

Riforma degli enti locali

Relazioni e interventi vari extra Rigo, 1989 - 1998

RELAZIONE DI BRUNO PELLEGRINO

ETICA E POLITICA

ALLE SOGLIE DEL XXI SECOLO

ROMA 9 E 10 MARZO 1989

IL CLUB DEI CLUB RIPRENDE OGGI IL PROPRIO CAMMINO.
ANCHE IN QUESTA SECONDA STAGIONE DI ATTIVITÀ INTENDE CONFER-
MARE I CARATTERI DI UNA LIBERA ASSOCIAZIONE DI CENTRI
CULTURALI, DI CLUB, DI ISTITUTI DI RICERCA, DI
FONDAZIONI, DI INDIVIDUALITÀ, CHE SI RICHIAMANO AI
VALORI LIBERALDEMOCRATICI E SOCIALISTI RIFORMISTI.
IL CLUB DEI CLUB È UNA STRUTTURA APER-
TA, DI SERVIZIO, DI RACCORDO FRA ESPERIENZE DIVERSE,
DI PROGETTO.

IL CLUB DEI CLUB, QUINDI COME TRAMITE POSSIBILE, COME CA-
NALE DI COMUNICAZIONE E DI INFLUENZA FRA L'ECCELLENZA SCIENTIFICA,
PROFESSIONALE, ECONOMICA E CULTURALE E LA POLITICA.

ALLA BASE DELLA NOSTRA RIFLESSIONE TEORICA E INIZIATIVA
POLITICA C'È IL BISOGNO DI PORRE MANO CONCRETAMENTE ALLA
RIFORMA DELLA POLITICA, NEL SENSO DELLA SUA MODERNIZZAZIONE
E DI UNA PIÙ FORTE INTEGRAZIONE FRA MOMENTI ISTITUZIONALI
E SOCIETÀ CIVILE.

IL DIBATTITO SUL RAPPORTO FRA ETICA E POLITICA, AL QUA-

LE CI APPRESTIAMO, RAPPRESENTA, PER NOI, UN ULTERIORE
PASSAGGIO IN QUESTA DIREZIONE.

FORSE È UTILE CHIARIRE SUBITO CHE IL CONVEGNO NON INSISTE
IMMEDIATAMENTE SUI COMPORTAMENTI MORALI, SUL DOVER ES-
SERE ETICO DELL'AGIRE POLITICO.

NON INTENDIAMO SFUGGIRE AL TEMA DELLA MORALITÀ DELLA POLI-
TICA O DELLA SUA MORALIZZAZIONE; QUESTIONE IMPORTANTE,
A CUI DEVE ESSERE DATA UNA RISPOSTA TEMPESTIVA E CATE-
GORICA, E DI CUI È GENERALMENTE AVVERTITA L'URGENZA.

CIÒ CHE SI INTENDE QUI EVITARE È UN APPROCCIO PURAMENTE
ESORTATIVO AL PROBLEMA.

QUELLA CHE È STATA DEFINITA - PIÙ O MENO APPROPRIATAMENTE
LA QUESTIONE MORALE - VA INQUADRATA IN UNA DIMENSIONE
PIÙ AMPIA CHE INVESTA PROFONDAMENTE IL RAPPORTO BIDIRE-
ZIONALE TRA ETICA E POLITICA, TRA CODICE
DI VALORI E CAPACITÀ DI GOVERNO DELLA SOCIETÀ COMPLESSA.

ABBIAMO ASSISTITO IN QUESTI ANNI AD UNA ECCESSIVA "INVASIONE" DELLA POLITICA IN MOLTI E IMPROPRI AMBITI DELLA SOCIETÀ.

SE CIÒ È POTUTO ACCADERE, LE CAUSE VANNO RICERCATE

NELLA MALFORMAZIONE, NELLA CONDIZIONE DI "BLOCCO" DEL SISTEMA POLITICO ITALIANO.

PROPRIO LA RICERCA DI ULTERIORI E CONCRETE INTUI-

ZIONI, UTILI ALLA POLITICA RIFORMISTA STANNO ALLA

BASE ANCHE DEL CONVEGNO DI OGGI.

FORSE È UTILE RICHIAMARE QUI - PER LA NOSTRA

DISCUSSIONE - I DUE FILONI PRINCIPALI DI RICERCA

E DI PROPOSTA SEGUITI DAL CLUB DEI CLUB, IN QUESTO

DECENNIO:

IL PRIMO, HA RIGUARDATO UNA RICOGNIZIONE A TUTTO CAMPO DEI MUTAMENTI PRODOTTI DALL' IMPETUOSO SVILUPPO DELL' INNOVAZIONE, DELLA SOCIETÀ DELL' INFORMATICA, DELLA COMPLESSITÀ SOCIALE.

IL SECONDO, SULLE CENERI DELL' ASSOLUTISMO IDEOLOGICO, È STATO RIVOLTO ALLA RICERCA E LA RIDEFINIZIONE DI UN PIÙ MODERNO METODO RIFORMISTA PER L' AGIRE DELLA SINISTRA DEMOCRATICA NEL NOSTRO PAESE.

IL RAPPORTO DELLA SINISTRA ITALIANA NON RIFORMISTA CON IL CAMBIAMENTO È SEMPRE STATO DIFFICILE.

E' IMPOSSIBILE DIMENTICARE I PROFONDI GUASTI E I RITARDI PRODOTTI DALLA STAGIONE DEL "CONSOCIATIVISMO", DELL' AUSTERITÀ, DELLA CRESCITA ZERO, DELLA PARALISI DELLE DECISIONI.

E TUTTO QUESTO QUANDO L'INTEGRAZIONE DELL'AREA OCCIDENTALE ERA TALE DA PREMIARE SUL PIANO MONDIALE CHI INNOVAVA E PENALIZZARE CHI NON SAPEVA E NON VOLEVA VEDERE IL PROPRIO ESSERE IN UNA REALTÀ PLANETARIA IN MUTAZIONE. UNA SOCIETÀ COSMOPOLITA, RESA INTEGRATA E INTERDIPENDENTE; RESA VELOCE DALL'INFORMAZIONE, DALLA MICROELETRONICA DAGLI SCAMBI TECNOLOGICI E COMMERCIALI. CON LA MONDIALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA, AD ESEMPIO, IN OCCIDENTE ALLA METÀ DEGLI ANNI 70, LE IMPRESE SI SONO TROVATE DI FRONTE AD UN MERCATO COMUNE COMPOSTO DA 600 MILIONI DI INDIVIDUI CON DOMANDE, MODELLI DI CONSUMO E DINAMICHE SOCIALI SOSTANZIALMENTE SIMILI: I COSIDETTI TRIADIANI O OCSIANI DELL'EUROPA, DEL NORD AMERICA, DEL GIAPPONE. IN MENO DI DIECI ANNI L'INTERO SISTEMA PRODUTTIVO SI È RIOR-

GANIZZATO E RIADATTATO A QUESTO MERCATO. L'INTERNAZIONALIZZAZIONE HA SOSTITUITO IL MODELLO DELLE MULTINAZIONALI; IL CAPITALE FINANZIARIO HA SOSTENUTO LA CRESCITA DELLE DIMENSIONI DI IMPRESA, NECESSARIE AD ESSERE COMPETITIVE SU DI UN MERCATO COSÌ VASTO; L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA HA GARANTITO L'AUMENTO DELLA PRODUTTIVITÀ E LA POSSIBILITÀ DI ESSERE APPUNTO COMPETITIVI.

I PROTEZIONISMI E LE BARRIERE AUTARCHICHE SONO DIVENUTI SEMPRE PIÙ UN VINCOLO E NON UN'OPPORTUNITÀ. L'INCALZARE DELLE MUTAZIONI HA RESO LA CATEGORIA DI "VELOCITÀ" CULTURALMENTE, OLTRE CHE POLITICAMENTE, IMPRESCINDIBILE. MENTRE IL NOSTRO SISTEMA POLITICO, LE NOSTRE PROCEDURE PARLAMENTARI ED AMMINISTRATIVE, IL SINDACATO, REGISTRAVANO E CONTINUANO A REGISTRARE RITARDI CRESCENTI.

LA CONTRADDIZIONE TRA I "TEMPI" DEL VILLAGGIO ELET-
TRONICO, GLOBALE, DELL'INTERSCAMBIO TELEMATICO E I
"TEMPI" DELLA POLITICA SI È RIVELATO SEMPRE PIÙ
VISTOSO E STRIDENTE - PER L'ITALIA -.

QUESTA CONTRADDIZIONE È TANTO PIÙ PERICOLOSA
IN QUANTO IL SISTEMA DELLA POLITICA DEVE POTER CONTINUARE
A MANTENERE LA PROPRIA FUNZIONE DI REGOLATORE FONDAMENTALE
DELLA EVOLUZIONE SOCIALE ED ECONOMICA.

E' VERO, LA SCIENZA E L'ECONOMIA CAMMINANO PIÙ
VELOCEMENTE, PER FATTI STRUTTURALI.

INFATTI, LE CONOSCENZE SCIENTIFICHE E IL SISTEMA
ECONOMICO-PRODUTTIVO VIVONO IL PRESENTE PROIETTA-
TI IN MODO LINEARE VERSO IL FUTURO.

LA POLITICA, INVECE, È RETTA DA PROCEDURE E
RITUALI CHE RICHIEDONO "TEMPO", PERCHÈ È COLLEGATA

IN MODO DEL TUTTO SPECIALE AL "LINGUAGGIO" E NON
PUÒ FARE A MENO DELLA "MEMORIA", DA CUI TRAE SIMBO-
LI, SIGNIFICATI, ISPIRAZIONI, MOTIVAZIONI; LA PO-
LITICA È PIÙ RALLENTATA.

LA POLITICA, INTESA COME IL CAMPO DELLE DECISIONI
VALIDE PER LA COLLETTIVITÀ, HA BISOGNO, PER GOVER-
NARE LA COMPLESSITÀ, DI UN SISTEMA "CIRCOLARE" DI
ESERCIZIO DEL POTERE: LA SOVRANITÀ DEL POPOLO SUL-
LA POLITICA (CONSENSO) - IL POTERE DELLA POLITICA
SULL'AMMINISTRAZIONE (IL GOVERNO) - IL POTERE DEL-
L'AMMINISTRAZIONE SULLA COLLETTIVITÀ (LO STATO).

MA SE IL PROBLEMA PUÒ ESSERE VISTO COME UN

TRATTO FISIOLOGICO DELLE SOCIETÀ COMPLESSE, IL

CASO ITALIANO SEGNALE TUTTAVIA UNA CONDIZIONE PATOLOGICA.

INFATTI L'ECESSIVO "SCARTO DI VELOCITÀ" TRA POLITICA, SCIENZA ED ECONOMIA INDEBOLISCE IL NOSTRO SISTEMA POLITICO CHE PERDE INCISIVITÀ, CAPACITÀ DI INDIRIZZO, LA FUNZIONE DI REGOLAZIONE E DI CONTROLLO CHE LE È PROPRIO.

UN DIFFERENZIALE DI VELOCITÀ CHE NON FA BENE NEANCHE AL NOSTRO SISTEMA SCIENTIFICO E ALLA NOSTRA ECONOMIA, CHE, FUORI DA UNA VERIFICA SISTEMATICA, RISCHIANO DI ALLONTANARSI DAL CONSENSO SOCIALE. UN CONSENSO SUI VALORI, SUI MEZZI E SUI FINI DELLO SVILUPPO. DUNQUE, LA POLITICA DEMOCRATICA E IL RIFORMISMO OGGI SONO ALLE PRESE CON DUE ORDINI DI QUESTIONI:

- 1 - L'ALLARGAMENTO DEL CONSENSO, UN CONSENSO CHE SIA ADEGUATO ALLA TERZIARIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ, QUINDI INTERCLASSISTA, RIVOLTO ALLE NUOVE PROFES-

SIONI, AI "NUOVI SAPERI", AI SOGGETTI PROPRI DI UNA SOCIETÀ CHE STA MUTANDO MA CHE VUOLE MUTARE SECONDO EQUITÀ E GIUSTIZIA, PERSEGUENDO CIOÈ L'EQUITÀ TANTO QUANTO LE PARI OPPORTUNITÀ E I RICONOSCIMENTI DIFFERENZIALI;

2 - IL GOVERNO DELL'INNOVAZIONE, TRATTO DISTINTIVO DELLE ECONOMIE AVANZATE, CHE PONE SEMPRE NUOVE QUESTIONI ETICHE E PREFIGURA LA POSSIBILITÀ DI SUPERARE LIMITI FINORA RITENUTI INVALIDABILI PER LA LIBERTÀ, LA VITA E IL PROGRESSO DEGLI INDIVIDUI E DELLA SOCIETÀ; LO SVILUPPO DELLE TECNOLOGIE HA GIÀ DETERMINATO CONDIZIONI NUOVE PER LE NOSTRE SOCIETÀ:

- UN MAGGIORE DOMINIO SULLA SCARSITÀ DELLE RISORSE FONDAMENTALI: GRAZIE ALLE ENERGIE RINNOVABILI, AI NUOVI MATERIALI, ALLE BIOTECNOLOGIE, ALL'AGRONICA;

- LA PERDITA DI CENTRALITÀ DELLA FORZA E DELLA FATICA
IN RELAZIONE AL LAVORO - TRAMITE L'AUTOMAZIONE, LA
ROBOTICA, LA MECCATRONICA, LA TELEMATICA NEGLI UFFICI;
- UN PROGRESSIVO SUPERAMENTO DELL'IGNORANZA, INTESA COME
CONCERTAZIONE NELLE MANI DI POCHI DELLA CONOSCENZA E CAPACITÀ
DI ELABORAZIONE E COMUNICAZIONE;
- LA SCONFITTA DELLA MALATTIA, NEL SENSO DELLE GRANDI MALATTIE
SOCIALI E DELLA DURATA DELLA VITA, GRAZIE ALL'IMPIEGO
NELLA RICERCA SCIENTIFICA, NELLA FARMACOLOGIA, NELLA MEDICI-
NA D'INTERVENTO, DELL'ELETTRONICA, DEL LASER, DELLA BIOINGEGNERIA.
IL PASSAGGIO DALLE POTENZIALITÀ ALLE POSSIBILITÀ STRAORDI-
NARIE DEL CAMBIAMENTO, PER EFFETTO DELL'INNOVAZIONE, COMPOR-
TA SPOSTAMENTI, RISCHI E COSTI, UMANI E FINANZIARI, DA
COMPRENDERE, SELEZIONARE E GOVERNARE E SOLLEVA GRANDI INTERRO-
GATIVI ETICI, SUI QUALI RIFLETTERE. COME NOI OGGI VOGLIAMO

FARE, SULLA BASE DI UN LAVORO DI RICERCA, CHE IL GRUPPO DI POLITEIA HA GIÀ IMPOSTATO DA QUALCHE ANNO. CON PROFONDITÀ SCIENTIFICA E FORTE SENSIBILITÀ CULTURALE E CIVILE.

CONSENSO DEMOCRATICO E GOVERNO DELL'INNOVAZIONE: A

QUESTA PROVA È ATTESO IL RIFORMISMO ALLE SOGLIE DEL

3° MILLENNIO.

SI TRATTA DI ACCETTARE UNA SFIDA CHE SI È FATTA INELUDIBILE,

BATTENDO LA PIGRIZIA INTELLETTUALE, LO SCETTICISMO, L'OPPORTUNISMO

L'ABITUDINE A RIPIEGARE SULLA GESTIONE DELL'ESISTENTE.

IL PROBLEMA CHE LA SINISTRA SI È TROVATA E SI TROVA DI

FRONTE IN QUESTA FINE DI SECOLO È QUELLO DI CONNETTERE

I PROPRI VALORI CON LA MODERNIZZAZIONE SEMPRE PIÙ VELOCE,

DIFFUSA E PROTEIFORME DELLA SCIENZA, DELL'ECONOMIA E

DELLA SOCIETÀ.

IL TRATTO DISTINTIVO, IL PATRIMONIO DI IDEALI FONDANTI DELLA SINISTRA DEMOCRATICA CONSERVA TUTTA LA SUA VALIDITÀ E LA SUA PRESA SULLE NOSTRE COSCIENZE.

I VALORI DI TOLLERANZA, LIBERTÀ, UGUAGLIANZA, FRATERNITÀ, SOLIDARIETÀ, GIUSTIZIA E SICUREZZA COSTITUISCONO IL NOSTRO DNA, LA NOSTRA IDENTITÀ MORALE, POLITICA E CULTURALE.

MA LA COMPLESSITÀ DELLA SOCIETÀ, LA TRASFORMAZIONE DEI BISOGNI E DELLE ASPIRAZIONI DEGLI INDIVIDUI, LE INNOVAZIONI CHE MUTANO I MODI DI VITA E LE SCELTE DEI SOGGETTI, CONTINUAMENTE, METTONO IN CRISI I MODI CON CUI STORICAMENTE LA SINISTRA HA CERCATO DI DARE CONCRETEZZA AI SUOI IDEALI.

MOLTI STRUMENTI TRADIZIONALI - BASTERÀ PENSARE ALLO STATALISMO O ALL'EGUALITARISMO - SI SONO RIVELATI TALORA NON

SOLO INEFFICIENTI MA ANCHE INGIUSTI, GIOCHI A SOMMA NEGATIVA
PER LA MAGGIORANZA DEGLI INDIVIDUI E PER IL BENESSERE
DELLA NAZIONE.

PER QUESTO ABBIAMO DOVUTO RIPENSARE A COME QUEI VALORI
POTESSERO EFFETTIVAMENTE TROVARE ATTUAZIONE, OGGI E
DOMANI.

SI È TRATTATO DI UN'INNOVAZIONE DI VALORI DI METODO, PRIMA
ANCORA CHE DI CONTENUTI E DI SCELTE POLITICHE PER LA NOSTRA
CULTURA, PER LA CULTURA RIFORMISTA E LIBERAL DEMOCRATICA.
LA SOCIETÀ IN CUI DOBBIAMO AGIRE CONTA, CIOÈ È RICONOSCIBILE
E ACCETTABILE SOLO SE CONCEPITA COME UN UNIVERSO DI INDIVI-
DUI LIBERI, SE CIASCUN INDIVIDUO È IN SÈ UN VALORE.

L'INDIVIDUALISMO RIFORMISTA HA RIPORTATO L'ATTENZIONE
AI PROBLEMI, DIRITTI, LIBERTÀ, OPPORTUNITÀ E DOVERI DEI
SINGOLI.

UNA VISIONE CHE RICONOSCE E ACCETTA IL BENE E L'UTILE

PER CIASCUNO, SOLO SE E IN QUANTO GLI ALTRI LO RICONOSCONO
A LORO VOLTA BENE E UTILE PER SE STESSI. UNO SFORZO DI
COSTRUIRE CONTINUAMENTE FORME DI COOPERAZIONE SOCIALE,
GIOCHI A SOMMA POSITIVA, VERSO UNA SOCIETÀ ALTRUISTICA,
SOLIDALE E GENTILE IN CUI OPERINO CONCETTI E REGOLE DI
FIDUCIA E DI LEALTÀ.

QUESTO COMPORTA UNA CONOSCENZA GRADUALISTA, PASSO DO-
PO PASSO, POSITIVAMENTE RAZIONALE, IN QUANTO APPLICA
LA LOGICA DELL'ESPERIENZA; CHE PERSEGUE IL BENE E IL
MEGLIO OGGI ED È SOSPETTOSA DELLA TENTAZIONE MASSIMALI-
STICA A RICERCARE L'OTTIMO.

PER QUESTO SIAMO ANDATI IN CERCA DELLE LIBERTÀ, DELLE DI-
SEGUAGLIANZE, DELLE SOLIDARIETÀ, DELLE DIVERSITÀ. ABBIAMO
PARLATO ALLORA DI EFFICIENZA, EFFICACIA, DECISIONE, GARANZIE,

MERITI, BISOGNI, PLURALISMO, INNOVAZIONE, VELOCITÀ,
PARAMETRI NUOVI, VALORI CHE HANNO RESO PIÙ RICCO DI
FRECCE L'ARCO DEL RIFORMISMO ITALIANO. A QUESTO LAVORO DIF-
FICILE E IMPERVIO DI RIFONDAZIONE, ALLA RICERCA DELLE RADICI
PIÙ VERE DELLA NOSTRA STORIA POLITICA E DI FRONTE ALLE NO-
VITÀ PIÙ DISSACRANTI, HANNO CONTRIBUITO TANTE INTELLIGEN-
ZE, TANTE SENSIBILITÀ, TANTI TALENTI. CREDO CHE SI DEBBA
DARE ATTO, QUI E PUBBLICAMENTE, FUORI DA OGNI RETORICA E
ANCHE AL DI LÀ DELLA MIA PROFONDA AMICIZIA
A CLAUDIO MARTELLI, CHE QUESTO LAVORO HA ISPIRATO E
E PORTATO AVANTI, NEL NUOVO CORSO SOCIALISTA DI CRAXI,
CON GRANDE RIGORE E CORAGGIO INTELLETTUALE
E POLITICO. DISTRICANDOSI TRA I ROVI DI UNA SINISTRA NEGHITTOSA,
PIÙ PRONTA A REAGIRE COL DILEGGIO CHE COL
DUBBIO O IL GUSTO DELLA DISCUSSIONE ED IL PIACERE

DI UN CONFRONTO DOCUMENTATO.

LA DISCUSSIONE SUI VALORI CHE ABBIAMO POSTO AL CENTRO
DEL NOSTRO RIFORMISMO CI HA PORTATO A DIALOGARE CON
PASSIONE INTELLETTUALE E POLITICA, OLTRE CHE ETICA,
ANCHE CON I MOVIMENTI CATTOLICI.

LA RIPROPOSIZIONE DEGLI INSEGNAMENTI MORALI CRISTIANI,
SOPRATTUTTO NELLA LORO VERSIONE A NOI PIÙ CARA E VICINA,
QUELLA DI FRANCESCO D'ASSISI, CI SEMBRANO IMPORTANTI IN
UN'EPOCA "PRIVA DI FEDE MA TERRORIZZATA DALLO SCETTICISMO".

LA NOSTRA VIA È LA RICERCA DI UN'ETICA PUBBLICA MODERNA
E APERTA, IN CUI I CRITERI LAICI COESISTANO E COLLABORINO
CON I VALORI CRISTIANI IN UN MUTUO SCAMBIO DI INTELLETTO,
SENTIMENTO E PRATICA POLITICA.

PER VALORI LAICI, DIVERSI ANCHE SE NON ALTERNATIVI A
QUELLI CRISTIANI, INTENDO INNANZITUTTO IL GRANDE CAMPO

DEI DIRITTI E DOVERI CHE AFFERISCONO ALLA LIBERTÀ ED AL VALORE DELL'INDIVIDUO, ALLA TOLLERANZA E ALLA DIFESA DELLA DIVERSITÀ, AI CONCETTI DI DIGNITÀ PERSONALE, DI RESPONSABILITÀ DEI SINGOLI VERSO IL BENE COLLETTIVO E LA VIRTÙ PUBBLICA.

LA RIFLESSIONE DI QUESTE GIORNATE RIGUARDA I CAMPI DELLA CONOSCENZA E DELL'AGIRE CHE MAGGIORMENTE RICHIEDONO OGGI UNA VALUTAZIONE DELLE QUESTIONI ETICHE AD ESSI CONNESSE.

ALLA NOSTRA IMPOSTAZIONE RIFORMISTA E PLURALISTA NON BASTA UNA ENUNCIAZIONE DI PRINCIPI GENERALI CHE REGOLI UNA VOLTA PER TUTTE I RAPPORTI TRA ETICA E POLITICA, CI SERVE UNO SCANDAGLIO CHE VADA PIÙ A FONDO, E IN PROGRESSIONE, PER COGLIERE I PUNTI CRITICI IN CUI QUESTA RELAZIONE SI MANIFESTA, CON CONTRADDIZIONI E CONFLITTI.

E, TRA DINAMICA DELL'INNOVAZIONE E STABILITÀ DEI VALORI

FONDAMENTALI, STA IL COMPITO DELLA POLITICA RIFORMISTA, OGGI: SOSTITUIRE AL MONOLITISMO E ALLA SACRALITÀ DELLE IDEOLOGIE FORTI, LINEE MOBILI DI CRITERI, PARAMETRI DI ANALISI E VALUTAZIONE, CAPACI DI GOVERNARE E REGOLARE CONTRADDIZIONI E CONFLITTI CHE NASCONO NELL'ATTRITO TRA ETICA E SCIENZA, ETICA ED ECONOMIA, ETICA E STATO SOCIALE, ETICA E INFORMAZIONE, ETICA E ISTITUZIONI.

LE PROSPETTIVE DEL RIFORMISMO ITALIANO SONO AFFIDATE PRINCIPALMENTE AL CORAGGIO DI COGLIERE, INTERPRETARE E GOVERNARE IL CAMBIAMENTO. NON C'È NESSUNA CERTEZZA DI SUCCESSO PER LA SINISTRA ITALIANA CHE NON DIPENDA DALLE PROPRIE CAPACITÀ DI PROGETTARE IL FUTURO, ACCETTANDO LA SFIDA DELLA MODERNIZZAZIONE E DELL'INNOVAZIONE E AFFERMANDO, AL TEMPO STESSO, UN SISTEMA DI VALORI DALLE RADICI ANTICHE E CAPACI DI INTERPRETARE E DARE RISPOSTE AI NUO-

VI MERITI E AI VECCHI E NUOVI BISOGNI.

UN RIFORMISMO CAPACE DI VERIFICARE LE PAROLE SUI FATTI.

CADONO ANTICHE CERTEZZE, RUOLI PREFISSATI, RENDITE

DI POSIZIONE. SI SONO CONSUMATI I MITI DELLO STATALI-

SMO E DEL MERCATO: GLI AUTOMATISMI CHE VEDONO NEL MER-

CATO LA GARANZIA DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA E

NELLA GESTIONE PUBBLICA LA GARANZIA DELL'EQUI-

TÀ. IN QUESTI ANNI, È EMERSO CON STRAORDINARIA

EVIDENZA, SOPRATTUTTO NEI PAESI ANGLOSASSONI, CHE IL CAMBIA-

MENTO NON È NECESSARIAMENTE MONOPOLIO DELLA SINISTRA

E CHE IL CONSERVATORISMO NON È NECESSARIAMENTE SINONIMO

DI IMMOBILISMO. ANCHE LA DESTRA CONSERVATRICE ACCETTA

E GOVERNA, SECONDO CRITERI SUOI PROPRI, LA SFIDA DELL'IN-

NOVAZIONE, CONNOTANDOLA SPESSO DI VALORI AUTORITARI, DI

EGOISMI, INDIFFERENZA AI BISOGNI DELLA PARTE PIÙ DEBOLE

E INDIFESA E MENO PROTETTA DELLA SOCIETÀ.

UNA CULTURA CONSERVATRICE CHE ATTRAVERSA, ARTICOLA E
DIVERSIFICA ANCHE LE FORZE LAICHE ITALIANE.

LA SINISTRA GIOCA COSÌ LA SUA PARTITA A TUTTO CAMPO.
PER QUESTO DEVE DISPORRE DI BUONI VALORI CUI ISPIRARSI,
VALORI COMUNI, CONDIVISI E CONDIVISIBILI; BUONE RAGIONI
DA ARGOMENTARE PER LA RICERCA DEL CONSENSO; BUONI PRO-
GRAMMI PER IL GOVERNO DELLA COMPLESSITÀ.
MIGLIORI VALORI COME MARCIA IN PIÙ PER LA SFIDA RIFORMISTA.

SICCHÈ IL CONFRONTO IN ATTO SULLE FORME, SULLE ARCHITETTURE DA DARE ALLA CASA DELLA SINISTRA ITALIANA
CHE PROCEDE E PROCEDERÀ FRA SUSSULTI, ARRETRAMENTI E PROGRESSIVI
ASSESTAMENTI, PER SCOMPOSIZIONI NECESSARIE, E RICOMPOSIZIONI POSSIBILI, NON PUÒ ELUDERE LA QUESTIONE DI
QUALI VALORI.

L'ASSUNZIONE PIENA E CONVINTA DEL TRATTO LIBERAL-DEMO_

CRATICO, SOCIALISTA E RIFORMISTA È IL PASSAGGIO NON AGGIRABILE PER REALIZZARE, IN TEMPI STORICAMENTE POSSIBILI, UNA UNITÀ SOSTANZIALE DEL SOCIALISMO ITALIANO. E CIÒ CONTRO OGNI TENTAZIONE MIMETICA E CONTINUISTA. CAMBIAMENTI PURAMENTE NOMINALISTICI CHE NON CORRISPONDA- NO AD UNA TRASFORMAZIONE PROFONDA DELL'IDENTITÀ CULTURALE E POLITICA DEI PARTITI, RISCHIANO SOLO DI ALIMENTARE LA CONFUSIONE E CARICARE DI ULTERIORI AMBIGUITÀ IL CAMMINO E LE PROSPETTIVE DELLA POLITICA IN GENERALE E QUELLE DELLA SINISTRA IN PARTICOLARE.

