

FRANCO BUNIFACIO

LE RIFORME ISTITUZIONALI

Napoli 30 settembre 1988

Introduzione

Devo, in primo luogo, esprimere gratitudine all'Associazione ex Parlamentari e, in particolare, al suo Presidente collega Matuscelli per avermi affidato il pur gravoso compito di introdurre il nostro dibattito sulle riforme istituzionali. Non si tratta - credetemi - dell'espressione di una gratitudine puramente formale. La verità è che il conferimento dell'incarico mi ha imposto una rinnovata approfondita riflessione su un tema complesso, vasto, difficile, il quale da qualche anno è all'attenzione del mondo della politica e, nel contempo, del mondo della scienza.

Poche parole preliminari dovranno illustrare almeno il metodo di esposizione che ho creduto di dover prescegliere.

Un primo, essenziale punto è costituito dall'identificazione dei limiti e del significato della materia di cui ci occupiamo. Il compito sarebbe assai semplice se potessimo assumere ad angolo visuale un aspetto meramente formale: come ad esempio, la piena coincidenza fra "istituzione" e "costituzione" formale. Ma così non è. Chi tenga presente il ricchissimo (forse troppo ricco!) indice dei problemi affidati al dibattito dell'apposita Commissione bicamerale istituita nel corso della IX Legislatura (mozione 1-00013 della Camera dei Deputati e mozione 1-00008 del Senato della Repubblica), già potrà rilevare che con l'espressione "riforme istituzionali" si va ben al di là del dato puramente formale; e chi percorra l'affannoso procedere della politica e della scienza non tarderà a trovare indici assai preziosi di una problematica che va ben al di là della cosiddetta revisione della Costituzione: ciò fino al punto che diventa (ed è diventato!) lecito discutere se il

~~SECONDA LEGGE DI RIFORMA DELLA COSTITUZIONE~~

2.

FRANCO BONIFACIO

rinnovamento delle istituzioni passi attraverso nuove disposizioni costituzionali ovvero attraverso più puntuali attuazioni della vigente Costituzione.

Fatta questa constatazione (chè di constatazione si tratta) credo che ci si possa avvicinare ad una più appagante conclusione. La materia istituzionale comprende, certo, tutto ciò che è stato riversato nella Costituzione, ma lo travalica. Ciò nel senso che le riforme istituzionali non dovranno riguardare solo il modo di essere della "struttura" della Repubblica, ma anche - forse: "soprattutto" - il loro rapporto con i cittadini. Siffatta conclusione, che, vedremo, è ricca di significato sostanziale, è pienamente coerente con lo scopo unificante che si è soliti assegnare al modo rinnovatore dell'istituzione: vale a dire la ^{risoluzione} ~~significativa~~ o, addirittura l'annullamento del distacco fra paese legale e c.d. paese reale. Orbene, se questo è lo scopo finale, dobbiamo trarne alcune conclusioni che ci saranno utili sia in sede di valutazione ~~sia~~ delle singole proposte sia in sede di conclusiva identificazione della materia.

Il primo corollario è nel senso che le singole proposte di riforma si devono fra loro coordinare in un significato che ne accentui la complessiva "coerenza". Così, ad esempio, se si vuol mantenere fermo il carattere "parlamentare" della nostra Repubblica, non si può, nello stesso tempo, prevedere una estensione della "democrazia diretta" al di là dei limiti di compatibilità con quel carattere fondamentale.

Il secondo corollario è nel senso che le riforme istituzionali non devono tendere solo alla "maggiore efficienza" delle istituzioni. Certo: l'efficienza delle strutture è un bene prezioso per la Repubblica; ma è necessario coniugare con l'efficienza una più forte relazione fra "strutture" e "paese": senza della quale si rischierebbe di optare per un "decisionismo" che potrebbe, al limite, non essere compatibile con il sistema democratico.

FRANCO BUNIFACIO

Infine - e così torniamo alla identificazione della "materia istituzionale" - devono rientrare fra le "riforme" tutte quelle che possano realizzare un "ruolo istituzionale" ^{di} in maggiore sintonia con la società e con i singoli cittadini. Su questa via non tarderemo ad accorgerci che i problemi della giustizia sono problemi istituzionali: non solo nell'ottica diretta a conferire a quella delicata funzione una maggiore carica di efficienza, ma anche nell'ottica mirante ad un più accentuato rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

*
* *
*

Fatta questa premessa, devo aggiungere qualcosa in ordine alla metodologia introduttiva.

Richiamerò la vostra attenzione sulle riforme già realizzate; sulle riforme già presenti in Parlamento attraverso puntuali proposte; ^{e sollecito una riforma} ~~infine sulle riforme delle quali diffusamente ha parlato~~ ^{che, per rimedi al difetto degli attuali, la maggioranza, devono essere attentamente valutate!} ~~il mondo della politica e che per dovranno varcare la soglia del Parlamento se davvero si vuol perseguire lo scopo finale di un più accentuato adeguamento delle istituzioni ai problemi del tempo nostro.~~

Naturalmente siffatta esposizione non sarà del tutto "neutrale". Forse in materia istituzionale "neutrali" non si può mai essere. Con ciò voglio dire che non possono mancare valutazioni del tutto soggettive. A me preme di mettere in evidenza che le valutazioni che andrò a fare saranno soltanto mie. Ancorché io derivi il mio incarico da un deliberato dell'Associazione, le cose che qua e là andrò dicendo non possono, non devono essere attribuite all'Associazione. Ognuno intende che si tratterebbe di cosa impossibile, atteso che quelle valutazioni sono inevitabilmente intrise di "politicità". Conclusivamente: gli apprezzamenti che esprimerò (siano essi positivi, siano essi negativi) vanno ^{in loco} ~~compresi~~ esclusivamente come un mio, personale contributo al dibattito.

*
* *
*

FRANCO BUNIFACIO

Dopo le cose innanzi dette, nessuno si meraviglierà se al primo posto delle riforme già deliberate ed operanti io collochi la "nuova disciplina dei provvedimenti restrittivi della libertà personale nel processo penale", introdotta dalla recentissima legge 5 agosto 1988, n. 330. In verità l'esercizio della funzione giurisdizionale dà luogo ad un rischioso incontro fra lo Stato ed il cittadino; il processo penale è proiezione di fondamentali principi, sicché certamente diverso è un processo coerente con un regime dittatoriale, diverso è un processo collocato nell'ambito di un sistema democratico. Quando ci si trova di fronte ad un processo penale di questo secondo tipo, è certo che la detenzione preventiva non può essere costruita come "condanna anticipata". La conclusione è inequivocabilmente la seguente. Restringere i poteri dell'organo di accusa; precisare i motivi "cautelari" che possano giustificare i provvedimenti del giudice incidente sulla libertà personale; prevedere un più stringente sistema di controllo: tutto ciò significa riconoscere ed introdurre una maggiore tutela di un diritto fondamentale del cittadino (il diritto di libertà) di fronte ad una significativa funzione dello Stato. Proprio per l'insieme di siffatte considerazioni io ritengo che la nuova disciplina meglio di quella previgente rifletta il senso della carcerazione preventiva nella sua previsione costituzionale (art. 13 Cost.) e per le stesse motivazioni credo che essa non presenti aspetti problematici di legittimità costituzionale, neppure quelli pur acutamente prospettati (credo proprio da un magistrato napoletano) in riferimento all'art. 68 Cost. L'unico aspetto positivo è che questi ultimi dubbi accentuino l'urgenza di una revisione della disciplina della c.d. immunità parlamentare: revisione che nella IX legislatura e-

anticipazione della
legge del nuovo
cittadino di processo
penale.

FRANCO BONIFACIO

ra quasi giunta alla vigilia della sua deliberazione e intorno al la quale, invece, si tace nella legislatura attuale (mantenendo fertile un terreno di scontro fra magistratura e mondo della politica!). [Rivista: *Mythos* / *Idem* - C.F.M.]

Il secondo, già operante provvedimento da ascrivere alla "materia istituzionale" è costituito dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, la quale ha introdotto "nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato".

Su questa legge, la quale realizza un significativo rinnovamento anche della strutturazione del c.d. governo dell'economia, vorrei trattenermi a lungo. Non lo posso fare, in considerazione dei limiti inerenti al carattere introduttivo della presente relazione. Mi limito, perciò, a sottolineare almeno alcune riflessioni: a) la legge attribuisce un nuovo, più semplificato significato al ruolo della c.d. legge finanziaria. E con ciò si tende ad impedire che quest'ultimo provvedimento possa diventare ricettacolo di varie espressioni di autentico "clientelismo"; b) la stessa legge detta - art. 7 - una più puntuale disciplina di attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Tuttavia queste due positive valutazioni non escludono una terza considerazione, ma di opposto taglio. Ed è questa. La legge n. 362 di cui stiamo parlando è una legge ordinaria: le leggi successive che essa mira a disciplinare quanto al possibile contenuto (a titolo di esemplificazione cito l'annuale legge finanziaria) sono, a loro volta, leggi ordinarie per le quali vale il principio della successione delle leggi nel tempo: esse, voglio dire, sono pienamente valide anche se contravvengono al disposto della nuova legge generale 362. Concludo su questo punto: il rafforzamento costituzionale della nuova disciplina può essere ottenuto solo con apposita revisione costituzionale (né i poteri presidenziali all'interno del procedimento legislativo né l'abolizione del "voto segreto" possono raggiungere, in misura appagante, lo stesso risultato!).

voto segreto

FRANCO BONIFACIO

Infine un posto preminente fra le già deliberate riforme è occupato dalla recentissima legge (23 agosto 1988, n. 400) introduttiva di una nuova "disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri."

Da lunghissimo tempo sollecitata, la nuova legge è assai rilevante, perchè esprime, per la prima volta, un concreto indirizzo volto in primo luogo a definire l'entità "Governo" nella sua triplice articolazione descritta nell'art. 95 Cost. (Presidente del Consiglio, Ministri, Consiglio dei Ministri), e ciò secondo una ragionevole interpretazione diretta a coniugare la "collegialità" con la posizione e la particolare responsabilità del Presidente.

Tuttavia questo complessivo positivo giudizio si deve accompagnare con alcune precisazioni: che molte, pretese "novità" tali non sono, giacchè esse sono state già realizzate "in fatto" (tanto è a dirsi, ad es. del Consiglio di Gabinetto); che alcune soluzioni destano perplessità di carattere costituzionale (così ad es. la nuova interpretazione - art. 16 - dell'oggetto del preventivo controllo demandato alla Corte dei Conti dell'art. 100 Cost.); che altre innovazioni sollevano preoccupazioni istituzionali (così la previsione della c.d. "Conferenza permanente" per i rapporti tra lo Stato e le Regioni - artt. 12 ss. - rende il Governo vero interlocutore delle Regioni, rompendo, forse irrimediabilmente, il rapporto fra queste ed il Parlamento); che la creazione di un "Segretario Generale della Presidenza" (artt. 18 ss.) appare estremamente affrettata. A questi rilievi molti altri se ne potrebbero aggiungere, se il presente convegno fosse specificamente dedicato alla materia. Qui si può dire che si tratta di un "forte" pezzo di riforma istituzionale, del quale solo a distanza di tempo, sulla base dell'esperienza, si potranno valutare i frutti: sempre che il mondo della politica si mostrerà capace di utilizzare i nuovi strumenti, in modo da rafforzare la presenza del Governo nel sistema (e anche in modo da rafforzare, indirettamente, lo stesso Parlamento: e difatti, a mio pa-

~~SECRET~~

FRANCO BONIFACIO

7.

rere, Parlamento e Governo sottostanno allo stesso destino!). A tal proposito, è necessario demitizzare le c.d. riforme istituzionali. Con ciò voglio dire che è ^{impossibile} ~~imprevedibile~~ ritenere che le strutture ^{div-} ~~40-~~ ^{vanno} ~~possano risolvere~~ ogni problema di una società. Il diritto ha i suoi limiti: ed è sempre preminente ^{il} concreto agire dell'uomo.

* * *

Altre riforme si trovano "in itinere". Bisogna duramente censurare la lentezza del loro procedere. E' necessario sollecitare fortemente la loro deliberazione.

Credo che non occorran molte parole per mettere in evidenza l'estrema urgenza di una riforma delle autonomie locali. Spesso, a proposito delle riforme istituzionali, si è discusso e si discute se esse siano necessarie per una più puntuale attuazione della vigente Costituzione; ovvero se esse si impongano come correttive di quelle parti della Costituzione che siano superate dal vorticoso trasformarsi della nostra società. Su questo dilemma non mi sembra possa essere di qualche utilità prendere posizione in astratto. Ma a proposito delle autonomie devo rilevare che questa è la parte della Costituzione rimasta sostanzialmente inattivata a distanza di ben quaranta anni dalla sua promulgazione. Giova tener ben presente che l'indirizzo autonomistico (art. 5) è collocato fra i "principi fondamentali"; che la nona disp. finale prevedeva entro un triennio l'adeguamento delle leggi della Repubblica a quel principio; che la novità delle "regioni" e dei loro poteri legislativi ~~voleva~~ ^{aveva} determinare un nuovo assetto delle strutture della Repubblica. Di contro a tali previste e promesse novità costituisce grave lacuna la perdurante mancanza delle riforme autonomiste; di contro all'evolversi del nostro tempo (e non solo della società italiana) è grave inadempienza aver lasciato che le autonomie locali restassero disciplinate da una legislazione appartenente ad un tempo ormai tramontato;

FRANCO BONIFACIO

di contro alle sollecitazioni di un decentramento che avvicini al cittadino i centri di un potere democratico, è grave aver lasciato che fosse difeso a spada tratta un sistema sostanzialmente accentrato; è gravissimo aver lasciato, almeno in questi ultimi tempi, che crescesse una cultura di neocentralismo.

