anche da qui deriva, nelle Regioni, una crisi di classe dirigente.
D'altra parte la testimonianza di questa crisi è la produzione legislativa regionale incentrata spesso su compiti di amministrazione riservati alle stesse Assemblee e Commissioni. Assai frequentemente gli esecutivi in realtà non producono scelte politiche e programmatiche ma prevalentemente fanno amministrazione. L'affermazione netta, dunque, della funzione legislativa delle Regioni comporta un saldo rafforzamento dei compiti di amministrazione degli enti locali che a questo fine devono essere messi in grado di assolvere pienamente a questo ruolo. Il potenziamento, d'altra parte, della funzione amministrativa in capo ai Comuni non deve ovviamente comportare un accrescimento delle contraddizioni come risultato dello scontro degli interessi in campo.
A ciò può porsi rimedio con una diversa disciplina della vita politica e istituzionale dei Comuni; la stabilità degli esecutivi, una diversa disciplina dei rapporti tra Giunta e Consiglio (con maggiori poteri di controllo del Consiglio rispetto a rapportate funzioni degli esecutivi), la modifica delle modalità di esercizio della funzione amministrativa, l'autonomia statutaria come strumento di organizzazione del Comune secondo esigenze proprie, il rapporto con i cittadini per la tutela dei loro diritti e la partecipazione ai procedimenti amministrativi, e altre misure ancora.
Nel nostro ragionamento è dunque abbastanza rilevante il rapporto tra Regioni ed enti locali. Non voglio riferirmi anche ai problemi relativi ai controlli, che richiederebbero una revisione profonda visti i risultati carenti, inefficaci e comunque non tali da garantire neanche la distinzione tra controllori e controllati. Mi riferisco – ai fini di rendere funzionale e aderente a specifiche realtà regionali, caratterizzate da particolari condizioni strutturali, sociali ed economiche – al rapporto tra gli istituti ordinamentali e territorio, e città, e metropoli. Lo sviluppo urbano, il sorgere di una questione urbana, come concentrazio-

473

ne massima delle contraddizioni e delle alienazioni che percorrono la società contemporanea, e soprattutto il governo di questa complessità, pongono problemi di non poco conto.
Oggi sulle città si è aperto un grande scontro di interessi. L'indebolimento, la crisi degli istituti rappresentativi – delle autonomie – ha offerto campo libero ad ogni genere di scorreria. Vi sono gruppi privati, pubblici e semipubblici che stanno ridisegnando, riprogettando le città. Tra questi gruppi vi è in testa la Fiat. Progettano grandi infrastrutture, definiscono il destino di aree dismesse, l'uso di immobili, le attrezzature di aree demaniali, il riassetto dei centri storici, le modifiche delle periferie. Questo sta avvenendo a Torino, Genova, Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Catania, Cagliari. Ma progetti non meno ambiziosi si predispongono per città minori, per aree di interesse turistico. Accade qualcosa di incredibile. Il futuro delle città, del territorio si decide in grandi studi privati, in enti parastatali o chissà dove.
Si solleva una questione politica, ma anche una grande questione istituzionale. Chi decide il futuro delle città, la loro organizzazione, la loro vita? Per quali fini se ne ridisegna la struttura? A che cosa si destina il territorio? Se, come a me pare evidente, il territorio, le città richiedono oggi una quantità e una qualità di interventi di carattere infrastrutturale, urbanistico, ambientale, monumentale senza precedenti, se sta di fronte a noi un problema di vera e propria riconversione urbana, è indubbio che il rapporto stesso tra Regioni e Comuni, se riferito particolarmente alle aree metropolitane, assume particolare significato. In quale modo la Regione Lombardia e la Regione Campania o la Regione Lazio possono governare, insieme ad altri soggetti istituzionali, le realtà di Milano, di Napoli, di Roma? Come si organizzano? Nella legislatura precedente si era avanzata la proposta della Provincia metropolitana. Ma attorno ad essa vi sono dubbi e anche contrarietà di varia natura. Può essere il Comune metropolitano, articolato a sua volta in municipalità, lo strumento piú adeguato per governare con la Regione queste realtà? A volte la discussione tra Provincia o Comune metropolitano è piú nominalistica che altro. Decisivo a noi sembra invece definire i rapporti e le funzioni rispetto all'istituto regionale.
Anche per questo, se particolarmente pensiamo ai servizi da erogare, ai trasporti, e quant'altro, ci chiediamo se non dobbiamo riflettere di piú sulla ipotesi di modelli regionali di organizzazione interna diversi. È impossibile