E' IMPORTANTE CHE IL PCI, DOPO UN LUNGO TRAVAGLIO REVISIONISTICO, PERALTRO NON ANCORA CONCLUSO, LASCIATE LE SPONDE RIVOLUZIONARIE, APPRODI AL RIFORMISMO.

CIÒ CHE NON CONVINCEREBBE CHE IL RIFORMISMO PER ESSERE ACCETTATO DAL PCI DEBBA ESSERE FORTE. QUASI A LASCIARE

INTENDERE CHE IL RIFORMISMO DEI RIFORMISTI NON PIACE
AL PCI PERCHÈ INADEGUATO E DEBOLE.

CON RICHIAMO EVANGELICO SI POTREBBE INSOMMA DIRE CHE
GLI ULTIMI VOGLIONO ESSERE I PRIMI.

LA VERITÀ È CHE SIAMO ANCORA ALLE PRESE CON UN PARTITO
COMUNISTA ALLE PRESE CON COMPLESSI

PROBLEMI DI AMBIGUITÀ E CONTINUISMO.

INFATTI, "IL RIFORMISMO FORTE" NON INDICA UNA SCELTA DI

CAMPO CHIARA E IRREVERSIBILE QUANTO SEGNALE PIUTTOSTO

UNA SORTA DI SENSO DI COLPA, IL BISOGNO DI SUCCEDANEI

DI UNA IDENTITÀ RIVOLUZIONARIA DEBOLE.

IL RIFORMISMO PER NOI È IL RIFORMISMO, E SE PROPRIO

DOBBIAMO ACCOMPAGNARLO CON SPECIFICAZIONI E AGGETTIVI,

NOI LO VOGLIAMO EQUO, RAZIONALE, MODERNO E GENTILE.

IL PRESIDENTE



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Prot. 5266

Roma, 22 ottobre 1991

Caro Collega,

credo di fare cosa gradita inviandoti copia dell'estratto della Rivista ANCI n.9/91 contenente il secondo Forum che l'ANCI ha promosso sulla legge 142/90 e sugli statuti comunali.

Anche con questo contributo l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani vuole attestare la necessità che, a fianco di contributi più tecnici quali i manuali interpretativi delle leggi e le guide alla formazione degli statuti, si affermi uno sforzo di ricerca e di approfondimento capace di adeguare le stesse categorie della politica e del diritto ai nuovi compiti autonomistici.

La legge 142, infatti, attivando i principi costituzionali riguardanti l'autonomia locale apre, al di là dei giudizi che si possono dare sulle scelte compiute dal legislatore nazionale, inediti orizzonti amministrativi e organizzativi.

Spero che i contributi raccolti in questo estratto possano favorire l'arricchimento di una discussione che ancora mi pare stenti a decollare.

Cordialmente.

- Sen. Riccardo Triglia -

FC/ec

L'AUTONOMIA LOCALE ALLA PROVA DEGLI STATUTI

FORUM PROMOSSO DAL DIPARTIMENTO STUDI
E RICERCHE DELL'ANCI

Roma, 17 luglio 1991

ESTRATTO DAL NUMERO 9 DI ANCI RIVISTA (settembre 1991)
mensile dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

L'AUTONOMIA LOCALE ALLA PROVA DEGLI STATUTI

FORUM PROMOSSO DAL DIPARTIMENTO STUDI
E RICERCHE DELL'ANCI

Roma, 17 luglio 1991

PARTECIPANTI

Marco Cammelli

Docente di Diritto Regionale all'Università di Bologna

Fabrizio Clementi

Responsabile Dipartimento Studi e Ricerche dell'ANCI

Salvatore D'Albergo

Docente di Istituzioni di Diritto Pubblico all'Università di Pisa

Gian Candido De Martin

Docente di Diritto Amministrativo presso la LUISS di Roma

Carlo Paolini

Segretario del Comune di Colle Val D'Elsa. Membro dell'Unione Nazionale Segretari comunali e provinciali

Andrea Piraino

Docente di Diritto Pubblico Regionale all'Università di Palermo

Franco Gaetano Scoca

Docente di Diritto Amministrativo presso la LUISS di Roma

Trascrizione testi a cura di
RE-PRINT editoria congressuale

anci rivista 9/91



FABRIZIO CLEMENTI

Proseguendo in un metodo di lavoro adottato dal Dipartimento Studi e finalizzato all'analisi delle principali implicazioni scaturite dalla prospettiva riformatrice delineata dalla legge 142/90 (ricordo, tra le altre nostre iniziative, la realizzazione di un osservatorio sull'attuazione della legge 142, l'assistenza prestata per la stesura degli Statuti comunali, l'attività seminariale e il Convegno Nazionale di Chianciano, gli incontri con le autorità di governo nazionale e regionale al fine di armonizzare possibili punti di contrasto interpretativo), questo forum dovrebbe avviare un bilancio del primo anno di attuazione del nuovo ordinamento comunale e provinciale riprendendo alcuni dei temi affrontati nel corso della precedente tavola rotonda, tenuta sempre all'ANCI nel mese di luglio del 1990.

È stato detto che la legge 142/90, attuando gli artt. 5 e 128 della Costituzione ha ridato prospettiva reale all'orizzonte autonomistico per lunghi decenni identificato nell'araba fenice dell'ordinamento italiano. Già questo fatto sarebbe sufficiente per verificare l'impatto della nuova legge sull'ordinamento istituzionale vigente, sulla prassi e sulla cultura politico-amministrativa dei livelli di governo nazionale, regionale e locale.

Nella tavola rotonda dell'anno scorso questa analisi, in termini di auspici, era stata brillantemente argomentata dagli oratori intervenuti. Ora interessa riprendere il discorso vedendo, dopo più di un anno, come interagisce la legge 142/90, sia sul piano normativo (verifica di coerenza e di congruità interna), sia nei confronti dei numerosi soggetti chiamati ad un compito di alta responsabilità per la realizzazione ed il rispetto dei principi posti dalla legge.

La legge 142, attuando la Costituzione, restituisce una prospettiva reale all'orizzonte autonomistico

Parlando con spirito di verità, va detto che pesa su questa legge l'eredità, non del tutto costruttiva, della gestione delle leggi di riforma degli anni '70.

Vari elementi sembrerebbero portare la legge 142/90 agli stessi esiti: da una parte, per l'assenza di riforme di "complemento" (finanza loca-

le su tutte) o, dall'altra, per il fatto che nella legge 142/90 sembrano essersi talvolta sovrapposte, se non giustapposte, diverse impostazioni culturali e istituzionali.

Da un lato sembra evidente, infatti, la consapevolezza della rappresentanza politico-parlamentare della necessità di attivare gli artt. 5 e 128 della Costituzione per arrivare all'appuntamento europeo con un ordinamento istituzionale adeguato, consentendo alle comunità ed agli enti locali di predisporre le strutture organizzative più corrispondenti sia agli interessi territoriali che ad una nuova filosofia imperniata sui principi della collaborazione, della partecipazione, dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività amministrativa.

A fronte di questa scelta fondamentale, nella legge si sono riversate, altresì, nozioni di modernizzazione delle istituzioni, del fare politica, del fare amministrazione locale distinte tra loro e conseguenti a impostazioni culturali differenziate. Per rendersene conto basterebbe richiamare, a titolo esemplificativo, l'art. 51 contenente varie opzioni sul ruolo e sulla collocazione della dirigenza, sull'organizzazione degli uffici e del personale. Identiche osservazioni possono essere espresse sul capitolo relativo all'area metropolitana e alla stessa configurazione di nuovi rapporti tra gli organi politici e tra questi e gli organi burocratici che, nella prassi dell'anno trascorso, sono stati intesi ancora in termini di potere, anziché di un nuovo recupero di ruoli e di responsabilità.

Nella costruzione di ordinamenti locali autonomi ed efficienti, l'autonomia normativa dei comuni può dotarsi di strumenti anche al di là delle indicazioni della legge 142?

Questo nostro forum, affiancandosi ad altri strumenti di analisi e di consulenza offerti agli amministratori e al personale degli enti locali, dovrebbe contribuire a dare chiarezza interpretativa — nel rispetto delle diverse opinioni — ai vari nodi contenuti nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, non tanto con riferimento ad un astratto modello istituzionale, quanto in relazione all'ordinamento ed alla prassi vigente.

Lo sforzo che vi chiediamo di fare è quello di indicare alle amministra-

zioni locali il carattere e le potenzialità della strumentazione che questa legge offre, ma che soprattutto gli Statuti ed i regolamenti locali dovranno individuare, per la costruzione di organismi politici ed amministrativi che sappiano organizzare costruttivamente l'autonomia e l'autogoverno locale.

Allo stesso tempo, però, molti di voi sono chiamati ad analizzare le ragioni del ritardo e dei limiti che la cultura specialistica, a partire da quella giuridica, ha manifestato sino ad oggi nei confronti dei temi riguardanti il governo locale e della prospettiva autonomistica. È questo un punto molto importante sia per il ruolo che gli specialisti esercitano sotto forma di "consulenti" delle istituzioni, che per il loro compito di "formatori" di quadri politici e amministrativi di ulteriori competenze, ma anche dell'opinione pubblica attraverso il ruolo dei mass-media.

Forma di governo; partecipazione popolare; rapporti tra politica e amministrazione; modi di gestione dei servizi pubblici locali: questi appaiono tra i principali temi che lo statuto dovrà disciplinare

In particolare abbiamo individuato quattro punti che mettono in luce gli snodi, ma anche le contraddizioni presenti nella 142 e che gli statuti ed i regolamenti comunali dovranno poi affrontare nel merito, dando soluzioni rilevanti anche sul piano dell'indirizzo politico-amministrativo. Essi sono:

a) la "forma di governo" comunale e provinciale, basata sulla distinzione di ruolo e di responsabilità tra il consiglio comunale, la giunta e il sindaco;

b) le forme di partecipazione sociale all'attività politico-amministrativa degli enti locali, partendo dalla distinzione operata dalla legge tra "valorizzazione" delle associazioni e "promozione" degli organismi di partecipazione. Su quest'ultimo argomento già in sede ANCI, nel corso di un seminario da noi promosso, (settembre 1988) furono anticipate scelte poi affermate nella legge 142/90: distinzione tra decentramento e partecipazione; partecipazione intesa come esercizio di attività politiche e amministrative svolte dialetticamente o in cooperazione, ma sempre nella distinzione dei ruoli, con il comune;

c) la distinzione tra politica ed amministrazione, anche alla luce della riforma del procedimento amministrativo (legge 241/90). A riguardo sembra che l'attenzione sia stata richiamata più su elementi di carattere politico-ideologico, anziché definire una strumentazione concreta, un modo di essere della politica e della amministrazione; è evidente la confusione, soprattutto culturale, sulla individuazione di responsabilità e di ruoli distinti;

d) i modi di gestione dei servizi pubblici locali sulla base dei parametri di efficacia e di efficienza e del soddisfacimento degli interessi sociali (l'utenza intesa non tanto come destinatario passivo di un'attività, ma come soggetto di intervento e di controllo permanente sulla qualità dei servizi erogati). Su questo tema, che la legge ha affrontato attribuendo personalità giuridica alle aziende e ribadendo il carattere di strumentalità della azienda nei confronti del comune, si sta svolgendo un altro confronto in termini di "potere". Se all'inizio i rappresentanti delle aziende speciali negavano che la legge 142/90 potesse sostituire in qualche misura la legge quadro sui servizi pubblici locali da tempo in discussione al Senato, ora affermano l'assolutezza della autonomia delle aziende speciali sia nei confronti del Co.Re.Co. che dei comuni stessi, i cui consigli sarebbero ridotti a meri organi di "ratifica". Questo, in sintesi, è il quadro problematico di base che intendiamo offrire alla discussione di questo forum, nella speranza che la discussione fornisca alle amministrazioni locali, ma anche agli altri soggetti interessati alcuni input, alcune segnalazioni di contenuto e metodologie idonee all'importante lavoro cui tutti siamo chiamati a partecipare.

ANDREA PIRAINO

In aggiunta alle cose dette da Clementi, le osservazioni che vorrei sottoporre alla vostra attenzione, in questo primo intervento, sono tre. La prima parte da un dato emerso nella tavola rotonda che realizzammo l'anno scorso dopo l'approvazione della legge 142/1990 e cioè dalla stretta connessione esistente tra la riforma delle autonomie locali ed il problema delle cosiddette riforme istituzionali. In quella circostanza si disse che, forse senza clamore, questa legge 142 poteva realmente avviare un processo di riforma delle nostre istituzioni a partire dal basso e non invece dal "ra-

mi alti" delle istituzioni. E ciò non tanto perché anticipatrice di alcuni istituti come la sfiducia costruttiva o la responsabilità comunitaria dei quali si parlava e si parla come possibili rimedi alle disfunzioni delle nostre istituzioni statuali, ma perché questa legge affrontava per la prima volta in modo esplicito il problema della divisione fra le istituzioni e la società civile che non è uno dei problemi, ma il problema fondamentale della crisi istituzionale del nostro paese.

Nella precedente tavola rotonda si affermava l'interesse per un processo di riforma istituzionale che, grazie alla legge 142, poteva partire dal basso, anziché dai "rami alti"

Ebbene, rispetto a questa prospettiva, dopo una verifica fatta girando per l'Italia impegnato a discutere in convegni o per la redazione di statuti, vorrei chiaramente esprimere una valutazione positiva perché certamente il mondo costituito dal reticolo delle associazioni, delle organizzazioni, delle strutture, degli organismi della società civile ha saputo trarre dalle opportunità offerte da questa legge 142 un qualche giovamento. Ha attivato i propri sensori e si è in qualche maniera collegato — spesso a costo di dure battaglie — con le strutture istituzionali dei comuni e delle province.

Soltanto che, se si va a verificare quali siano in concreto i risultati di questo nuovo rapporto, si potrebbe restare delusi perché in questa fase l'unico dato nuovo, oltre alla partecipazione delle formazioni sociali alla redazione degli statuti, è costituito dalle proposizioni normative contenute in questi ultimi, il che, evidentemente, nell'immediato cambia poco. Ciò nonostante, però, ed anche riconoscendo tutti i limiti possibili ed immaginabili dell'attuale fase, bisogna affermare chiaramente che questa legge ha saputo gettare un ponte tra il mondo autonomamente organizzato della società civile e le istituzioni politiche. Piuttosto chi, in questa direzione, avrebbe potuto bene operare ed invece a mio avviso non lo ha fatto è stato il sistema delle grandi organizzazioni nazionali che una volta ritenevamo avessero il compito specifico di collegare la società civile con le istituzioni politiche. Mi riferisco, come è evidente, ai partiti po-

litici, ai sindacati confederali, alle grandi centrali cooperative. Con riferimento a questi organismi una cosa è certa: sindacati e partiti, che pure avrebbero dovuto e potuto attraverso questa legge riprendere un contatto stretto con la gente comune non l'hanno fatto. Un dato per tutti: nessun partito, tranne il movimento femminile e quello giovanile della Democrazia Cristiana, ha indetto un convegno, una tavola rotonda per approfondire questa tematica o per fare una proposta operativa in questa direzione o in uno dei tanti comparti sottoposti ad innovazione.

E ciò che più dispiace è dover constatare che i più disattenti sono stati proprio i sindacati confederali che avrebbero avuto, oserei dire, il dovere di intervenire in questa direzione per la loro stretta connessione con il mondo della produzione e delle istituzioni locali. Ma anche i partiti, come accennavo prima, sono risultati per lo più latitanti anche quando singoli loro esponenti hanno attivamente partecipato alla redazione degli statuti: in questi casi, infatti, il contributo di questi ultimi è stato di tipo esclusivamente personale e non in quanto espressione o rappresentanti dei loro partiti.

La società civile può trarre delle opportunità dalla 142 se attiva i propri sensori e se si collega con le strutture istituzionali dei comuni e delle provincie. Certamente un limite è rappresentato dalla stasi del sistema politico-partitico tutto impegnato ad invocare una generale e generica riforma delle istituzioni

Così che, da questo punto di vista, evidentemente il giudizio positivo sul processo messo in moto da questa legge si attenua di molto ed emerge una nuova contraddizione tra il movimento di riforma che la 142 ha saputo suscitare nella comunità e la pervicace stasi del sistema politico-partitico ancora fermo ad invocare una complessiva riforma delle istituzioni come se essa non fosse mai cominciata e — cosa ancora più grave — intento a presentare e discutere in Parlamento disegni di legge che, intervenendo su singoli problemi affrontati dalla 142, ritornano indietro prospettando linee di intervento e soluzioni che erano state già ampiamente dibattute e superate.

Ciò detto dell'aspetto complessivamente positivo del processo di attuazione di questa legge, le due altre osservazioni che volevo fare sono di segno complessivamente negativo.

Basti pensare, per quanto riguarda la prima, che nemmeno il dibattito attuativo è riuscito, non dico, a colmare ma almeno ad attenuare il vuoto costituito dalla mancanza assoluta nella legge di riferimenti alla prospettiva comunitaria.

I comuni e le province dovranno colmare, nell'esercizio della loro autonomia, una lacuna della 142 riguardante il quadro comunitario europeo

Come segnalato a suo tempo da un interessante convegno svoltosi a Caltagirone, la inesistente considerazione del quadro comunitario priva le istituzioni locali del nostro paese dell'unico ancoramento veramente riformatore perché, al di là di tutte le innovazioni particolari, la conquista dell'autonomia per comuni e province è certamente il disancoramento dalla tutela dello stato ma non la caduta nel localismo istituzionale. Piuttosto è, appunto, la corale partecipazione al grande moto di trasformazione delle istituzioni della convivenza dei popoli europei e dunque alla costruzione della Comunità. Il non averlo esplicitamente previsto e disciplinato nella riforma degli enti locali è un fatto sicuramente negativo che si accentua a partire dalla constatazione che nemmeno nel dibattito per la formazione degli statuti è tanto meno in questi ultimi la prospettiva comunitaria è riuscita a far breccia. Eppure nelle discussioni economico-finanziarie questa esigenza comunitaria è pienamente avvertita e dunque non avrebbe dovuto essere difficile proporsi almeno di creare un reticolo di istituzioni comunitarie in grado di controllare i processi economici che diventano sempre più sovranazionali e sfuggono alla guida e al controllo dei pubblici poteri locali.

Ma tant'è. Il dato normativo ormai è da tempo tratto e sarebbe dunque illusorio pensare al pieno affermarsi di questa prospettiva. L'unica speranza è costituita dalla presa di coscienza dei "costituenti" locali e dall'inserimento di qualche riferimento negli statuti ancora da approvare. Per il resto è tutta una battaglia ancora da incominciare.

Per quanto riguarda, invece, l'altro aspetto negativo del processo di attuazione della riforma degli enti locali che volevo segnalare (e cioè la dimensione collaborativa interistituzionale) non si può dire che esso trovi origine nel testo della legge. Al contrario, quest'ultimo conteneva e contiene una chiara indicazione per il superamento della configurazione autarchica dei comuni e delle province. Alla soggettività degli enti, implicante la forma chiusa del proprio ordinamento ed il rapporto conflittuale con gli altri enti o ordinamenti, la 142 sostituisce infatti una organizzazione aperta e di tipo obiettivo che lascia, anzi invoca, ampi spazi di collaborazione ed integrazione che potrebbero essere benissimo realizzati attraverso gli istituti che vanno dalle convenzioni (art. 24) ai consorzi (art. 25), dalle unioni di comuni (art. 26) agli accordi di programma (art. 27).

L'esperienza dei lavori preparatori degli statuti fa registrare una grave sottovalutazione delle forme di associazionismo cooperativo tra gli enti territoriali

Ebbene, di fronte a queste non indifferenti opportunità di collaborazione e di cooperazione tra le organizzazioni locali, l'esperienza dei lavori preparatori degli statuti fa registrare una completa chiusura dei comuni e delle province verso ogni forma di associazionismo e la piatta riproposizione di una logica separatista che non potrà che accentuare la frammentazione e la disgregazione tra le istituzioni locali e la conflittualità di queste ultime con le altre organizzazioni pubbliche.

Con la conseguenza, lo si diceva proprio qualche giorno addietro sottolineando, in un forum con le associazioni di un comune per la formazione dello statuto, che la permanenza di enti sottodimensionati rispetto alle funzioni da applicare accentuerà ulteriormente la inefficienza che oggi fanno registrare la quasi totalità dei servizi pubblici locali.

Non solo. Ma con il pericolo che se l'autonomia non imbocca queste forme collaborative si vanifica anche il rinnovamento della organizzazione interna agli enti e dunque la stessa riforma complessiva degli ordinamenti locali.

In conclusione, questi mi sembrano i punti più salienti della vicenda

attuativa della 142. Insieme ai temi della forma di governo, della partecipazione popolare, dei rapporti tra politica ed amministrazione, dei modi di gestione dei servizi pubblici credo che costituiscano un terreno ampio e completo di tutti i principali aspetti ordinamentali su cui approfondire l'analisi.

SALVATORE D'ALBERGO

Anche per le considerazioni già svolte nelle due introduzioni, a me sembra che vada messo in evidenza come una discussione su una legge come questa sulle autonomie locali, come d'altra parte fu la fase degli statuti regionali, soffre della tendenza della cultura giuridica a separare le questioni dello stato centrale da quelle dello stato regionale e da quelle delle autonomie locali.

Occorre ribadire, con l'occasione di questa discussione, che una teoria giuridica fondata sull'autonomia non potrà elaborarsi se non si assumono come premesse le questioni generali riguardanti la dialettica dei rapporti sociali e quindi i rapporti della società con lo stato; ciò che rimanda necessariamente ad una cultura più complessiva di quella giuridica, e comprendente coerentemente anche gli aspetti giuridici della relazione società-stato.

Sento tutto il peso di questo limite di orizzonte teorico, per il quale l'autonomia è presa in considerazione solo in una visione "discendente" dei rapporti tra l'organizzazione centrale e quella decentrata dello stato, donde l'impossibilità di cogliere il senso della dialettica reale tra le classi, nel cui contesto va colta la somma dei principi della Costituzione democratica e — nel loro ambito — di quelli cui si ispira una legge sulle autonomie locali. Al qual proposito va richiamato tutto il processo sociale e politico che ha accompagnato il contrasto sull'attuazione della Costituzione, sino alla fase della controtendenza manifestatasi in nome delle "riforme istituzionali", e al cui inizio la legge sulle autonomie (insieme a quella sull'ordinamento della presidenza del consiglio) fu posta dall'allora partito comunista in un "pacchetto" di problemi di attuazione costituzionale come tale contrastante con una strategia che — viceversa — è stata poi passivamente condivisa, con la conseguenza che ora la legge sulle autonomie locali è entrata a far parte del compromesso sulle riforme.

me istituzionali, anticipandone alcuni significati di fondo. Va sottolineato, infatti, che dopo il progressivo modificarsi della dislocazione dei partiti della sinistra "storica" — per cui né il Psi né il Pds possono più collegarsi con la tradizione della sinistra di classe — la legge sulle autonomie locali è intervenuta a quarant'anni di distanza dall'entrata in vigore della Costituzione e dopo vent'anni dalla "seconda fase costituyente" rappresentata dall'emanazione degli statuti regionali, per uno spostamento del baricentro della costituzione formale (peraltro ancora in vigore), in linea con la prospettiva di delegittimare la Costituzione come sistema di valori a partire dalle forme organizzative dello stato in ogni suo livello. In un giudizio di fondo sulla legge in discussione, non si può ignorare la fase nella quale si è deciso di vararla e il fatto che essa anticipi non tanto l'attuazione della Costituzione, quanto il progetto di riforme istituzionali improntate alla concezione della "governabilità", sia mutando la forma del governo locale sia privilegiando i soli "diritti" dei cittadini sulla loro effettiva "partecipazione" sociale e politica alla direzione e alla formazione degli indirizzi degli organi del potere locale: ciò comporta la presa d'atto che siamo in una fase di riduzione della democrazia, sicché occorrerà far leva sul nuovo potere di autonomia statutaria per tentare di rilanciare valori di autonomia sociale e politica.

Come far valere il principio di autonomia? Se è vero che la Costituzione è sintesi di valori che danno contenuto alla autonomia statutaria quale fonte primaria, nel contempo gli statuti non debbono avere un significato meramente descrittivo

E allora, come impostare la questione dell'autonomia perché essa sia un polo effettivo nella dialettica complessiva degli interessi e dei poteri, per contribuire a cambiare l'organizzazione del potere proprio nel momento in cui così forti sono le tendenze alla concentrazione del potere? Alla fine degli anni '70 ha prevalso una cultura — e quindi una politica — legata agli interessi della ristrutturazione capitalistica fondata sull'informazione che ha fatto sublimare ideologicamente i poteri sovranazionali dell'impresa,

con conseguenze devastanti nell'uso della cultura giuridica ed economica ridotte a mere "tecniche" del potere, tanto che nella partizione dominante del sapere diritto ed economia non dovrebbero rientrare nel novero delle scienze sociali. Si tratta quindi di uscire — come giuristi — da questo "mancipio" ideologico e politico rispetto ai poteri dominanti che stanno egemonizzando lo stato e rendendo effimero il potere locale diffondendo l'idea che oggi sarebbero necessari sempre più poteri "forti". Ma, allora, come far valere il principio di autonomia? Solo a partire da una considerazione che fa Pirano quando dice che dobbiamo considerare la autonomia statutaria una fonte "primaria", non nel senso — ovviamente — che venga messa "al di sopra" di ogni altra fonte, ma assumendo il punto di vista per cui essa è la base da cui partire per costruire un sistema di potere non più gerarchico, e sede di articolazione di istituzioni collegate realmente con la soggettività dei cittadini e con i bisogni sociali. Questo è un punto su cui ragionare se si vuole assegnare funzione attiva al principio dell'autonomia statutaria. Se è vero che la Costituzione è sintesi di valori che danno contenuto ad essa come fonte primaria, e nel contempo vogliamo considerare l'autonomia statutaria degli enti locali (come quella delle regioni) con un significato primario che non sia meramente descrittivo ed enunci una novità sul piano dei valori, bisogna partire dal rovesciamento della concezione dominante intorno al potere, al diritto e allo stato nella consapevolezza che i fondamenti della cultura sono di carattere sociale e politico e che la cultura giuridica adotta dal canto suo strumenti "specifici", non essendo di per sé la cultura: tanto che noi siamo a discutere qui per la connessione necessaria della cultura giuridica con un sistema generale di valori, altrimenti ce ne staremmo ognuno nella propria sede universitaria.

Tra le molteplici implicazioni di questa relazione, tra le situazioni di potere nelle quali l'autonomia svolge un ruolo dipendente e la cultura giuridica coonesta le finalità dell'ideologia dominante, va sottolineato il disimpegno dei partiti democratici e del sindacato al ruolo di soggetti rappresentativi delle forze sociali, essendosi ridotti a strutture di potere verticistico, ad apparati che alimentano la tradizionale critica an-

tipartitocratica delle forze contrarie sia alla sovranità popolare, sia alla democrazia sociale a causa della cancellazione di ogni autonomia sia culturale che sociale nelle formazioni su cui ha visto costruire il suo impianto la Costituzione. Se si tiene conto poi che tra questi partiti quelli che erano di sinistra costituiscono oggi una "nuova destra", e che l'unica sinistra visibile è oggi quella cattolica oltre alle formazioni minori della sinistra d'opposizione, che è augurabile non rimangano tali, appare arduo trovare solide basi culturali per un potere "fondato" sull'autonomia, e che non "governi" più l'autonomia.

L'autonomia è una "fonte" di potere o no?

L'articolazione dei poteri non può più ridursi all'articolazione delle sole competenze amministrative dal centro alla "periferia"

Se pertanto vogliamo ragionare dell'autonomia statutaria degli enti locali, e specialmente del comune, domandiamoci frattanto come mai nella situazione di riduzione della democrazia ci troviamo di fronte ad una tale novità. Dobbiamo registrare che essa è stata calata dall'alto, nei termini di una concessione volta ad occultare i limiti di fondo entro i quali il sistema delle autonomie è costretto ad operare. Mentre l'autonomia regionale è venuta sull'onda delle lotte sociali e politiche degli anni 68-69 e gli statuti regionali portano il timbro di quella stagione nella quale per comune riconoscimento "si sbloccò" la Costituzione — tanto si parlò, e non solo da sinistra, di "seconda fase costituyente" —, questo potere statutario risulta il portato di una visione illuministica delle autonomie locali, non potendo allo stato della realtà, dominata dalle strategie delle riforme istituzionali, essere espressione di una cultura diffusa tanto che coloro che dovrebbero elaborare gli statuti vanno alla ricerca di "prototipi" da ricopiare, anziché di rapporti sociali idonei a rilanciare il carattere democratico delle autonomie locali: ed è molto grave e deplorabile che circoli un testo a cura della Lega delle autonomie locali che anche forze che ritengono di essere di sinistra hanno cercato di adottare, e che mi è occorso di contestare nettamente.