In riferimento a tutto ciò è da segnalare con giudizio estremamente positivo l'atteggiamento delle forze politiche volto a collocare in primo piano nel moto riformatore il problema delle autonomie; ed è da apprezzare l'iniziativa legislativa del Governo. Il problema complessivo delle riforme, dopo il duro impegno della Commissione competente, è oramai rimesso all'aula della Camera dei Deputati. In relazione a siffatto iter vanno segnalati alcuni aspetti lacunosi, nella speranza che il Parlamento, valutando una spinta che sale dal Paese, voglia ragionevolmente integrare la complessiva disciplina. Nel fare questa affermazione, nel formulare questo auspicio mi riferisco ad alcuni aspetti sui quali, se vedo bene, non è ancora intervenuto un ^{più alto} ^{comune} ~~principio~~ ^{concetto} politico.

Primo. Gli osservatori politici e giuridici concordemente sottolineano che la rivitalizzazione del sistema democratico passa attraverso una nuova costruzione del meccanismo elettorale. Riflettiamo: è tale meccanismo che assicura un collegamento fra la società e le sue istituzioni. Orbene, ancorchè oramai comunemente si ammetta che la crisi attuale è in larghissima misura crisi della "rappresentatività democratica" non si osano prospettare in sede politica adeguate innovazioni. Eppure proprio il terreno delle autonomie locali potrebbe costituire il banco ideale di un rinnovamento almeno "sperimentale". Le mie preferenze non vanno ad un rovesciamento della proporzionale. Poichè questa assicura una proiezione adeguata della società nelle istituzioni, sarebbe grave errore introdurre meccanismi che sotto l'aspetto di "semplificare" la rappresentanza rompano ogni rapporto fra istituzioni e società. Tutto ciò implica che nel nuovo, auspicato sistema la proporzionalità, per corretta o in-

me non accant
per si profum

tegrata, continui a giocare un ruolo di fondo. L'auspicata correzione dovrebbe in primo luogo investire il meccanismo delle preferenze. Da più parti, oramai, il tema delle riforme istituzionali è collegato con il tema ^{della} moralizzazione. Ma quest'ultimo non viene seriamente affrontato se non si individuano le cause del diffondersi del germe corruttivo. Ebbene, non è difficile individuare nella lotta per le preferenze una delle più vistose cause che, imponendo l'affannosa ricerca di adeguati finanziamenti (per i gruppi o per i singoli), corrodono la vita politica.

Sotto un altro aspetto la modifica del sistema elettorale potrebbe accrescere il consenso popolare intorno alle istituzioni. Assumo a punto di partenza la realtà delle cose e fra queste colloco la ricerca di una "regola" che possa superare la discrezionalità piena (vale a dire: l'arbitrio) delle forze politiche. Questa "regola" può essere individuata, appunto, in un nuovo meccanismo elettorale che attribuisca al popolo un potere adeguato per determinare il tipo di coalizione per il governo della autonomia. A me sembra che i tempi siano oramai ^{maturo}. La notissima polemica intorno alle c.d. "giunte anomale" deve sollecitare una presa di posizione che esalti la sovranità popolare: una presa di posizione ragionevole e fondata, di fronte alla quale ogni resistenza sarebbe ingiustificata! Ebbene: essendo presente in Parlamento un disegno riformatore delle autonomie, non è quella la sede per risolvere un problema attualissimo? E non potrebbe l'auspicata soluzione assumere anche il significato di sperimentazione di novità per un adeguato rinnovamento dell'intero sistema elettorale?

La seconda lacuna riguarda la c.d. potestà impositiva delle autonomie locali. Il tema, ovviamente, incide sul c.d. governo dell'economia e sembra che oramai si sia raggiunta unanimità di vedute sul punto relativo alla necessità che le autonomie siano fornite di adeguata potestà tributaria. Questa non serve

FRANCO BONIFACIO

solo a rompere il terribile cerchio della esclusiva "finanza de rivata", ma è anche finalizzata a dare effettiva sostanza alla responsabilità degli amministratori. Orbene è necessario che la legge di riforma non si limiti ad una pura affermazione di principio, ma contenga una compiuta e concreta disciplina, idonea a spiegare piena effettività.

Come terza osservazione devo rilevare che è un errore scindere il discorso sulle autonomie da quello sull'ordinamento regionale. Per quanto vada riaffermato che le prime appartengono all'ordinamento generale, la realtà regionale non può, non deve essere ignorata. Essa esige, anzi, una rivitalizzazione del sistema ideato dalla Costituzione del 1948: e in questo ambito non può essere ignorato l'intreccio dei rapporti con le minori autonomie locali.

Infine è preoccupante la proposta, rassegnata all'aula di Montecitorio, relativa allo stralcio del capo VI° ^{concernente} ~~relative alle~~ le aree metropolitane. Se tale stralcio significa riserva di una regolamentazione futura, esso è improvviso. Le grandi aree metropolitane esigono un'immediata riforma che tenga conto della loro peculiarità!

Un secondo argomento istituzionale presente in parlamento è costituito dalla riforma delle due Camere.

L'argomento è di estrema delicatezza, giacché esso implica una rivisitazione della ^{più} ~~parte~~ centrale del nostro sistema democratico. Questo è stato costruito intorno al concetto di una democrazia rappresentativa e parlamentare: tale concetto integra un principio fondamentale che va osservato nella sua integralità e che, se vedo bene, nessuna delle forze che avversano l'avvento di una seconda repubblica si propone di rimettere in discussione. Gli interventi riguardanti il Parlamento non potranno perciò essere tali (e in effetti non lo sono) da intaccare la sua posizione

centrale nel sistema; essi, invece, dovranno costituire dei meri correttivi, idonei ad accentuare la carica di "rappresentatività" del Parlamento. In questa direzione due vie sembrano non percorribili (mi limito a prendere atto dell'atteggiamento delle forze politiche): ridurre il sistema ad una sola camera (il che faciliterebbe il c.d. "assemblealismo"); mantenere integro il sistema del bicameralismo perfetto. Questa seconda via sembra imboccata con i disegni di legge costituzionali ⁱⁿ ~~sta~~ all'esame del Senato. E poiché la revisione del Parlamento deve costituire il centro-motore dell'intera manovra istituzionale, dobbiamo esprimere la ferma sollecitazione di un iter che non equivalga ad una sostanziale archiviazione ~~del~~ problema.

*
* *

La problematica delle riforme istituzionali non si esaurisce nelle cose fin qui dette. Ad esse bisogna aggiungere i numerosi disegni di legge presentati nel corso dell'attuale legislatura e che non coincidono con quelli relativi a problemi sui quali si sia già manifestato un qualche accordo politico: essi, talvolta, con proponenti che sono alti esponenti di forze politiche, vanno intesi come espressione di uno stato di malessere istituzionale (come, cioè, anelito a riforme significative). Bisogna anche tener conto di alcuni fondamentali problemi rimasti finora privi di accordi politici e che, tuttavia, secondo pareri largamente diffusi, condizionano l'intero ^{nostro} ~~nostro~~ rinnovatore: tanto è a dirsi del sistema elettorale, del ruolo dei partiti politici, del rafforzamento degli strumenti di democrazia diretta. Del primo ho già parlato a proposito della riforma del sistema autonomistico. A proposito dei partiti politici, devo solo dire che essi costituiscono oggi la struttura portante della nostra democrazia e

sono destinati - almeno per lunghissimo tempo - a restare fondamento del sistema di libertà. Per quanto riguarda la c.d. democrazia diretta devo solo ^{ribatire} dire che l'invenzione di più agguerriti strumenti deve non oltrepassare i limiti della loro compatibilità con la democrazia rappresentativa incentrata nel Parlamento. Esprimo, perciò, decisa avversione sia al referendum c.d. deliberativo sia al referendum consultivo: ^{per iniziativa del Parlamento o di organi di esso} quando la parola è al popolo, essa ha da essere una parola di decisione, non di "pareri". Sarei invece favorevole ad una più stringente disciplina costituzionale che dia al popolo una potestà deliberativa ove entro termini certi e perentori il Parlamento non abbia deliberato nè in senso positivo nè in senso negativo.

Concludo. Il discorso sulle riforme istituzionali è tuttora un discorso aperto. Esso sarà certamente arricchito dal nostro dibattito. Il quale dovrà avere un significato che travalica i singoli problemi; e che sento di poter riassumere come sollecitazione ad operare presto. Il sistema dimostra la sua vitalità se è capace di rinnovarsi tempestivamente. La fedeltà alla nostra Repubblica democratica non si dovrà tradurre in un semplice rifiuto di instaurare una seconda Repubblica. Essa si dovrà manifestare come ferma pressione perchè le forze politiche non frappongano altro indugio. E' un appello che a mio parere dovrà nascere dal nostro incontro.

E' un ^{appello} appello che non dovrà restare inascoltato!

FRANCO BONIFACIO

~~Presidente del Senato~~

~~Presidente del Senato~~

8. RESOCONTO SOMMARIO

Giovedì 5 agosto 1976

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
BUCALOSSÌ

La seduta comincia alle 10.

Annunzio
di proposte di legge.*Sono state presentate le seguenti proposte di legge:*

COSTAMAGNA: « Disciplina dei mercati all'ingrosso » (235);

COSTAMAGNA ed altri: « Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione degli interventi straordinari per la ricostruzione e la ripresa economico-sociale dei territori della valle del Belice colpiti dai terremoti del 1968 » (236);

COSTAMAGNA: « Attribuzione di personalità giuridica pubblica all'Associazione nazionale tubercolotici di guerra e per cause di guerra » (237);

COSTAMAGNA e BOTTA: « Riscatto del periodo di corso legale di laurea: modificazione dell'articolo 2-bis della legge 16 aprile 1974, n. 114 » (238);

COSTAMAGNA ed altri: « Norme in materia di ordine pubblico » (239);

SALVI ed altri: « Nove disposizioni sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo » (240);

BORRI ed altri: « Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese » (241);

ALMIRANTE ed altri: « Applicazione ed estensione della legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni, recante benefici per gli ex combattenti ed assimilati » (242);

GALLONI e CARELLI: « Istituzione delle università statali della Toscana e di Cassino nonché dell'istituto superiore di educazione fisica in Cassino » (243);

BORRI e MORA: « Esazione dei contributi per il funzionamento degli ordini degli ingegneri secondo le norme per la riscossione delle imposte dirette » (244);

Gasco ed altri: « Norme igienico-sanitarie per la produzione, commercio e vendita dei molluschi eduli lamellibranchi » (245).

Annunzio di petizioni.

Sono state presentate le seguenti petizioni:

Raganato Rinaldo, da Roma, rappresenta alla Camera la comune necessità che venga realizzato un ospedale nell'abitato di Ostia lido, comune di Roma (15);

Droandi Alberto Mario, da Arezzo, chiede l'emanazione di norme dirette ad una migliore tutela della segretezza del voto e della libertà di espressione del medesimo anche mediante la riforma del sistema delle preferenze (16);

Balzerano Antonio, da Benevento, chiede l'emanazione di norme dirette al riconoscimento della qualifica di vittima civile di guerra ai perseguitati politici di guerra (17);

Balzerano Antonio, da Benevento, chiede l'emanazione di norme dirette al riconoscimento del servizio preruolo prestato dall'istitutore assistente negli istituti statali di educazione, in quanto attività docente (18);

Majone Alberto, da Napoli, chiede che vengano modificate le norme che regolano il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge ordinario, al fine di svincolare la dichiarazione di illegittimità costituzionale dalla rilevanza delle norme nel giudizio di merito e per consentire che la Corte costituzionale possa promuovere d'ufficio il giudizio sulla legittimità di leggi ed atti aventi forza di legge (19);

Majone Alberto, da Napoli, chiede che vengano modificate ed aggiornate le norme che regolano i contratti e gli appalti dello Stato e degli altri enti pubblici (20);

Majone Alberto, da Napoli, chiede la revisione dell'articolo 75 della Costituzione per adeguare alla mutata consistenza del corpo elettorale il numero di firme di elettori necessario per avanzare richiesta di referendum abrogativo (21);

CAMERA DEI DEPUTATI

Napoli 19-3-1976

Segreteria Generale

R. O. M. A.

OGGETTO: petizione da inoltrarsi alla Commissione

competente: proposta di legge contro i se-

questri di persone a scopo di estorsione,

e gli omicidi seguiti da soppressione del

cadavere, eseguiti da associazioni a delin-

quere.