che un unico modello, di organizzazione complessiva delle autonomie possa essere identico per situazioni territoriali, demografiche, urbanistiche cosí diverse e lontane tra loro.
L'ipotesi, pertanto, di una Regione capace di dotarsi di una struttura flessibile e che si organizzi al proprio interno secondo modelli differenziati anche per funzioni, appare una strada da percorrere, almeno per verificarne meglio la congruità, la praticabilità, la giustezza. Un istituto regionale in grado di rispondere meglio al compito di governo, entro propri ambiti, nel rispetto di altre competenze e funzioni, ma comunque attrezzato ad affrontare i nodi complessi che le aree metropolitane sotto ogni aspetto sollevano, appare oggi necessario. Siamo pienamente convinti che tutto il sistema delle autonomie ha il problema del suo modo di essere rispetto allo Stato.
Nel dibattito in corso questo problema trova spesso soluzione nella proposta della Camera delle Regioni. È una discussione aperta. Fino a questo momento, noi pensiamo che una riforma del Parlamento che superi il modello bicamerale può garantire una legislazione piú tempestiva, un controllo sostanziale sul governo, un coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie nelle decisioni che si assumono a livello parlamentare. Ma questa ipotesi non sembra fare nel dibattito molta strada. Anzi il confronto tra i partiti sembra spostarsi sulle subordinate, cioè sulle ipotesi di modifica del sistema bicamerale.
In ogni caso non si potrà parlare di un corretto rapporto Stato-Regioni fin quando non sarà stato risolto il problema dei rapporti tra Regioni e Parlamento. Questo problema è stato visto, nella fase «alta» del regionalismo, essenzialmente sotto il profilo dell'attuazione piuttosto che sotto quello della riforma della Costituzione. Ma questi auspici sono stati vanificati dalla produzione legislativa del Parlamento che invadendo sempre di piú con norme di dettaglio la sfera dei poteri regionali, ha dato l'appiglio al piú soffocante esercizio da parte del governo dei suoi poteri di rinvio e di impugnativa. Cosí, ancora, si è cercato di far assumere un ruolo piú incisivo alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, inserendola, attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari, nel procedimento di formazione delle leggi. Si è ottenuto in tal senso qualche modesto risultato al Senato, con l'avvio di una procedura informale per l'espressione di pareri su leggi di interesse delle Regioni, procedura tuttavia rifiutata con discutibili motivazioni dalla presidenza della Camera dei deputati che ne ha impedito

475

l'estensione e la formalizzazione nei regolamenti. Ancora si è tentato di dare rilievo in Parlamento, alle proposte di legge di iniziativa dei Consigli regionali, che tuttavia hanno continuato a rimanere quasi sempre ignorate, come ignorate sono state le proposte di modifiche dei regolamenti parlamentari volte a garantirne un sollecito esame.

Tutti questi tentativi non devono certamente essere abbandonati: tuttavia, quanto si è detto a proposito della «nuova fase» della costruzione di uno Stato regionale richiede che si avanzino richieste di piú alto livello. In realtà, senza una incisiva presenza delle Regioni nel cuore stesso del procedimento di formazione e di approvazione delle leggi dello Stato è impossibile pensare che si possa dar luogo a quel processo di demolizione, da un lato, di tutto un castello di norme antiregionaliste, e d'altro lato alla produzione di nuove leggi di ispirazione autenticamente regionaliste, ma proprio in ciò deve consistere il processo di attuazione della IX disposizione transitoria. Da queste ragioni trae argomenti la proposta di assicurare «la coerenza regionalistica della legislazione statale». La sede piú importante e determinante sarebbe una Camera delle Regioni che derivi da una riforma del Senato.

Il punto in discussione è chiaro. Si tratta di individuare i modi e le sedi per intervenire nel processo legislativo, al fine di modificarne l'iter a favore dell'istituto regionale. I modi e le sedi possono essere diversi. Non si può ignorare, tuttavia, la prassi politica e istituzionale consolidata circa la non attuazione e applicazione neanche di quelle norme pur previste dalla nostra Costituzione.

Vi sono comunque anche altre ipotesi e possibilità per affrontare e risolvere questo problema. La piú importante e significativa è quella che prevede la possibilità di intervento della Regione – in quanto ente – nel procedimento legislativo e di indirizzo, quando si tratti di legge che riguarda la Regione o di legge di straordinario rilievo come ad esempio la legge finanziaria, nel cui caso tale intervento dovrebbe essere obbligatorio, dando alle Regioni, in quanto tali, possibilità di intervento, di emendamento, ecc.