Dunque: l'autonomia è una "fonte" di potere o no? Come mai nella cul-

tura giuridica non riesce a farsi strada l'idea che ci possa essere una impostazione dal basso delle scelte fondamentali? Perché si pensa tuttora che l'articolazione dei poteri non possa ridursi che all'articolazione delle competenze 'amministrative' dal centro alla periferia regionale, e che la regione non possa che applicare competenze dal potere centrale e governativo, con una distribuzione necessariamente gerarchica di un potere che vanifica, pertanto, l'autonomia intesa come potere reale?

Ma la Costituzione nata dalla fase costituente del 1944-45 e che comprende tutti quei valori a cui facevano riferimento soprattutto i cattolici di sinistra ed i comunisti in vista della trasformazione della società, ha un'impostazione per la quale le scelte di indirizzo generale devono partire dal basso, secondo i principi della Repubblica delle autonomie, avendo come punto di riferimento dell'articolazione democratica dei poteri la programmazione dell'economia, intesa come costruzione progressiva di opzioni generali di carattere economico-sociale indicate dalle assemblee elettive locali e regionali, al fine di una impostazione democratica dei rapporti tra potere pubblico e potere privato. Ciò tanto più va precisato, in quanto nella legge sulle autonomie locali il richiamo alla programmazione sembra ripetere 'ad pompam' quanto a suo tempo sancito sia negli statuti regionali sia nel Dpr. 616/77, come si evince dal fatto che a partire dal 1978, quando è stata emanata la legge sul bilancio dello stato le stesse regioni e gli enti locali hanno scambiato la programmazione dell'economia con la programmazione della spesa pubblica, con una inversione di tendenza per la quale oltretutto si sono privilegiati i servizi 'personali' sui servizi 'reali', per stare alla nomenclatura degli economisti.

VI Tutto ciò è avvenuto senza che i cittadini e i lavoratori potessero avvertire quale operazione fosse in atto per la definitiva collocazione del sistema del decentramento e delle autonomie in una posizione 'discendente' e quindi di subalternità, sicché oggi si è persino dimenticato che il potere delle autonomie comporta, per essere reale e non fittizio, lo svolgimento di un duplice ruolo, in fase 'ascendente', per le scelte programmatiche e, in fase 'discendente' per l'attuazione amministrativa dei compiti ripartiti tra i vari livelli dell'organizzazione pub-

blica. Impostare le scelte dal basso significa che tutti i comuni dovrebbero poter esprimere la loro valutazione su un progetto di trasformazione della società da loro formulato dal punto di vista anzitutto dei problemi di politica economica come risultano emergenti sul loro territorio, superando il 'municipalismo' in base ad una autonoma e più avanzata visione del municipio, e riconoscendo alle assemblee elettive il ruolo che loro spetta: per cui solo in questo senso appare utile l'accorpamento dei comuni, e il collegamento con le province.

**La legge 142
volendo anticipare
determinate scelte di
riforma istituzionale
confligge più volte con
il principio autonomista
affermato nella stessa legge.
Compito degli statuti è
quello di indicare le opzioni
di carattere
economico-sociale
riguardanti il
territorio comunale**

Ma al di là dei limiti entro cui è nata la legge sulle autonomie, assumiamo intanto che il principale compito degli statuti è quello di indicare quali sono le opzioni di carattere economico-sociale riguardanti il territorio comunale, perché quando leggo nell'art. 4 della legge che 'lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente', e non già dell'organizzazione, vuol dire che la legittimazione della nuova fonte normativa è quella di fissare anzitutto norme sostanziali di contenuto, a cui rapportare poi le forme organizzative dell'ente, se non si vuol ridurre lo statuto ad una meccanica ripetizione delle norme di legge come avviene per gli statuti degli enti 'istituzionali' statali e regionali. Se si crede davvero nell'autonomia comunale, è decisivo che ogni comune possa individuare la propria identità intorno ai problemi dello sviluppo economico-sociale, tenuto conto della prospettiva europeistica nella quale lo stato delle autonomie deve collocarsi: ma a ciò non si pensa, proprio perché l'autonomia degli enti locali rappresenta nella cultura dominante un 'ritaglio' di valori 'secondari' e 'dipendenti' dalla scelta bensì di carattere economico ma adottate dai poteri centrali. Infatti, per quel che riguarda l'uni-

co profilo tenuto presente dai partiti governativi ai fini dell'autonomia statutaria — cioè quello organizzativo — nella legge sono definiti i principi che 'limitano' le competenze dei consigli comunali esaltando quelle delle giunte, oltretutto con la scelta per i rapporti tra giunte e consigli del metodo della 'sfiducia costruttiva', che anticipa sul terreno delle autonomie locali quelle riforme istituzionali nel cui segno la legge stessa è stata licenziata. Con la conseguenza che la reale novità di quest'ultima è rappresentata dalla abrogazione della normativa risultante dalla combinazione del t.u. del 1915 con il t.u. del 1934, ciò che del resto discendeva già dall'emanazione degli statuti regionali che peraltro erano più rispettosi della nuova legge sulle autonomie locali dell'autonomia dei comuni e delle province, nell'applicazione che si sarebbe potuta fare del principio costituzionale della 'delega' regionale dei compiti amministrativi: mentre la legge in discussione mira a 'regionalizzare' gli enti locali, con un nuovo tipo di stravolgimento del principio di autonomia locale.

Postosi su tale terreno, è inevitabile che l'asse della nuova legge sia costituita dai cosiddetti 'diritti individuali' del cittadino ad accedere agli incartamenti delle pratiche amministrative che li riguarda, ciò che però non ha nulla a che vedere con quella che si chiama 'partecipazione' per esprimere il concorso sociale e collettivo di masse estese di cittadini alla direzione e al controllo degli enti locali non già per coprire, dietro le cortine fumogene di una corretta esigenza di 'trasparenza' generalizzata, la legittimazione dei cittadini 'forti' — quelli cioè cui interessano atti amministrativi e procedure riguardanti interventi nella vita economica e sociale — a concorrere con gli enti locali alla definizione delle pratiche di loro interesse: tanto che occorrerebbe prevedere (al fine di evitare un nuovo salto verso la 'privatizzazione' del potere pubblico) negli statuti forme di 'pubblicità' delle relazioni tra i soggetti privati interessati a trattare con l'amministrazione le loro pratiche, e gli organi dell'amministrazione locale, perché la trasparenza sia 'sociale' e non 'corporativa'.

È in tale contesto infatti che va letta la normativa sulle libere forme associative, intese anch'esse come soggetti di partecipazione, con una deriva di tipo 'corporativo' che con il pretesto della società civile i cui interessi sono ben diversi da quelli

della grande massa dei cittadini e dei lavoratori: ed anche qui, la scelta della legge si riconduce allo snaturamento dei principi della sinistra storica, che per la stessa 'riforma della politica' propone di costituire nel partito sezioni cosiddette 'tematiche' (a preferenza di quelle 'territoriali'), per aprire le porte ai ceti sociali con cui si cercano alleanze sostitutive di quelle ormai considerate 'superate' con i lavoratori e le loro organizzazioni.

Al fine di evitare un nuovo salto verso la privatizzazione del potere pubblico, e per garantire una trasparenza 'sociale', occorrerebbe prevedere negli statuti forme di pubblicità delle relazioni tra i soggetti privati interessati a trattare con l'amministrazione e con gli organi della medesima

È difficile vedere in questa disciplina progressi di fondo rispetto alla fase del fascismo che aveva negli anni trenta già colto nel corporativismo l'articolazione degli interessi sociali, per collegarli con l'organizzazione dello stato: e se è pur vero che non è indifferente il pluralismo rispetto al partito unico e alla dittatura di classe, non può sfuggirci che il cosiddetto 'corporativismo democratico' prosegue un modello di organizzazione pubblico-privato già noto e sperimentato come soluzione neo-conservatrice nei regimi di massa. La impostazione della connessione tra interessi 'forti' e organizzazione del potere locale è tanto più grave, in quanto si inserisce in una visione di separazione tra 'politica' e 'amministrazione' che asseconda il primato della 'tecnica' sulla 'democrazia' e lo scavalcamiento dell'indirizzo politico ad opera degli interessi privati organizzati e riconosciuti nel rapporto privilegiato con la 'burocrazia'.

Infatti, a parte l'inscindibilità oggettiva tra politica e amministrazione — sicché la critica che la cultura marxista ha sempre condotto contro la 'separatezza' tra politica e amministrazione denunciava l'inversione di ruolo tra soggetti della politica e i soggetti dell'amministrazione — l'operazione accolta nella legge sulle autonomie locali è grave, oltre che per lo snaturamento del potere di indirizzo politico come luogo di mera rilevazione di esigenze e non di

scelte, anche perché sancisce, proprio in una fase in cui si fa propaganda con lo slogan del 'cittadino-arbitro', la totale estraneazione dei cittadini dalla gestione del potere locale, come risulta dalla distanza che c'è, per effetto di questa legge appunto, tra il momento del voto, il ruolo delimitato del consiglio comunale, il ruolo egemone delle giunte rispetto al consiglio comunale ma poi a sua volta contenuto entro i limiti del potere del segretario comunale e della dirigenza burocratica, nell'attuazione della conclamata separazione tra politica e amministrazione che rende la democrazia un semplice orpello esteriore, a favore di poteri sostanzialmente esercitati da soggetti incontrollabili.

Ecco, allora, che si può meglio precisare quale responsabilità incombe sulla cultura democratica per una concezione del potere delle autonomie che sia reale e conseguente, perché in regime di sovranità popolare il potere di autonomia come autonomia sociale si può esprimere se si coniuga l'elaborazione degli indirizzi politici con il controllo sociale dell'amministrazione, andando in una direzione opposta rispetto a quella che privilegia l'autonomia della burocrazia, mediante strumenti di effettiva partecipazione popolare, in nome di principi di 'democrazia organizzativa' che nel clima politico-culturale dell'inizio degli anni settanta furono individuati per coinvolgere in un rapporto generale e complessivo di controllo reciproco tutti i dipendenti pubblici di ogni livello e i cittadini nelle forme organizzate necessarie per far valere la domanda sociale sia in sede di scelta che in sede della sua attuazione.

Non solo quindi va scongiurata la separazione tra politica e amministrazione, ma va corroborata la democrazia, evitando le collusioni tra giunte e alta burocrazia — tanto più incontrollabili se coperte dalla 'separazione' —, con l'intervento autonomo dei cittadini i quali sono estraniati dal controllo sull'amministrazione e non sono garantiti dai tradizionali controlli burocratici come quelli operati ora dal Co.Re.Co. Il controllo, per essere effettivo, non deve essere solo burocratico, ma popolare. Ed in proposito va rilevato che è del tutto incongrua la norma che sottopone a controllo burocratico gli statuti comunali che — per simmetria con quanto stabilito per gli statuti regionali — dovrebbero essere approvati con legge re-

gionale, e non dal Co.Re.Co.: dato che occorre mantenere coerenza tra la 'politicalità' della potestà statutaria, e la 'politicalità' del suo controllo.

È incongrua la norma che sottopone gli statuti al controllo del Co.Re.Co.. Per mantenere coerenza tra la 'politicalità' della potestà statutaria e la 'politicalità' del suo controllo lo statuto dovrebbe essere approvato dal consiglio regionale

In verità — e nella dottrina giuridica lo aveva evidenziato Massimo Severo Giannini — non si può dare al concetto di 'autonomia' un valore univocamente astratto, poiché l'autonomia è segnata dalla qualità dei referenti soggettivi e funzionali volta a volta valutabili, specie se si tiene presente che tutte le figure organizzative sono segnate dall'attributo di 'autonomo', con i rischi che ne conseguono, come attesta la tematica degli enti di gestione delle partecipazioni statali e da ultimo quella dell'università che va appunto sotto il segno di una equivocabile ed equivocata concezione di 'autonomia statutaria' che sarebbe davvero interessante analizzare in relazione all'autonomia statutaria degli enti locali.

MARCO CAMMELLI

Svolgerò alcune osservazioni, riprendendo successivamente alcuni argomenti trattati da D'Albergo e relativi al rapporto burocrazia-politica.

Questa legge continua a cambiare colore passando il tempo e continua ad essere difficile dare una valutazione anche a un anno di vita nel senso che, per esempio, astrattamente poteva esserci un ulteriore problema che invece, di fatto, mi pare rientrato. Penso al fatto che questa legge appartiene — per motivi che in parte lo stesso D'albergo richiamava — a quel numero di 'riforme senza riformatori' nel senso che in questi tre anni — dall'88 in poi, a cominciare dalla legge sulla presidenza del consiglio — abbiamo avuto un complesso di leggi di riforma amministrativa di una intensità straordinaria, tale da costringerci a risalire a quelle crispine o giolittiane per trovare il corrispondente. Ma mentre con Crispi e Giolitti si sapeva chi erano i portatori degli interessi dominanti, nel

caso nostro la sensazione è invece che le riforme ci sono senza un soggetto riconoscibile. I maliziosi ritengono 'proprio perché' non c'è un soggetto riconoscibile e ciò per il fatto che, almeno sul piano amministrativo, il noto 'paradosso delle riforme' per cui le riforme non si fanno perché quelli che dovrebbero farle non sono in grado di approvarle (poiché se lo fossero non ci sarebbe bisogno di riforme), in questo caso non funziona per il fatto che per la parte amministrativa evidentemente sono caduti dei poteri di veto che bloccavano le riforme generali e si è come aperto un varco attraverso cui sono passate riforme che nel frattempo erano andate maturando a vari livelli sia di carattere culturale che strettamente professionale, a livello centrale come a livello decentrato.

In questo contesto, dunque, avremmo potuto concludere che anche questa fosse una legge paracadutata, in qualche modo destinata a non trovare un referente.

La legge 142 continua a cambiare colore passando il tempo e continua ad essere difficile darne una valutazione. Dai primi dati relativi all'approvazione degli statuti si può forse dire che la legge ha trovato il suo referente

Prima domanda: è vero che questa legge ad un anno di distanza il referente non l'ha trovato? Se è vero il dato del 50% di statuti deliberati dai consigli a oggi, 17 luglio, è un dato fortemente positivo, al di là della qualità, perché le mie previsioni erano molto al di sotto.

La confezione di uno statuto è cosa di straordinaria complessità per gli adempimenti richiesti: assetto istituzionale del comune, rapporti con la collettività, rapporti con la burocrazia e rapporti con i controlli, questione dei servizi ecc. Abbiamo chiesto ai comuni di farsi il loro vestito completo in pochissimo tempo reale, poiché di fatto si è cominciato a lavorare i primi mesi dell'anno. Mi pare dunque che le cose si siano mosse in modo positivo malgrado non fosse in gioco solo una riforma del governo locale, ma molto di più. Questa riforma ha finito per assumere la veste di banco di prova (anche queste sono cose che sono state dette da Clementi e Piraino e che condivido) di una serie di ulteriori riforme non solo am-

ministrative che qui trovano la loro prima sperimentazione.

Voglio dire: dalla sfiducia costruttiva all'alleggerimento dei controlli, dal rapporto tra politici e burocrati al problema dei servizi, all'accesso ed altro, non c'è questione che non sia stata 'scaricata' e non sia finita per cadere sul governo locale chiedendogli di provvedere alla sua messa in opera. Quindi non è solo la riforma della amministrazione come si pensava anni fa: c'è molto di più obiettivamente, tanto da sollecitare il sistema locale fino quasi al limite della tensione e per questo poi porrà il problema di quali soggetti dobbiamo immaginare a questo livello per sostenerne il peso. Fra questi francamente pongo anche la burocrazia e credo anzi sia cruciale puntare su questa.

Malgrado che questo straordinario complesso di adempimenti e di problemi sia giunto in un momento di bassa tensione riformatrice, di riforme in cui non si vedono i soggetti riformatori, in realtà le cose si sono mosse, e in modo non traumatico, anzi con qualche effetto positivo. Probabilmente ciò è dovuto al fatto che questo potere locale davvero esiste. La riforma non aveva riformatori nei soggetti nazionali — non a caso Andrea Piraino li ha chiamati inerti, non attivi — perché questi soggetti il sistema locale lo hanno sempre subito. I partiti e i sindacati nazionali continuano a non vedere altro che le istituzioni romane, devo dire con una straordinaria cecità, poiché, a parte alcune istituzioni ministeriali ove dietro ormai non c'è nulla, è evidentissima la tendenza di fondo di un passaggio sopra e sotto il livello centrale, cioè verso la Cee e verso il sistema locale. La cecità dei soggetti organizzati è, quindi, doppiamente grave non solo perché è contro le nostre prescrizioni costituzionali, ma perché disattende dinamiche dichiaratamente visibili.

Il bisogno di potere locale decentrato è reale. I partiti e i sindacati nazionali non lo hanno del tutto capito e continuano a 'subire' il sistema locale

La riforma può funzionare perché sotto c'è un reale 'bisogno di potere locale decentrato' e di autonomia. E con questo vorrei dire che abbiamo una chiara necessità — anche in questo caso — di distinguere i

motivi e gli effetti della riforma. I motivi delle riforme non ci interessano, innanzitutto perché ci sono ottimi riformatori che hanno ottenuto pessimi risultati e poi perché, a volte, pessimi riformatori incrociano una dinamica vera, un'energia effettiva. Io credo che questa energia ci sia. A questo punto, naturalmente, riemergono tutte le altre difficoltà: penso alla riforma nel Mezzogiorno, nei piccoli comuni. Questa legge è (specie nella delineazione della forma di governo e della parte più elevata della organizzazione amministrativa) terribilmente standardizzata, perché ha l'immagine di un 'cliente' medio sul tipo del comune di medie dimensioni. Comunque, questo incontro si è verificato, quali che ne fossero i motivi.

È lo stesso motivo per cui il problema del regionalismo è molto più serio delle paure delle leghe che si hanno oggi a livello centrale. Anche quella è una riforma che sta nascendo non per spinta delle regioni, ma per le preoccupazioni centrali. Ciò non toglie che il bisogno di regione ci sia, e sono esattamente le cose che Piraino e Clementi ci dicevano prima.

Mi permetterei di richiamare un lavoro su 'Regioni e interessi in Europa' pubblicato su 'Stato e mercato' nel 1990. Da un'analisi europea, in un momento in cui parlare di regioni era leggermente patetico — come se si trattasse del parente povero rimasto oltretutto demodé — risultava invece chiarissima la presenza del 'bisogno di regione', cioè di un governo locale potenziato, che è la vera risposta ai processi di concentrazione.

Insomma la 142 è una legge forse un po' estemporanea in alcune sue parti (si vedano le aree metropolitane), ma finisce poi per radicarsi su un terreno fortemente vitale e da tempo pronto.

Vorrei ora esaminare il rapporto della legge 142 col governo locale. In questo campo una serie di interrogativi rimangono. Non arriverei a dire che è una riforma mancata, perché questo francamente mi pare eccessivo. Come si fa a dire al marzo '91, in piena elaborazione statutaria, che questa è una riforma mancata?

Certo mancano una serie di segmenti importanti di questo processo come quelli notissimi sul sistema elettorale e sulla finanza locale; ma quello più interessante riguarda l'organizzazione. Questa è una legge sull'organizzazione, in un certo senso il suo elemento più fortemen-

te innovativo sta nel fatto che mette a fuoco uno degli aspetti tradizionalmente più trascurati di tutto il dibattito sulle istituzioni. E su questo allora nascono le preoccupazioni che l'anno appena passato ha confermato.

Il modello organizzativo prefigurato dalla legge è estremamente rigido e pensato per un comune ideale di 100-150 mila abitanti e che regola relativamente poco

Il primo grosso problema è che l'organizzazione è stata pensata dal legislatore immaginandola su di un comune ideale di 100-150.000 abitanti, del centro-nord, con situazioni di contesto e di assetto interno particolari, che giustificano quella ipotesi di processo decisionale a più stadi (io indirizzo, tu specifichi, quell'altro gestisce, il terzo controlla) che certamente è un po' complessa, ma che comunque si può immaginare in un governo medio-alto, non certo nei comuni medio-piccoli. Questa legge è calibrata sui piccoli comuni come su quelli molto grandi: sui grandi comuni c'è l'area metropolitana, ma sui piccoli cosa c'è? Si apre il problema delle eventuali ricomposizioni.

È cioè singolare una legge sull'organizzazione che disattende il fatto che l'organizzazione è un modulo che risente fortemente del contesto, e fondamentalmente di due cose: delle funzioni (e quindi della scala su cui opera) e del ruolo a cui è assegnata, cioè quanto sforzo regolativo o distributivo viene assegnato al comune.

L'aspetto che tuttora mi preoccupa di questa legge non è soltanto il fatto di avere immaginato un comune di 150.000 abitanti, ma che è stato immaginato un comune che regola relativamente poco. Perciò dico che il riferimento è il centro-nord, ma è fuori fase in alcune aree del Mezzogiorno dove vi è una amministrazione sovraccaricata da problemi regolativi, in quanto ci sono una società e un contesto fragili. Non a caso nel Mezzogiorno si cominciano ad avere vistosi interventi sostitutivi o di modifica del regime della legge 142 che sono giustificati sub specie di mafia, ma sono convinto che anche se di ciò non si trattasse, gli interventi comunque andrebbero fatti per introdurre dei supporti organizzativi di tipo diverso ad un governo locale

chiamato ad operare in condizioni così diverse. Per una legge sull'organizzazione, come è la 142, questo fatto di avere in mente un 'comune medio' mi pare fonte di fortissime preoccupazioni.

GIAN CANDIDO DE MARTIN

Primo punto: valutazione complessiva del successo della riforma della legge 142 come capacità di scongelamento degli articoli 5 e 128 della Costituzione.

A tale riguardo mi pare che si possano senz'altro condividere alcune considerazioni che sono emerse, nel senso di non enfatizzare la riforma come tale, ma soprattutto di non sopravvalutare gli effetti che fino ad oggi si sono determinati, perché vi sono molte inerzie attuative che vanno sicuramente registrate, in particolare sul versante statale e regionale, più che locale. Concorro, quindi, con Cammelli quando sottolineava che in definitiva a livello locale si cominciano a vedere degli effetti, visto che la fase statutaria ha messo spesso in moto un meccanismo di autocoscienza comunitaria che comincia a dare qualche frutto, mentre a livello regionale e statale mi sembra che il processo riformatore sia ancora molto carente.

Ci sono alcune regioni più avvertite che si stanno muovendo, che hanno predisposto progetti, anche se indubbiamente gli adempimenti regionali sono numerosi e complessi. Purtroppo la 142 non ha stabilito — salvo casi limitati — dei termini, dei meccanismi di garanzia rispetto alle inerzie; in ogni caso sostanzialmente non abbiamo ancora leggi regionali di attuazione su punti nevralgici che sono determinanti per il successo del processo riformatore.

Neppure a livello statale si è posto mano ad alcune delle riforme direttamente previste dalla 142, o comunque connesse, che sono ugualmente indispensabili per sviluppare e portare a compimento il complesso iter attuativo della riforma. A parte i sistemi elettorali (anch'io sono d'accordo di non enfatizzare questo profilo), penso alla legge-quadro sui servizi locali, nonché alla legge sulla finanza locale, per limitarmi a due dei punti previsti dalla 142, ma altri innegabilmente dovrebbero intervenire (senza dimenticare quanto previsto dall'art. 10 in materia di funzioni statali da allocare direttamente a comuni e province).

La cultura delle autonomie continua ad essere sostanzialmente minoritaria. Nelle forze politiche e nelle principali organizzazioni ci sono ancora molto statalismo e centralismo

Secondo la nuova prospettiva, la stessa riforma delle regioni dovrebbe costituire un elemento importante per chiudere al più presto la fase di impostazione di questa nuova visione dello stato delle autonomie che la 142 sollecita in maniera molto forte.

Ho già avuto occasione in un'altra circostanza di sottolineare che la cultura delle autonomie continua ad essere una cultura sostanzialmente minoritaria nelle forze politiche, nelle principali organizzazioni — come diceva prima Piraino — c'è ancora molto statalismo, comunque una scarsa consapevolezza delle potenzialità e del valore innovatore profondo che è contenuto in questa legge, al di là dei suoi limiti che tutti conosciamo e che sono stati anche qui segnalati. Tuttavia, qualche cosa si muove in una direzione positiva: alcuni elementi della società civile hanno preso coscienza di questa legge di un ruolo possibile, di forme di partecipazione utili, che — per la conoscenza che ho dei processi statutari — si stanno manifestando in varie sedi.

Dicevo 'processo' perché in realtà mi sembra che il punto principale da sottolineare, affrontando questa questione della riforma, sia proprio la consapevolezza della sua natura processuale. Se infatti si trascurasse questo elemento si rischia di enfatizzare il problema del contenuto della riforma e di perdere di vista l'esigenza di una progressiva concretizzazione di valori, di criteri, di metodi, anche per il legiferare e per l'amministrare, che la riforma aiuta a mettere a fuoco in una chiave nuova. In questo senso va chiarito che anche per gli statuti si tratta di una prima fase del processo riformatore.

Sottolineo volentieri questa esigenza di non considerare l'adempimento statutario come legato ad un termine finale perentorio, conclusivo, più o meno già scaduto, quanto piuttosto l'avvio di una fase di 'autocoscienza' che ha certamente la possibilità di manifestarsi subito in alcune scelte, ma che poi va considerata nelle sue potenzialità successive, condizionate tra l'altro da una serie di adempimenti regio-

nali e statali che finora mancano. Gli statuti dei comuni e delle provincie oggi non possono, infatti, manifestare la loro piena attitudine a porre regole nelle direzioni previste dalla 142, e anche al di là di quanto tale legge espressamente preveda, proprio perché mancano alcuni presupposti. Pensiamo alla stessa definizione del quadro delle funzioni locali che è lungi dall'essere determinato: come si fa a disciplinare l'esercizio se non si conosce il quadro di riferimento delle funzioni e quello delle risorse organizzative e finanziarie connesse? Sono due elementi centrali per poter effettivamente disporre in pieno di un'autonomia normativa che abbia senso, che sia in grado di operare delle scelte per gestire i nuovi compiti.

L'adempimento statutario non deve essere identificato con un termine finale perentorio, ma con un processo di autodeterminazione dei fini e delle scelte organizzative

Detto questo, vorrei però anche sottolineare il profilo positivo che la 142 manifesta per la sua attitudine a porre alcuni principi. Essa si autoqualifica infatti, a ragione, legge di principi, in sintonia con l'art. 128 della Costituzione: principi che tuttavia non riguardano solo il sistema del nuovo governo locale che si deve andare a costruire, ma anche la prospettiva più generale di una corretta attuazione dell'amministrazione dello stato democratico. La Costituzione, anche quella formale, a mio avviso, contiene da questo punto di vista alcuni elementi forti che sono tutt'oggi non attuati. La 142 è forse la prima legge che mette in moto realmente un processo di attuazione di quella che possiamo chiamare l'amministrazione dello stato democratico. In questo senso mi pare giusto leggerla anche con alcuni altri elementi innovativi che troviamo nella 241 e in altre leggi coeve. Giustamente prima Cammelli ricordava questa contestualità di una serie di leggi che sono in qualche modo prodotte da un unico contesto culturale, minoritario probabilmente, anche in parlamento, ma che tuttavia si è espresso e che offre alcune opportunità concrete per sviluppare in una direzione radicalmente nuova il rapporto tra cittadino e amministrazione. Da questo punto di vista,

anche se la 142 e la 241 non sono state per nulla coordinate tra loro nel dibattito parlamentare (e ci sono una serie di sfasature e di raccordi non agevoli tra le due leggi), tuttavia possono concorrere utilmente in una direzione comune. Secondo punto: orizzonte e qualità del processo riformatore. Con la 142 si è messo in moto un mero processo di redistribuzione delle funzioni, oppure un ripensamento del sistema di governo dello stato policentrico? Io credo che effettivamente qui ci sia uno dei nodi non pienamente percepiti, per cui certamente è necessario fare chiarezza al più presto e con una certa coerenza nei processi attuativi della riforma. Sono convinto che naturalmente la riforma non sia esclusivamente una razionalizzazione della ripartizione delle funzioni. Certo questo è un elemento, un contenuto necessario e imprescindibile, ma non è sicuramente l'obiettivo essenziale della riforma.

Con la 142 si è messo in moto un mero processo di redistribuzione delle funzioni, oppure un ripensamento del sistema di governo dello stato policentrico?