Il sottoscritto Alberto Majone, nato a Napoli, il 13-6-1929, cittadino italiano, rivolge petizione

per la proposta di legge in oggetto, composta dai

seguenti articoli: ⁽¹⁾ domiciliato a Napoli, Via Cammarosa, 65,

Art. 1) Al componente della banda di rapitori a sco-

po di estorsione che per primo, rispetto agli altri

complici, denunci all'autorità giudiziaria od alla

Polizia giudiziaria tutti i suoi complici, facendo

ritrovare l'ostaggio vivo o morto, lo Stato italia-

no concede: a) l'esenzione completa dalla pena per

la sua compartecipazione al sequestro di persona

a scopo di estorsione; il condono totale delle pe-

ne, principali ed accessorie, eventualmente a lui

già inflitte con precedenti condanne; l'annistia

per qualsiasi altro reato commesso, che deve rite-

*Dr. Alberto Majone
domiciliato in Napoli, Via Cammarosa, 65-*

nersi estinto.

b) un premio in contanti di cinquanta milioni;

c) il passaporto per espatriare, se richiesto dal denunciante.

Art. 2.

I benefici di cui all'articolo che precede sono concessi dal Procuratore della Repubblica che dirige le indagini, con decreto da emettersi immediatamente dopo la indicazione, da parte del denunciante, di tutti i suoi complici e dopo che sia stato ritrovato l'ostaggio rapito, vivo o morto.

Art. 3.

Nel caso che l'ostaggio sia ritrovato morto, sono considerati colpevoli di omicidio premeditato tutti i complici, ad eccezione del denunciante, il quale è esente da ogni pena a norma dell'art. 1.

Art. 4.

Nel caso che altri componenti della banda dei sequestratori pretendano di essere stati i primi a procedere alla denuncia dei complici, il giudizio in merito a chi sia stato il primo ed abbia quindi diritto ai benefici di cui all'art. 1, spetta al Procuratore della repubblica che dirige le indagini, che decide con decreto non impugnabile da emettersi entro e non oltre trenta giorni dal ritrovamento dell'ostag.

gio, vivo o morto.

Art. 5.

Durante il tempo dello svolgimento delle indagini il denunciante, a sua richiesta rivolta al Procuratore della repubblica, può ottenere che la sua identità rimanga segreta e che sia protetto dalla Polizia anche fino al tempo del suo espatrio.

Art. 6.

Nel caso che la denuncia della banda dei sequestratori ed il ritrovamento dell'ostaggio rapito sia conseguenza delle informazioni ricevute da persona estranea alla banda, a tale informatore spettano i benefici di cui all'art. 1.

Art. 7.

Il tentativo di sequestro di persona a scopo di estorsione è equiparato a tutti gli effetti al delitto consumato, per cui al denunciante spettano i benefici di cui all'art. 1.

Art. 8.

Le norme di cui agli articoli che precedono, esclusa quella dell'art. 3, si applicano anche ai sequestri di persona a scopo di estorsione, avvenuti prima dell'entrata in vigore della presente legge, di cui siano rimasti sconosciuti gli autori, anche se l'ostaggio sia stato già liberato.

Art. 9

Le norme di cui agli articoli che precedono, esclusa quella dell'art. 3, si applicano anche agli omicidi commessi, anche prima dell'entrata in vigore della presente legge, da ^{ALTRE} associazioni per delinquere e, nel caso che non sia stato ritrovato il cadavere, i benefici previsti sono concessi dopo che il cadavere della vittima sia stato ritrovato o dopo, come minimo, che sia stata fornita la prova del modo in cui essa fu uccisa e occultata, o distrutta o soppressa o sottratta.

BREVE RELAZIONE

sul progetto di legge innanzi riportato.

Come è noto, per attuare un sequestro di persona a scopo di estorsione, agiscono insieme molti delinquenti associati, ma con suddivisione tecnica dell'azione criminosa. Per cui vi sono i basisti, i pali, i sequestratori, i carcerieri, i vettovagliatori, i mediatori addetti ai contatti con i familiari del rapito, i cambiavalute che mutano il danaro sporco in danaro pulito, eccetera.

Ultimamente, per un solo sequestro, sono stati arrestati, così come appreso dai giornali, quindici componenti di una sola banda di delinquenti.

Naturalmente, nell'ambito di una banda, vi è una gerarchia, dal capo all'ultimo gregario. E poichè vi è una gerarchia, vi è una disuguaglianza nella ripartizione del riscatto tra i vari componenti della banda.

Chi abbia un minimo di conoscenza degli uomini sa benissimo quanti contrasti sorgono tra i soci circa la ripartizione degli utili di una società lecita.

Tali contrasti esistono anche nella ripartizione del riscatto di un sequestro di persona, con la differenza che i soci sono tutti delinquenti e come tali capaci di vendicarsi a morte per presunti torti subiti. Le uccisioni per "regolamento di conti" per "sgarri" di complici, sono frequenti.

Per combattere perciò l'industria dei sequestri di persona a scopo di estorsione, occorre sfruttare la stessa capacità delinquenziale dei componenti di una banda, per metterli l'uno contro l'altro: divide et impera!

Nel caso che fosse emanata la legge proposta, si deve credere con buon fondamento che molti gregari di bande non esiterebbero a denunciare i propri complici, e specialmente i superiori, dai quali abbiano ricevuto qualche sgarro. La previsione di tale comportamento dei gregari deriva dalle nozioni

Adm. Ufficio Pol. Sec.

6

6

19

circa i delinquenti acquisite dalla criminalologia in merito al loro elevato spirito vendicativo, alla sproporzione tra le loro reazioni e le presunte provocazioni, alla imprevidenza dei loro atti, eccetera.

Per cui un complice che denuncia l'intera banda non viene trattenuto dal timore della ritorsione dei complici che tradisce. Quanti "sgarri" avvengono, non ostante il pericolo ~~il pericolo~~ di ritorsioni?

Nei comuni sgarri, comunque mancano i benefici di cui alla proposta di legge, che costituiscono una spinta psicologica notevole e determinante, tale da eliminare anche il muro di omertà che oggi protegge i colpevoli.

Fare appello al senso civico per ottenere gratuitamente, e con rischio degli informatori, notizie sui colpevoli, è pura illusione e mancanza del senso della realtà.

Fin'ora si è fatta l'ipotesi che, a seguito dell'emanazione della legge proposta, vi siano denunce da parte di gregari. Ma anche nel caso che tale denuncia non si verificheranno, la legge proposta sarà ugualmente utile dato che all'interno della banda dei delinquenti si sarà creato un clima di estremo sospetto reciproco, per cui comunque si sarà in-

ceppato o fortemente disturbato il funzionamento della banda, che sarà più vulnerabile dalle forze dell'ordine.

La clausola posta dalla legge, cioè che i benefici in essa previsti spettino solo a chi per primo denunci i complici, escludendosi chi denuncia per secondo o terzo, ingenererà nel componenti della banda la psicosi della "corsa alla denuncia".

Nel caso poi che la denuncia di un gregario o di un terzo estraneo all'azione criminosa consenta allo Stato italiano di debellare una banda, ed allora è chiaro che i cinquantà milioni sono stati spesi bene e comunque l'anticipata conclusione delle indagini costituiscono un risparmio che ben ripaga della spesa fatta.

Infine il complice che abbia denunciato la banda e fatto ritrovare l'ostaggio, o il cadavere occultato o soppresso, eccetera, di cui all'art. 9 (come per esempio per il povero giornalista Mauro De Mauro), una volta acquisita l'impunità e i cinquantà milioni, ha la scelta se rimanere in Italia od andare all'estero. Nell'uno e nell'altro caso non potrà essere più essere pericoloso per la società civile, essendo stato ormai individuato e quindi sotto controllo.

A tutto quanto sopra esposto vi potrebbe essere una obiezione di carattere teorico e cioè che la Repubblica italiana, quale "Stato di diritto", non può rinunciare al proprio potere punitivo nei confronti del denunciante colpevole di reati, e perciò chi ha commesso un reato deve essere punito e non può invece essere premiato.

Questa, ripeto è una obiezione di carattere teorico che non tiene conto di un dato di fatto, che cioè oggi moltissimi delinquenti sfuggono alla pena perchè rimasti ignoti. E' quindi già esistente una impunità di fatto per moltissimi delinquenti delle bande di sequestratori a scopo di estorsione e di quelle che commettono omicidi per altri scopi, impunità che contrasta in modo clamoroso col tanto sbandierato Stato di diritto.

Invece l'impunità che si propone, giuridica, serve ad assicurare alla Giustizia tutta una banda.

Non è questione perciò di teoria e di giustizia, ma solo di politica criminale, essendo conveniente di essere generosi con uno solo dei complici, pur di sgominare il resto della banda.

E' chiaro che la proposta di legge, innanzi esposta, sarebbe non solo repressiva dei reati, ma anche preventiva, in quanto sarà ben difficile per

il futuro formare una associazione a delinquere,
per l'insorgere del reciproco sospetto e per la cadu-
ta del muro dell'omertà.

Alla obiezione di carattere teorico innanzi-
riportata, si può infine rispondere che tutto il di-
ritto attuale è informato al diritto romano, in par-
ticolare per il diritto civile.

Ma anche per il diritto penale basta ricor-
dare il "iudicium publicum", cioè il processo penale
o criminale all'epoca di Cicerone.

Nel caso di condanna del colpevole, spettava
all'accusatore un premio, consistente nell'assegna-
zione ad un rango senatorio più elevato di quello
eventualmente posseduto, o ad una tribù politica-
mente più pregiata e talora nell'esenzione da san-
zioni penali incorse per il medesimo reato di cui
era riuscito vittorioso persecutore. Tale forma di
impunità era perfino concessa ai colpevoli che accu-
sassero i loro complici, allo scopo di promuovere le
denunce presso i tribunali, in quanto sostituivano
quei "iudicia populi" in cui era ammessa come nor-
male l'attività dei delatori.

Se il senso di giustizia dei Romani non veniva
offuscato da tali impunità non si può ritenere che
ora invece potrebbe scandalizzarsi qualcuno.

Dr. Colucci

D'altra parte, per combattere la dilagante e sempre più redditizia industria dei sequestri di persona a scopo di estorsione, si ventila da alcuni la proposta di legge di mettere sotto sequestro tutti i beni dei familiari dell'ostaggio sequestrato e di mettere sotto controllo gli stessi familiari. In tal modo, si dice, poiché i delinquenti saranno messi nell'impossibilità di conseguire il riscatto, cesseranno istantaneamente i sequestri, che non avrebbero più ragione di essere.

Tale proposta non convince per vari motivi, di cui se ne elencano alcuni:

1) E' anticostituzionale.

L'art. 13 della Costituzione stabilisce che "la libertà personale è inviolabile". E' vero che il II comma del detto articolo ammette una restrizione della libertà personale a seguito di un atto dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. Ma fin'ora tali restrizioni sono state applicate a carico di chi è sospettato di aver commesso un reato, mentre nel caso dei familiari essi non hanno commesso nessun reato ed in ogni caso, se pagano il riscatto, sono esenti da pena perché agiscono per salvare il proprio congiunto,

Uguale discorso si può fare in base agli

articoli 14, 15 e 16 della Costituzione, che stabiliscono rispettivamente che il domicilio è inviolabile, che la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili e che ogni cittadino può liberamente circolare in ogni parte del territorio.

2). Non è realizzabile praticamente.

Infatti, occorrerebbe mettere sotto controllo non solo i figli del rapito, ma anche il coniuge, i fratelli, i genitori, i nonni e chiunque altro possa avere particolari motivi affettivi per pagare.

E' evidente che occorre un gran numero di agenti di polizia giudiziaria, che invece non c'è. Ed in ogni caso, almeno di non mettere tutti i familiari agli arresti domiciliari, c'è sempre la possibilità che i familiari si rivolgano ad amici per i contatti con i rapitori.

3) Aggraverebbe il danno dei familiari.

Sequestrando i beni, immobili e mobili ed il danaro presso le banche, si aggiunge un altro danno a tutti i familiari, forse maggiore del riscatto da pagare. A parte la violazione del segreto bancario, è evidente che anche qui occorre un esercito di esperti legali per eseguire, a tempo di record, tutte le ispezioni e visure presso i registri immobiliari.

della Repubblica, per evitare la vendita di immobili o l'iscrizione di ipoteca sugli stessi onde ottenere mutui, trascrivendo immediatamente il provvedimento di sequestro. E se i familiari pagano con denaro contante già in loro possesso o con i loro gioielli?

E' di ieri l'iniziativa di un Procuratore della repubblica di applicare l'articolo 219 C.P.P., in base al quale ha fatto sequestrare presso l'Avvocato della famiglia dell'ostaggio i quattrocento milioni pronti per essere pagati.