Il confronto nella dottrina, nelle forze politiche, e all'interno stesso delle forze politiche, è aperto. È chiaro, in ogni caso, che il rapporto tra Stato e Regioni può essere affrontato e risolto per quanto riguarda il processo legislativo sia nel procedimento sia negli organi. Anche i rapporti tra le Regioni e il govenro vanno rivisti. Da piú parti ad esempio a proposito della legge di

riordinamento della presidenza del Consiglio si sollevano numerose osservazioni. Appare discutibile, secondo taluni anche sotto il profilo costituzionale, il potere attribuito al governo, di annullare atti amministrativi regionali che trovano il loro fondamento nella stessa legislazione regionale, configurando così la stessa amministrazione alla stregua degli enti locali secondo il famoso articolo 6 della vecchia legge comunale e provinciale.

Anche la stessa conferenza Stato-Regioni, che può rappresentare a livello degli esecutivi, una forma di raccordo interessante, ad esempio generalizzando e sviluppando gli «accordi di programma» previsti dalla legge 64, appare tuttora relegata in un cantuccio. Gli stessi problemi relativi alla finanza regionale vanno affrontati partendo seriamente dalla realtà di fatto: e cioè dalla constatazione che la riforma tributaria del 1971-1973 ha tolto ogni spazio di autonomia impositiva alle neonate Regioni ed ha annullato la autonomia impositiva dei Comuni che aveva dimensioni consistenti e una tradizione secolare.

In verità con quella riforma si è operato un gigantesco processo di centralizzazione. Le ipotesi sinora offerte al dibattito su questo tema, sia dalle forze politiche di maggioranza sia da una parte della dottrina tendono a ritagliarsi spazi molto ristretti e parziali. Si comprende bene che l'obiettivo di una reale autonomia impositiva non può essere separato, per le Regioni e per i Comuni, da una riforma del sistema tributario nazionale, e da una ridefinizione delle funzioni dei vari livelli dell'ordinamento. Ma d'altra parte, se si vuole operare sulla base della effettiva introduzione di un principio di responsabilità delle Regioni e dei Comuni, è del tutto evidente che la situazione non può restare quella attuale.

So bene che il tema ha enorme rilievo e numerose implicanze. E tuttavia questo appare un nodo ineludibile. Noi siamo convinti che istituzioni centrali autorevoli debbano coesistere con Regioni autorevoli. Non è uno slogan. Tutti gli ordinamenti democratici forti si fondano su forme di autogoverno forte. Dopo tanti annunci di decisionismo che in questi anni abbiamo sentito, constatiamo oggi che uno degli aspetti più gravi della crisi del sistema politico italiano è dato dalla debolezza e a volte dalla mancanza di un governo reale della economia, della società, dello Stato. Noi ci battiamo per una riforma delle autonomie che realizzi pienamente l'art. 5 della Costituzione in tutte le sue espressioni e che sia compiuta nell'ambito di un sistema regionale, in modo da realizzare un

vero e proprio sistema delle autonomie, aprendo nuovi spazi di intervento alle Regioni nel processo di riordinamento delle Province e dei Comuni.
La revisione del titolo V della Costituzione si rende necessaria al fine di consentire alle Regioni di esercitare in modo efficace le loro funzioni di legislazione, di programmazione anche in relazione ai nuovi processi di trasformazione, di innovazione e di sviluppo economico, territoriale e ambientale. Oggi i poteri legislativi delle Regioni sono ridotti al rango di norme attuativa di una miriade di leggi statali, scoordinate e invasive. Si pone piú specificamente la necessità di una modifica dell'art. 117 della Costituzione che ponga come limite alla potestà legislativa regionale il rispetto dei soli princípi generali dell'ordinamento o quanto meno preveda leggi statali che contengano princípi effettivamente compatibili con l'assetto regionalista e autonomista dello Stato. Cosí riteniamo che sia necessario un potenziamento delle Regioni a Statuto speciale, che si sono venute indebolendo sotto il profilo politico e istituzionale perfino rispetto alle Regioni a Statuto ordinario, mentre non sono venute meno le ragioni della specialità.
Infine pensiamo che vada varato un nuovo ordinamento dei controlli sulle Regioni che assicuri effettivamente sia il rispetto delle autonomie regionali, sia il rispetto di fondamentali princípi e valori costituzionali.
Occorrono riforme incidenti anche all'interno del sistema politico regionale e locale. Nelle Regioni è necessario porsi l'obiettivo di un arricchimento delle forze della democrazia. Lo stesso rapporto tra partiti e istituzioni trova nelle Regioni motivi di allarmata denuncia. Pensare dunque a riforme che siano in grado di incidere nel rapporto società-politica-istituzioni e che consentano un rapporto diverso tra elettorato ed eletti appare del tutto giusto. In questo ambito la valorizzazione di strumenti di democrazia diretta; la affermazione dei diritti dei cittadini; il sostegno al volontariato e altro ancora appaiono obiettivi giusti e perseguibili. È molto importante il riconoscimento di spazi sufficienti di autonomia impositiva all'intero sistema regionale delle autonomie, in primo luogo ai Comuni, e di un ruolo delle Regioni di coordinamento e di programmazione della finanza locale, specie per gli investimenti.
Gli amministratori locali e regionali devono essere posti di fronte a forme di responsabilità politica davanti agli elettori: infatti la riattivazione del circuito della responsabilità tra prelievo e spesa, incentiva la partecipazione e il controllo democratico dei cittadini