L'obiettivo della riforma è mettere in moto proprio l'attuazione del carattere di fondo dello stato democratico, che è di necessità stato delle autonomie, stato policentrico, con una pluralità di autonomie territoriali interagenti, non l'una all'altra sovraordinate o subordinate, ma in qualche modo equiordinate nella loro medesima dignità di centri istituzionali rappresentativi di collettività territoriali, che vanno messi nella condizione di esprimere appieno questa loro potenzialità di punti di riferimento di un sistema complesso in cui il rapporto tra cittadino e pubblici poteri si impenna largamente su meccanismi partecipativi o di controllo sociale — se vogliamo chiamarlo anche così —, e comunque su un avvicinamento, per quanto possibile, del cittadino all'amministrazione, alle sedi in cui debbono essere prese le decisioni. Quanto ai diversi livelli del sistema, naturalmente, una maggiore sottolineatura va fatta della dimensione locale, dove il comune ha per sua natura una centralità in questo processo di rivisitazione dello stato, di rovesciamento di prospettiva e di grande trasformazione, di gran-

de riforma non dei rami bassi, come talvolta si dice, ma delle radici stesse dello stato democratico. In effetti credo che proprio l'attuazione del principio della Repubblica delle autonomie consenta di immaginare l'effettività del principio democratico nell'organizzazione dei pubblici poteri. Sono consapevole della necessità di riforme anche ai livelli dei poteri cosiddetti costituzionali, ma non le enfatizzo rispetto alla necessità di sviluppare con coerenza e con urgenza questo versante della ricostruzione dello stato, che è quello decisivo per ridurre il fossato tra cittadino e pubblici poteri e anche per garantire la stessa funzionalità dell'esercizio del potere pubblico.

Concordo che il primo contenuto da mettere in evidenza della legge 142 sia la sua attitudine a rompere questa idea tradizionale dello stato non solo centralizzato, ma disciplinato anche nelle sue articolazioni locali in modo uniforme, mettendo in moto un processo attraverso il quale il sistema si arricchisce attraverso gli apporti e le regole poste dai diversi centri autonomi del sistema. In questo senso anche il cenno all'Europa che è stato fatto mi sembra vada benissimo perché questa ricchezza della diversità in definitiva valorizza meglio anche l'obiettivo europeo. È proprio nelle radici locali che in fondo si percepiscono maggiormente le esigenze di una unità europea: anche da questo punto di vista la risposta sul piano politico, oltre che istituzionale, può essere data a queste istanze legislative, che per certi versi — almeno a mio giudizio — non sono condivisibili, ma che segnalano la necessità di una salvaguardia della identità propria di ciascuna collettività territoriale.

È necessario chiudere rapidamente la fase della definizione delle competenze e della ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di governo

In questa direzione credo che l'elemento essenziale sia, in connessione con il valore di principio della legge 142, quello di chiudere finalmente la fase della definizione delle competenze, della ripartizione delle funzioni tra i vari livelli del sistema (Cammelli lo diceva già qualche anno fa in un'altra circostanza). Questo è un aspetto necessario che va certamente affrontato

al più presto, con le regioni che sono chiamate a svolgere un ruolo decisivo. Ma bisogna chiudere questa fase che è preparatoria per la riforma, per iniziare a valorizzare invece i due profili che sono certamente determinanti per il nuovo assetto: lo sviluppo reale dell'autonomia di ciascun soggetto rappresentativo di collettività territoriale, da un lato e, dall'altro, le necessarie forme di raccordo che devono sussistere tra i vari centri di autonomia. Questo è l'altro grande traguardo sul quale si può costruire questo modello di stato alternativo delle autonomie, che finalmente nella 142 non sono concepite come separate, ma sono interagenti, con forme forti di coordinamento e di cooperazione, attraverso gli strumenti che sono offerti dalla stessa legge ed altri che si possono immaginare.

La vera nuova grande prospettiva è da un lato valorizzare l'autonomia come capacità di governo, ma partecipata, controllata socialmente e, dall'altra, sviluppare le forme di sinergia, di raccordo tra le autonomie territoriali.

Resterebbe da dire circa il terzo punto, quello degli statuti, ma è forse il profilo sul quale possiamo tornare nella seconda tornata dei nostri interventi. A tale riguardo esiste qualche aspetto concreto sul quale volevo poi riservarmi un discorso.

CARLO PAOLINI

Nelle introduzioni si sottolineava come in questo quadro di mancate riforme istituzionali dei cosiddetti rami alti dello stato la legge 142 si proponga come controtendenza e si colleghi anche ad altre riforme — in primo luogo alla nuova legge sul procedimento amministrativo — destinate ad incidere profondamente sul nostro ordinamento. Nella crisi del rapporto fra società civile e poteri pubblici, che ha ormai abbondantemente superato il livello di guardia, la nuova legge sulle autonomie locali in questo primo anno di applicazione, come Piraino ha posto in rilievo, ha dimostrato di mettere in moto i processi in grado di ristabilire i circuiti interrotti fra i cittadini e le sedi istituzionali, anche se il giudizio positivo che ne consegue è attenuato dalla scarsa attenzione e dal deludente impegno dimostrato dai partiti e dalle organizzazioni sociali a livello nazionale nel sostenere le possibilità riformatrici della legge 142.

Vi sono motivi per valutare positivamente il processo in atto avviato

dalla riforma, ma si deve nel contempo focalizzare l'attenzione (e l'impegno) sulle condizioni dalle quali molto dipenderà il successo della 142. Al riguardo assumono un rilievo particolare alcuni aspetti sui quali mi vorrei soffermare.

In primo luogo sull'intreccio fra i caratteri delle autonomie ed i contenuti innovatori della riforma: quindi sul ruolo e l'impegno che sapranno dispiegare tutti i soggetti che a vario titolo sono chiamati a svolgere funzioni ed esercitare poteri sia all'interno delle autonomie che in ambiti con esse incidenti; infine sulle garanzie idonee a costruire solidi argini a tutela delle sfere di autonomia degli enti locali in grado di reggere alle varie forme di ingerenza, depotenziamento e perfino di vanificazione dei poteri che spettano ai livelli di governo locale.

In Italia esiste un pluralismo istituzionale sostenuto da poteri diffusi che costituiscono una vera e propria caratteristica fattuale nel nostro sistema. Al di là del dato formale, i comuni, ma anche le provincie, nella effettività avevano trovato il modo di forzare lo schema di uniformità della legge comunale e provinciale esercitando poteri e autoassumendo funzioni che sovente risultavano anticipatori delle stesse leggi di riforma (è noto, per esempio, come molte funzioni attribuite dal D.P.R. 616 fossero già esercitate da tempo dai Comuni). Le autonomie locali hanno quindi dato prova e dimostrato di saper fare emergere, pur nella vigenza del regime di uniformità degli ordinamenti locali, le loro peculiarità attraverso condotte, prassi ed utilizzazione degli stessi strumenti giuridici previsti dalle leggi (atti generali vari, regolamenti di organizzazione, deleghe del Consiglio alla Giunta, etc.). Questo scarto che si era venuto determinando tra il dato normativo formale, tutto imperniato sulla uniformità, ed i molteplici ordinamenti di carattere "materiale" che è possibile ricostruire all'interno dei vari enti è la dimostrazione che esiste una sorta di indole naturale autoriformatrice che è il terreno più favorevole per dare attuazione alle riforme. Del resto, dovrebbe essere questo il contesto attitudinalmente recettivo cui si faceva riferimento in precedenti interventi.

Con la legge 142 si è avviata una riforma non solo organizzativa ma anche di

carattere funzionale che è destinata a produrre gli effetti di più lungo periodo

Ma occorre nel contempo che si affermino atteggiamenti ed anche interpretazioni che si muovano nell'ottica del riconoscimento pieno di questo ruolo di comuni e provincie: solo infatti attraverso un processo autoriformatore gli enti locali avranno modo di rendere effettivo il loro ruolo di governo e di rappresentanza degli interessi generali delle comunità, che è poi il contenuto del pluralismo istituzionale costituzionalmente garantito.

A tal proposito assume indubbiamente un rilievo centrale l'attribuzione agli enti locali di ampi poteri di carattere organizzatorio destinati ad incidere sui propri assetti strutturali: riparto delle competenze fra gli organi elettivi e fra questi e gli apparati (ne esce modificata la forma di governo alla cui delineazione concorrerà quindi, oltre al sistema di relazioni e competenze tra gli organi politici, anche il riparto di responsabilità fra sfera politica e quella tecnica); organizzazione degli uffici e dei servizi; forme di cooperazione, etc. Ma non meno importanti debbono ritenersi le innovazioni che incideranno sugli assetti funzionali, con particolare riguardo alla potestà normativa (non solo, quindi, l'autonomia statutaria, ma anche l'esercizio del potere regolamentare) ed al sistema delle funzioni.

Non si tratta solo di una riforma sull'organizzazione, quindi di tipo strutturale, ma di una riforma anche di carattere funzionale di grandissimo rilievo. Forse la componente funzionale, per certi aspetti, è quella destinata a produrre gli effetti di più lungo periodo, ed in ordine ai quali occorreranno le maggiori garanzie a tutela dell'azione degli enti. La 142 esalta quella indole naturale che aveva portato i Comuni ad autoassumere funzioni ed a conformare già nei fatti ordinamenti differenziati. La scelta dell'art. 9, che pone in buona sostanza all'esercizio delle funzioni da parte dei Comuni solo un limite esterno, cioè le competenze degli altri soggetti, realizza finalmente, anche sotto il profilo istituzionale e giuridico, una tendenza che peraltro era già nei fatti, ma che rispetto al previgente regime introduce una autentica rivoluzione del sistema.

Il comune si afferma così come ente di governo con funzioni di programmazione, stimolo, sviluppo e controllo di tutte le attività che si

svolgono sul territorio. Correlata a tali ambiti funzionali è la ampia potestà regolamentare che assume anch'essa carattere generale e poteri di indirizzo di grande rilievo. Ma potrebbe concepirsi un ambito di poteri e competenze sottratto all'ingerenza di altri soggetti in quanto espressione di policentrismo istituzionale ove nel contempo non si ripensi al sistema delle fonti sostituendo al principio gerarchico quello della riserva di competenza (non senza adeguate forme di tutela del principio stesso)?

Non mancano, invero, al riguardo, acute ricostruzioni giuridiche, ma si è lungi dalla formazione di orientamenti in grado di porre le basi per una nuova teoria di diritto costituzionale concernente gli enti locali.

Nel sistema delle fonti viene a sostituirsi al principio gerarchico quello della riserva di competenza: vanno quindi concepiti ambiti di potere e di competenze sottratti all'ingerenza di altri livelli istituzionali

Questa rinnovata 'cultura delle autonomie' dovrebbe poi ispirare il comportamento degli altri soggetti che con varie responsabilità sono chiamati a dare attuazione alla riforma: il parlamento, il governo, le regioni e, per il ruolo che loro compete, i partiti. Si ripropone l'esigenza che non venga sacrificata l'autonomia capacità degli enti di fornire di forza ed effettività la propria posizione di governo.

Occorre evitare di subordinare il processo di crescita e valorizzazione delle autonomie ad interventi di conformazione esterni al sistema stesso che per la loro stessa natura appaiono inidonei e destinati ad introdurre elementi di squilibrio e di incoerenza, favorendo meccanismi, anche inconsapevoli, di accentrimento e vanificando, così, le attese che tale riforma è capace di soddisfare.

Va in proposito l'esempio, già citato nel precedente intervento, della legge sull'ordinamento dei pubblici servizi, il cui iter era iniziato prima della 142.

Dopo la riforma, l'organizzazione dei pubblici servizi locali costituisce espressione dell'indirizzo di governo da definire autonomamente dai rispettivi enti, comunque l'assetto di tali servizi rientra nelle potestà organizzative demandate alla esclusiva

siva competenza di comuni e province.

Ove a tali ambiti di autonomia si sovrapponesse una legge dello stato (salvo eventuali specifiche discipline concernenti interessi meritevoli di particolare tutela: regime del rapporto di lavoro; riscatto dei servizi in concessione, oltre che, naturalmente, la individuazione dei servizi riservati in via esclusiva agli enti locali) si provocherebbe una vera e propria *vulnus* alla legge 142.

L'organizzazione dei pubblici servizi costituisce espressione dell'indirizzo di governo che rientra nella potestà organizzativa di esclusiva competenza di comuni e province

Questa mutata considerazione degli enti locali dovrà per esempio costituire la linea guida per l'applicazione da parte delle Regioni dell'art. 3 della legge 142. Come pure, sempre nell'ottica di consentire il massimo dispiegamento delle possibilità di cui sono capaci comuni e province, è legittima la pretesa di una rapida approvazione delle leggi statali e regionali di completamento della riforma: finanza locale, status dei segretari, nuovi organi regionali di controllo, per citarne le principali.

L'ultimo elemento da considerare attiene alle garanzie poste a presidio dell'autonomia comunale e provinciale.

In seguito a quello che Cammelli e Clementi hanno definito lo 'scongelo' dell'art. 5 della Costituzione, gli enti locali sono divenuti titolari di una nuova soggettività di cui è espressione massima l'attribuzione di potestà normative riservate (statutarie in primo luogo, ma anche regolamentate per le materie di propria esclusiva competenza), tali da far assurgere queste fonti a manifestazione di poteri che trovano il loro fondamento nella comunità e che vengono quindi a radicarsi direttamente nella sovranità popolare. Si è già accennato che il tradizionale criterio di subordinazione gerarchica delle fonti regolamentari rispetto alla legge non è più sufficiente a qualificare le fonti di autonomia, specialmente dopo il fenomeno 'delegificazione' a cui si è chiaramente ispirato il legislatore della 142.

Si è in presenza quindi di fonti che sotto il profilo sostanziale si pongono sullo stesso piano delle leggi:

nell'area normativa caratterizzata da riserva di competenza non è consentita l'invasione di legge statali né di quelle regionali. Anche se teoricamente fossero considerati prevalenti sul piano gerarchico, interventi invasivi si presenterebbero costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 5 e 128.

Come già del resto efficacemente sostenuto nella 'memoria di costituzione' di alcune province difese dal prof. Gracili in un recente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Toscana, "la salvaguarda dell'autonomia statutaria — ma anche regolamentare nelle materie riservate — presuppone che gli enti locali possano agire per difendere la sfera delle proprie competenze da invasioni di leggi statali e regionali, o di altri atti aventi forza di legge".

Nel caso delle fonti di autonomia viene a configurarsi una ipotesi di norme che costituiscono immediata esecuzione di disposizioni della Costituzione ed alle quali non può contestarsi la posizione di fonti primarie.

I soggetti titolari di tale potestà non possono non equipararsi ai soggetti che siano titolari di potestà legislativa, gli unici ai quali attualmente, come è noto, è consentito l'accesso diretto alla Corte costituzionale. Ne consegue che nella nuova situazione occorre venga rivisto tale criterio di accesso onde ammettere per gli enti locali la possibilità di ricorso alla corte costituzionale.

Nel nuovo sistema ordinamentale deve essere ammessa per gli enti locali la possibilità di ricorso alla corte costituzionale

Va aggiunto altresì, per garantire una tutela completa, che dovrebbe parimenti rivedersi l'orientamento che esclude dall'ingresso alla corte costituzionale qualunque tipo di regolamento (anche se equiparabile alle fonti primarie in quanto unica disciplina in materia non coperte da riserva di legge) giacché si potrebbero determinare conflitti non solo fra leggi e norme di autonomia ma anche fra fonti secondarie tale da richiedere un pronunciamento del massimo organo di garanzia costituzionale.

Tale possibilità di accesso diretto costituirebbe un presidio delle prerogative degli enti locali e contribuirebbe a dare forza ed effettività così al 3° comma dell'art. 1 della legge

142 nonché alle norme attributive di poteri della riforma che, diversamente, resterebbero esposte ai variabili comportamenti dei legislatori e decretatori di turno.

Una considerazione finale sia consentita sulle aree metropolitane perché la loro vicenda chianisce in modo efficace l'esigenza che nel processo di riforma si parta dalle specifiche situazioni reali o si faccia leva sul diretto coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati.

La scelta della legge per le aree metropolitane si basa, come si sa, sulla previsione di una completa ristrutturazione degli assetti strutturali e funzionali da realizzarsi con una cadenza di termini abbastanza ristretti.

La nuova mappa dei poteri che dovrebbe scaturire da tali interventi sta però scontrandosi con un assetto che è il risultato di una articolazione e distribuzione di livelli istituzionali formatasi in lunghi processi fortemente radicati e caratterizzati. Le prime esperienze già stanno dimostrando la impercorribilità della strada disegnata dalla 142.

Pertanto proprio dai caratteri di cui si diceva, da questo radicamento sul territorio dei poteri che si sono formati nel tempo, occorre forse individuare un sistema processuale per pervenire con gradualità alla riforma degli spazi metropolitani, un processo che consenta di individuare il percorso, ma che permetta agli attori principali che stanno sul territorio di costruirlo attraverso strumenti consensuali ed accordi. È un compito difficilissimo, mi rendo conto, che richiede ben altri approfondimenti rispetto a queste brevi notazioni.

Premevo qui richiamare sull'esigenza che anche per le aree metropolitane si riesca a mettere in moto dei processi nei quali risultino affidati i ruoli principali agli enti locali direttamente interessati.

FRANCO GAETANO SCOCA

Mi rendo conto che non è facile intervenire per ultimo su problemi di carattere così complessi. Credo di poter rilevare che al di là delle formulazioni tra di loro differenziate ci sia tra gli interventori una convergenza di fondo che mi permetterei di identificare in questo: il valore innovativo della legge 142 non sta in realtà nei suoi contenuti e nelle sue disposizioni, ma nel fatto che sia stata approvata. In sostanza si fa riferimento soprattutto alla capacità di autoriforma degli enti locali.

Sono perfettamente d'accordo su questo giudizio. Se facciamo un esame tecnico della legge, al di là di come è stata trionfisticamente presentata alla stregua di una vera e fondamentale riforma degli enti locali con l'attuazione degli articoli 5, 128 della Costituzione, direi che i contenuti sono largamente insoddisfacenti. Dico questo perché anche se si è data ai comuni e alle province capacità statutaria, nella realtà gli spazi riservati allo statuto sono abbastanza ristretti. Non sono d'accordo che ci sia molto materiale da trattare nello statuto; non solo, ma le teste di capitolo sono tutte già scritte in questa o in altre leggi.

Il valore innovativo della legge 142 non sta tanto nei suoi contenuti quanto nel fatto che sia stata approvata

Mi sembra estremamente importante rilevare che sia sotto il profilo delle funzioni che della programmazione — che è un elemento di grandissima importanza proprio per verificare se è possibile che le scelte possano partire dal basso — questa legge non ha fatto passi avanti rispetto al passato. Cerco di spiegare il perché. È vero ed è molto importante che con questa legge si sia preso atto di un ruolo che i comuni hanno assunto di fatto. Al di là della definizione delle loro funzioni contenuta nei vecchi testi unici, certamente il comune, non la provincia, si è andato caratterizzando — come dice Giannini — come "ente esponentiale della comunità locale", quindi assumendo su di sé la cura e gli interessi ben al di là delle attribuzioni formali che esso per disposizioni espresse aveva.

È quindi prendere atto dell'art. 9 della legge 142 ossia che "spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale", mi sembra una cosa di grande importanza. Ma al di là di questa formulazione di carattere generale, non mi sembra che tutto il contesto delle disposizioni che riguardano l'attribuzione delle funzioni possa far pensare ad una riforma già fatta; la nuova legge può essere considerata semplicemente il presupposto per interventi successivi che — sarò pure pessimista — non avverranno mai. Per cui, nonostante l'art. 9, le funzioni del comune resteranno quelle che altre leggi già oggi attribuiscono ad esso.

L'art. 9 della legge 142, per quanto importante, rappresenta solo il presupposto di improbabili interventi successivi: le funzioni del comune resteranno pertanto quelle che altre leggi già oggi attribuiscono ad esso con l'aggravante che grazie alla 142 le funzioni del comune e della provincia dipendono dalle leggi regionali

La cosa è ancora più evidente per la provincia perché, a differenza del comune, per essa si individuano settori e materie di intervento, ma non funzioni provinciali. Si attende anche qui che le funzioni della provincia siano ad essa trasferite o ad essa delegate, vuoi dallo stato, vuoi dalle regioni. E anche questo, quindi, è avere predisposto una bella scatola, ma vuota che sarà forse riempita da alcune funzioni, di per sé di competenza dello stato e della regione. Ma al di là di queste considerazioni che attengono alla non esaustività della riforma, credo che l'idea stessa che le funzioni agli enti locali non siano in realtà attribuite dalla legge sulle autonomie locali, ma debbano essere attribuite con altre leggi dello stato, o peggio con leggi della regione, il che contrasta profondamente con l'affermazione dell'autonomia di questi enti locali.

Non solo, ma molto probabilmente è un disegno di governo locale in contrasto anche con l'art. 128 della Costituzione. Vi pongo un solo problema. Abbiamo sempre interpretato l'art. 128 come una garanzia dell'autonomia locale nei confronti delle regioni. Probabilmente questa è una visione che era giustificata al momento in cui fu elaborata la Costituzione, probabilmente oggi potrebbe essere un principio superato. Ma se le funzioni del comune e della provincia dipendono da leggi regionali, le quali certamente — questo è un elemento positivo — possono differenziare le funzioni che attribuiscono a determinate classi di comuni o alle province a seconda di elementi che le stesse regioni valuteranno nelle loro leggi regionali, si può forse impedire alle regioni con altra legge successiva di togliere le funzioni che prima avevano attribuito? E se questo è possibile, in che modo l'autonomia degli enti locali può essere considerata garantita dalla legge 142?

Vorrei addirittura poter escludere, ma non credo che vi si possa arrivare, la possibilità che una regione possa, con propria legge attribuire determinate funzioni a certi comuni e non ad altri, e poi toglierle a singoli comuni. Se si tratta di funzioni di per sé regionali, credo che la regione possa farlo, cioè addirittura fare un'opera di controllo effettivo dell'esercizio delle funzioni da essa attribuite o delegate, a seconda di come l'indirizzo effettivo del comune si orienti in relazione all'indirizzo che la regione vorrebbe imporre. È soltanto forse una visione pessimistica, ma è un elemento d'allarme che non può essere sottovalutato.

Sul piano della programmazione se rammentiamo che già l'articolo 11 del DPR 616 del '77 individuava — con una formula che io mi limito a ripetere — 'comuni e province come soggetti attivi della programmazione', direi che tutti i comitati dell'art. 3 che la nuova legge dedica a questo tema non fanno altro che comprimere l'autonomia di comuni e province, soprattutto perché fino a questa legge erano i comuni che spontaneamente creavano e si regolavano le forme di partecipazione alla programmazione regionale. Viceversa, adesso queste forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e dei programmi regionali sono stabiliti con legge regionale. Quindi è stato tolto qualcosa ai comuni che prima avevano e oggi non hanno più.

Il quadro si può completare anche sul piano organizzativo. Io credo che questa legge abbia avuto di mira soltanto apparentemente una realizzazione di più completi rapporti di autonomia, ma abbia viceversa sostanzialmente mirato a creare un sistema di governo comunale e provinciale più efficiente. Il problema della sfiducia cosiddetta costruttiva, della ripartizione delle attribuzioni tra consiglio comunale e giunta comunale, la possibilità di attribuzione di determinati provvedimenti anche ai dirigenti comunali e provinciali, si collocano su un piano di razionalizzazione della forma di governo del comune e della provincia.

La legge, sul piano organizzativo, punta solo ad una razionalizzazione del sistema vigente. Al sindaco, addirittura, vengono riconfermate

funzioni di ufficiale di governo

Ma non è andata più in là. Ha addirittura ripreso istituti che francamente ritenevo che fossero un retaggio del passato. Si pensi, ad esempio, al sindaco come ufficiale di governo: si spiegava prima della riforma Crispi, perché il sindaco non era elettivo, ma era un funzionario nominato dal governo e aveva in questa veste delle funzioni che erano diverse da quelle che aveva come capo dell'amministrazione comunale. Da allora in poi è vero che la giurisprudenza ha sempre mantenuto ferma questa figura; ma una legge che voglia veramente tener conto del disegno costituzionale e dare al comune quello che è del comune non può continuare ad indicare nell'organo di vertice del comune un funzionario del governo.

Secondo me è veramente contraddittorio mantenere la figura del sindaco-ufficiale di governo e parlare di promozione della autonomia comunale, tanto più quando al sindaco come ufficiale del governo si danno non soltanto alcune funzioni importanti del comune, come sono quelle elencate nell'art. 38 e che non si capisce perché debbano essere considerate ancora di competenza dello stato (passi il problema della leva perché ci sono questioni di carattere militare che probabilmente hanno una giustificazione, ma non si capisce perché l'anagrafe debba essere una funzione di carattere statale e non comunale), ma perché, soprattutto, viene data al sindaco e non al comune la potestà delle ordinanze d'urgenza, che sono una cosa di grandissima importanza e, come si è visto soprattutto nell'esperienza pratica degli ultimi tempi, attraverso le ordinanze di urgenza in realtà si innova nella stessa legislazione statale.

Si pensi ad ordinanze prefettizie in tema di assegnazione degli alloggi, di strattati e così via, a parte le ordinanze sindacali che hanno avuto grande risonanza sulla stampa in materia di inquinamento, ecc... Se accanto alla figura del sindaco come ufficiale di governo, che a mio avviso non ha alcuna giustificazione nel quadro costituzionale, si pone anche la riesumazione e il chiarimento dell'appartenenza del segretario comunale ai ruoli dello stato, e si chiarisce fino in fondo che addirittura esiste una possibilità di indirizzo dell'attività del segretario da parte del ministero degli interni

— ove si tenga conto della collocazione e dell'importanza che un segretario comunale può avere soprattutto nei comuni di non grande dimensione — credo che anche sotto questo profilo non si possa dire che questa legge abbia veramente attuato un disegno autonomistico.

Di quale autonomia si può parlare con riferimento al singolo comune in ordine al personale?

Pensiamo ai problemi del personale. Forse questa legge dà ai comuni la possibilità di determinare liberamente la pianta organica? di creare delle figure di dipendenti diverse da quella della contrattazione collettiva? di pagare diversamente non dico solo in ordine allo stipendio base, ma anche soltanto sotto il profilo degli incentivi alla produttività in modo diverso da quello che viene definito su base nazionale, anche se, ovviamente, con la partecipazione dei rappresentanti dei comuni? di quale autonomia si può parlare con riferimento al singolo comune in ordine al personale?

Questa legge — laddove tocca problemi estremamente importanti perché l'autonomia abbia un senso effettivo, penso soprattutto alla finanza locale — ne riserva per intero la disciplina alla legge dello stato. Se facciamo riferimento agli art. 53 (finanza locale) e 54 (contabilità), questi articoli estremamente importanti si aprono con il riferimento a un principio fondamentale: la finanza e la contabilità dei comuni e delle provincie sono riservate per intero alla legge dello stato.

Si può affermare — ed è certamente vero — che c'è stato un alleggerimento dei controlli, ma questo (che — si badi bene — è un alleggerimento sugli atti e non dei controlli sugli organi) ha, a mio avviso, una sua matrice sostanziale diversa da quella del riconoscimento dell'autonomia. In realtà lo stato si è accorto che attraverso il controllo, che non è più suo, ma della regione, non arriva ad influire sull'attività effettiva di questi enti e quindi non ha rinunciato assolutamente a nulla, anzi semmai ha modificato il rapporto tra regioni ed enti locali così come ha tentato di fare per la seconda volta dopo il d.p.r. 616. In realtà, mentre con il d.p.r. 616, lo stato dovendo fare una riforma regionale ha cercato di limitare que-

sta riforma e semmai di potenziare in contrasto con gli interessi regionali le autonomie locali (secondo me è molto più importante, per i comuni, il d.p.r. 616 di questa legge), così oggi dovendo fare la riforma degli enti locali e dovendo dare un contenuto effettivo al di là delle formule verbali all'autonomia locale, ha cercato di modificare la riforma regionale, dando alla regione dei poteri che probabilmente secondo la Costituzione la regione non ha (la Costituzione non parla di funzioni regionali trasferite ai comuni, parla di delega, che è una cosa ben diversa, d'altronde è prevista anche qui la delega di funzioni regionali ai comuni), e che comunque il d.p.r. n. 616 non aveva dato, per limitare in qualche modo attraverso questo anello di garanzia regionale l'autonomia degli enti locali.

ANDREA PIRAINO

Più che un secondo intervento, quel che vorrei fare sono alcune considerazioni sulle cose veramente interessanti ascoltate finora. Far riferimento più agli interventi di D'Albergo e di Scoca che a quelli degli altri perché — seppure con una analisi di diversa impostazione — hanno concordato nell'esprimere un giudizio fortemente negativo sul processo di riforma in atto. Anche se nel caso di Scoca bisogna sottolineare la sua valutazione positiva per il fatto che finalmente, dopo più di un quarantennio dall'entrata in vigore della Costituzione, la legge di riforma delle autonomie sia stata approvata. Dunque le valutazioni critiche di D'Albergo e di Scoca sono tratte da argomentazioni — sia le une che partono da un approccio di carattere generale, sia le altre che partono da una puntuale ricognizione ed analisi delle competenze e delle funzioni attribuite a comuni e province dalla 142 — in un certo senso innegabili. Pensare, infatti, di potere riformare le istituzioni, come diceva D'Albergo, senza toccare il punto di fondo costituito dal controllo che si esercita con le elezioni — e quindi senza la capacità di reinventare una forma di controllo sociale, popolare, comunitario, della gente, cioè sulle istituzioni — al massimo può avere il significato di una razionalizzazione dei procedimenti decisionali. Non certo quello di una riforma dell'ordinamento e soprattutto di un superamento della separazione delle istitu-

zioni dalla gente. Questo mi pare innegabile. Però mi permetterei di osservare che, pur nella giustezza di fondo di questa argomentazione, la conclusione che se ne trae non è per nulla generosa rispetto ad alcuni tentativi che questa legge fa propri in direzione dell'introduzione del controllo sociale.