Si osserva che non sempre è possibile sequestrare la somma che i familiari raccolgono; che non si può impedire che i familiari raccolgano altro denaro; che se si diffonde tra i procuratori della repubblica tale pratica, i familiari dei rapiti si asterranno di denunciare il sequestro di persona; che l'art. 219 c.p.p. fa obbligo alla polizia giudiziaria di impedire che i reati "vengano portati a conseguenze ulteriori", cioè, commesso il fatto più grave, si deve evitare che avvengano altri fatti se pure meno gravi. Ora, col sequestro dei quattrocento milioni, si è evitato il fatto meno grave, quale il pagamento dei quattrocento milioni, ma non si è evitato il verificarsi dell'evento più grave, cioè l'uccisione dell'ostaggio, che purtroppo sarà già avve-

Avv. Alberto Nijon

nuta, poichè le bande dei rapitori si rendono conto che è in pericolo la loro attività e quindi reagiranno per ammonire le famiglie dei futuri sequestrati a non avvisare la Polizia, se non vogliono che i loro familiari finiscano male.

Come si vede, l'articolo 219 c.p.p., con l'aggettivo "ulteriori", ha posto una scala di valori che nel caso in esame non è stata rispettata.

Credo che bastino queste poche considerazioni per scartare definitivamente sia l'applicazione dell'art. 219 c.p.p. che ogni altra iniziativa analoga, restando invece valida la proposta di legge di cui alla presente petizione, che si rifà ad associati principi di criminalologia, di politica criminale, di psicologia, con precedenti nel diritto criminale degli antichi romani, maestri di diritto e di concretezza a tutti i popoli.

22868

M. Min.

Av. Alberto Majore

PRETURA DI NAPOLI - AFFARI CIVILI

Si attesta che la sottoscrizione della presente istanza è stata apposta in mia presenza.

L'istante è stato identificato con *Carlo Lentini*
07 384043 del 14.7.72

Napoli



IL DIRETTORE di SEZIONE
(Carale)
[Signature]

RESOCONTO SOMMARIO

Martedì 9 novembre 1976

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIOTTI

La seduta comincia alle 16,30.

CASAPIERI QUAGLIOTTI CARMEN.
Segretario, legge il processo verbale della
seduta di ieri, che è approvato.Annunzio
di proposte di legge.Sono state presentate le seguenti propo-
ste di legge:ORSINI BRUNO: « Modifiche alla legge
12 dicembre 1966, n. 1078, concernente po-
sizione e trattamento dei dipendenti dello
Stato e degli enti pubblici, eletti a cariche
presso enti autonomi territoriali » (703);ACHILLI ed altri: « Dispensa dalla fer-
ma di leva per i giovani coniugati » (704).Annunzio di una domanda
di autorizzazione a procedere in giudizio.Il ministro di grazia e giustizia ha tra-
smesso la seguente domanda di autorizza-
zione a procedere in giudizio:contro il deputato Cos. J. per il reato
di cui agli articoli 595, primo, secondo e
terzo comma, del codice penale e 13 della
legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione
a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 23).Tale domanda sarà stampata, distribuita
e trasmessa alla Giunta competente.

Annunzio di petizioni.

Sono state presentate le seguenti peti-
zioni:Brandolini Angelo, da Novara, chiede
la modifica di alcune leggi concernenti le
carriere dei dipendenti civili dello Stato
(27);Pigliapoco Edmondo, da Ancona, chie-
de l'emanazione di norme per la sistema-
zione del personale tecnico nominato diri-
gente di sezione in data anteriore al 1°
luglio 1970 (28);Tiengo Ivo, da Loreo (Rovigo), chiede
la revisione dell'articolo 3 della legge 27
dicembre 1956, n. 1423, per una migliore
garanzia del cittadino nei confronti del-
l'autorità di pubblica sicurezza. Chiede al-
tresi che la durata del servizio militare sia
uguale per l'esercito, la marina e l'aero-
nautica e che ai militari di leva o di car-
riera venga assicurato un trattamento eco-
nomico pari a quello riservato alle altre
forze armate appartenenti alla NATO di
stanza in Italia (29);Saccomandi Giovanni, da Ravenna,
chiede che vengano emanate norme per la
tutela dell'ordine pubblico che rendano pos-
sibili efficaci interventi dell'autorità, anche
mediante impiego delle forze armate, non-
ché per lo snellimento dei procedimenti pe-
nali sia nella fase istruttoria che dibatti-
mentale e per l'abolizione dei reati d'opi-
nione (30);Majone Alberto, da Napoli, chiede una
più efficace tutela della segretezza del voto
e la abolizione del voto di preferenza nel-
l'ambito di un'ampia riforma del procedi-
mento elettorale (31);Majone Alberto, da Napoli, chiede una
severa e articolata disciplina penale dei
reati di sequestro di persona a scopo di
estorsione e di omicidio seguito da sop-
pressione di cadavere eseguiti da più per-
sone (32);Saccomandi Giovanni, da Ravenna,
chiede l'emanazione di norme per una mi-
gliore disciplina dell'attività amministrativa
in modo da garantire il rispetto delle li-
bertà costituzionali da parte dei pubblici
uffici (33);Saccomandi Giovanni, da Ravenna,
rappresenta alla Camera la comune neces-
sità di una più razionale disciplina delle
incompatibilità nell'esercizio di pubbliche
funzioni (34);Saccomandi Giovanni, da Ravenna, chie-
de l'istituzione di agenzie regionali alle di-
pendenze del Ministero del tesoro per l'am-
ministrazione dei beni mobili e immobili
di proprietà dello Stato e degli altri enti
pubblici e l'istituzione dei cataloghi pro-
vinciale e nazionale della produzione (35);

IMBRIACO - INTRODUZIONE

L'esigenza da tempo avvertita dal nostro Comitato Regionale di sottoporre ad una riflessione critica i 12 anni di esperienza regionalista in Campania, diventata improrogabile per il precipitare di una crisi che è insieme economico sociale, istituzionale e politica.

La crisi economica che già nell'anno appena trascorso aveva richiesto tributi pesanti alle popolazioni della Campania e del Mezzogiorno viene aggravata dalle ingiuste misure varate dal governo che provocheranno un ridimensionamento complessivo ed indiscriminato del già precario e modesto tenore di vita delle nostre popolazioni.

La pesante offensiva del grande padronato contro milioni di lavoratori impegnati a difendere scala mobile e contratti. La morsa della camorra che mina quotidianamente la vita economica e sociale: ecco a sommi tratti lo scenario entro il quale si svolge la nostra iniziativa.

A questa situazione di gravità inaudita che vorrebbe una mobilitazione ed un impegno di assoluta eccezionalità fa riscontro una Regione con il suo esecutivo e la sua maggioranza in crisi per la dodicesima volta e per giunta incanalata su binari tradizionali di paralisi, tempi lunghi, mortificanti intrighi, lottizzazioni e di spartizioni di potere incuranti della situazione e del rischio di degrado totale che minaccia l'Istituto Regionale.

Il nostro discorrere stamane perciò della Riforma della Regione e delle riforme istituzionali più in generale non può essere un discorso di carattere tecnico formale ma ancorato saldamente al significato politico generale di questa fase in una forte connessione con i contenuti, le scelte politiche e persino i comportamenti delle forze politiche della maggioranza a cominciare dalla DC.

Penso a tal proposito che si debba essere seriamente preoccupati del fatto che a circa 2 mesi ormai dalle dimissioni del Presidente De Feo non si intravede allo stato, alcuno spiraglio per la soluzione della crisi.

Domani si riunisce il Consiglio Reg.le che dovrà prendere atto, con

tante volte per il passato, che la maggioranza non è pronta perché è in pieno svolgimento una trattativa - che in mancanza di novità sostanziali sia sul terreno dei contenuti che sugli assetti politici finirà col determinare scandalose e non più tollerabili lungaggini, tempi indefiniti dimostrando che non erano poi del tutto infondati i timori che la DC subordinasse la soluzione della crisi alla celebrazione del suo congresso regionale con l'inevitabile ulteriore discredito dell'istituto. Del resto questa crisi al di là delle motivazioni portate dal presidente De Feo - le non buone condizioni di salute - e al di là del fatto che è andato in crisi un esecutivo cui non ha fatto difetto l'incapacità, la fragilità, l'inadeguatezza su questioni fondamentali, quali la casa, la politica sanitaria, nel cui ambito è maturato lo scandalo del trasporto infermi, l'agricoltura, la politica energetica, l'opera di ricostruzione e di rinascita - un esecutivo che ha ricalcato grosso modo quelli che lo hanno preceduto, al di là di questi fatti, questa è una crisi politica di fondo, strutturale - la crisi di un modello di Regione voluto e costruito dalla DC (favorito dalle resistenze centralistiche per un verso e dalle politiche locali per altro verso) tutto appiattito nella amministrazione attiva che ne ha stravolto il ruolo, le funzioni disegnate dalla Costituzione comprimendone e mortificandone il grande potenziale innovativo di crescita e di rinnovamento democratico, svilendo ulteriormente la battaglia regionalista e meridionalista.

Un modello che se era improponibile negli anni trascorsi, ne fanno fede: la precarietà degli esecutivi, l'essersi rapidamente questo modello di regione piegata a secondare le cosiddette tendenze spontanee più che rovesciarle; a trasformarsi in uno dei tanti rivoli dello stato assistenziale contribuendo in larga misura a favorire quel processo di corporativizzazione della società; la degenerazione clientelare e di sperpero; diventa oggi a volerlo mantenere in piedi pericoloso strumento di involuzione e di aggravamento di tutti i problemi. La gravità della situazione in Campania, col mezzo milione di disoccupati, i processi negativi che investono gran parte dell'apparato produttivo, le conseguenze del terremoto, la crescita e diffusione della criminalità organizzata.

no una regione profondamente riformata, qualificate sul piano della programmazione e non su quello di una gestione amministrativa per di più spesso frantumata e clientelare.

Il tema della riforma della Regione è, quindi, una grande questione politica, che va affrontata rompendo con la logica e l'ottica del passato alla quale invece ancora in queste ore la DC campana ed i partiti della maggioranza sembrano ispirarsi.

La nostra iniziativa è un intervento in questa crisi. Essa ha il carattere di un confronto sfida con tutte le forze democratiche a misurarsi con questa problematica: funzionamento corretto delle istituzioni ed i loro rinnovamento. Questioni ⁵⁴le quali è importante verificare sia i possibili punti di convergenza sia le divergenze e le differenze.

Un tema che a dieci anni dall'approvazione degli statuti regionali non può essere affrontato senza tener conto del più vasto quadro del funzionamento dello Stato, della F.A.; del sistema delle autonomie, prendendo atto della crisi profonda che attanaglia la società italiana, e concordando col giudizio espresso ^{per} il documento approvato dal C.C. del PCI che è alla base del dibattito ^{per} il Congresso "c'è una crisi generale degli stati moderni. Non siamo il solo paese capitalistico a democrazia politica in cui le strutture dello Stato si rivelino in larga misura incapaci di corrispondere ai problemi di società sviluppate e complesse, di esprimere la ricchezza delle articolazioni sociali, di far prevalere l'interesse pubblico nei confronti delle vecchie e nuove potenze dominanti (il potere finanziario, il complesso militare industriale, i centri occulti di decisione, i potentati corporativi ecc.) in Italia, tuttavia la crisi dello Stato è più profonda che altrove.

Credo che questo giudizio sia esatto e credo che in questi anni in Italia come in altri paesi capitalistici l'obiettivo preminente dei gruppi dominanti che hanno dovuto cedere all'impetuosa e crescente domanda di democrazia reale ed ai bisogni ad essa collegati, accettando modelli di organizzazione politico-amministrativa conseguenti, sia stato quello di evolvere dall'interno degli strumenti di democrazia per ingabbiare con essi le masse ed i loro bisogni.

In Italia la vicenda della Riforma regionale come dell'altra grande riforma "la sanitaria" sono esemplari. Due grandi fatti di rinnovamento e di cambiamento strappati dopo due decenni di lotte vedono un rapido mutare di strategia dei gruppi dominanti: alla contrapposizione frontale degli anni 50 e 60, sconfitta dai mutati rapporti di forza, si oppone un graduale ma inesorabile svuotamento ed erosione dall'interno delle conquiste ottenute lasciando le riforme monche - incomplete, attraverso il rifiuto ostinato degli atti necessari a consentire la crescita democratica che queste riforme esprimono: ampliando e aumentando i centri decisionali, le zone di autogoverno, consentendo ai processi nuovi, positivi di svilupparsi ed affermarsi. Ci appaiono dunque errate le posizioni di quanti un po' fatalisticamente affermano (come N. Bobbio) che "negli stati moderni parlano dalla società civile un numero di domande verso il sistema politico molto superiore alla capacità di qualsiasi sistema politico anche il più efficiente di rispondervi".