sulle scelte politico-amministrative dei governi regionali e comunali; mobilita l'interesse di forze sociali, di enti, stimola l'attivazione di controlli, ecc. Piú che mai nelle Regioni - e piú in generale nel sistema delle autonomie - si impone una corretta individuazione dei confini tra politica e amministrazione. Questi confini, anche per ragioni oggettive, derivanti cioè da una normativa abnorme e sbagliata si sono fatti sempre piú labili. Oltre ai guasti dell'inefficienza, dello spreco (e quant'altro) si sono prodotti quelli derivanti dall'insorgere della questione morale.

Occorrono modifiche di non poco contro. Serve una legge-quadro sui procedimenti amministrativi, una piú netta distinzione tra responsabilità politiche e responsabilità tecniche, l'attivazione di organi di garanzia in settori di particolare rilievo, una riforma dei controlli sugli enti locali, nuove procedure per le nomine, la distinzione precisa di ambiti di responsabilità tra organi di direzione politica e organi di direzione amministrativa (non solo nelle Usl). Infine, come è del tutto ovvio, anche la legge elettorale per l'elezione dei Consigli regionali, se modificata, può contribuire in maniera precipua a rinnovare il sistema politico-regionale. Noi stessi stiamo lavorando, su questo piano, a diverse ipotesi e dunque gli accenni che farò andranno ulteriormente verificati e approfonditi.

A noi sembra che una prima ipotesi di riforma elettorale possa portare alla abolizione delle preferenze. Gli effetti di questo sistema a livello regionale sono spesso devastanti: se poi a ciò si aggiunge che i Consigli vengono eletti su base provinciale, comprendiamo tutti che cosa ciò significhi in termini di esasperazioni localistiche. Non solo. La dimensione provinciale produce effetti perversi anche nel momento in cui si esercitano funzioni di governo, con attenzioni rivolte spesso piú ai propri collegi elettorali che non all'insieme della Regione. Anche da qui deriva una mancata formazione di classi dirigenti regionali. I rimedi rispetto ai guasti prodotti dalle preferenze e dalla dimensione provinciale dei collegi possono essere diversi, ma certamente interessante è quello che ipotizza l'elezione, su base proporzionalistica, di metà dei consiglieri con lista bloccata e della seconda metà con collegi uninominali. In questo modo potrebbero essere adeguatamente espressi sia gli interessi politici che quelli rappresentati dal territorio. Ma, come si comprende, la discussione è aperta.

È difficile, anzi impossibile, pensare ad un coerente disegno di riforma del

479

sistema autonomistico, ignorando, o peggio ipotizzando di marginalizzare le Regioni. Questo è un punto di riflessione politica e giuridica che noi consideriamo essenziale.
Per la verità il confronto tra le forze poltiche su questo tema è apparso finora rivolto piú ad avocare problemi difficili ed a delinerare scenari anche suggestivi senza tuttavia entrare piú profondamente nel merito: come discutere, in quali sedi, con quale scelta di priorità è questione ancora aperta. È noto che noi riteniamo che il Parlamento con le sessioni specifiche dovrebbe affrontare il tema complessivo della riforma istituzionale. Ma sulla riforma delle autonomie, prima della sessione, può essere individuata una sede e un momento in cui tutte le forze democratiche pongano a verifica le loro riflessioni e le loro proposte; in questo modo anche la successiva sessione parlamentare può essere piú produttiva di risultati e vedere realizzate le prime convergenze.
In ogni caso bisognerebbe prendere atto – come ormai da piú parti si fa – che il testo di legge definito nella passata legislatura al Senato, pur ricco di indicazioni frutto di una elevata elaborazione, è ormai superato dal dibattito in corso. Effettivamente quel testo come punto di maggiore lacuna ignorava pressoché totalmente l'istituto regionale. Al fondo vi sono evidentemente sia i limiti gravi di un orientamento antiregionalista del legislatore, sia i difetti neo-centralisti delle Regioni, restie, molto spesso, ad avviare processi di autoriforma che impediscono alle Regioni stesse di affermare pienamente il loro stesso ruolo.
Bisognerebbe lavorare in altro modo. Procedendo, magari, per anticipazioni di legge sulla base di un progetto organico definito prioritariamente e a maglie larghe dalle forze politiche.

A CURA DEL PCI – Stampa: Fratelli Spada S.p.A. – Via Lucrezia Romana, 60 – Ciampino/Roma

481