La configurazione che la 142 dà alla partecipazione popolare è, a differenza di quella espressa negli anni '70, fortemente imperniata sugli elementi di controllo

Basti pensare al fatto che la configurazione che la 142 dà alla partecipazione è, a differenza — e qui non sono d'accordo con D'Albergo — di quella data alla partecipazione degli anni '70 tutta indirizzata alla conquista di spazi di gestione, una configurazione fortemente marcata da elementi di controllo. Cosa che è confermata dalla circostanza, segnalata in altra sede, che essendo la partecipazione collegata con il solo comune e non anche con la provincia, il suo carattere principale diventa quello del comune che dalla nuova legge è chiamato più che a funzioni di gestione a funzioni di indirizzo e controllo dell'attività di governo che, invece, in maniera sempre più accentuata, esplicherà la provincia. Insomma, almeno da questo punto di vista, attenuerei il giudizio negativo di D'Albergo. Più difficile è invece fare la stessa cosa con riferimento alla conclusione di Scoca a cagione dei suoi riferimenti puntuali e precisi alle proposizioni normative della 142. Epperò, anche qui, con riferimento all'analisi fatta che indubbiamente risponde alla realtà della legge, mi permetterei di sottolineare che la soluzione tratta deriva da un approccio esclusivamente funzionale che forse sottovaluta l'aspetto strutturale della riforma che sicuramente questa legge ha avuto il merito di affrontare prioritariamente — lo riconosceva lo stesso Scoca quando parlava del "valore della legge in quanto approvata" — e che si è cominciato a realizzare con i processi di autoriforma dei comuni e delle province e che si deve completare con gli interventi delle regioni, del governo e dello stesso parlamento. In base alla valutazione di questi aspetti, a mio modo di vedere, si può sicuramente attenuare il giudi-

zio negativo precedentemente espresso da D'Albergo e Scoca. E ciò anche in considerazione del fatto che essendo questa una sede di politica del diritto è molto importante calibrare oculatamente questi giudizi ed essere prudenti, perché se dessimo della situazione una connotazione priva di speranze, in cammino verso la riproposizione dei vizi del vecchio ordinamento, in contrasto con i principi autonomistici, allora credo che non faremmo una "buona azione" a sostegno dell'autonomia, in questo momento particolarmente necessaria, e cadremmo nella trappola degli iperautonomisti che in verità sono poi i maggiori sostenitori delle soluzioni centralistiche.

Detto questo, volevo sottolineare soltanto due punti dagli interventi di De Martin e di Cammelli.

Con riferimento al primo, mi sembra molto importante cogliere la qualificazione che De Martin dava della natura processuale della riforma e cioè che si tratta di una riforma in progress che non si può limitare alla dimensione puramente locale degli ordinamenti comunali e provinciali, ma che deve riguardare anche le regioni, il governo, il parlamento.

Sono d'accordo con De Martin: la natura processuale della riforma significa che non ci si può limitare alla dimensione puramente locale degli ordinamenti comunali e provinciali, ma deve riguardare anche le regioni, il governo ed il parlamento

È la conferma della portata generale di questa legge che è necessario non lasciare cadere tendendo ad un progressivo coinvolgimento di tutti questi altri livelli di governo.

Il modo per ottenerlo è evidentemente difficile da indicare in una battuta. C'è un dato, però, che è indiscutibile ed è costituito dalle varie scadenze e dai vari adempimenti previsti dalla stessa legge. Si tratta, allora, di rispettare in maniera molto precisa queste scadenze e questi adempimenti.

Ed a tal proposito ricordo che entro un anno le regioni avrebbero dovuto procedere al rinnovo del Co.Re.Co. ed invece finora non lo hanno fatto. Credo che bisognerebbe incalzarle senza tregua. E così anche il governo centrale per gli

adempimenti di sua competenza. Dall'intervento di Cammelli vorrei cogliere e sottolineare, invece, la questione del controllo degli statuti e la sua proposta di sottoporli ad una autoverifica da parte degli stessi enti autonomi dopo un anno o diciotto mesi dalla loro entrata in vigore.

Questa di Cammelli è senz'altro un'idea brillante da sostenere con molta forza cercando di farla inserire come norma finale negli approvandi statuti, perché essa dà risposta coerente alla più acuta osservazione che era stata opposta alla tesi del divieto per i Co.Re.Co. di sottoporre a controllo gli statuti.

Come si ricorderà, infatti, era stato evidenziato che così, a differenza delle altre fonti normative come per esempio la legge, gli statuti non sarebbero stati sottoposti ad alcun controllo. Ed in effetti questo era vero. Per salvare l'autonomia quella proposta preferiva sacrificare il necessario aspetto secondario dell'agire umano volto a rivedere, riesaminare, riscontrare un'attività di carattere primario o principale.

Ora, con questa soluzione prospettata da Cammelli, il principio del necessario controllo di tutte le fonti normative non viene più intaccato ed il sistema si chiude senza fare violenza alcuna all'autonomia. In modo addirittura più coerente di quello indicato da D'Albergo con la sua proposta di spostare il controllo degli statuti dal Co.Re.Co. al Consiglio regionale che configurerebbe pur sempre un controllo esterno e non invece un autocontrollo da parte degli stessi enti autonomi.

FABRIZIO CLEMENTI

Tenendo conto della duplice qualità dei vostri interventi (in quanto autorevole dottrina, ma anche perché esperti e consulenti degli enti locali), sarebbe ora opportuno chiedervi un contributo teso ad indicare i punti su cui intervenire per rompere la più detestabile continuità tra la vecchia prassi politico-amministrativa ed i nuovi orizzonti indicati dalla legge 142/90, e che dovranno essere realizzati in modo originale dagli statuti e dai regolamenti comunali.

Da parte mia, in nome dell'ottimismo della volontà, vorrei distinguere i due livelli di ragionamento che in alcuni interventi sono stati tra loro intrecciati facendone scaturire una valutazione più pessimistica circa l'esito della scommessa autonomistica bene o male rilanciata dalla legge 142.

L'impegno statutario e regolamentare delle amministrazioni locali deve essere finalizzato ad impedire la continuità tra vecchie prassi politico-amministrative e le nuove responsabilità indicate dalla legge 142

I due livelli sono questi: da una parte c'è la constatazione che la legge 142/90 attiva il disegno autonomistico previsto dalla nostra Costituzione, essa, cioè, era l'ultimo tassello istituzionale che, dopo l'attuazione delle regioni, mancava sul piano formale.

Sull'altro versante ci sono i modi, le scelte e i vincoli proposti e contenuti nella legge 142/90.

La domanda è, quindi, la seguente: la potestà normativa locale, statutaria e regolamentare, può essere in determinate situazioni di incertezza ed anche di incongrue scelte legislative parametrata direttamente ai principi costituzionali, attuando così materialmente il nuovo sistema di relazioni tra fonti non più incentrato sul principio della gerarchia, ma su quello delle competenze?

Un esempio è stato recentemente portato in dottrina in tema di consultazioni popolari e lo voglio richiamare per la sua valenza generale.

Come è noto l'art. 4 della 142 individua le discipline della partecipazione popolare come uno dei contenuti fondamentali ed obbligatori dello statuto. L'art. 6, al terzo ed al quarto comma, afferma che gli statuti devono prevedere forme di consultazione e che possono disciplinare referendum consultivi. Da questo articolo ne è stata fatta discendere la conseguenza che sono possibili solo referendum consultivi. La dottrina prima richiamata, collegandosi ad una lettura sistematica della legge 142 e richiamandosi direttamente agli artt. 75, 132 e 138 della Costituzione in tema di referendum ha affermato, invece, che lo statuto può tranquillamente disciplinare altri referendum che non siano meramente quelli consultivi.

Ora c'è da chiedersi se la legge 142/90, per la sua natura generale di legge di "principi", per i suoi inevitabili limiti intrinseci e per il momento storico in cui è intervenuta, non abbia i caratteri propri di una "legge ponte", di una legge, cioè, che consente di passare dal vecchio ordinamento, tuttora vigente nella prassi, al nuovo, promuovendo la capacità autoorganizzatoria degli enti territoriali.

La dottrina e le competenze tutte sono, pertanto, chiamate a svolgere una funzione propositiva-costruttiva e non solo ad esprimere, come pure è legittimo che sia, una funzione critica talvolta con la testa rivolta al passato. L'esito negativo della gestione delle riforme degli anni '70, forse, è stato dovuto anche a questi fattori.

SALVATORE D'ALBERGO

Le precisazioni di Piraino sollevano ancora una volta un'intramontabile questione intorno al ruolo della cultura giuridica in quello degli intellettuali politicamente impegnati e non disponibili a servire le istituzioni entro vincoli che lascerebbero immutati i rapporti tra "accademia" e "potere".

Non si tratta, infatti, di essere più o meno generosi verso le scelte compiute dalle forze politiche e gradite anche a certe forze autonomiste, quanto di domandarci, in piena libertà critica, se ed in qual senso la legge sulle autonomie locali nelle acutissime e drammatiche contraddizioni vissute oggi particolarmente in Italia — ma in oggettiva relazione con le più generali contraddizioni che scuotono contemporaneamente il mondo intero — contribuisca ad una dialettica volta a spostare l'equilibrio sociale e politico a favore dei popoli, anziché a favore dei centri di potere palese ed occulto di carattere sovranazionale e nazionale. Rispetto a questi ultimi i tentativi razionali ed irrazionali di conquistare spazi reali di democrazia tendono ad essere accolti a condizione che la cosiddetta autonomia sia compatibile con la centralità dei poteri tradizionali dei ceti forti ed arroccati nei vertici dell'impresa, delle istituzioni finanziarie e delle statalità vecchie e nuove, come quelle che si tentano di costruire in nome dell'unità europea.

Se sul profilo congiunturale si può capire che non sia opportuno dare l'impressione che tutto sia compromesso — ma ciò spetta ai responsabili personali delle dirigenze politiche, ovunque espresse — in un profilo prospettico non si può ammettere che la visibilità critica ed autonoma della cultura si appanni, di fronte ad una legge che — come quella sui procedimenti amministrativi — è stata emanata in dipendenza del rovesciamento di linea strategica sulla concezione dello stato e del diritto da parte di quelle forze che, sino alla fase precedente il "pentapartito", puntavano

sui valori della Costituzione per sviluppare la democrazia, e non già — come da anni sta avvenendo — per coprire dietro antiche e permanenti esigenze di cosiddetta efficienza gli interessi dei gruppi speciali dominanti, gruppi che attrezzano le loro strategie con la duttilità imposta dalla sopravvivenza di una capacità di autonomia dei gruppi sociali deboli, utilizzando sapientemente quindi strumenti di potere locale entro il consolidamento di poteri centrali.

Le osservazioni di Scoca confermano implicitamente le riserve che ho avanzato sulla carenza culturale in ordine ad una concezione dello stato che ponga al centro il ruolo autonomo delle forze sociali

Se sono fondate le osservazioni critiche di Scoca, vuol dire che sono implicitamente fondate le riserve che più volte ho avanzato sulla carenza culturale, soprattutto dei giuristi, in ordine ad una concezione dello stato e dei poteri sovranazionali che ponga al centro il ruolo autonomo delle forze sociali nella programmazione dello sviluppo produttivo e, quindi, nel governo della moneta, del credito, dell'impresa e dell'ordine pubblico, sul presupposto che per governo non si intenda più — a partire dalle sedi locali dell'organizzazione sociale, economica e politica — il comando di gruppi ristretti, ma quello di forze speciali organizzate in movimenti, che perciò si avvalgano delle istituzioni elettive, delle assemblee, come veicolo della loro sovranità. In merito a tutto ciò si continua — come oggi — qui a rifiutare una qualsiasi contestazione, lasciando invitta l'ideologia dominante secondo cui gli interessi generali e forti (relativi alla simbiosi tra ordine pubblico economico e ordine pubblico militare) vanno gestiti al centro, relegandosi alle "competenze" e non già al "potere" decentrato la gestione controllata degli interessi sociali, intesi come variabile dipendente di un cosiddetto stato sociale che sopravvive ovunque stentatamente proprio perché il potere economico-finanziario non riconosce mai il fondamento della socialità in nome della economicità, e continuamente recupera i margini di compatibilità provvisoriamente consentiti all'organizzazione decentrata e locale.

In tali condizioni parlare di autonomia ha senso solo in via ottativa, esortativa, non già in via di riconoscimento di spazi effettivi di potere acquisto, sì che l'ipotesi di passare ad un autocontrollo dell'autonomia statutaria ha sapore nettamente "massimalistico" se si pone in collegamento con una normativa che sancisce il primato, non solo più solo politico ma anche istituzionale, delle giunte, del segretario comunale e della dirigenza amministrativa locale entro i binari di un centralismo che da statale-governativo che era, ora è doppiato dal neocentralismo regionale.

Ciascuno è libero di esprimere le valutazioni che gli dettano cultura e coscienza, ma esaltare l'autonomia statutaria comunale come "reale" e perfezionabile, oggi, quando la cultura giuridica legata al potere ha contribuito ad impedire che la ben più ampia autonomia statutaria delle regioni svolgesse il ruolo di fonte autonoma di livello costituzionale per affermare principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e ponendosi come limite alla legislazione anzitutto statale, significa rinunciare ad uno sforzo di valutazione sistematica imperniata su una teoria dello stato e del diritto e cercare volta per volta di trovare interstizi ove filtrare rivendicazioni prive di possibilità di tenuta, perché non supportate dal necessario fondamento critico intorno ai rapporti di potere nella società e nello stato.

L'ipotesi di passare ad un autocontrollo dell'autonomia statutaria ha sapore 'massimalistico' se si pone in collegamento con una normativa che sancisce il primato degli esecutivi dentro i binari di un doppio centralismo

L'abrogazione della legge sulla partecipazione e il decentramento del 1976 è stata favorita da quelle stesse forze che avevano alimentato le lotte sociali per volgere la democrazia politica entro processi di trasformazione sociale e istituzionale. Non è accettabile l'attribuzione delle degenerazioni gestionali della partecipazione prevista da tale legge ai principi che essa (e soprattutto i regolamenti che ne discussero) conteneva. Spostare oggi sulla funzione di controllo l'accento che prima era imperniato sulla determinazione di più avanzati indirizzi, significa quindi attribuire anche alla

partecipazione il ruolo residuale che nella tradizionale divisione dei poteri dello stato parlamentare ha sempre avuto l'assemblea elettiva: salvo quanto in Italia si è verificato — sulla base della Costituzione che ora si vuol modificare, anche sulla base di una sconcertante denuncia del cosiddetto consociativismo che avrebbe sempre caratterizzato l'esperienza repubblicana — tentando di dare autonomia dal governo ai gruppi parlamentari sulla spinta delle lotte sociali e dell'incalzare di una opposizione protesa a dare valenza inedita alla forma di governo parlamentare.

A tal punto si pecca di approssimativismo e di meccanica aderenza a critiche di una cultura interessata contro lo sviluppo della democrazia di base, quando si dà la lettura distorta delle esperienze degli anni settanta che si dimentica come la prospettiva della partecipazione — come concezione generale del potere, in nome dell'art. 3 della Costituzione, e non nei travisamenti gestionali e soprattutto "corporativi" maturati a metà degli anni settanta — sia scaturita da lotte che spostavano gli equilibri politici e istituzionali nella stessa sede centrale e statale del potere e si passò, quindi, dai limiti del controllo-verifica, all'estensione di un controllo-indirizzo, proprio per segnare il superamento delle forme dello stato liberale, verso le forme dello stato democratico-sociale. E poiché funzione di una cultura critica è quella di secondare nella contraddizione acutissima di oggi l'affermarsi del polo sociale, politico e istituzionale dell'autonomia locale, è doveroso richiamare le forze politiche operanti a livello decentrato ad un impegno concreto contro le "riforme istituzionali" (sia quelle presidenzialiste che quelle maggioritarie), nel momento stesso in cui la potestà statutaria intesa come fonte primaria che dal territorio esplica scelte per una socializzazione del potere economico-sociale va tradotta in modelli del tutto diversi da quelli noti (anche perché univocamente fatti circolare) e che non prendono in considerazione — in linea strategica opposta a quella seguita nella fase costituente regionale — i principi della prima parte della Costituzione, come asse di un rovesciamento, dal territorio sino al centro, della canalizzazione delle scelte strategiche per l'organizzazione del potere regionale e centrale, tanto più che occorre tener presente lo spostamento in atto verso il sistema europeo e mondiale del

la sede istituzionale delle decisioni di fondo destinate a pesare sul potere locale.

Effimero, rispetto a tale prospettiva, è il percorso che, con una lettura irrazionale dei danni e sacrifici imposti ai popoli dalla politica industriale e militare, si tende a indicare sul terreno del potere referendario, che non a caso è storicamente sollecitato soprattutto dalle forze conservatrici, dovendosi tener presente che l'utilità dell'approfondimento delle tipologie di referendum diversi da quello "consultivo" è valido per la democrazia solo a condizione che si garantisca la connessione dell'iniziativa referendaria all'autonomia reale e non fittizia dei movimenti di massa, espressione ben più che una cosiddetta "democrazia diretta" — che è formale, come la democrazia "politica" del suffragio universale, del sistema di governo "liberale" — della "democrazia di base", come luogo del conflitto sociale.

Il referendum richiede un nuovo tipo di procedimento politico democratico che valorizzi sia la potestà legislativa regionale che quella di iniziativa popolare

La strumentazione di tipo referendario richiede, in connessione con le premesse sulla "socialità" dell'iniziativa, un nuovo tipo di procedimento politico democratico che superi gli attuali gravissimi limiti della separazione tra istituti rimasti isolati e inefficaci e quindi anche scarsamente utilizzati, come la potestà legislativa regionale a livello statale e la potestà di iniziativa legislativa popolare, con una estraneazione del potere locale, che ha sempre meno senso in una cultura delle autonomie che considera pur sempre soggetti "amministrativi" "burocratici" e "dipendenti" gli enti locali.

È un richiamo già fatto, anche questo, cui ci si compiace di non replicare se non con un silenzio che facilita convergenze più o meno consapevoli di forze culturali che si pongono sul terreno dell'autonomismo dichiarato, ma poi rimangono sulla scia delle forze centraliste che vivono della rendita della loro teoria generale dello stato e del diritto, in ogni parte del pianeta — certo — e non solo nel nostro ordinamento.

MARCO CAMMELLI

Vorrei particolarmente soffermarmi sull'intervento di Scoca, perché si

tratta di un intervento molto problematico, molto critico con il quale io concordo sull'ispirazione di fondo, ma dal quale dissento su alcuni punti chiave che vorrei qui riprendere.

Il primo punto base è dato dal problema della scatola vuota. Dobbiamo dire con chiarezza che se questa legge di riforma rimane da sola, non c'è dubbio che questo si riduce soltanto ad un faticoso sforzo di razionalizzazione che ben più semplicemente poteva essere perseguito per altra via.

Se invece questa legge viene doppiata da altri provvedimenti legislativi ordinari, a partire da una modifica del sistema costituzionale (intendendo il bicameralismo innanzitutto, il problema della collocazione definitiva delle regioni e quindi il governo locale), allora questa è una cosa che ha un suo profondo significato innovatore.

Naturalmente io leggo la legge 142 in questa seconda prospettiva, nel senso che nell'altra il discorso sarebbe già chiuso.

Se la legge di riforma rimane da sola, non c'è dubbio che questa si riduce soltanto ad un faticoso ed inutile sforzo di razionalizzazione dell'esistente

Allora, se letta in questa prospettiva, è una legge che sbaglia molto o che sbaglia poco, attuabile o non attuabile? Sono domande che ci fanno Clementi e Piraino. A me pare che, in un certo senso e in parte, scatola vuota debba essere, perché una legge del 1990 in Italia sul governo locale è in realtà una legge sulle fonti del governo locale e quindi in questo senso fatalmente tenuta a fare i conti con la complessità e la fragilità dell'ordinamento, soprattutto se questo sistema delle fonti non è garantito da quell'altro pezzo che manca degli interventi, malgrado gli inevitabili, "dovuti" rinvii alla legge regionale. Perché dovuti? Perché, al di là delle norme, le riforme del governo locale in Europa sono state o riforme condotte direttamente dal centro con una fortissima opera di ristrutturazione del sistema locale o, viceversa, sono gli stati federali che consegnano questi poteri a quello che noi chiamiamo, in senso improprio, livello regionale.

Nel caso nostro una legge e un intervento come questo dovevano fa-

talmente praticare una strada che ha mediato tra l'azione statale e l'art. 128 Cost., norma quest'ultima che ritengo sfortunata, perché è una norma che si comprende perfettamente in un sistema che non abbia fatto la scelta regionale, perché gli articoli 117 e 128 Cost., malgrado tutti gli sforzi rimangono comunque fra loro fortemente confliggenti. Dunque l'esperienza in concreto delle riforme del governo locale confluisce o in una riforma che poggia sul centro o in una riforma che poggia sul livello regionale. Si può fare ogni tentativo, ma al di là delle mediazioni operate in Costituzione resta il fatto che non è facilmente immaginabile una riforma del governo locale che non passi per un ruolo regionale. Così, in parte, ha fatto la 142, senza tuttavia potere accompagnare il nuovo ruolo regionale con adeguate garanzie. Sono d'accordo con Scoca che questo è un ruolo delicatissimo, tutto da definire, e oggi senza garanzie.

Clementi parlava di legge-ponte fra passato e futuro. Nessun tavolo sta in piedi con una gamba sola su 4; qui manca la finanza, il sistema elettorale e il riordino del sistema della contrattazione pubblica.

Clementi parlava di legge-ponte tra passato e futuro. Nessun tavolo sta in piedi con una gamba sola: qui manca la finanza, la riforma elettorale e il riordino del sistema della contrattazione pubblica

Ciò premesso, alcune cose le dice e dipende da noi come vogliamo prenderle.

Vorrei fare due esempi per dire come vanno utilizzate subito alcune cose perché sono strumenti, certo imperfetti, ma che vanno valutati. a) Il rinvio alle riforme e alla legge statale operato dalla 142 su materie contigue a quella statutaria o su materia statutaria, in parte è certamente un rinvio — e quindi una cosa che succederà —, ma in parte è anche una ridefinizione del livello di fonti atte a definire gli spazi del sistema locale. Per cui, per esempio, la riaffermazione da parte della 142, che la contabilità è affidata alla legge dello stato apre nello stesso tempo il principio che solo la veste legislativa può imporre limiti ai comuni su questa materia e dunque l'ipotesi — perché di un'ipotesi seria, secondo me, si tratta

— che le norme regolamentari recenti sulla contabilità locale siano norme che per la parte in cui la contabilità ridonda sull'organizzazione locale possono essere superate. È un punto non trascurabile che porta una serie di effetti.

b) I dirigenti. Non sono convinto che la posizione del dirigente sia fissata soltanto dal contratto. La legge all'art. 51, 1° e 8° comma, esprime una contraddizione che va rispettata. Nel 51/1 parla del dirigente sotto il profilo dell'organizzazione e cioè della funzione e dei compiti che al dirigente vengono attribuiti e prefigura un certo processo decisionale; all'8° comma ovviamente rinvia il trattamento economico e lo stato giuridico alla contrattazione.

Non sono convinto che la posizione dei dirigenti come sembrerebbe sostenere Scoca sia fissata soltanto dal contratto. Lo statuto può intervenire sulle funzioni e sull'organizzazione del comune, definendo la funzione dirigenziale

Sono il primo a dire che ci vorrà un riordino della legislazione in materia. Sono certo che ci sarà un problema poi di adeguamento, ma non sono affatto sicuro che lo statuto non possa intervenire in termini di funzione e di organizzazione del comune, definendo che cosa si intende per funzione dirigenziale e poi chi e come questa dovrà esercitare o quali saranno coloro che potranno esserne destinatari. Si tratta in parte di cosa riguardante una nuova organizzazione e in parte semmai sarà problema di adeguamento dei contratti. Mi sembra un punto da sottolineare il fatto che dal momento che abbiamo una legge sulla organizzazione istituzionale e amministrativa di comuni ispirata al principio di autonomia (artt. 1 e 4), almeno siano i contratti del pubblico impiego ad adeguarsi a questo e non viceversa, certo con tutti i problemi che tutto ciò comporta. Questi sono due punti che sottoporrei all'attenzione dell'amministratore come esempi del fatto che, pure in mancanza di altre leggi certamente essenziali, la 142/1990 (né più né meno della 241/1990) ha in sé molti elementi che possono, fin d'ora, essere seriamente messi in opera.

GIAN CANDIDO DE MARTIN

Cammelli mi semplifica il compito perché condivido totalmente la sua prospettiva, laddove sottolinea il rischio di fermarsi ad una lettura del contenuto della 142 visto come elemento di disciplina specifica di varie questioni pendenti e non tanto come punto di partenza di una sorta di rivisitazione complessiva di tutto il sistema.

Mi sembra, infatti, che la legge 142 offra soprattutto una nuova prospettiva: il suo valore sta nella svolta nel modo con cui affrontare il tema della amministrazione locale e dei soggetti esponenziali delle comunità locali. Quindi si tratta proprio di porsi in questa prospettiva che, se vogliamo, è certamente legata per certi versi anche alla politica del diritto, come è stato già detto, e non soltanto ad un'analisi giuridica. Bisogna comunque in qualche maniera acquisire alcuni punti di partenza, una chiave di lettura della Costituzione e di principi che reggono il sistema, che debbono poi guidare l'intero processo di riforma che la 142 apre, pur con una serie di limiti, e anche di contraddizioni e di ambiguità, che tutti conosciamo.

Due punti mi sembrano in tal senso meritevoli in particolare di essere sottolineati: la questione generale del trattamento dell'autonomia nella 142 e la questione specifica degli statuti.

a) L'autonomia. Scoca diceva in sostanza che l'autonomia è già di per sé messa in discussione dal fatto che vi è una riserva allo stato e alle regioni di determinare le funzioni locali, senza meccanismi di garanzie. Questo elemento già di per sé rischierebbe di vanificare l'autonomia.

Avevo già prima anch'io rilevato questo limite di fondo nella 142, rispetto al quale non ci sono molte cose da dire, perché realmente questo è uno dei capitoli inespressi, uno dei limiti di fondo che vanno sicuramente segnalati.

La determinazione delle funzioni, del ruolo e dei compiti dei diversi livelli locali poteva avvenire in varie maniere, con vari percorsi. Il prof. Benvenuti nelle audizioni promosse dalla prima commissione della Camera, giustamente ha ricordato che il principio lineare avrebbe dovuto essere quello dell'autodeterminazione, la strada più naturale partendo dal principio di autonomia. D'altra parte, forme di autodeterminazione dei compiti da assumere sono stati già presenti nel-

la storia della vita degli enti locali: le funzioni facoltative, che oggi potremmo meglio qualificare come libere, di fatto sono l'espressione di questa attitudine propria dei comuni e delle province, che non viene certo meno con la legge 142. Tuttavia nella 142 la determinazione delle funzioni proprie non è stata lasciata agli ordinamenti locali, alle regole di autonomia proprie dei comuni e delle province, bensì è stata spostata tendenzialmente a livello regionale. Rispetto all'ipotesi fino a qualche anno fa prevalente secondo cui doveva essere il legislatore nazionale a determinare puntualmente le funzioni locali, è prevalsa l'impostazione regionalista che, tutto sommato, può essere accettata anche sul piano metodologico, se non altro perché le regioni sono titolari di una serie di funzioni ormai da tempo e non possono quindi essere pretermesse in questo processo di determinazione dei diversi compiti (e connessi trasferimenti organizzativi e finanziari) locali, che sono in buona parte operanti nei campi dell'art. 117 Costituzione: con un conflitto, come diceva Cammelli, in qualche maniera ineliminabile tra la prospettiva dell'art. 117 e quella dell'art. 128 Cost.

La determinazione delle funzioni, del ruolo e dei compiti di ogni ente locale poteva avvenire in altro modo. Il problema dell'accesso alla corte costituzionale è, quindi, ineludibile per individuare e legittimare idonee forme di garanzia rispetto alla nuova situazione configurata dalla legge 142

Tuttavia, pur così impostato il discorso, il problema è di riuscire ad individuare, a legittimare forme di garanzia rispetto alla situazione che si è venuta a formalizzare con la 142.