Se è vero che l'evolversi tumultuoso delle società moderne rispetto ad altre epoche si trascina dietro problematiche sempre più complesse è altrettanto vero che le risposte a queste problematiche offerte in Italia ed altrove sono state viziata dal bisogno di mediazioni esasperate al fine di conservare in ogni caso gli antichi assetti di potere.

Ed anche laddove si è tentato di risolvere il problema attraverso una modernizzazione dei sistemi locali in chiave meramente efficientistica il risultato è stato negativo - esempio ne è la G.E., (ma non solo) dove appunto, l'aver tentato di migliorare le capacità funzionali del sistema - a danno delle sue caratteristiche democratiche non ha salvato il sistema stesso da un insuccesso a riprova che efficienza e democrazia sono due termini inscindibili.

Da noi la pur breve storia della più rilevante riforma istituzionale dall'unità in poi è la storia di un incessante braccio di ferro tra le forze che ritengono le regioni strumenti essenziali della democrazia italiana, enti di governo che guarda soprattutto alla legislazione ed alla programmazione, articolazione degli indirizzi politici dello stato

e momento di ricordo tra lo stato ed il sistema delle autonomie locali e forze che avendole subite come stato di necessità guardano alle regioni come a delle strutture ausiliarie dell'amministrazione centrale.

Del resto a voler ripercorrere la storia degli ultimi 30 anni non si fa fatica a riconoscere che avanzamenti o ritardi della nostra democrazia politica trovano puntuale riscontro nello sviluppo o nei ritardi delle autonomie locali.

Cosa rappresentano infatti all'indomani dell'approvazione della Carta costituzionale, il rinvio delle elezioni regionali, il mancato adeguamento della legislazione prefascista e fascista alle esigenze delle autonomie, le vessazioni prefettizie nei confronti di amministrazioni democratiche, le denunce e le condanne arbitrarie di centinaia, migliaia di amministratori di sinistra? se non il riflesso della rottura dell'unità antifascista, della svolta conservatrice operata dalla DC scilabiana negli anni della guerra fredda.

L'azione di rivincita di queste forze, che si è trascinata fino ai giorni nostri, si avvia immediatamente all'indomani dell'approvazione della legge finanziaria e le elezioni regionali del 1970.

Con la mancata approvazione delle leggi quadro che si dovevano avere nel biennio 70-72 e che dovevano essere grandi leggi di riforma: urbanistica, sanità, assistenza ecc. e la contemporanea approvazione di una legge di riforma tributaria fortemente lesiva delle autonomie comunali, e provinciali, ~~si è trascinata fino ai giorni nostri e che ogni anno il definitivo dissolvimento di ogni azione politica riferenziale del centro~~ ~~avrebbe evidenziando al tempo stesso le difficoltà del movimento operaio~~ ~~di trasferire nelle istituzioni quel potenziale di lotta che in quegli anni prepotentemente usciva dai confini delle fabbriche.~~ In quegli anni, mentre il paese registrava un netto spostamento a destra di cui fu espressione il governo Andreotti, si perfezionano i primi meccanismi che schiacciavano le regioni su attività meramente amministrative bloccando la emanazione delle leggi cornice ed emanando al loro posto decreti di trasferimenti di funzioni o limitando restrittivi delle competenze regionali.

Soltanto con l'avanzata delle forze politiche democratiche tra il '74-'76 avremo una nuova spinta al processo di attuazione della Riforma regionale e di espansione democratica.

E' del '75 l'approvazione della 382, del '76 la legge sui consigli di quartiere, del '77 l'abbattimento del decreto Stannati ed infine l'emanazione del decreto attuativo della 382 - il 616 che sono la risposta ai decreti truffa del '72 e pongono le basi per il completamento dei poteri regionali; l'avvio del processo di riordino dell'amministrazione centrale e delle autonomie locali, processo quest'ultimo che doveva trovare nella legge di riforma delle autonomie il momento conclusivo e che sta ancora aspettando.

I decreti attuativi della 382 segnavano un netto punto a favore delle forze che nell'istituto regionale vedono un passaggio obbligato per ogni concreta possibilità di garantire una ripresa della politica di programmazione nel nostro paese e di dare maggiore efficienza e credibilità alle istituzioni.

Per la prima volta furono sottoscritti impegni di enorme rilievo:

- a) superando settorialismi e compartimenti stagni con quei decreti si ricomponavano nelle regioni organicamente complessi di funzioni prima contese da enti, uffici ed organismi vari;
- b) si dovevano sopprimere un certo numero di direzioni generali ed un rilevante numero di divisioni ponendo le premesse per la indispensabile riforma dell'amministrazione centrale dello Stato (e la soppressione dei ministeri ormai privati di compiti operativi);
- c) attribuendo direttamente funzioni amministrative ai comuni in altre materie trasferite alle Regioni si riconosceva finalmente il ruolo del Comune esaltandone le funzioni gestionali con un più intenso, organico rapporto masse-istituzioni ed al tempo stesso liberando la Regione dal cappio amministrativo;
- d) si sopprimevano 25.000 enti inutili spesso di piccolissime dimensioni;
- e) altre centinaia di enti (Consorzi di bonifica, enti turistici ecc.) vengono in ogni caso ricondotti al potere di direzione e di controllo delle assemblee elettive regionali e locali;

f) si fissano scadenze per le più importanti riforme assistenziali: 31.12.78; Sanità idem; riforma universitaria 1.1.79; camera di commercio 31.12.78; riforma del sistema dei prezzi amministrati 31.12.78. Legge di tutela dei beni culturali 31.12.78. Riforma del regime di attività di prosa, musicali, cinematografiche 31.12.79. Parchi naturali 79. Riforma amministrativa lavori pubblici 31.12.79. La nuova legge sulle autonomie locali e sulla finanza locale non oltre il 1980.

A molti anni di distanza dall'approvazione di quei decreti il bilancio è quanto mai deludente. Se si esclude la Riforma sanitaria, esposta fra l'altro all'attacco virulento e concentrico di tutte le forze della speculazione e della conservazione per farla fallire prima ancora di avviarsi e la recente legge quadro sul turismo, tutto il resto di quel pacco di impegni è rimasto sulla carta. Sembrava col governo Sapòlini ed il coraggioso rapporto Aniasi sullo stato delle Autonomie e con la conferenza dei Presidenti delle Regioni che qualche spiraglio si aprisse per la riforma delle autonomie e della finanza locale ma l'anno si apre con la manovra Fanfani, ~~che non ha apportato nulla~~.

Le misure Fanfani oltre che inique vanno nel solco tradizionale: assegnare alle regioni ed agli enti locali il ruolo di esecutori passivi delle decisioni prese dal Governo.

Intanto gli atti centralistici incompatibili con l'autonomia regionale si sono moltiplicati. Si pensi al finanziamento delle Regioni attraverso fondi settoriali, vincolati, spesso rigidamente e minuziosamente, riproducendo nella finanza regionale i mali dello Stato centrale: lentezza degli investimenti, dispersione a pioggia, formazione dei residui passivi. La costituzione prevede un bilancio regionale autonomo anche se coordinato con la finanza statale ma oggi l'effettiva autonomia finanziaria dei bilanci regionali supera di poco il 10% dell'ammontare. Si pensi alla proliferazione continua di leggi e leggine dello Stato che invadono la materia di competenza regionale creando sovrapposizioni, confusioni. Si pensi alle varie commissioni e comitati nazionali di raccordo stat-

regioni (oggi superano i 100) in cui rappresentanti regionali e funzionari ministeriali lavorano negli uffici romani, formalmente per assicurare programmazione e coordinamento, in realtà impegnati in compiti chiaramente amministrativi quali ripartizioni di fondi, approvazione di piani e progetti, autorizzazioni, verifiche: in sostanza un modo per accentuare la separazione dei vari problemi perfezionando la regione quale braccio amministrativo periferico dello Stato (altro che programmazione). Si pensi infine alla figura del commissario di governo ancora quello della legge Scelba degradato a controllore degli atti regionali sul modello dei vecchi controlli prefettizi, un tema che recentemente si è imposto con dubbia finalità, in un convegno largamente reclamizzato a Sorrento e rispetto al quale persino il Presidente della Giunta regionale ha sentito il bisogno di intervenire pubblicamente con una nota sul Mattino. Questi fatti di ordine generale hanno dunque condizionato pesantemente le regioni bloccandone le potenzialità e vanificando parte delle attese suscitate col loro avvento. L'insieme del tessuto regionalista al nord come al sud ha risentito economicamente delle manovre e delle resistenze centralistiche di questi anni.

Certo in molte regioni si sono ottenute conquiste e realizzazioni importanti. Non è avvenuto però un riassetto complessivo del potere. Quello centrale ha resistito ed è rimasto sostanzialmente intatto, anzi esso "ha teso e tende ad ingabbiare l'autonomia regionale anche attraverso il collegamento tra settori dell'amministrazione centrale e regionale". Le regioni non sono state messe in condizioni di assolvere un incisivo ruolo nazionale rispetto alle scelte fondamentali per il paese soprattutto per il mancato avvio di una reale programmazione democratica e la mancata riforma dell'amministrazione centrale e dei ministeri. Qui a mio avviso stanno dunque le ragioni di fondo della crisi del regionalismo oggi.

Regioni generali che si rifanno al tipo di sviluppo che abbiano avuto ed alle politiche nazionali che si sono sviluppate al di fuori di ogni sche-

na e logica di programmazione nel cui quadro soltanto la dimensione "Re-
gione" ha senso dal momento che la vita, l'utilità di questo istituto è
tutta legata alla politica dei piani e programmi. Non a caso i due momen-
ti più alti io credo dell'esperienza regionale, le prime due conferenze
delle regioni meridionali che avevano centrato questo problema sono rima-
ste lettera morta e se un appunto mi è consentito muovere al fronte re-
gionalista - che pure nella fase costituente si era mosso al massimo su
questo problema - è proprio quello di avere mostrato via via negli anni
una debolezza profonda nell'incalzare sul terreno della programmazione
e di assumere questa come il terreno su cui si realizzava la riforma re-
gionalista. E non certo sull'illusoria speranza che l'ordinamento si
realizzava contrattando regione per regione spazi e fette di potere.
E' evidente che queste ragioni di fondo che hanno pesato enormemente
sull'insieme delle regioni italiane hanno avuto effetti diversi, per mo-
tivi persino ovvii, nelle diverse aree geografiche ...

Effetti devastanti sulle regioni meridionali dove alla manovra centrali-
stica che blocca ogni capacità di progettazione autonoma attraverso una
legislazione di dettaglio che ne vincola in grande misura sino ai parti-
colari, gran parte delle risorse, si sono aggiunti le legislazioni e gli
interventi straordinari, innanzitutto la Casmez che nella sua più che
ventennale azione ha ampiamente dimostrato come la sua presenza contrad-
dica le esigenze di un ruolo attivo del sistema delle autonomie. Ma so-
prattutto quelle ragioni si sono coniugate col sistema di potere della
DC che ha esercitato per dodici anni il predominio pressoché assoluto in
tutte le regioni meridionali.

Starei per dire che le forze avverse ad un decentramento democratico han-
no trovato proprio nelle regioni meridionali a guida DC gli alleati più
preziosi ed i comodi alibi per suffragare le manovre neocentralistiche
e antiriformatrici. Noi non esitiamo ad affermare che in Campania la
DC nei fatti si è trovata alleata di quanti in questo decennio hanno la-
vorato per fare della regione un braccio periferico dell'amministrazione
dello Stato. Né poteva essere diversamente dal momento che queste parti

to in Campania, ma credo in tutto il mezzogiorno, nonostante gli impegni solenni assunti nella fase costituente e la volontà anche di forze sinceramente regionaliste che al suo interno tuttavia permangono, questo partito non ha saputo o voluto sottrarsi ad una pratica politica che ricerca il consenso per il suo sistema di potere favorendo le degenerazioni corporative, la pratica dell'assistenzialismo, le sacche di parassitismo. Di qui il risultato di sostanziale rigetto del ruolo e delle funzioni che la costituzione assegna alle regioni e l'incapacità, la non volontà di esercitare persino quella parte di poteri trasferiti, ed il venire meno agli adempimenti previsti, per rifugiarsi nel comodo angolo amministrativistico a guisa di un comune ente locale.

Oggi la Regione Campania, ma credo un po' tutte le regioni meridionali, si può considerare un grosso ente locale amministrativo che si è aggiunto al vecchio sistema articolato nelle amministrazioni comunali, provinciali, nelle amministrazioni periferiche dello Stato nei ministeri e negli enti pubblici. La sua struttura burocratica appesantita da reclutamenti clientelari risulta arrugginita, sclerotizzata e demotivata quanto e più della stessa struttura statale contribuendo anche per questi aspetti ad approfondire il solco tra istituzioni e cittadini.