La legge 142, in tal senso, è insufficiente di per sé e credo si ponga il problema dell'accesso alla corte costituzionale — richiamato da Paolini —, nel senso che le autonomie locali costituzionalmente garantite devono poter essere messe in condizione di salvaguardare il principio costituzionale che le vede titolari di funzioni proprie, riconosciute e garantite in virtù degli artt. 5 e 128 Costituzione. A mio giudizio vanno configurati i presupposti che

possono portare ad una legittimazione dell'accesso degli enti locali alla corte costituzionale, nei confronti soprattutto di leggi dello stato o delle regioni che possono mettere in discussione questo principio di autonomia fissato dall'art. 5 Cost. e che va visto poi, a mio giudizio, in maniera sistematica e permanente come principio che rende incompressibile qualsiasi riduzione successiva dall'autonomia riconosciuta in precedenza.

L'ultima parte dell'art. 5 Cost. esprime un'esigenza di costante adeguamento della legislazione all'esigenza di autonomia di decentramento che implica anche la deduzione per cui ciò che è riserva di autonomia non può essere poi oggetto di un riaccostamento a vario titolo ai diversi livelli del sistema.

C'era una circostanza che forse avrebbe consentito alla corte costituzionale di recente di occuparsi direttamente di questa questione, ma è stata vanificata dalla presentazione tardiva di un intervento dell'unione delle province venete nei confronti del ricorso della regione Toscana rispetto alle funzioni delle province attribuite dalla 142.

Questo intervento tardivo è stato superato ovviamente senza entrare nel merito da parte della Corte, ma a mio giudizio gli argomenti contenuti in questa memoria possono essere utili per arrivare a fondare una forma di garanzia effettiva. Peraltro, una garanzia di questo tipo non servirebbe assolutamente davanti all'inerzia regionale o statale nel dar corso a quanto previsto nell'art. 3 e nell'art. 9 della legge 142, tanto per fermarci alle norme sulla determinazione delle funzioni: rispetto a questo tipo di rischio, l'accesso alla Corte non produrrebbe alcuna prospettiva utile, perché evidentemente il problema sarebbe di altra natura, esclusivamente politico, di "vigilanza attiva" del sistema delle autonomie rispetto all'attuazione della legge di riforma da affrontare, quindi, con la messa in moto anche di forme permanenti di coordinamento del sistema delle autonomie locali, in grado di stimolare il legislatore regionale che è il primo interlocutore necessario e il legislatore statale a dar corso corretto e tempestivo ad adempimenti, la cui carenza vanificherebbe radicalmente il processo di riforma.

In questo senso quindi, anche riprendendo quello che diceva all'inizio D'Albergo, la democrazia sostanziale si può costruire attraver-

so una piena consapevolezza di questo ruolo attivo, che la legge — questo è il punto che volevo segnalare all'attenzione di Scoca — in qualche maniera consente agli enti autonomi di esercitare. Ci sono delle dinamiche che questa legge apre, non tanto sul piano giuridico, ma sul piano della messa in moto dell'autocoscienza del sistema locale rispetto a certe potenzialità. Si tratta di esercitare a questo punto in maniera coerente e attiva, partendo dalla chiarificazione della loro portata, alcuni principi costituzionali. Come è stato giustamente rilevato da Cammelli e da D'Albergo, la dottrina giuridica da questo punto di vista forse non ha ancora dato quello che avrebbe dovuto dare per chiarificare la portata reale di certe intuizioni costituzionali che possono consentire effettivamente di dar vita a un sistema delle autonomie coerente, in cui la regione non sia in una posizione gerarchica rispetto alle autonomie locali (con quella ambiguità che ha condizionato fino ad oggi il rapporto regioni-enti locali).

Lo statuto può intervenire in spazi non secondari: organizzazione, partecipazione e accesso alle informazioni, forme di cooperazione

b) Gli statuti. A questo proposito Scoca ha sollecitato criticamente a riflettere, rilevando che in fondo gli spazi per l'autonomia statutaria sarebbero molto ristretti: su questa valutazione concordo fino ad un certo punto. L'esperienza di questo periodo mi dà, infatti, il riscontro dell'esistenza di una serie di spazi non secondari che lo statuto oggettivamente consente all'ente locale, sia sul piano dell'organizzazione (c'è una serie di rinvii specifici nella legge 142 allo statuto), sia soprattutto della partecipazione e dell'accesso alle informazioni, nonché delle forme di cooperazione nel sistema locale che lo statuto può concorrere ad avviare. Su questo ultimo versante, in realtà, l'esperienza reale fatta mi ha dato la misura della scarsa maturità ancora di questo tema, visto tra l'altro che la redazione degli statuti è avvenuta per lo più soltanto nell'ambito interno di ciascun ente locale e molto raramente vi sono stati tentativi di coordinazione a livello locale di alcune scelte per creare alcuni presupposti della cooperazione tra comuni contermini.

Ritengo piuttosto che, sul piano della sostanza, pur non essendo la dimensione dello statuto solo simbolica, ci sia il problema di far crescere la effettiva consapevolezza dello spazio dell'autonomia locale. C'è un non facile processo in atto che non consente scorciatoie, di acculturazione sull'autonomia anche da parte degli amministratori, di coloro che debbono provvedere alla redazione degli statuti e mettere in moto i presupposti per l'esercizio dell'autonomia regolamentare.

Mi pare importante sottolineare che comunque la 142 ha messo in moto su questo terreno un processo, ormai da considerare irreversibile, di modificazione del sistema delle fonti: il sistema di produzione delle regole nel nostro ordinamento, già profondamente modificatosi in base ai criteri adottati da altre leggi recenti (vedi ad esempio la legge 400 sulla presidenza del consiglio dei ministri) con la 142 si è definitivamente trasformato. Si è aperto un processo di delegificazione sostanziale, con una valorizzazione della autonomia normativa degli enti locali, che mette in ombra il tradizionale sistema di gerarchia delle fonti a vantaggio del principio di competenza.

Dopo la legge 400 sulla Presidenza del Consiglio, la 142 ha messo in moto un processo di modificazione del sistema delle fonti: si è aperto un processo di delegificazione sostanziale, con una valorizzazione della autonomia normativa degli enti locali

Credo sia questa una dinamica effettiva anche sul piano giuridico che deve essere valorizzata. Certo che se viene fatta una lettura della 142 riduttiva delle potenzialità aperte all'autonomia normativa dei comuni e delle province si può in definitiva vanificare, comprimere o comunque sostanzialmente non fare emergere questa potenzialità. Se, viceversa, ci si pone nella prospettiva che Cammelli giustamente sottolineava, allora il discorso può avere un esito diverso.

Resta poi la questione del controllo sugli statuti. A questo proposito, pur condividendo la prospettiva di valorizzare lo statuto come una fonte per certi aspetti primaria nel sistema, credo che sia difficile immaginare nel nostro sistema solo forme di autocontrollo dello statuto.

D'altra parte mi sembra del tutto improprio immaginare un controllo "politico" sugli statuti locali da parte del consiglio regionale, come ha ipotizzato D'Albergo.

In un certo senso si pone semmai il problema opposto di garanzia rispetto a forme surrettizie di controllo politico, perché questo il punto: il controllo dello statuto deve essere preordinato esclusivamente ad un riscontro di legittimità circa l'osservanza dei principi della legge, come dice testualmente l'art. 4 della 142. A tal fine ci sarebbe da chiedersi se gli attuali Co.Re.Co., che sono per lo più non riformati, siano veramente gli organi idonei per svolgere una funzione così delicata, tanto più che ci sono delle regioni che forniscono mediante circolare degli orientamenti (talora del tutto opinabili) ai comitati di controllo per uniformare il loro atteggiamento in sede di verifica degli statuti.

Ma è questo un discorso che non si può affrontare in questa sede.

CARLO PAOLINI

Cosa consigliare alle amministrazioni per rompere la continuità con il precedente ordinamento?

Mi limiterò ad alcune brevissime notazioni. Nell'esercizio delle potestà normative in materia di organizzazione si sfruttino tutti gli spazi di autonomia onde dotarsi di un assetto che sia espressione delle peculiarità delle varie amministrazioni. Per esempio si tenga conto che nel concetto di "organizzazione degli uffici e dei servizi", materia riservata dal comma 1, dell'art. 51 della legge 142, alle fonti unilaterali di autonomia debbono oggi sicuramente ricomprendersi non solo la disciplina sulle attribuzioni degli uffici e degli organi quali centri di imputazione e di esercizio delle diverse competenze nonché dei modi di conferimento della titolarità degli uffici, ma anche gli altri aspetti connessi all'assetto e alla articolazione delle strutture organizzative, alla disciplina sul loro funzionamento, alle regole sull'organizzazione del lavoro.

Non solo in sede statutaria, ma poi in tutti i regolamenti di natura organizzativa andrà sviluppata con coerenza una delle novità introdotte dalla 142: quella della attribuzione di funzioni dirette gestionali agli apparati con una chiara distinzione fra il ruolo dei politici e quello della sfera tecnica.

Un campo di intervento importante per lo statuto riguarda l'attribuzione di funzioni dirette gestionali agli apparati con una chiara distinzione tra il ruolo dei politici e quello dei tecnici

Altro elemento che può contribuire a dare una nuova fisionomia agli enti locali è la previsione, rinvenibile tanto nella legge 142 che nella 241, di una ampia "delegificazione" con attribuzione alle fonti di autonomia della disciplina delle forme e delle modalità di azione per l'esercizio delle attività di comuni e province, che dovranno rispondere ai requisiti di economicità, efficacia, pubblicità e partecipazione. Si riconosce una ampia libertà di azione nel campo dell'attività strumentale per l'esercizio delle funzioni di governo, libertà di azione che non significa assenza di regole, ma la possibilità, per chi ha funzioni di governo, di scegliere lo strumento migliore fra quelli che l'ordinamento appresta per perseguire gli obiettivi dell'ente.

In questo senso vanno lette le disposizioni della riforma ed in tale ottica va ricondotto l'uso di strumenti quali: l'istituto concessorio, le società e gli altri che si ricavano dagli articoli 22 e 23, nonché gli altri strumenti della legge 241. Basti pensare alla possibilità di concludere con i privati accordi per quanto riguarda i contenuti discrezionali dei provvedimenti.

Si sdrammatizza anche la grossa tematica del rapporto pubblico-privato con un governo capace di controllare i processi. Il ricorso al privato infatti diventa uno dei vari strumenti che l'amministrazione ha a disposizione per perseguire al meglio i propri obiettivi.

Oltre che sugli aspetti strutturali e organizzativi non v'è dubbio che il futuro ruolo degli enti locali riformati si giocherà in modo rilevante sul terreno delle funzioni. Non mi pare da condividere la tesi che rinvia alle leggi statali e regionali le sole fonti attributive di funzioni a comuni e province.

Attenendosi strettamente al dato normativo, viene delineata all'art. 2 della legge 142 una chiara distinzione fra funzioni "originarie" e funzioni "derivate". Le prime corrispondono ad un ambito di competenza esclusiva ed intangibile costituita, appunto, dalle "funzioni proprie". Si tratta cioè di funzioni che risultano connaturali al ruolo degli enti e sottratte, se non nei limiti anzidetti, al-

le stesse potestà legislative.

Esse connotano il carattere di equidistribuzione degli enti locali, dotati, cioè, al pari dello stato e delle regioni di una sfera di autonomia costituzionalmente garantita, espressione, come già in precedenza si diceva, della sovranità popolare.

Le seconde — quelle "derivate" — sono invece le funzioni attribuite e le funzioni delegate per le quali è solo per quelle è necessaria una *traslatio di competenza* espressa, attraverso specifiche leggi statali e regionali.

Una siffatta interpretazione è del resto perfettamente in linea con recenti pronunce della Corte costituzionale che ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune leggi regionali (Piemonte e Lombardia) in riferimento agli articoli 5 e 128 Cost. per aver sottratto competenze proprie dei comuni in quanto "sarebbe precluso alla Regione il potere di disporre del contenuto e dell'estensione delle funzioni attinenti alla sfera edilizia" che evidentemente rientra nell'ambito degli interessi locali affidati alla cura del comune. Si tratta di principi non certo di carattere ideologico ma che trovano adesso un saldo ancoraggio nella Costituzione e nella legge 142. Principi ai quali devono attenersi tutti i soggetti dell'ordinamento.

Il futuro ruolo degli enti locali si giocherà in modo rilevante sul terreno delle funzioni

Si va delineando un nuovo assetto delle fonti che implicherà una vasta opera di riconsiderazione del quadro giuridico-istituzionale: credo che si riferisse a questa esigenza il richiamo di Piraino a ripensare in termini di politica del diritto tante nostre radicate convinzioni.

Non vorrei che si indulgesse alle tentazioni a rifugiarsi, per vari e complessi motivi, in teoremi certi, a sminuire la portata delle innovazioni, o recuperare l'applicazione attuale di materia ed istituti.

Valga ad esempio la citazione che ho sentito in questo dibattito circa la disciplina del segretario che non sarebbe coerente con i principi di autonomia della 142. Forse sono le reminiscenze di una certa cultura sul segretario comunale che fanno velo sulle soluzioni della legge, tutte ispirate al criterio di dotare gli enti di una figura di alto profilo professionale e gestita da organismi col-

legiali in cui sono rappresentati tutti i soggetti coinvolti. Soluzione, come si vede, che costituisce una autentica innovazione rispetto al passato.

FRANCO GAETANO SCOCA

Forse ho dato l'impressione di avere nel mio primo intervento eccessivamente criticato la legge, ma devo dire che l'ho fatto proprio nell'ottica di una vera aspirazione all'autonomia di questi enti.

È certo che probabilmente una lettura più ottimistica della legge può essere più utile di una lettura pessimistica. Credo, però, che questa legge si sia ispirata soprattutto — come dicevo in chiusura del precedente intervento — a modificare il ruolo della regione.

Se leggiamo il I comma dell'art. 3, laddove si parla di organizzazione da parte delle regioni dell'esercizio delle loro funzioni amministrative a livello locale attraverso comuni e province si richiama l'art. 118, 3° comma della Costituzione. Ma, c'è un elemento di differenziazione: cade la previsione di normalità contenuta nella disposizione costituzionale ('La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole...') e viene sostituita da una prescrizione di necessità ('Le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province').

Sembrerebbe prevalere quella lettura della carta costituzionale che assegnava alle regioni una funzione semplicemente di programmazione e di indirizzo.

Ma questo è semplicemente quello che pensa il legislatore nazionale. Non credo che questo disegno sia accettato dalle regioni le quali faranno una politica di trasferimento e di delega di funzioni secondo i loro interessi e, d'altronde, è anche ovvio che sia così.

Vorrei vedere nella legge quello che ci scorge Paolini e cioè che c'è una riserva di funzioni proprie. In realtà, è giusto quello che si dice e cioè che avere distinto tra funzioni proprie e funzioni attribuite e delegate dovrebbe comportare che in qualche parte dell'ordinamento giuridico si individuino quali siano le funzioni proprie; ma doveva essere proprio questa legge a stabilire quale era la riserva di funzioni tipica delle autonomie locali. L'art. 9 non dice purtroppo nulla al proposito. Esso dice che 'spettano al comune tutte le funzioni amministrati-

ve che riguardino la popolazione ed il territorio comunale... salvo quanto' — e questo è l'elemento importante — 'non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze'.

Aver distinto come fa l'art. 2 della legge di riforma tra funzioni proprie, funzioni attribuite e delegate dovrebbe comportare che in qualche parte dell'ordinamento giuridico si individuino quali siano le funzioni proprie: questo, in realtà, era il compito che doveva assolvere la legge 142

Leggo questa disposizione proprio come la negazione di riserva delle funzioni proprie a comuni e poi anche a province, perché nel disegno della legge 142 ci sono due enti che sono titolari di funzioni a titolo originario: lo stato e la regione. È poi prevista, ma sulla base di tale attribuzione originaria ai due enti suddetti, la possibilità concreta ovviamente che stato e regione attribuiscono o delegano delle funzioni ai comuni e alle province; ai comuni in tutte le materie, alle province soltanto in quelle materie previste dal successivo art. 14.

In questa prospettiva la formulazione generale dell'art. 2, relativamente alle funzioni proprie probabilmente perde della sua intensità, cioè in teoria ci sarebbero delle funzioni proprie, ma siccome nessuno le individua è come non esistessero. Probabilmente è anche vero che attraverso una interpretazione che possa essere fatta dalla corte costituzionale si possa arrivare a concepire un'area di funzioni riservate all'autonomia locale, allora per la dottrina potrebbe essere un compito estremamente importante costruire un concetto sostanziale di autonomia locale che faccia perno proprio sulla riserva delle funzioni. Vorrei sottolineare un secondo elemento. Sono d'accordo anche che ci sia la possibilità di arricchire lo statuto comunale di molte cose importanti e, quindi, sono d'accordo con Cammelli quando dice che sarebbe opportuno inserire disposizioni anche relative alla contabilità, al modo di contrattazione, all'organizzazione degli uffici. Secondo me anzi proprio l'organizzazione è il perno dello statuto, perché la partecipazione, l'accesso sono certa-

mente molto importanti, ma nella economia della disciplina di una forma di governo locale è di gran lunga più importante stabilire appunto quali sono i capi, gli uffici, quali sono i capi degli uffici che hanno capacità di esternare la volontà dell'ente. Non solo, ma il vero secondo compito della dottrina, nella elaborazione degli statuti, è appunto l'affermazione della distinzione tra piano politico e piano gestionale.

L'organizzazione è il perno dello statuto: bisogna stabilire quali sono gli organi e i dirigenti che hanno capacità di esternare la volontà dell'ente

Se nello statuto si riesce veramente a dare una forma effettiva, un contenuto preciso a questa distinzione già lo statuto è un documento di un'importanza storica.

Terzo compito della dottrina è quello di essere attenti non soltanto agli statuti, e questo mi sembra che si stia facendo, ma anche soprattutto alle leggi regionali.

Non so, francamente, se qualche regione abbia in qualche materia già adottato delle leggi di trasferimento o di delega di funzioni ai comuni. L'Anci, così come ha fatto per gli schemi di statuti comunali, dovrebbe impegnarsi a studiare degli schemi di leggi regionali (che possono essere diversi ovviamente da regione a regione perché le condizioni sociali, economiche e di capacità amministrativa dei vari comuni, sono diverse), ma certamente che possano anche sotto questo profilo dare una sostanza all'autonomia comunale.

L'ANCI dovrebbe impegnarsi a studiare schemi di leggi regionali di trasformazione o di delega di funzioni ai comuni, così come ha fatto per gli statuti comunali

Ancora due ultime considerazioni e sono queste.

Al contrario di quanto mi è sembrato che ritenesse De Martin, io credo che non ci sia bisogno di una legge statale per quanto riguarda i servizi pubblici; anzi i comuni dovrebbero operare come se non ce ne fosse bisogno anche perché la legge sul riordino dei servizi municipalizzati che era in discussione alla

Camera ben prima che la legge 142 fosse approvata, secondo me, ha perso di qualsiasi importanza. Negli artt. 22 e 23 ci sono concentrati tutti i principi normativi indispensabili perché lo statuto, sia del comune che delle aziende ove saranno costituite, possa poi operare. Quindi direi che è un settore dove effettivamente i comuni e le province possono andare senza grandi condizionamenti esterni. Aree metropolitane. Vorrei semplicemente manifestare una preoccupazione al proposito.

Aree metropolitane: sia sul piano delle funzioni che del governo delle aree, soprattutto, delle risorse finanziarie si porrà un drammatico confronto tra la parte del territorio regionale che farà parte dell'a.m.

e quella che ne resterà esclusa

La legge 142 ha ipotizzato queste aree metropolitane come se fosse delle province, cioè le ha poste a livello provinciale, e, in concreto, l'impatto della costituzione di una provincia metropolitana forte in situazioni come quelle del Lazio, della Campania, della Sardegna, sarà un'area metropolitana e una sterminata poverissima periferia extra-metropolitana.

A questo punto, sia sul piano delle funzioni che del governo delle aree che, soprattutto, delle risorse finanziarie ho l'impressione che si porrà un drammatico confronto tra la parte del territorio regionale che farà parte dell'area metropolitana e la parte che ne resterà esclusa. Probabilmente la costituzione delle aree metropolitane avrebbe dovuto trovare il suo inserimento a li-

vello regionale: ciò sarebbe stato più opportuno, per non creare squilibri troppo forti. Costituire le aree metropolitane come nuove regioni metropolitane, anziché come nuove province metropolitane, dando all'area metropolitana un potere normativo, anche legislativo superiore a quello che attualmente può esserle riconosciuto, ma dando altresì alla parte di territorio regionale che resta escluso dall'area metropolitana la possibilità di autogovernarsi anche a livello regionale. In conclusione, questi mi sembrano i punti più salienti della vicenda attuativa della 142. Insieme ai temi della forma di governo, della partecipazione popolare, dei rapporti tra politica ed amministrazione, dei modi di gestione dei servizi pubblici, credo che costituiscano un terreno ampio e completo di tutti i principali aspetti ordinamentali su cui richiamare la vostra attenzione.

COLLANA EDITORIALE ANCI

GLI STATUTI COMUNALI:
Guida per la formazione, ottobre 1990
pp. 240, Lire 42.000

Il volume è composto da quattro parti. La prima inquadra lo Statuto in una cornice storico-costituzionale e ricostruisce il carattere generale dell'autonomia statutaria nella legge 142/90. La seconda parte, frutto di una riflessione di un pool misto (segretari comunali, docenti universitari e rappresentanti dell'ANCI) è la guida alla formazione dello statuto. La terza parte contiene due saggi sullo statuto nelle aree metropolitane e delle comunità montane. Nell'ultima parte sono ospitati vari contributi della dottrina giuridica.

IPOTESI DI STATUTO PER I PICCOLI COMUNI, febbraio 1991
pp. 110, Lire 22.000

L'ipotesi di statuto contenuta in questo volume rappresenta il coerente sviluppo della elaborazione contenuta nella precedente guida.

GLI STATUTI COMUNALI E LA SOCIETÀ CIVILE, maggio 1991
pp. 436, Lire 40.000

In questo volume, curato dal dipartimento studi e ricerche dell'ANCI, sono raccolti gli atti dell'omonimo convegno nazionale promosso dall'ANCI e svoltosi a Chianciano il 21-23 marzo 1991, a cui hanno partecipato più

di 1000 tra amministratori ed esponenti degli organismi associativi del mondo economico, ricreativo e religioso.

I QUESITI DEI COMUNI: la legge 142/90 al vaglio della prassi comunale, settembre 1991 - pp. 190, Lire 27.000

Il rapporto pubblicato nel volume, curato da Fabio Melini e da Fabrizio Clementi, rappresenta una prima lettura sistematica dell'impatto provocato dalla legge di riforma sulla realtà degli enti locali. La ricerca si basa sui circa tremila quesiti e sulle altrettante risposte inviate dai comuni e dagli altri enti territoriali al servizio ANCI-RISPONDE. La pubblicazione rientra nell'Osservatorio sulla legge 142/90 e sugli statuti comunali coordinato dal Dipartimento Studi e Ricerche dell'ANCI.

COLLANA ENTI LOCALI E TERRITORIO
diretta dal prof. Nicola Assini

AA.VV., STUDI SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI: la legge 8 giugno 1990, n. 142 tra statuti e regolamenti, settembre 1991 - pp. 330, Lire 65.000

TUTTI QUESTI VOLUMI POSSONO ESSERE ORDINATI E ACQUISTATI PRESSO LA CASA EDITRICE C.E.L. DI BERGAMO, VIA G. PASCOLI 6, 24020, GORLE (BG) (tel. 035/293319 - fax 299416).

Le proteste non servono, le proposte non bastano e gli impegni vengono disattesi. La caduta dei punti di riferimento, l'incertezza, l'exasperazione per una prospettiva di nuovo che non si realizza rendono il tradizionale ruolo sindacale di tutela della piccola impresa non adeguato alla emergenza dei tempi.

Gli imprenditori avvertono che realizzare il proprio talento imprenditoriale è un dovere verso se stessi e verso la comunità.

Per tutelare questa vocazione imprenditoriale, risorsa strategica del Veneto, è prioritaria la riforma dello Stato centralista in senso federalista, valorizzando le autonomie locali, delegando funzioni e competenze secondo il principio di sussidiarietà e quindi di responsabilità e funzionalità. A questi fini è necessario formare e sollecitare i cittadini a partecipare alla vita della comunità, riproponendo la centralità dei valori: dalla legalità alla solidarietà.

Siamo di fronte alla rifondazione del Paese, abbiamo bisogno di uno spirito costituente che coinvolga governo ed opposizione richiamandoli al dovere di portare il Paese al passo con l'Europa.

Gli imprenditori, le loro famiglie, i loro collaboratori, prendono atto che le riforme - tanto necessarie quanto, a parole, condivise - stentano a prendere concretezza e rischiano di arrivare troppo tardi rispetto ai problemi di 420 mila piccole aziende del Veneto e all'exasperazione di chi vi lavora, circa un milione di persone.

Abbiamo manifestato anche nelle piazze, non come folla ma come cittadini nell'agorà, non per drammatizzare e rifiutarci al dialogo ma per aprire i problemi della piccola impresa alla gente.

Gli accordi sulla semplificazione fiscale e sul bilancio dell'occupazione devono vedere il Veneto attivo laboratorio per dare risposte immediate all'economia. Lasciano ancora gravi preoccupazioni la riduzione della spesa pubblica improduttiva e la mobilità dei pubblici dipendenti.

I piccoli imprenditori certamente finiranno per sostenere il maggior onere e subiranno le conseguenze di una riforma fiscale che, sebbene non ancora precisata nelle cifre, imporrà un prelievo straordinario e un'imposizione regionale che rischia di risultare aggiuntiva, non sostitutiva di quella nazionale. Prospettive radicali di intervento sulla struttura del debito pubblico non si intravedono, mentre certe sono le prospettive di caduta della domanda.

Ormai la sola riforma può essere quella dello Stato, con il massimo decentramento non solo tecnico ma funzionale, possibile in tempi brevi, a Costituzione invariata. Per una radicale lettura costituzionale, in senso federalista, si ritiene urgente avviare la Bicamerale. A questi fini è necessaria un'assunzione di responsabilità che solleciti anche la società civile a partecipare e a esprimere la classe dirigente necessaria alla costruzione di una nuova Italia, unita e fondata sulle autonomie. Così si previene ogni estremismo di secessione e si costruisce la speranza per un cambiamento nel segno dello sviluppo e della solidarietà.

La Confcommercio, la Coldiretti, e la Confartigianato del Veneto si rivolgono agli amministratori del territorio, ai Parlamentari legittimati dal consenso popolare a fare da tramite tra Istituzioni e società civile e ai rappresentanti veneti nel governo.

Intendiamo rilanciare la politica come scelta e come responsabilità, con un programma di cinque punti semplici ed essenziali sui quali ricordare la convergenza del mondo del lavoro, della produzione, della scuola, del volontariato, della cultura.

1) Riforma dello Stato centralizzato in senso federalista, con immediato trasferimento di funzioni, risorse e competenze al livello decisionale più vicino e più efficiente in senso funzionale al cittadino e all'impresa.

2) Delegificazione per consentire un'effettiva operatività al decentramento e alle autonomie

regionali.

3) Modifica radicale della macchina burocratica in termini di efficienza e responsabilità del risultato, per dare servizi adeguati alla competizione globale.

4) Centralità della *Dimensione piccola impresa* per lo sviluppo e per l'occupazione.

5) Realizzazione della democrazia economica per contribuire alle decisioni politiche, alle scelte infrastrutturali, all'utilizzo del credito, secondo il contributo dato all'economia e alla società.

In termini concreti proponiamo la costituzione di un Tavolo istituzionale dei soggetti del mondo dell'economia, imprenditori e lavoratori, di reale democrazia economica, vale a dire di trasparente rispetto della rappresentanza, che svolga il ruolo di Gabinetto delle strategie e di riferimento autorevole per le scelte di programmazione del Veneto in tutte le sue articolazioni, dal livello regionale a quello comunale.

Questo Tavolo istituzionale deve rappresentare un forte recupero di una reale democrazia economica. La programmazione, le scelte di strategia economica, con particolare riferimento a quelle sulle infrastrutture - dalle autostrade all'informatica - devono rappresentare un'autorevole cornice di riferimento per gli amministratori e i Parlamentari veneti. Da questo forte ruolo delle parti sociali viene quindi rilanciata una concertazione che poi si svilupperà nelle varie aree settoriali, anche in questo contesto recuperando rappresentatività e specifiche competenze.

Va valutata inoltre la costituzione, dopo un cammino di studio e analisi delle rispettive componenti, di un gruppo rappresentativo delle autonomie locali, della Regione, dei parlamentari e del mondo dell'economia, che nell'ambito della definizione di un impegnativo e complesso trasferimento di deleghe e funzioni dallo Stato centrale alle Regioni individui contenuti, metodi e proposte di fattibilità per il Veneto. Tutte le componenti politiche e sociali devono sentirsi impegnate al primato dell'interesse generale per un Veneto laboratorio e prospettiva positiva per il Paese.