Questa visione, questa pratica riduttiva, deformata dell'istituto regionale è stata alla base della incapacità di esprimere, non solo con l'esecutivo De Feo, direzione politica, iniziativa politica sui grandi problemi che hanno caratterizzato il decennio trascorso ed il momento attuale. I problemi dello sviluppo economico e produttivo, dove l'assenza totale delle varie giunte che si sono succedute in questi anni hanno contribuito a determinare una ulteriore emarginazione della Campania.

Incapacità progettuale ed inconsistenza di iniziativa politica ed operativa hanno vanificato la stessa conferenza regionale delle PP.SS. risultata improduttiva per il totale disimpegno della Giunta rispetto ai problemi della crisi industriale e delle azioni e strategie per il suo superamento che non penalizzasse ulteriormente la Campania ed il Mezzogiorno.

La ricostruzione delle zone terremotate, un capitolo per il quale il governo centrale ha potuto riappropriarsi di poteri e competenze grazie alle inadempienze ed incapacità del governo regionale.

La lotta alla criminalità organizzata....

Per altro verso l'incapacità di raccordarsi col sistema delle autonomie locali, col mondo della scienza e della ricerca, con le forze sociali.

Una visione ed una pratica distorta del ruolo dell'istituto che ha comportato perdita di credito e di prestigio nei confronti delle popolazioni, degli enti locali, del governo; come è provato dalla esclusione di

./.

fatto della Regione da ogni scelta di rilievo o dal fatto che il suo parere non è tenuto in alcun conto come dimostra la vicenda della utilizzazione dei fondi del prestito BEL, il mancato invito ai rappresentanti regionali al tavolo della verifica dello stato della ricostruzione con il Presidente del Consiglio, le difficoltà perfino a conoscere i programmi statali della Cassa, delle aziende autonome sui fondi della 526; una distorsione del ruolo che ha innestato un processo di degenerazione che ha trasformato l'istituto regionale in una entità burocratico-amministrativa esposta a centri e poteri occulti o paralleli che condizionano e spesso decidono più dell'istituzione medesima, che spiega il prevalere delle spinte corporative ed i rigurgiti centralistici.

Incapace di esprimere direzione politica - non referente politico di tutto ciò che in positivo si muove nella società civile - la Regione ha finito per rafforzare ulteriormente la ragnatela di enti settoriali spesso parassitari alimentando sempre più processi di frantumazione e corporativismo allargando l'area degli sprechi e degli scandali.

La formazione professionale: centinaia di miliardi all'anno senza controlli e senza produttività.

Enti per il turismo ed Aziende di soggiorno da decenni senza amministrazione ordinaria, l'Ente di sviluppo agricolo da un decennio senza rinnovo dell'amministrazione; i consorzi di bonifica; i conti consuntivi fermi al 75/76 perchè non riescono a trovare il modo di giustificare la spesa. Non un progetto, un piano per un'opera immediatamente cantierabile. Si inventa l'acquisto della Gaiola per rimpolpare il pacchetto da mandare al CIPE. Le deleghe, bloccate per ^{gli attuali usi per} ~~l'AROC~~ l'AROC organizzazione corporativa... ^{alle} sanità.

Ci sembra dunque di poter affermare che se esiste oggi il problema comune all'insieme del sistema regionalista di rilanciare la battaglia per completare, portare a termine la riforma dello Stato e del decentramento, se esistono difficoltà per l'insieme delle Regioni, questi problemi, queste difficoltà hanno una specificità, assumono connotati del tutto particolari per le Regioni Meridionali e per la Campania, dove la crisi dell'istituzione tocca livelli di guardia fino al punto da far dichiarare a qualche osservatore politico che le Regioni sono state causa di ulteriore aggravamento della questione meridionale allargando il divario economico ed accentuando il gap politico istituzionale tra nord e sud, acuendo da noi più che altrove il problema masse-stato...

Ed intanto cominciano a spuntare i primi elementi di divisione e contrapposizione nello stesso fronte regionalista. Si pensi alle recenti polemiche tra alcuni presidenti delle regioni del Nord e le regioni meridionali, delle quali si critica lo spirito di diffidenza e si richiamano le loro responsabilità per la mancanza di progetti ed il livello dei residui passivi. Con notazioni che non possono non far riflettere. In sostanza si chiedono al nord se non sia il caso visto che le regioni meridionali non sono in grado di fruire delle quote di risorse riservate al Sud attraverso leggi particolari, di abolire questa prassi. Un ragionamento pericoloso ma che nasce oggettivamente dalla valutazione dei fatti, dallo stato delle cose che non può essere letto e respinto con le querule battute, le lamentazioni con cui hanno reagito finora i presidenti meridionali.

./.

Occorre essere consapevoli che l'uso distorto che si è fatto delle regioni meridionali, l'uso delle risorse pubbliche non per lo sviluppo, ma per alimentare una rete di consenso clientelare per consolidare potentati economici e politici, provoca inevitabilmente i guasti cui accennavo prima ed anche fratture tra le diverse aree geografiche.

Per questo non ce la sentiamo di unirvi al coro delle proteste meridionali contro il presunto strapotere del nord in nome di un falso generico e demagogico unanimismo regionalistico.

Noi siamo per batterci fino in fondo per perseguire l'attuazione dello stato-ordinamento sconfiggendo il falso efficientismo centralistico; ma non siamo disposti a coprire le degenerazioni, le distorsioni dell'istituto favorite dalla DC e dal suo sistema di potere.

Il nostro in sostanza non è un regionalismo acritico. La piena attuazione della Riforma regionale passa certo attraverso la sconfitta dei disegni neocentralisti, ma anche attraverso un profondo risanamento democratico ed un recupero dell'efficienza. Non vi è dubbio che su questo terreno la Campania e le regioni meridionali sono ancora all'anno zero ed il gap con le regioni del centro nord è abissale.

Occorre perciò una immediata e radicale inversione di tendenza ponendo al I punto di un programma di rinnovamento della Regione il recupero di una capacità di intervento attraverso un rafforzamento del ruolo politico dell'assemblea le cui decisioni generali non possono essere esposte alle mediazioni politiche tradizionali, fonte di degenerazione e di paralisi, ma devono trovare immediate soluzioni pratiche, operative, arrivando senza esitazioni anche ad interventi sostitutivi quali ad esempio le autorità per progetti, che penalizzino regioni e comuni in-

compienti. Non un regionalismo acritico dunque ma impegni concreti, coerenti, con gli obiettivi che ci ponemmo fin dalla fase costituente. I compagni Sales, Cotturri puntualizzeranno le proposte per far avanzare questo disegno. L'iniziativa nostra marcia in questa direzione e ci auguriamo che altre forze democratiche nel corso di questa crisi regionale assumano la profondità dei problemi sul tappeto e operino l'inversione di tendenza necessaria a rilanciare con l'istituto regionale un rinnovato rapporto di fiducia con le popolazioni della Campania.

Napoli, 10 gennaio 1983

CONVEGNO RIFORMA DELLA REGIONE

Napoli 10 Gennaio 1983

Relazione di Isaia Sales

Il regionalismo sta attraversando la crisi più acuta da quando sono state istituite le regioni.

E' ora di prendere atto che ai tradizionali squilibri tra il Nord e il Sud del Paese se n'è aggiunto un altro: quello amministrativo-istituzionale, soprattutto a causa delle Regioni meridionali.

Di questo passo le Regioni potranno diventare elementi di ulteriore frattura dell'Italia e potranno sanzionare squilibri già in atto. E di più, esse potranno essere non un arresto o una modifica delle tendenze e delle dinamiche dello sviluppo economico del Paese, ma soltanto un accompagnamento di queste tendenze.

Perciò meridionalismo e regionalismo debbono essere una cosa sola, perché le Regioni sono la novità del meridionalismo, e potranno essere causa o concorrere a pieno titolo all'acuirsi della questione meridionale.

Sentiamo dunque di dover partecipare al dibattito sulle riforme istituzionali dalla periferia e dall'opposizione, che sono due angolazioni, due punti di osservazione trascurati nel dibattito in corso.

Le riforme istituzionali, infatti, vengono viste, secondo Cassese, come problema della "testa dello Stato", trascurando che le riforme più importanti riguardano il "corpo dello Stato", quindi soprattutto le autonomie. Ma molti, anche quando riflettono sul "corpo" lo vedono solo nel suo rapporto con la "testa", le Regioni ad esempio e il loro legame con il governo centrale, mentre è ora di dare la stessa importanza nella riflessione al rapporto delle Regioni con ciò che sta sotto di loro, Province, Comuni, USL, popolazioni amministrate.

L'altra angolazione con cui viene visto il problema delle riforme istituzionali è quello di dare maggiori poteri a chi governa e soprattutto stabilità di governi. Solo con quest'ottica poco si capirebbe dei problemi delle regioni meridionali e soprattutto della nostra, dove con maggioranze larghissime si sono avute 12 crisi in 12 anni e dove la disponibilità di tutte le leve del potere (giunta, consiglio, enti strumentali; organi di controllo, organismi periferici, personale) ha fatto della Regione Campania un esempio di inefficienza.

erto, di fronte ai guasti, alle instabilità, alle inefficienze, sarebbe il gioco per una forza come la nostra affermare che il problema è tutto politico: è il sistema di potere della DC e dei suoi alleati, è il modellare istituzioni a propria immagine e somiglianza. Vogliamo andare oltre, misurarci, l'opposizione, con le modifiche da apportare alla macchina regionale, al funzionamento, perchè il nostro interesse è che la Regione funzioni, che giri a pieno ritmo, che abbia governi stabili, efficienti, che si radichi maggiormente nella popolazione. Non siamo tanto ingenui da pensare che la modifica di alcuni meccanismi di funzionamento, di alcune regole di comportamento, di alcuni strumenti, potranno garantire il superamento di 12 anni di mali e guasti. Hanno bisogno, per essere positivamente affrontati, di una nuova direzione politica e di uno schieramento sociale nuovo. Tuttavia non possiamo aspettare che questo avvenga per poi avanzare proposte di riforma.

Maggiore radicamento democratico della Regione tra le gente, maggiore capacità di decidere, maggiore capacità di funzionare, ecco i nostri obiettivi.

Sentiamo necessari questi temi proprio di fronte alla miseria con cui le forze di maggioranza stanno discutendo della crisi regionale. Ridare prestigio all'istituto regionale è la molla delle proposte che avanza, prestigio che non c'è nonostante che migliaia di cittadini ne sono a contatto ogni giorno, a Napoli o in periferia.

Per molti la Regione sembra solo un passaggio, un tramite dello stato assistenziale, un canale di spesa pubblica, oppure un grande comune gestito male.

Le proposte che avanziamo sono state elaborate assieme al dott. Argento, al dott. Nardone, al dott. Pennella, ricercatori del FORMEZ.

Prima grande questione. Il problema del bilanciamento dei poteri tra governo e opposizione. Ridare centralità al consiglio regionale e al suo lavoro. Il consiglio è la sede principale in cui si esercita il ruolo dell'opposizione e le funzioni di controllo di tutti i consiglieri. Attualmente c'è una sproporzione di mezzi e di personale tra giunta e consiglio. Chi governa ha a disposizione una macchina amministrativa consistente (che poi funzioni bene o male è altra questione). Al consiglio regionale lavorano effettivamente meno di 100 persone. Tutto il resto del personale (più di 5000) lavora per la giunta, al centro o in periferia. Veniamo ora alla valutazione sul lavoro del consiglio, delle commissioni, sulla qualità delle leggi, sull'organizzazione degli uffici.

Premettiamo che consideriamo indispensabile risolvere il problema della sede del Consiglio, ora ubicata precariamente in palazzo reale, che è una delle condizioni per un miglior funzionamento dei lavori del consiglio.

Il 43,5% delle leggi approvate dal consiglio sono rinviate dal commissario di governo, contro la media nazionale del 24,4% - è un altro primato della Campania. Il prof. Ciarlo afferma "rinvii dovuti soprattutto alla cattiva qualità tecnica della legislazione mentre rarissimi sono stati quelli causati da divergenti impostazioni di politica del diritto tra governo nazionale e Regione Campania". E' una legislazione di carattere provvedimentale, con poche leggi-quadro o leggi-pilastro, scarsamente organica e coerente al proprio interno. Il prof. Palma afferma: "c'è estrema proliferazione e frantumazione delle proposte di legge presentate e delle leggi approvate, che sono di dubbio livello tecnico, ripetitive e quindi di difficile interpretazione e coordinamento. C'è poi un ruolo preminente svolto dalla giunta nella attività legislativa. Su 477 proposte di legge presentate durante la prima legislatura il 53% sono della giunta; sulle 810 della seconda legislatura il 51,3% sono della giunta. Si evidenzia così da un lato lo squilibrio di strumenti a disposizione tra giunta e consiglio e dall'altro che la causa della legislazione provvedimentale è la giunta regionale, sono gli assessori in carica, tant'è vero che il 65% delle proposte di legge presentate dalla giunta è di provenienza dai singoli assessorati, senza coordinamento e indirizzo unitario della giunta. La conseguenza è l'incentrarsi del potere di direzione, anche a livello legislativo, sempre più sull'organo esecutivo a discapito di quello legislativo, venendo così a ribaltare gli stessi principi fondamentali dello statuto. Infine va segnalato il fenomeno della rincorsa alla correzione di leggi precedenti, correzione che avviene naturalmente senza una verifica attenta, senza una indagine conoscitiva del perché "quella legge" non abbia funzionato.

Alla luce di queste considerazioni proponiamo la riduzione delle commissioni consiliari. Le attuali 6 commissioni normali e le 2 commissioni speciali sono composte mediamente da 8 consiglieri. Nella 1° legislatura le commissioni si sono riunite in media ogni 10 giorni, nella 2° legislatura ogni 13 giorni, nel 1981 c'è stata una seduta in media ogni 16 giorni.

Le commissioni iniziano e terminano spesso senza numero legale e si è consolidata la pratica delle commissioni volanti, delle commissioni fatte in aula durante le sedute del consiglio.

Le tre commissioni che proponiamo, più una quarta speciale per i problemi del terremoto, sono: la economia, tutti i settori produttivi; 2a servizi civili e sociali; 3a territorio. Per l'immediato si potrebbe stabilire la pratica che tutte le leggi passeranno prima al parere della commissione bilancio e poi a quello della commissione di merito. Proponiamo inoltre di legare la formazione dello stipendio dei consiglieri alla presenza nelle commissioni.

Il Consiglio Nel 1981 il consiglio regionale si è riunito solo 38 volte contro le 49 del Consiglio comunale di Napoli e una media di 47 sedute delle altre regioni. Nel 1982 le sedute sono state ancora di meno. C'è così un accavallarsi spasmodico di leggi e di provvedimenti, con il sacrificio quasi totale di tutta l'attività ispettiva e di controllo (interrogazioni, interpellanze, mozioni ecc.) Ad eccezione del 1977, la programmazione trimestrale dei lavori del consiglio e delle commissioni, di cui agli articoli 22, 24, 25, del regolamento non è stata attuata. Il Consiglio lavora così sotto la spinta dell'emergenza, sotto la spinta degli interessi legislativi dei singoli consiglieri, sotto le pressioni di movimenti e spinte corporative. La proposta che facciamo, affidandoci alla sensibilità del presidente del Consiglio, è la seguente: una seduta fissa del Consiglio e due sedute fisse di commissione ogni settimana, tre giorni cioè di lavoro pieno dell'attività consiliare; è il minimo che si possa chiedere per non sfiorare il ridicolo.

Le sedute del Consiglio, alternativamente, saranno dedicate alla discussione e approvazione di leggi e alla discussione di interrogazioni, mozioni, interpellanze, ordini del giorno, direttive da inoltrare, ispezioni, indagini conoscitive.

Così delle due sedute di commissione una sarà dedicata alle leggi, l'altra a predisporre ispezioni, indagini conoscitive, audizioni, contatti con forze esterne al Consiglio, alla verifica dell'attuazione delle leggi approvate.

Ogni tre mesi il Consiglio regionale, su indicazione delle commissioni, dedicherà una seduta allo stato di applicazione delle leggi più significative approvate. Occorre a tal fine attivare una serie di strumentazioni tecniche

al servizio del Consiglio e delle commissioni. Prima di tutto occorre aprire il Consiglio Regionale e le sue commissioni al mondo scientifico e culturale della Campania. Proponiamo che con apposita legge si stabilisca un convenzionamento con l'Università di Napoli e Salerno per instaurare rapporti di consulenza generale e specializzata in tutte le materie di propria competenza e senza discriminazioni di sorta, così da stabilire un rapporto nuovo tra decisione e competenza.

La politica regionale deve interrogare continuamente la scienza e la cultura e deve impegnarla sistematicamente. Ci sono professionalità e competenze di elevato livello nelle strutture universitarie e culturali della Campania che sono state coinvolte nell'attività regionale per infinitesima parte e seppure in termini personalistici. L'audizione, nelle commissioni, di esperti delle diverse discipline, la presentazione di indagini e relazioni conoscitive, di elaborati, di proposte tecniche deve costituire la normalità di un modo usuale di operare tra commissioni e mondo scientifico e culturale esterno.

Inoltre il PCI fa proprie le proposte avanzate dal gruppo di studio del servizio Commissioni bicamerale che, su iniziative del presidente Del Vecchio, ha studiato il funzionamento del Consiglio e in particolare:

a) "rifondare" l'attuale servizio legislazione, documentazione e biblioteca del Consiglio, che di fatto esiste solo sulla carta, affidando allo stesso compiti di assistenza e consulenza tecnico-giuridica, nonché compiti di studio, ricerca e raccolta di materiale documentario legislativo.

Questo servizio avrebbe anche il compito su richiesta delle commissioni, di preparare per ogni legge importante la documentazione sulla legislazione statale e di altre regioni in materia e di dare un parere preventivo sul pericolo o meno di bocciatura da parte del commissario di governo.

b) costituire un ufficio del Consiglio Regionale che abbia il compito di verificare lo stato di attuazione delle leggi regionali (per individuare le cause ritardanti e proporre soluzioni adeguate) nonché di dare pareri tecnici sulla cosiddetta copertura amministrativa delle leggi da approvare. Questo ufficio lavorerebbe alle strette dipendenze di un comitato composto dal presidente del Consiglio Regionale, e dai presidenti delle 4 commissioni consiliari e dal segretario generale del Consiglio.

L'esigenza della costituzione di un tale ufficio era stata avanzata anche per il Parlamento e il governo nazionale.

- c) messa in funzione dell'IPSEC, strumento essenzialmente del consiglio regionale (si capisce perciò la insensibilità dei partiti della maggioranza). L'IPSEC è uno strumento fondamentale anche per superare la provvisorietà e la frantumazione dell'attività legislativa regionale.

In definitiva proponiamo di lavorare seriamente su tutte e tre le tipiche attività del Consiglio:

- a) l'attività legislativa
- b) l'attività conoscitiva
- c) l'attività di controllo

Occorrerà dare vita a numerose ispezioni, indagini conoscitive (cominciando dal modo di funzionare delle USL). Fino ad ora non c'è stata nessuna indagine conoscitiva da parte delle commissioni, e solo una commissione d'inchiesta, quella sullo scandalo del trasporto infermi. Bisognerà rafforzare le strutture serventi delle commissioni, rafforzare e qualificare gli apparati tecnici del Consiglio, instaurare rapporti di consulenza tra Consiglio e mondo culturale esterno, controllare l'applicazione delle misure legislative adottate e il rendimento delle stesse nel tempo previsto. Infine occorrerà mettere a disposizione dei consiglieri tutta l'attività della giunta regionale. Ma avviene il fatto scandaloso che di molti circolari attuative di leggi importanti i consiglieri regionali non siano a conoscenza; proponiamo che ci sia un bollettino con la registrazione degli atti della giunta e delle circolari applicative da inviare, tramite gli uffici del Consiglio, a tutti i consiglieri regionali.

Solo così credo, oltre a valorizzare il ruolo dell'opposizione, si può rendere interessante e valido il lavoro di molti consiglieri di maggioranza, che vedono oggi solo nell'incarico di giunta il loro unico obiettivo politico.

In questo quadro si può anche studiare l'opportunità che al Consiglio arrivino solo quei provvedimenti legislativi di indirizzo, di coordinamento, di programmazione generale, dando alle commissioni poteri deliberanti sugli altri provvedimenti.

II grande questione

Ridare prestigio alla istituzione regionale, sbaraccando gli ultimi compiti amministrativi. nessun cittadino deve più venire negli uffici regionali per il disbrigo di una pratica.

Le attività amministrative non hanno radicato la Regione, l'hanno anzi svilita.

Molto si è fatto (con le leggi di delega) ma molto si deve ancora fare per rendere concreto questo trasferimento di funzioni. Non c'è solo il problema di funzionari da trasferire, di personale da distaccare (e qui si avverte tutto il peso negativo dei metodi clientelari seguiti per le assunzioni) ma c'è il problema di qualificare parte del personale in rapporto ai compiti che dovrebbero andare a svolgere.

Su questi argomenti noi proponiamo:

- a) affidare al Forsez la predisposizione di corsi di riqualificazione del personale da trasferire;
- b) assistere gli enti delegati sulle grandi materie trasferite, agricoltura e urbanistica soprattutto, con nuclei di assistenza tecnica formati da dipendenti della giunta (che restano alle dipendenze della giunta) di supporto degli enti delegati;
- c) immediato varo di una legge sulle associazioni dei comuni, in applicazione delle legge 219 come strumento delle piccole comunità per esercitare funzioni delegate e dotarsi di servizi per i quali da soli sarebbero inadeguati. Si potrebbe già affidare alla università una prima consulenza esterna per avere alcuni indirizzi e proposte su come costituire le associazioni dei comuni.

Il sistema che noi immaginiamo è il seguente:

La Regione, con le leggi e le programmazioni regionali, le funzioni di indirizzo propulsione e potenziamento delle autonomie di base;

La Provincia, quale ente intermedio con compiti di programmazione infraregionale di collegamento tra i Comuni e la Regione, di promozione e sostegno dell'associazionismo intercomunale;

Il Comune, singolo e associato, come sede normale di esercizio delle funzioni amministrative con la più ampia partecipazione della popolazione ;

- che tra i Comuni (singoli associati) e la Regione ci sia uno o uno solo ente intermedio;
- che anche l'associazionismo tra i Comuni non dia vita a nuovi livelli istituzionali, che restano tre: Regione, Provincia, Comune;
- siamo disponibili a verificare la rispondenza della attuali provincie alle esigenze del territorio regionale, prendiamo seriamente in considerazione la costituzione delle provincia cilentana.

In questo quadro vediamo la disciplina tra l'area metropolitana e l'associazionismo intercomunale. Consideriamo cioè l'amministrazione dell'area metropolitana come particolare forma organizzativa dei comuni che la compongono per un governo unitario dell'area stessa, ferma restando l'individualità dei comuni compresi nell'area; vediamo naturalmente come organismo delle associazioni solo i consiglieri comunali.

Le Comunità Montane le immaginiamo con carattere di associazione intercomunale con funzioni di programmazione solo per i territori montani.

Per le USL, fermo restando la proposta di un'indagine conoscita sullo stato di attuazione della riforma sanitaria in Campania a cui chiamare a concorrere tutti gli operatori, noi non sottovalutiamo il grosso scontento tra i cittadini e gli operatori interessati. Siamo perciò disponibili a procedere a graduali modifiche anche a partire dalla riconsiderazione degli ambiti territoriali. Proponiamo inoltre che:

- a) i controlli sulle USL avvengano come i controlli sui comuni e non con sedi particolari di controllo;
- b) che in finanziamenti siano considerati come parte non separabile della finanza locale;
- c) che ci sia una riduzione dei membri dei comitati di gestione;
- d) che ci sia l'obbligatorietà (sancita per legge) del parere degli operatori sanitari sui singoli atti e che con legge regionale sia nominato in ogni USL il difensore civico a cui possano rivolgersi gli ammalati e le loro famiglie.

III grande questione:

Il funzionamento della Giunta I governi regionali assomigliano sempre più alla struttura di quelli nazionali, una somma cioè di delegazioni di partiti, un insieme di assessorati separati, ciascuno caratterizzato dal separatismo partitico dell'assessore che in quel momento è in carica.

Le nostre proposte mirano innanzitutto alla collegialità delle decisioni e delle politiche, alla necessità di lasciare alla giunta i compiti di coordinamento, di indirizzo, di programmazione. In secondo luogo noi vogliamo un esecutivo forte, non debole, a partire dal rafforzamento della presidenza e della vice presidenza della giunta.

Da questi punti di vista si giustificano le nostre proposte di riduzione degli assessorati regionali. Ricordando che il numero di 12 è il massimo previsto dal nostro statuto, non il numero ottimale. La proposta di riduzione risponde a queste necessità:

- 1) Dare un segnale agli enti delegati che si vogliono fare svolgere le deleghe con tutti i poteri e l'autorità necessarie;
- 2) garantire una partecipazione di tutti gli assessori al governo regionale e una collegialità di decisioni, cosa più difficile con 12 assessori in carica;
- 3) Operare una migliore distribuzione del personale, organizzato ora in ben 34 servizi, e così una sua migliore qualificazione;
- 4) Dare un segnale all'opinione pubblica che la vita regionale non è tutta negli assessorati.

Oltre alla riduzione degli assessorati proponiamo:

- a) accorpamento dei servizi regionali in tre dipartimenti (gli stessi delle commissioni - territorio, economia, servizi sociali) coordinati dal vice presidente della giunta mettendo fine alla finzione di oggi dei dipartimenti, semplici, passaggi di carte e di firme;
- b) La netta separazione tra servizi generali e servizi di lavoro;
- c) l'articolazione dei servizi in unità operative (di attuazione, straordinarie e ausiliarie);
- d) nomina dei coordinatori dei servizi per l'intera legislatura e sulla base di criteri oggettivi al fine di dare un ruolo direzionale e precise

responsabilità ad essi, per evitare che gli stessi, come purtroppo è avvenuto, possono diventare dei semplici segretari particolari degli assessori, seguendoli nei loro passaggi da incarico ad incarico, rompendo così la continuità amministrativa della Regione.