Per questo si deve avere il coraggio di andare oltre le appartenenze e i particolarismi, recuperando una base comune di valori e di regole.

Questa alleanza tra il mondo della piccola impresa e gli amministratori locali può essere la nuova frontiera per dare un "progetto" al Veneto che salvaguardi la nostra identità e sia una risorsa per l'Italia e per l'Europa.

Queste linee programmatiche saranno oggetto di numerose assemblee sul territorio promosse dalla Confartigianato, Confcommercio e Coldiretti venete. Vogliamo che il progetto sia sentito come reale patrimonio di tutti gli imprenditori. Verrà presentato ai sindaci perché ne facciano oggetto a loro volta di un approfondito confronto: il coinvolgimento e la partecipazione sono infatti garanzia di democrazia e di successo.

L'impegno è di procedere quanto prima ad una grande *convention* degli imprenditori della piccola impresa con i parlamentari ed il vertice del governo, aperto agli amministratori locali, che sancisca la convergenza su un grande progetto per il Veneto animato dai valori della piccola impresa: solidarietà operosa, primato della persona umana, responsabilità, ambizione del risultato misurato non solo dal profitto ma dalla promozione della comunità aziendale, dal consenso della propria comunità civile, dalla compatibilità con l'ambiente.

In questo contesto un particolare ruolo va dato al valore della famiglia, che resta la dimensione di base del modello veneto e in particolare della piccola impresa, che da questo ambito ha tratto risorse morali ed economiche e l'esperienza professionale che ne ha determinato lo sviluppo ed il successo.

Deve essere contestuale la sollecitazione a passare dalle proposte di programma all'impegno diretto per favorire quella integrazione di classe dirigente, risorsa essenziale per dare contenuto al nostro progetto per il Veneto.

CARTA DEONTOLOGICA DELL'IMPRENDITORE

Dimensione piccola impresa

Nella crisi delle ideologie e delle certezze l'alba del nuovo non solo va attesa con speranza ma va costretta a nascere: bisogna costruire il futuro.

Nella dimensione della piccola impresa il gruppo dirigente delle associazioni di rappresentanza deve assumere la primaria responsabilità di rendere viva una comune base etica. Vanno indicati comportamenti coerenti con i valori che danno senso alla scelta di intraprendere, che è mettere a disposizione le proprie qualità personali del fare, organizzare e innovare al servizio della comunità civile. La nostra scelta è prima risposta a un dovere verso gli altri e poi diritto al proprio benessere.

In questa fase di passaggio quindi indicare una carta deontologica dell'impresa vuol dire obbligare ad una riflessione sui propri principi morali e renderli pubblici, per dare trasparenza alle motivazioni del nostro impegno imprenditoriale.

E' punto di partenza doveroso nel clima di effervescenza politica, di eccessivo rilievo dell'immagine, e di realtà virtuale. Dal Nordest e dal Veneto offriamo uno spunto alle Confederazioni nazionali ma anche al Paese per mettere al centro i valori e le virtù dai quali soli si può andare verso il cambiamento in meglio.

Dobbiamo richiamare i nostri punti di riferimento e assumere un impegno pubblico capace di mostrare un salto di qualità e di portare rapidamente le Associazioni ad essere momento di rappresentanza sindacale, sede di erogazione di servizi e anche "certificazione" dei propri iscritti che assumono l'impegno di una deontologia basata sul primato della persona umana.

L'impresa nella sua dimensione "piccola" è una fortunata sede sia del diritto al lavoro creativo sia del primato dell'uomo sull'economia. In questa prospettiva l'attenzione al cliente significa soprattutto rispetto verso la comunità civile, come concreto riferimento all'interesse generale.

Il rapporto con i collaboratori diventa un fattore fondamentale sia di formazione reciproca sia di solidarietà. Come la famiglia è cellula di una società sana, così la dimensione della piccola impresa, comunità di uomini, è cellula di una comunità economica dove la libertà di mercato riesce ad avere quel volto umano che solo garantisce contro la prepotenza e dà solide basi alla democrazia.

Primato della persona umana

- Valore centrale dell'imprenditore è la dignità della persona umana nel quadro della crescita morale e civile della società e della diffusione del benessere. In questa prospettiva l'imprenditore svolge il suo ruolo e promuove lo sviluppo della sua impresa attraverso la più efficace ed efficiente gestione delle risorse, senza ledere i soggetti esterni sui quali ha effetto la sua attività.

Cultura dei valori e della legalità

- L'imprenditore è autore e garante di un sistema di valori che rispondono alla sua deontologia professionale ed agli interessi generali della società. I comportamenti e gli atti sono costantemente coerenti con quei valori.
- L'imprenditore persegue l'interesse e l'utilità della sua impresa e assume come valore primario del suo comportamento il rispetto delle norme dello Stato: in particolare, il rispetto dei principi costituzionali che presiedono ai rapporti economico sociali, tra i quali il dovere fiscale e l'osservanza dei principi e delle normative dirette alla tutela della natura dell'ambiente e della qualità della vita.

L'impresa comunità di uomini e donne

- L'imprenditore è consapevole del valore primario della formazione culturale e tecnica, e la favorisce dentro e fuori l'impresa. Considera la propria formazione come un dovere professionale.
- L'imprenditore è impegnato moralmente e professionalmente a svolgere ogni azione necessaria per garantire nell'azienda le condizioni più soddisfacenti per un sano ambiente di lavoro, per la sicurezza e l'incolumità dei lavoratori.
- L'imprenditore, nel gestire i rapporti interni di impresa, non invade la sfera di libertà e di azione legittima dei propri collaboratori della cui dignità e personalità morale garantisce la tutela; si impegna a giudicare obiettivamente secondo criteri di imparzialità; dà opportunità di crescita professionale in relazione alla capacità, alle qualità professionali ed ai contributi individuali.

Impegni morali

- Le Associazioni degli imprenditori sono impegnate a promuovere gli interessi dei propri associati nel contesto del primato del bene comune. Per le sue responsabilità associative, con particolare rigore, l'imprenditore non persegue propri vantaggi personali nè effettua pratiche illegali nè utilizza pressioni o appoggi illeciti a fini aziendali.
- I valori della "carta deontologica" ispirano le azioni di tutela sindacale delle Associazioni di rappresentanza che sono tenute a diffonderli e renderli patrimonio dell'impegno quotidiano dell'imprenditore.
- Nella sua attività per l'impresa, l'imprenditore impronta i propri atti e comportamenti all'assoluta trasparenza; si assume le responsabilità che sono connesse al suo ruolo e tutte quelle che, nell'ambito delle sue decisioni, sono attuate dai suoi collaboratori.

1996
Dalla piccola impresa un'alleanza per il federalismo per entrare in Europa
Lunedì 28 Ottobre 1996 - ore 10.00

Intervento del Presidente Confartigianato Veneto, Paolo Bronzato

PRIMA DI INIZIARE DESIDERO CONFERMARE AI COLLEGHI CHE GLI ARTIGIANI DEL VENETO NON HANNO FIRMATO CAMBIALI O APERTO LINEE DI CREDITO AL MINISTRO VISCO.

ANZI HANNO CONFERMATO I TERMINI DI UN CONFRONTO DURISSIMO.

QUANDO DICIAMO CHE SIAMO PASSATI DALLA PROTESTA ALLA PROPOSTA NON VUOL DIRE CHE CI SIAMO MESSI IN PANTOFOLE. ANZI. ABBIAMO PRESO COSCIENZA CHE FARE RUMORE NON RISOLVE I PROBLEMI MA VEDIAMO ANCHE CHE LE NOSTRE PROPOSTE NON CAMMINANO, I RISULTATI NON SI VEDONO ALLORA ABBIAMO DECISO DI MOBILITARE LA CATEGORIA.

L'INCONTRO CON IL MINISTRO VISCO E' STATO IL PRIMO ATTO: GLI ABBIAMO DETTO BASTA SPREMERE I SOLITI NOTI. E' ORA DI UNA POLITICA PER LA PICCOLA IMPRESA.

OGGI INCONTRIAMO I PARLAMENTARI VENETI E DICIAMO CHE LA PRIORITÀ E' CAMBIARE LO STATO. IL FEDERALISMO SUBITO. SOLO COSÌ HA SENSO ENTRARE IN EUROPA.

PER QUESTO CERCHIAMO UN'ALLEANZA CON GLI AMMINISTRATORI LOCALI E CON LA REGIONE.

ABBIAMO CHIESTO A CNA, CONFCOMMERCIO E COLDIRETTI DI PROMUOVERE INSIEME UNA GRANDE MANIFESTAZIONE PER IL NOSTRO PROGETTO. SIAMO DETERMINATI, GIUDICATECI DAI FATTI NON DAI TITOLI DI GIORNALE.

L'incontro di oggi rappresenta una radicale discontinuità con le precedenti iniziative in materia di leggi finanziarie. Vogliamo rappresentare la nostra profonda delusione sul modo col quale è stata formulata la proposta di Finanziaria '97, sugli atteggiamenti del Governo che, anziché sembrare una squadra compatta nel difendere quanto proposto, ha fatto una corsa a dissociarsi dai punti spinosi che via via venivano evidenziandosi.

La fase di transizione che stiamo vivendo si protrae da troppo tempo e i margini di attesa si riducono pericolosamente. Il mondo associativo, proprio per il dovere di restare vicino ai problemi reali delle imprese, è particolarmente attento ai risultati.

Ci rendiamo conto che i problemi sono complessi e i risultati non possono che arrivare in tempi medio - lunghi.

C'è un deficit gravissimo nel Paese e soprattutto nella nostra categoria c'è un deficit di pazienza. In questa situazione il rischio è - come ammoniscono anche autorevoli osservatori esterni al mondo dell'impresa - di scadere nel populismo, nell'illusione che ci possano essere ricette semplicistiche, nell'assuefazione alla politica-spettacolo come ci eravamo assuefatti alla politica-affari.

La posta in palio, ormai, è la democrazia, oltre che lo sviluppo economico.

Partiamo con un appello ai soggetti che concorrono a formare l'opinione pubblica ed animano la cultura della comunità: in primo piano le istituzioni politiche, la Chiesa, ovviamente nella sua dimensione sociale, il mondo delle associazioni e dei sindacati, l'università, la scuola, il volontariato e da ultimo, ma non certo meno importante, i mezzi di comunicazione.

Riportiamo al centro dell'attenzione i problemi generali e facciamo fare un passo indietro agli interessi di parte.

Assumiamo la responsabilità di ricordare la complessità.

EsercitiAMO la fatica della proposta e ancor di più il rigore della critica costruttiva, di quella cioè che privilegia innanzitutto il primato della verità e dell'interesse generale.

Non si possono recuperare i grandi valori se non ricominciamo ad esercitare le piccole virtù: non gridare, non mentire, ascoltare, avere rispetto di chi è in difficoltà, considerare l'operosità un dovere.

Da queste prime elementari regole di convivenza parte la sfida che vogliamo lanciare a tutti voi, rappresentativi di una classe dirigente che può diventare per il Veneto la banchina di attracco di questa lunga transizione.

Il secondo capitolo riguarda il rapporto con Roma.

Il difetto di comunicazione tra Roma e il Nord Est è stato clamorosamente confermato dalla polemica di questi giorni. Poco importa stabilire se siano i Veneti che non sanno parlare o se sia Roma che non sa ascoltare. Dobbiamo partire dal dato di fatto che le tematiche agitate in questi anni nel Nord Est non sono riuscite a diventare problemi nazionali. Non è difficile riconoscere che sotto l'etichetta del federalismo stanno due nodi centrali della questione italiana.

Il primo è la necessità di avvicinare quanto più possibile i centri di decisione politica ai cittadini, attraverso il meccanismo della sussidiarietà dei poteri: non occorre che la Regione si occupi di quello che può essere risolto a livello di Comuni e che lo Stato si occupi di quello che può essere risolto a livello regionale.

Il secondo nodo è la drammatica necessità di veder aumentare, e rapidamente, l'efficienza delle Pubblica Amministrazione che altrimenti soffocherà la capacità di espansione dell'apparato produttivo italiano, minandone alla base la capacità competitiva sui mercati internazionali.

Uno Stato federale ed efficiente è la sola soluzione della "questione settentrionale" che non riteniamo però possa prescindere dalla soluzione della "questione meridionale". Nessuno a Roma ascolterà il Nord Est, se chiederà lo Stato federale ed efficiente solo per risolvere i propri problemi.

Il Nord Est può invece rendere un grande servizio all'Italia, e in questo modo anche a se stesso, usando tutto il suo peso economico e sociale perché l'obiettivo dello Stato federalista ed efficiente si incarni in tutte le politiche nazionali, dalla sanità alla scuola, dai trasporti all'università, dall'innovazione all'assistenza.

E' un progetto che esige grandi energie intellettuali, strategiche e gestionali e ha bisogno - almeno fino a che non divenga patrimonio comune di tutti i partiti - di un forte movimento culturale prima che politico, capace di aiutarlo ad animare la prassi politica e amministrativa.

L'incontro odierno poteva essere emblematicamente sul Piave, a testimonianza che allora il Veneto e l'Italia seppero difendere la propria identità contro il nemico straniero, oggi siamo capaci di scendere in campo contro una burocrazia borbonica e un costume politico levantino.

Occorre fare poco meno che un nuovo Risorgimento, anche se combattuto questa volta con la forza delle idee e la tenacia di chi crede nella democrazia. Val la pena di ripeterlo: il Piemonte nell'Ottocento ha costruito lo Stato italiano centrale, dal Nord Est può partire la costruzione dello Stato italiano federale. Se si vuole affrontare veramente alla radice i problemi del Nord Est occorre accettare la sfida di risolvere i problemi del Paese. Ogni altra soluzione, qualche lira in meno di tasse o qualche lira in più di spesa pubblica, qualche potere in più a questo Sindaco o a quel Presidente di Giunta regionale, si rivelerebbero presto pannicelli caldi che non eviterebbero al Nord Est e all'Italia una deriva a dir poco inquietante.

Dobbiamo prendere tutti coscienza che manca un progetto al nostro Veneto, ma rispetto ad altre aree sentiamo di avere risorse, energie e capacità per costruirlo. E' vero che altre aree hanno tassi di sviluppo come quelli del Veneto; è vero che la dimensione della piccola impresa, nonostante i successi, resta fragile nella competizione globale. Ma bisogna riconoscere che non c'è nessuna area in Italia che abbia così poco assistenzialismo e tanto successo economico frutto della propria fatica.

Non c'è nessuna area che ancora trent'anni fa non riusciva a trattenere i suoi cittadini e registrava trentamila emigranti ed oggi riesce a dare opportunità a trentamila immigrati.

Non c'è modello economico che possa contare su oltre 420 imprese diffuse in tutto il territorio, innervate da nuclei familiari ancora solidali, competitive in ogni mercato.

Non c'è nessuna esperienza di relazioni sindacali capace di produrre luoghi di incontro tra l'interesse dei lavoratori e l'interesse della piccola impresa come l'EBAV, Ente Bilaterale Veneto, dove la tutela del lavoratore è sentita prima come dovere morale che come fattore di costo.

A questo proposito denunciemo la incompatibilità della legge 626 alla microimpresa.

Questa legge è stata adottata acriticamente sull'impulso di una direttiva europea, disegnata sull'esperienza della media grande impresa tedesca, rischia di fornire l'alibi alla fuga dalla responsabilità. Su questo intendiamo fino in fondo contribuire a trovare una soluzione che non pregiudichi la salute dei lavoratori ma neppure realizzi di fatto procedure incompatibili con la sopravvivenza dell'impresa.

Non c'è nessuna area che abbia una identità, non certo etnica o razziale, così forte da sentire il diritto alla sua individualità ma anche il dovere della solidarietà. Questo è il "vantaggio competitivo" a disposizione della nostra classe dirigente.

Le vecchie sicurezze non ci sono più, le garanzie e le vecchie prudenze non bastano più: davanti a noi non c'è la Seconda repubblica, o la Terza, non c'è un ritorno a modelli collaudati: davanti a noi c'è il rischio della novità, ma c'è anche la certezza che se non supereremo la paura dell'ignoto non scopriremo il nuovo mondo, non chiuderemo la transizione, e il cambiamento avrà il triste volto della rassegnazione.

In un certo senso quindi dobbiamo dire grazie a Prodi che ha sfidato la nostra capacità di costruire un progetto, alla Lega che ha rianimato il federalismo chiuso nelle biblioteche giuridiche, a questa Finanziaria che ci ha dimostrato come non continuo tanto la quantità e le modalità del drenaggio di risorse, quanto l'uso che ne viene fatto, che è ormai inaccettabile.

Venerdì a Verona il Ministro Visco ha dato garanzie che finalmente si pensa ad una politica orientata sulla piccola impresa. Ma questa garanzia non ci basta.

Niente e nessuno ci può far perdere la sensazione che stiamo riempiendo, con il sudore della nostra fatica di imprenditori, secchi bucati che arrivano già vuoti all'incendio del deficit pubblico.

In questa Finanziaria manca un intervento che incida sulla struttura che produce il deficit pubblico. Ma rispetto a questa critica nel Veneto abbiamo deciso di andare oltre e chiedere anche, attraverso la Finanziaria, di cambiare lo Stato centralistico. Prioritario pertanto è procedere al massimo decentramento possibile di competenze e funzioni ai comuni, alle province, alle regioni e attuare il federalismo a Costituzione invariata.

Abbiamo anche riconosciuto l'ineluttabilità di dar vita alla Bicamerale come strada, o viottolo, ma unica via che consente, in tempi forse compatibili con l'emergenza, di dare forma a un federalismo organico.

On.le parlamentari, sig.r sottosegretario, signor Ministro, riteniamo che la credibilità dell'Opposizione e del Governo sulla Finanziaria si giochi sulla capacità che

l'Italia torni ad essere la repubblica fondata sul lavoro e non sui posti di lavoro improduttivi.

Impiegati pubblici all'italiana, o meglio alla "borbonica", non si nasce: si diventa. E' quindi possibile intervenire restituendo al rapporto di impiego pubblico dinamicità, creatività, efficacia che sono consentite solo dall'attenzione ai costi-benefici e dalla responsabilizzazione sul risultato.

Il lavoro nel pubblico impiego deve essere il corrispettivo alla qualità e alla quantità di una prestazione utile.

Non è pensabile che si possa restare in Europa se non si cambia questo Stato.

Gli artigiani non sono "contro" ma testimoniano un disagio reale che non ci pare adeguatamente capito.

Concludo il mio intervento, in coerenza con la cultura del pragmatismo, con alcune proposte precise.

A tutti i sindaci dei 581 comuni, alle province e alla Regione la "Dimensione piccola impresa" intende presentare un manifesto politico (che consegneremo) sul quale confrontarsi e costruire il progetto - programma della nostra possibile alleanza per un decentramento che avvicini il governo dei problemi e delle risorse alle esigenze e al controllo della comunità locale.

Alla Giunta regionale, ai consiglieri regionali, chiediamo di completare la sfida lanciata il 20 settembre a Vicenza di dar vita ad un vero e proprio Comitato Regionale dell'Economia e del Lavoro, un CREL che renda visibile il tavolo della concertazione dando garanzie di democrazia economica. Il mondo della produzione deve essere chiamato a definire proposte e progetti per le infrastrutture, per la programmazione economica, per le scelte sociali ed economiche più significative, nel rispetto della reale rappresentatività, evitando di dare ruoli strumentali a frange rumorose o felpati tutori di interessi personali.

Ai parlamentari veneti chiediamo che, raccordandosi con i loro colleghi del Nord Est, riescano a conseguire alcuni risultati tangibili, se necessario trasversalmente ai partiti, che la piccola impresa considera assolutamente prioritari.

Il primo. Lo Stato non è riuscito sino ad oggi a dare una risposta credibile rispetto all'obiettivo di ridurre la spesa per il pubblico e di aumentarne l'efficienza. Proponiamo che proceda senza indugio a trasferire anche gli organici, contemporaneamente al trasferimento delle competenze. Sarà ogni regione o ente locale che, con riferimento alle nuove competenze e funzioni ricevute, procederà a farsi carico del costo del personale funzionale alla nuova articolazione.

Il secondo. Un vigoroso intervento nel settore del credito a favore della piccola impresa per sottrarla da una parte alla drammatica illegalità dell'usura (ed alla disuguaglianza nel rapporto con le banche) e consentire viceversa di fornire i mezzi per affrontare la sfida del mercato globale.

Il terzo. I Decreti Bassanini paiono una buona base di discussione. Dieci rappresentanti dei parlamentari, dieci del mondo associativo, dieci delle autonomie locali si impegnano ad incontrarsi in un conclave dal quale uscire dando contenuto al principio sul quale tutti concordiamo: partire con il decentramento e il federalismo possibili. In questo progetto contiamo sul sottosegretario Vigneri che detiene una importante delega del Ministro degli interni.

Al ministro Treu, con il quale abbiamo un dialogo serrato, chiediamo come ministro veneto di dare l'esempio. Proceda a smantellare il centralismo del suo ministero, decentri responsabilizzando le regioni e creando opportunità di impegno per tutti coloro, a partire dal mondo associativo, che intendano assumersi la responsabilità di classe dirigente.

Non ci siamo incontrati oggi per rivendicare quello che il Paese può fare per noi. E' un importante segno di novità, qualificante e significativo: siamo qui per stringere un'alleanza che parte da quello che noi possiamo fare per il Veneto e per il Paese.

Siamo qui per dare corpo a una speranza, a un progetto che ci porti in un'Europa che sia anche dei mercanti, anche dei banchieri, ma soprattutto di uomini liberi che avendo un'arte per vivere possano esercitarla per *parteciparne al prossimo l'uso e l'utilità.*

VINLENZO PATRIZI - NICOLA RUSSI

FEDERALISMO FISCALE

CONVEGNO DEL CENTRO PER LA RIFORMA DELLO STATO

ROMA 14-2-94

L'autonomia fiscale possibile

Il tema del decentramento fiscale è divenuto uno degli argomenti principali del dibattito politico. Ma per uscire dalle secche della polemica pro o contro il federalismo è necessario considerare sia gli aspetti di ridisegno dell'ordinamento territoriale, sia la struttura del sistema fiscale, per fare convivere le ragioni dell'equità con quelle della reponsabilità.

A vent'anni dalla attuazione del dettato costituzionale sono evidenti le conseguenze di un ordinamento regionale in cui lo sviluppo delle autonomie locali si è andato associando a una crescente irresponsabilità fiscale. Lungi dal garantire un più stretto rapporto fra cittadini e istituzioni e dal rinsaldare l'unità del paese, il vigente sistema delle autonomie locali ha sommato il decentramento della capacità di spesa alla irresponsabilità dal lato delle entrate. Si è attivato di conseguenza un «circuitto forzoso di solidarietà» il cui arbitrio e la cui inefficienza e inefficacia hanno esaltato la opposta percezione degli squilibri territoriali¹.

È opinione diffusa ormai che il superamento della attuale situazione di «autonomia assente» sia possibile perseguendo due obiettivi: i) l'accertazione del principio sostantivo del federalismo che prevede l'indicazione puntuale delle materie di competenza dello Stato centrale e dei suoi organi, definendo in termini residuali le competenze delle entità autonome regionali, ii) l'introduzione di una distinzione puntuale delle competenze dei due rami del Parlamento, attribuendo al secondo il ruolo di Camera rappresentativa delle regioni.

A questi obiettivi si ispira, del resto, la riforma del regionalismo recentemente approvata dalla commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Tralasciando le questioni relative all'autonomia politica degli enti decentrati (e cioè i problemi della legge elettorale regionale, della forma di governo regionale, della rappresentanza regionale a livello centrale), può essere utile definire, sia pur rozzamente, problemi e implicazioni di una estensione delle autonomie locali se non, addirittura, di una trasformazione in senso federale dello Stato. Come si vedrà, a obiettivi comuni spesso non corrispondono comuni strumenti.

Decentramento finanziario e sistema tributario

È necessario, in primo luogo, sgombrare il campo da una questione preliminare. In quel che segue non ci occuperemo di quelle proposte che (confondendo ordinamenti federali con ordinamenti propri di organizzazioni sovranazionali) ipotizzano un legame strettissimo fra il gettito e il suo luogo di produzione e limitano al minimo indispensabile i trasferimenti «dalla periferia al centro» intesi a far fronte alle spese generali della organizzazione centrale. Si tratta, per lo più, di proposte che si segnalano per la loro superficialità e che, se prese sul serio, vanno ben oltre la discussione sul federalismo fiscale.

Di ben diverso spessore è invece la tesi che sottolinea la difficoltà obiettiva di conseguire un decentramento finanziario efficace, stanti le caratteristiche dell'attuale sistema tributario. In effetti, se si volesse concedere la possibilità di una effettiva autonomia locale (escludendo le forme di «partecipazione al gettito di imposte governative» e quindi ammettendo la totale autonomia dei tributi locali o la forma delle «addizionali» sui tributi governativi) si deve osservare che la struttura delle maggiori imposte esistenti non supporterebbe che marginali gradi di autonomia. Certo non ne sopporta l'Irpef, in quanto differenziali di aliquote rilevanti potrebbero indurre un fenomeno di «concorrenza fiscale», non tanto sui lavoratori ma sulla dislocazione delle sedi legali delle imprese. Meno ancora ne sopporta l'Iva: la differenziazione delle aliquote su basi regionali avrebbe gli stessi problemi della armonizzazione europea. Ancor meno, se possibile, ne sopporta l'imposta sostitutiva per evidenti ragioni. Assurda, poi, sarebbe un'autonomia nella gestione delle imposte di fabbricazione. Resterebbero a portata degli enti locali le imposte di consumo, l'imposizione sugli immobili e alcune imposte minori (suolo pubblico, pubblicità, nettezza urbana). Il che non è molto lontano dalla situazione attuale.

D'altro canto, deve essere chiaro che i tributi esistenti non sono attribuibili *tout court* agli enti decentrati. L'effetto di una redistribuzione su base territoriale del gettito di alcune imposte (per esempio, Irpef, Iva e accise) sarebbe determinato da elementi di natura amministrativa (il luogo di residenza del percettore essendo spesso diverso dal domicilio fiscale del sostituto d'imposta; il luogo di produzione dei redditi essendo spesso diverso dalla residenza fiscale del prestatore d'opera; la produzione di valore aggiunto seguendo il processo produttivo e avendo spesso ben poco a che fare con la distribuzione geografica del consumo finale; il luogo di produzione dei principali prodotti energetici essendo in larga misura diverso dal luogo di consumo). Questi elementi amministrativi difficilmente possono essere presi come «titolo valido» di attribuzione del gettito su base regionale. Peraltro, le principali imposte, se distribuite su base regionale darebbero luogo a una distribuzione che sorprenderebbe poco favorevolmente i sostenitori dell'autonomia locale.

Per superare queste difficoltà alcuni (Giulio Tremonti e Giuseppe Vitaletti², fra gli altri) propongono di ridare centralità alla caratteristica di territorialità del prelievo, abbandonando i prelievi basati sulla capacità contributiva,

sostituendoli con prelievi sulla produzioni, e ristrutturando gli attuali prelievi sulle cose. Altri (per esempio, Giancarlo Pola e Vincenzo Visco)³ suggeriscono, invece, di costruire tributi nuovi che sostituiscano tributi esistenti senza peraltro modificare alla radice l'assetto esistente. In ambedue i casi il sistema fiscale riformato risponderebbe alla (innegabile) richiesta di semplificazione dell'assetto tributario, riducendo il numero di imposte e accorpendole per omogeneità di materia per renderne più efficace l'accertamento. Si perseguirebbe, inoltre, una piena visibilità della destinazione del prelievo e una più completa responsabilità da parte del titolare del tributo della determinazione delle aliquote.

Una discussione approfondita delle proposte di riforma del sistema fiscale va molto oltre il compito di queste brevi note che si limitano a riflettere sull'ambito delle autonomie locali, fermo restando il sistema tributario vigente e senza soverchie illusioni. Questa impostazione è dettata non tanto da realismo ma soprattutto dalla constatazione che un radicale mutamento del sistema fiscale, al di là delle implicazioni (più o meno opinabili) in tema di unitarietà nazionale, presenta forti rischi in termini di continuità del gettito, necessaria per il finanziamento del debito e per la credibile attuazione dei piani di rientro. Ci limitiamo, dunque, a immaginare un aggiustamento al margine del sistema vigente, inteso, appunto, a renderlo più semplice, più visibile e più responsabile. È questa quella che chiamiamo «l'autonomia possibile».