- e) Il rafforzamento della presidenza della Giunta incorporando in essa il servizio piani e programmi con uno staff di elevate capacità e professionalità, rafforzando e incorporando tutti i rapporti con la CEE e i relativi finanziamenti, predisponendo un servizio energia e ambiente.
- f) La creazione dell'assessorato unico alla ricostruzione accorpando competenze, fondi, tecnici, personale. Sappiamo che ci sono molte critiche alla proposta di riduzione degli assessorati, che noi riteniamo sbagliate; nell'immediato si potrebbe almeno evitare i casi più clamorosi, che fanno ridere l'opinione pubblica. Infatti, nell'ultima giunta l'edilizia economica e popolare sta assieme alla pubblica istruzione, il commercio sta con il demanio, patrimonio, ragioneria! C'è un giro delle deleghe che è un'altra delle vergogne di questa regione. Si potrebbe accorpare il commercio con l'industria e l'artigianato e il turismo formando l'assessorato delle attività produttive; si potrebbe accorpare bilancio, ragioneria, demanio e patrimonio formando l'assessorato al bilancio e alla programmazione. Anche questi sono segnali che saranno accolti positivamente dall'opinione pubblica.

Per contribuire all'efficienza della giunta regionale e dimostrare come si possono portare delle sostanziali modifiche e vere e proprie riforme noi prendiamo ad esempio l'assessorato all'agricoltura, che assieme a quello della sanità è il più importante della Regione e si presta ad un'analisi, perchè ha tante diramazioni esterne e si serve di enti strumentali dislocati sul territorio regionale.

Noi proponiamo:

- la trasformazione dell'assessorato all'agricoltura dalla strutturazione in servizi in un dipartimento con sezioni specializzate, ognuna delle quali con un organico definitivo, per sezione, come numero e profili professionali.

- Il coordinatore del dipartimento avrebbe incarico quinquennale e sarebbe nominato dalla giunta sentito il consiglio;

- Le 5 sezioni specializzate sarebbero le seguenti:

- a) sezione forestazione e tutela dell'ambiente;
- b) sezione sviluppo agricolo
- c) sezione bonifica e infrastrutture
- d) sezione mercati e commercializzazione
- e) sezione strutture, investimenti, credito e impianti collettivi.

Per gli ispettorati agrari proponiamo la loro trasformazione in dipartimenti provinciali con rapporti diretti con le competenze regionali (sviluppo agricolo) e con funzioni di coordinamento provinciale per le competenze delegate alle provincie e alle Comunità Montane. Anche qui prevediamo 5 sezioni con un coordinatore provinciale e un responsabile per ogni settore e un organico preciso per ogni sezione.

Gli ispettorati forestali verrebbero soppressi, assorbiti in parte dai dipartimenti provinciali e in parte dagli enti delegati. Per i consorzi di bonifica proponiamo lo smantellamento della attuali funzioni con passaggio all'ERSAC dei compiti di progettazione ed esecuzione delle opere e la trasformazione in cooperativa di utenti per le residue funzioni. Gli enti delegati diventerebbero soci della cooperativa, garantendo il voto uguale per tutti i membri.

Per l'ente regionale di sviluppo agricolo (ERSAC) noi proponiamo una seria ristrutturazione, con compiti prioritari nel campo delle grandi infrastrutture e del riordino fondiario. Bisogna però superare la scarsa qualificazione del personale, dovuta alla prevalenza del amministrativo su quello tecnico, alla scarsa mobilità, all'età media piuttosto alta dei dipendenti.

La prima riforma per questo ente resta però la nomina del nuovo consiglio di amministrazione, scaduto da oltre 10 anni e mai più rinnovato nonostante l'obbligo preciso della legge del febbraio 1978. Qui le responsabilità politiche sono più forti di qualsiasi innovazione tecnica.

Per la struttura organizzativa dell'ERSAC noi proponiamo la costituzione

del

- a) Servizio infrastrutture (progettazione e realizzazione di opere pubbliche di bonifica infrastrutture);
- b) Servizio cooperazione (servizi reali per impianti collettivi, assistenza di mercato, gestionale ecc., abolizione della concessione delle fidejussioni e trasferimento alla costituenda Finanziaria Regionale;
- c) Servizio riordino fondiario (banca terra e progetti di utilità produttiva delle terre demaniali. Ogni servizio potrebbe essere coordinato da un responsabile con incarico quinquennale, e il direttore affiancato da un comitato di direzione con i responsabili dei settori.

IV grande questione

La fine del governo parallelo: quanti soldi passano e quanti poteri hanno gli enti e gli organismi non elettivi della Regione. Facciamo i conti: abbiamo tre enti strumentali:

- a) ente di sviluppo agricolo
- b) ente di sviluppo artigianato
- c) enti per il turismo

poi i geni civili, i consorzi di bonifica, gli ispettorati agrari, le aziende di soggiorno, gli ispettorati forestali, gli ispettorati della alimentazione, i consorzi per le aree industriali.

E' giusto vedere attentamente a chi passare le funzioni, garantendo oltre il controllo democratico la migliore valorizzazione delle capacità tecniche che ci sono dentro. Noi proponiamo una commissione nominata tra consiglieri ed esterni per avere un quadro delle funzioni, del personale impegnato, dei fondi utilizzati, e poi avanzare proposte e valutare le diverse normative nazionali in materia.

Noi intanto abbiamo già detto per l'ERSAC (trasformazione) per i consorzi di bonifica (scioglimento della funzione e riarticolazione) per gli ispettorati forestali e dell'alimentazione (soppressione); proponiamo inoltre lo scioglimento dei consorzi aree industriali e dei geni civili e ricordiamo di avere presentato un disegno di legge per gli enti per il turismo. Per l'ERSVA (ente di sviluppo dell'artigianato) proponiamo la riduzione del consiglio di amministrazione (che non riesce mai a riunirsi regolarmente), l'esclusione

da compiti amministrativi, la specializzazione in compiti di ricerca e di studio, e di consulenze, la dotazione di un personale adeguato e qualificato a quei compiti.

La spesa regionale

La Regione attraverso il suo intervento e quello dei suoi enti dipendenti riesce massimo a spendere il 5% della spesa pubblica consolidata effettuata in Campania - (In Italia 11,5%).

C'è l'impossibilità in tali condizioni di esercitare da parte di tale regione un governo sul complesso della spesa del settore pubblico allargato in Campania.

Noi proponiamo la

- nominati una commissione esterna sulla spesa pubblica regionale;
- la costruzione e la presentazione dei conti trimestrali di cassa della regione, degli enti dipendenti e degli enti locali;
- la commissione esterna, formata con i massimi esperti del settore, anche di fuori Regione dovrebbe:

effettuare indagine e analisi sull'andamento delle spese regionali;

proporre suggerimenti su un diverso modo di funzionamento delle procedure di spesa;

proporre meccanismi e modalità nuove per un controllo efficace ed efficiente dei flussi di spesa pubblica.

Nella sua configurazione attuale la finanza regionale ha senz'altro costituito uno dei maggiori ostacoli al pieno dispiegarsi dell'azione delle Regioni.

C'è stato un progressivo accentramento delle risorse finanziarie al centro (attraverso la riforma tributaria) e un accentuato processo di decentramento di funzioni e poteri dalle sedi del governo centrale a quello locale senza accompagnamento di una riforma della finanza regionale.

Ciò ha causato una sempre maggiore rigidità del regime finanziario regionale. Tutt'al più le regioni dispongono autonomamente solo del 10% del loro bilancio. Ci sono pesanti vincoli di destinazione delle risorse dovuti alla settorializzazione eccessiva delle leggi statali, c'è un accumulo di residui passivi e contemporaneamente una eccessiva disinvoltura delle spese correnti. In

questo modo si accentua una difficoltà a spendere i soldi per programmi e investimenti e si accentua la facilità a spendere i soldi per le urgenze clientelari.

Il settorialismo dei rapporti Regioni-governo crea di conseguenza una settorializzazione dei canali attraverso i quali si svolge la massa di rapporti fra Regioni e governo centrale, privilegiando così i singoli ministeri rispetto alla collegialità dei Ministri, e nelle Regioni si abolisce la centralità dei consigli regionali e la collegialità della giunta.

C'è poi una vera e propria giungla dei coefficienti di riparto. Le più di 80 leggi statali che prevedono trasferimenti alle Regioni hanno una assoluta diversità dei coefficienti percentuali. A ciò si aggiungono i ritardi di erogazione degli stessi trasferimenti, che creano grossi problemi di cassa.

Indispensabile, per tutte queste considerazioni, la riforma di alcuni ministeri e in particolare:

- a) lasciare solo funzioni promozionali e programmatiche ai Ministeri le cui attribuzioni sono state trasferite in gran parte alle Regioni;
- b) riconoscere maggiori margini impositivi alle Regioni;
- c) ampliare la capacità mutatoria delle Regioni, anche attraverso l'accesso diretto alla Cassa Depositi e Prestiti.

Il Comitato dei garanti.

Noi proponiamo un comitato di garanti per le nomine regionali, che per come sono state fatte (rispondono solo ad interessi di partito o di corrente) accentuano il distacco dell'opinione pubblica e il fastidio per la politica.

Un comitato di garanti non nominato ma di formazione quasi automatica (presidenti dei tribunali, rettore dell'università o presidi delle facoltà, uomini di cultura, presidenti di alcuni premi letterari, o dei maggiori teatri cittadini). Esso avrebbe il compito di fornire delle indicazioni per le nomine, sottolineando le caratteristiche richieste per fare fronte ai problemi sorti in quegli enti e poi potrebbe presentare una rosa di nomi tra cui liberamente il consiglio sceglie i nomi da eleggere.

In questo modo si darebbe almeno una volta un segnale positivo all'opinione pubblica nazionale ed almeno in un campo saremmo i primi.

Il grande assente nella lotta alla camorra è l'Istituto regionale. Proponiamo:

- 1) la creazione di un organismo permanente misto tra Regione Campania e ordini dei magistrati e degli avvocati, presidenti dei tribunali, procuratori-capo sindacato di polizia, con il compito di discutere periodicamente dell'evolversi della situazione dell'ordine pubblico e delle iniziative legislative da prendere;
- 2) Una conferenza indetta dal Consiglio Regionale assieme al Prefetto ed al Ministero di Grazia e Giustizia e a tutti i comuni sedi di carceri, per valutare in un'ottica regionale i problemi posti dallo sfollamento di Poggioreale con il recupero pieno di tutte le carceri mandamentali (più di 114 in Campania), e di ogni altra struttura demaniale adattabile alle esigenze della giustizia;
- 3) L'immediata discussione e approvazione delle quattro proposte di legge del PCI sulla camorra e cioè l'istituzione di una banca-dati sulle opere pubbliche realizzate o da realizzare in Campania con fondi nazionali e regionali; l'istituzione del bollettino degli appalti e delle forniture; il fondo di solidarietà per i commercianti e artigiani vittime di estorsioni e il contributo alle organizzazioni di categoria per la promozione di centri di assistenza legale antiracket; la possibilità per le scuole di svolgere attività didattica anticamorra; l'allargamento delle possibilità alle imprese cooperative di partecipare agli appalti sfuggendo al subappalto;
- 4) L'invio a tutti i consigli comunali della Campania di direttive di comportamento, recependo il decalogo del buon amministratore indicato dagli studenti; invita alla convocazione di tutti i consigli comunali per discutere delle circolari prefettizie in applicazione della legge antimafia;
- 5) La convocazione di un convegno assieme alle associazioni democratiche dei Comuni, delle province e di ogni altra istituzione pubblica, sui compiti derivanti agli amministratori locali in applicazione della legge antimafia;
- 6) L'emanazione di una direttiva agli organismi di controllo sugli atti degli enti locali affinché ci sia un'attenzione particolare a tutti gli atti concernenti appalti pubblici. Pensare ad una legge regionale per il decentramento degli organismi di controllo.

Parte Finale

Se la prima legislatura è stata caratterizzata¹¹ sì da una naturale debolezza delle Regioni, impegnate contemporaneamente a fondarsi sul piano interno (approvazione degli statuti, prima organizzazione degli uffici, coordinamento e intervento nell'ambito delle prime competenze delegate con i decreti del 1972) e sul piano dei rapporti esterni, sia nei confronti dell'amministrazione dello Stato che rispetto alla società nazionale e alle diverse società locali, se in definitiva è stata la legislatura della fondazione; se la seconda legislatura è stata dominata da una fase di conflittualità fra Stato e Regioni per il completamento dei trasferimenti delineato nelle legge 382 del 1975 e quindi la si può definire la legislatura della conflittualità e della acquisizione dei poteri¹²; la terza è la legislatura di un organismo adulto che ormai soprattutto in sé deve cercare le regioni della sua esistenza.