Coordinamento: il ruolo della amministrazione centrale

Prendiamo dunque per buone le indicazioni della commissione bicamerale e domandiamoci come esse contribuiscono a disegnare «l'autonomia possibile». Secondo quelle indicazioni resterebbe ferma la competenza centrale in tema di organi costituzionali, politica estera e rapporti con le confessioni religiose, difesa nazionale, sicurezza pubblica di interesse nazionale, ordinamento giudiziario. Alla amministrazione centrale sarebbero attribuite anche le funzioni di coordinamento in campo economico ed energetico e, in particolare, monetario e bancario, nonché, si presume, poteri ispettivi intesi ad accertare la presenza di standard minimi di qualità nella fornitura di beni e servizi pubblici da parte degli enti decentrati (la cd. «prestazione minima»). Sarebbero, infine, assegnate alle amministrazioni centrali le decisioni e l'attuazione delle politiche di ricerca e sviluppo e di interventi infrastrutturali di interesse nazionale nel campo dei trasporti, delle comunicazioni, dell'ambiente, della ricerca.

Questa assegnazione di massima, associata alla assegnazione di risorse di cui oltre, trasferisce agli enti decentrati la cosiddetta *funzione allocativa*, ovvero ogni decisione sulla fornitura di beni e servizi pubblici con esclusione di quei beni e servizi i cui benefici sono diffusi a tutto il territorio nazionale (difesa nazionale, funzionamento degli organi costituzionali, ricerca). Rimangono appannaggio delle amministrazioni centrali la *politica redistributiva* e la

politica di stabilizzazione del ciclo economico, nei limiti degli strumenti a disposizione delle amministrazioni centrali⁴. Nel caso delle politiche anticicliche, la natura di «piccola economia aperta» delle singole regioni all'interno dello Stato federale rende estremamente costoso ogni tentativo di regionalizzazione delle politiche di controllo del ciclo economico. La parziale assegnazione delle politiche redistributive a livello centrale risponde, invece, alla necessità di evitare le inefficienze connesse a fenomeni migratori interni esclusivamente dettati da eterogeneità di trattamento fiscale e non da incentivi alla riallocazione dei fattori produttivi. Rientra, naturalmente, fra le politiche redistributive la politica di riequilibrio regionale e, più in generale, di tutela e rilancio delle aree depresse sia che si traduca in capitale sociale (politiche infrastrutturali e della ricerca) sia che si concretizzi in trasferimenti (come, per esempio, nel caso del fondo perequativo regionale). Si noti, infine, che la imposizione di standard minimi nella fornitura di alcuni servizi pubblici risponde a un criterio di assoluta ragionevolezza: il livello di istruzione o di sanità offerto in qualunque parte del paese finisce per avere un effetto sul resto del paese. Si può (e si deve) dubitare della capacità da parte della amministrazione centrale di fissare e poi far rispettare questi standard minimi. Ma forse è qui il caso di ricordare che i ministeri della Repubblica italiana disponevano negli anni Cinquanta di strutture ispettive di elevata professionalità, strutture che (come sanno bene gli storici) furono metodicamente e colpevolmente smantellate fra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta. Del resto, il tema annoso della riforma della Pubblica amministrazione non cessa certo di esistere, anzi diventa ancora più rilevante in presenza di un regionalismo sostanziale (e gli esempi internazionali, cui eventualmente ispirarsi, non mancano).

Le indicazioni della commissione ^{bilaterale} ~~bilaterale~~ non escludono esplicitamente la possibilità per gli enti decentrati di contrarre prestiti e/o emettere obbligazioni. Si noti però che, l'assegnazione delle politiche anticicliche alla amministrazione centrale fa sì che, in linea di principio, gli enti decentrati debbano essere tenuti al pareggio del bilancio, almeno per quanto riguarda entrate e uscite correnti, o quantomeno sottoposti al vaglio di un'autorità ispettiva indipendente che certifichi e valuti l'opportunità economica delle singole iniziative. La logica economica suggerisce, in altre parole, che l'accesso ai mercati finanziari sia consentito, in altre parole, solo per finanziare programmi di investimento e in nessun caso i titoli emessi dagli enti decentrati dovrebbero godere della garanzia statale. Ciò implica l'assegnazione alle amministrazioni centrali delle obbligazioni contratte prima del passaggio allo Stato federale. Nel caso italiano, ciò implicherebbe lasciare allo Stato federale, per intero, lo stock di debito in essere e il servizio del debito stesso⁵.

Rimane, infine, assegnata al livello centrale di governo la previdenza. Si noti che se la definizione dei benefici pensionistici e la gestione del sistema di sicurezza sociale rispondessero al principio assicurativo nulla osterebbe a un pieno trasferimento della funzione previdenziale a livello locale (ferma restando l'obbligatorietà della adesione al sistema previdenziale stesso). La caratte-

ristica del sistema previdenziale in vigore è invece quella di contenere una determinazione dei benefici fatta in base a criteri mutualistici o assistenziali. Questo comporta consistenti flussi redistributivi sia tra generazioni sia tra categorie di cittadini come indicato dal persistente squilibrio dei bilanci previdenziali. Ciò sconsiglia una decentralizzazione del sistema in quanto la struttura e la dinamica demografiche appaiono radicalmente diverse fra regioni del paese.

A titolo puramente indicativo, e con riferimento all'anno 1990, le regioni a statuto ordinario si troverebbero ad amministrare circa 150-160 mila miliardi di lire, in corrispondenza alla assegnazione di compiti appena descritta. Si tratterebbe di un decentramento delle funzioni sostanziale: non lontano da quello attualmente prevalente negli Stati Uniti che assegna allo Stato centrale circa il 60 per cento del volume complessivo di spese. Questa similarità è, naturalmente, solo indicativa essendo fin troppo evidente la rilevanza relativa assunta da alcune funzioni nei due casi: valga per tutti l'esempio della politica estera. Ciononostante è opportuno sottolineare che non si tratterebbe di uno stravolgimento della situazione attuale, il maggior decentramento riguardando, nella sostanza, l'istruzione pubblica (non universitaria). La vera innovazione starebbe nella esplicita affermazione del principio di sussidiarietà e avrebbe, quindi, una valenza più prospettica che immediata.

Responsabilità: l'assegnazione delle risorse finanziarie

Come si suol dire, il «**federalismo è fiscale o non è**», sottolineando con ciò che decentramento di funzioni e autonomia del prelievo sono ingredienti essenziali di una struttura federale che permetta di coniugare efficienza e responsabilità. Ciò non è possibile, come si è detto, nell'ambito del sistema vigente e, a maggior ragione, non sembra possibile nell'ordinamento finanziario disegnato dalle proposte della bicamerale che lo toccano solo marginalmente limitandosi, nella sostanza, a ridefinire le fonti di entrate regionali.

Ciononostante, volendo rimanere nel solco tracciato dalla bicamerale e data la precedente assegnazione dei compiti alle regioni, si immagini di allocare le risorse finanziarie in maniera tale da garantire (in aggregato) il pareggio dei conti correnti a livello locale, ferma restando (per quanto possibile) l'attribuzione ai singoli livelli di governo delle voci di entrata più corrispondenti ai compiti a essi assegnati.

Seguendo il buon senso (oltre che le indicazioni della bicamerale) sembra naturale quindi immaginare di assegnare all'amministrazione centrale: l'imposizione diretta (salvo l'imposta locale sui redditi) che costituisce il principale strumento delle politiche redistributive e congiunturali, i contributi sociali che coprono le esigenze del sistema previdenziale. Agli enti decentrati vengono attribuiti: il gettito dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte di fabbricazione e di consumo, il gettito dell'imposta locale sui redditi, i proventi delle

imposte patrimoniali, il gettito delle imposte di bollo e di registro, i proventi della fornitura di beni e servizi.

L'assegnazione delle fonti di gettito risponde ai criteri parzialmente già citati. Implicazioni di natura redistributiva e un onere per interessi ancora imponente consigliano di assegnare al livello centrale l'imposizione sulle persone fisiche e giuridiche. L'attribuzione alle amministrazioni centrali dell'imposizione sulle persone fisiche e giuridiche pone inoltre un limite a forme di competizione fiscale e evita i problemi posti dalla scissione fra luogo di residenza e luogo di produzione del reddito. Il gettito dell'imposta sul valore aggiunto potrebbe essere invece attribuito agli enti decentrati facendo riferimento alla quota di gettito riscosso (come suggerito dalla bicamerale) o alla quota di consumi finali effettuati nella regione, ferma restando la fissazione delle aliquote a livello nazionale e nel rispetto delle direttive comunitarie⁶.

L'assegnazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto agli enti decentrati in base alla quota di consumi finali effettuati nella singola regione costituirebbe una semplice alternativa a quella che può essere considerata la strada maestra per attribuire alle regioni una significativa capacità impositiva: la trasformazione delle maggiori imposte indirette esistenti (Iva e accise) in imposte monofase sul consumo finale. Simili imposte hanno la caratteristica di colpire il consumo (inteso come manifestazione di capacità contributiva) nel punto (luogo) in cui avviene. Naturalmente, va ribadito che la partecipazione al gettito Iva limita sostanzialmente il grado di responsabilità degli amministratori locali. Esso sarebbe però parzialmente recuperato dalla imposizione del vincolo di bilancio di parte corrente. Si noti, inoltre, che la devoluzione alle regioni del gettito dell'imposta sul valore aggiunto avrebbe, da un lato, il vantaggio di ridurre considerevolmente la variabilità delle entrate regionali e, dall'altro, porrebbe meno problemi ai bilanci regionali in una prospettiva dinamica.

Aliquote e gettito delle imposte di consumo (sul gas metano, sull'energia elettrica e sui prodotti cine-foto-ottici, sui tabacchi) farebbero invece esclusivo riferimento agli enti decentrati, ferme restando le direttive comunitarie, così come aliquote e gettito delle imposte patrimoniali e prezzo di vendita di beni e servizi pubblici.

Equità: il riequilibrio territoriale

È chiaro che la assegnazione delle risorse agli enti decentrati in maniera tale da garantire il pareggio del bilancio corrente degli enti stessi a livello aggregato non esclude, anzi nasconde, il fatto che le singole regioni potranno registrare disavanzi (o avanzi) correnti. A titolo di esempio, la figura 1 riporta il residuo fiscale così come calcolato da Piero Giarda e Gianfranco Cerea nell'ipotesi *a*) di una devoluzione delle imposte indirette basata sul gettito delle stesse (come da proposta della bicamerale), *b*) di una devoluzione delle imposte indirette basata sull'imposta corrispondente al fatturato denunciato dalle imprese che

operano nel settore del commercio al minuto e dei servizi alle persone, così come risulta dalle dichiarazioni Iva presentate nelle diverse regioni (come nel contributo di Giarda e Cerea) e c) di una devoluzione delle imposte dirette basata sui consumi delle famiglie di contabilità nazionale. I risultati sono eloquenti. Nel primo caso, il residuo fiscale delle regioni meridionali assommerebbe a circa 17 mila miliardi di lire (al 1990), corrispondente al 7,5 per cento circa del prodotto interno lordo delle regioni meridionali a statuto ordinario⁷. Nel secondo caso, invece, il residuo fiscale sarebbe appena superiore ai 15 mila miliardi (pari a poco meno del 7 per cento del prodotto interno lordo delle stesse regioni). Nel terzo caso, infine, il residuo fiscale delle stesse regioni raggiunge il 6,3 per cento del prodotto interno lordo (corrispondente a 14,3 mila miliardi di lire nel 1990).

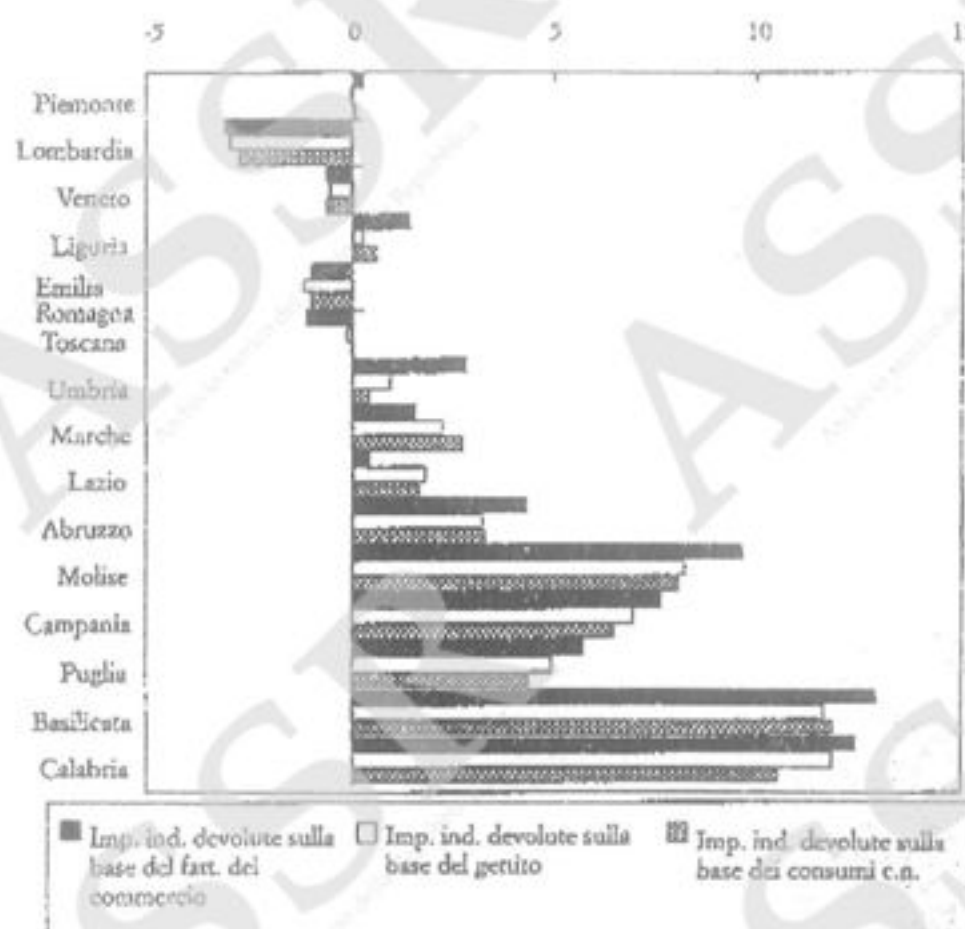


FIG. 1. Residui fiscali nelle regioni a statuto ordinario (1990, migliaia di miliardi).

È chiaro peraltro (a molti, ma evidentemente non a tutti) che l'obiettivo del riequilibrio territoriale è una opzione di fondo di una collettività nazionale e questo sia per motivi di equità che, molto più prosaicamente, di interesse collettivo. A ciò si aggiunga che spingono, nella direzione di una scelta perequativa, alcune importanti valutazioni di ordine redistributivo. L'Italia centro-settentrionale ha accumulato nel corso dell'ultimo ventennio poco meno del 90 per cento dello stock di debito pubblico in essere. Nei limiti in cui vi sia stato un effetto redistributivo (diverso da quello intergenerazionale) connesso per esempio alla presenza di un premio per il rischio sui titoli pubblici, è chiaro che l'effetto avrebbe beneficiato le famiglie centro-setten-

trionali (presumibilmente appartenenti alle classi di reddito più elevate). Nel momento in cui sembra inevitabile porre mano ai trasferimenti pubblici per risanare la finanza pubblica, colpendo così in proporzione superiore i bilanci della famiglie meridionali, è lecito domandarsi se la scelta perequativa non sia doverosa.

Il tema della tutela delle regioni economicamente svantaggiate è, quindi, ineludibile. Su questo punto, le indicazioni della commissione bicamerale sono almeno tre: *i)* primo, si prevede la costituzione di un apposito fondo nazionale perequativo di ammontare definito che permetta di riportare alla media nazionale pro-capite delle entrate le regioni svantaggiate; *ii)* secondo, si prevede la costituzione di un ulteriore fondo inteso a compensare i più elevati costi unitari in cui incorrono le regioni di minore dimensione, *iii)* terzo, si immagina la possibilità che lo Stato possa sostituirsi ad alcune regioni nella fornitura di beni e servizi pubblici, quando le regioni stesse non siano in grado di rispettare gli standard minimi⁸.

Nei limiti in cui lo Stato non si sostituisca alle regioni in termini temporaneamente ben definiti (per es., nel regime transitorio), la terza indicazione fornita dalla bicamerale configura un regionalismo «a geometria variabile», con competenze differenziate fra regioni. Nonostante i suoi precedenti, anche in campo europeo, l'ipotesi di un modello differenziato di decentramento appare difficilmente accettabile. Sotto il profilo della logica economica, se le motivazioni per la fornitura del servizio pubblico a livello locale esistono per le regioni centro-settentrionali, esistono anche per le regioni meridionali e insulari. In questo caso può porsi, eventualmente, un ulteriore problema di trasferimenti perequativi ma certo non è proponibile una supplenza a tempo indeterminato. Escluso, dunque, il caso della «perequazione in natura», la proposta della bicamerale consiste in un meccanismo apparentemente ragionevole di trasferimenti perequativi dal centro alla periferia intesi a controbilanciare (in tutto o in parte) la diversa capacità contributiva delle regioni. Un meccanismo, si noti, esplicito e privo di qualsivoglia vincolo di destinazione ma anche discrezionale ed *ex post*, soggetto cioè alle mutevolezze della politica ma anche, e soprattutto, pericolosamente vicino al rimborso a piè di lista. Una semplice simulazione del meccanismo proposto della bicamerale lascia supporre, infatti, che il meccanismo stesso lascerebbe ampi margini al ripiano dei dissesti finanziari presenti e futuri, con ciò ponendo le basi per una nuova stagione di irresponsabilità fiscale.

Come il decentramento differenziato, anche lo schema perequativo descritto dall'art. 119 bis potrebbe tradursi così in decentramento per il Centro-nord e assistenza e tutela per il Mezzogiorno e finirebbe per porre, involontariamente ma inevitabilmente, le basi per una frattura difficilmente sanabile. Sarebbe, in altre parole, come vestire le idee nuove con vestiti vecchi e non a caso nel dibattito sul federalismo fiscale la discussione sulle modalità della perequazione spicca per la sua assenza.

Al contrario, si può sostenere che il riequilibrio territoriale debba essere, per quanto possibile, sottratto alla discrezione dei governi centrali è affidato

a meccanismi automatici che garantiscano una equa redistribuzione delle risorse senza svuotare di significato il principio della responsabilità finanziaria dell'ente decentrato. Ciò significa che, nel disegnare le nuove autonomie, è necessario *i)* fissare la compartecipazione al gettito di tributi erariali in base a criteri sganciati dal reddito regionale e contestualmente *ii)* garantire alle singole regioni la possibilità di offrire a tutti i cittadini quegli standard che la collettività ritiene minimi e *iii)* limitare l'intervento discrezionale e riequilibratore centrale alla sola spesa in conto capitale (infrastrutture, etc). Nessun altro trasferimento corrente dovrebbe essere possibile e, non è difficile dimostrare, che in realtà nessun trasferimento dovrebbe essere necessario. Solo se il principio della solidarietà viene affermato in primo luogo, è poi possibile e doveroso chiedere alle singole regioni di assumere, *in toto*, la responsabilità della fornitura di beni e servizi pubblici eccedenti (in qualità o in quantità) i livelli minimi (e quindi sopportarne i relativi costi).

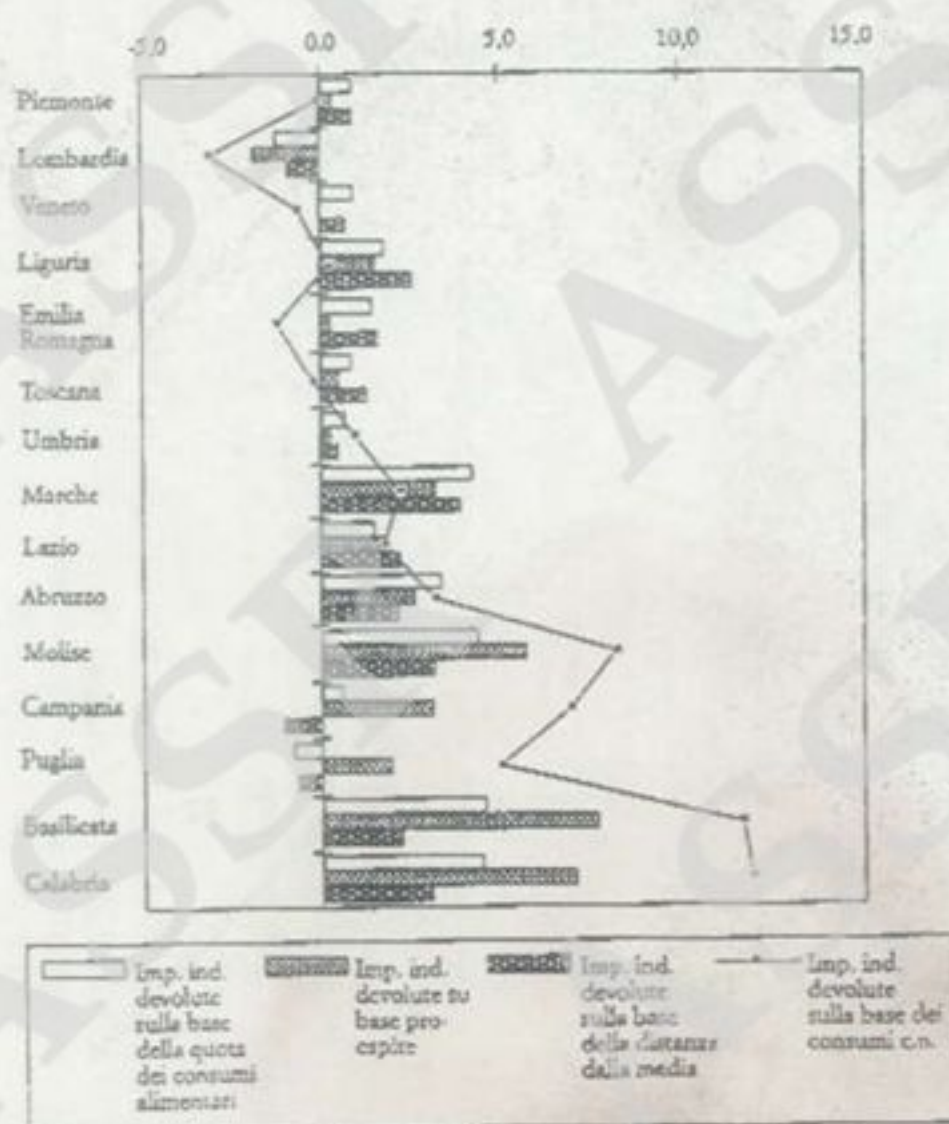


FIG. 2. Residui fiscali nelle regioni a statuto ordinario (1990, in percentuale del Pil regionale)

Ciò è possibile in molte maniere e gli esempi riportati nella figura 2 sono solo alcuni dei tanti possibili. In particolare, i casi considerati sono i seguenti: *i)* devoluzione delle imposte indirette sulla base di un indicatore particolarmente insensibile all'andamento ciclico dell'economia e particolarmente rap-

presentativo del livello di benessere delle singole comunità regionali, ii) devoluzione delle imposte indirette su base pro capite, iii) devoluzione delle imposte indirette sulla base di un indicatore di distanza fra il livello di benessere regionale e quello medio nazionale. Nella figura, i tre casi sono posti a confronto con l'ipotesi di devoluzione delle imposte indirette basata sui consumi finali delle famiglie di contabilità nazionale già discussa nella figura 1.

Nel primo caso l'indicatore selezionato (la quota dei consumi alimentari) può apparire bizzarro. Si ricordi però che da oltre un secolo la quota dei consumi alimentari sul totale dei consumi è considerata un affidabile indicatore del benessere familiare e l'analisi economica più recente suggerisce che simili indicatori possano costituire «pesi» ottimali nella costruzione di indici aggregati di benessere. Il secondo caso è di immediata comprensione e può essere inteso come una formulazione estrema (e meno sofisticata) del primo. Il terzo caso, infine, rievoca lo schema perequativo automatico canadese. Si noti che sia il secondo che il terzo indicatore sono caratterizzati dalla proprietà di un adeguamento automatico alla media. Ciò è vero anche per il primo indicatore che presenta inoltre la capacità di rappresentare anche le distanze socio-demografiche fra le regioni sopperendo così alla relativa rigidità delle entrate regionali derivanti in larga misura dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali.

La portata perequativa dei tre meccanismi è immediata. Il residuo fiscale passerebbe dal 6,3 per cento del termine di riferimento (devoluzione basata sui consumi di contabilità nazionale), al 3,5 per cento del caso della ripartizione pro-capite per annullarsi nel primo e nell'ultimo caso considerati. Naturalmente, la dispersione dei risultati di bilancio delle regioni si ridurrebbe drasticamente.

Dai principi precedentemente esposti segue che gli stessi disavanzi, se esistenti, non dovranno essere coperti con trasferimenti dalle amministrazioni centrali. Spetterà alle singole amministrazioni locali utilizzare gli strumenti a disposizione (aliquote, prezzi dei beni e servizi pubblici, volumi di spesa) per garantire il rispetto anno per anno del vincolo di bilancio corrente.

L'autonomia possibile

Il consenso intorno alla richiesta di autonomia locale è innegabile. Si vuole che beni e servizi pubblici con forte caratterizzazione locale (sanità, istruzione, trasporti, distribuzione elettrica, acqua, gas, nettezza urbana, aspetti di salute pubblica e di tutela ambientale, gran parte dell'illuminazione pubblica, centri di assistenza per categorie di cittadini, anziani, handicappati) siano gestiti a livello locale. L'autonomia la si vuole sia sul fronte delle decisioni sia su quello delle responsabilità finanziaria. Alcuni di questi servizi possono, in via ipotetica, tentare di avere una copertura quasi integrale tramite le tariffe. Ma certo il criterio non è generalizzabile. Per gli altri servizi e beni pubblici locali una forma di autonomia impositiva è rispondente alle necessità oltre che economi-

camente giustificata in base all'applicazione del principio del beneficio per beni pubblici locali.

Peraltro, come si è cercato di argomentare, a meno di non mutare completamente il sistema fiscale creato con la riforma tributaria, non è possibile pensare a margini di autonomia fiscale tali da poter consentire il finanziamento a livello locale di un radicale decentramento delle funzioni. In altre parole, all'interno dell'attuale sistema tributario, una estensione rilevante delle competenze delle autonomie locali è certamente possibile ma accompagnata da un grado di responsabilizzazione ancora limitato. Le proposte della bicamerale, che si caratterizzano, come abbiamo visto, per una discrasia fra decentramento delle funzioni e assegnazione delle risorse finanziarie, ne costituiscono un esempio. In questo contesto si è suggerito che una possibile soluzione potrebbe consistere nell'affermazione, in primo luogo, di un principio di solidarietà che permetta la realizzazione della «pari opportunità» regionale. Quest'ultima, a sua volta, sarebbe condizione essenziale per imporre, per quanto possibile, il principio della piena responsabilità territoriale.

Se non si ritenesse di accogliere questo suggerimento, l'alternativa alla strada intrapresa dalla bicamerale non potrebbe che consistere nel basare la filosofia della delega ai livelli inferiori delle decisioni di spesa sulle caratteristiche di «bene pubblico locale» in senso stretto: i trasporti urbani, la viabilità locale, l'assetto urbanistico, la gestione delle aree metropolitane, alcuni problemi ambientali a carattere locale (raccolta e smaltimento dei rifiuti), i servizi di assistenza agli anziani e ad altre categorie e, in generale i servizi a forte caratterizzazione locale in termini di benefici. Altre voci di spesa, che vengono attualmente candidate per sostanziare l'autonomia locale, posseggono infatti evidenti caratteri di bene pubblico, oltre che aspetti rilevanti di meritorietà, con effetti esterni consistenti a livello nazionale, si pensi prima di tutto ai casi della sanità e dell'istruzione. Di tali effetti esterni, rilevanti per lo sviluppo del paese, è forse difficile pensare di tener conto solo tramite l'imposizione a livello centrale di standard minimi di qualità. Se così fosse, più coerente, con la natura di questi servizi, sarebbe la gestione e la responsabilità a livello centrale. Limitando così la delega agli enti locali sul fronte della spesa diventerebbe meno rilevante la sproporzione attualmente esistente nelle ipotesi di riforma tra competenze di spesa e responsabilità sulle entrate.

In questo caso, scegliendo la strada di una contenuta o «possibile» autonomia locale, si può ampliare l'uso di alcune delle imposte a carattere locale e introdurre altre basate su specifici tipi di consumi (si pensi alla possibilità di tassare la benzina così come si fa per il gas metano), in modo da introdurre una significativa responsabilità fiscale per beni e servizi pubblici a carattere locale, senza attaccare le basi del sistema fiscale esistente.

Con ciò non si vuole sostenere che sarebbe necessariamente quest'ultima la soluzione auspicabile. Il punto è in realtà un altro. Nell'affrontare il tema del regionalismo (così come nel formulare le regole del gioco elettorale) il disciolto Parlamento ha dato pessima prova di sé. In particolare, la proposta della

bicamerale tende a cristallizzare gli aspetti peggiori delle rivendicazioni territoriali: il «fai da te» settentrionale e l'«ho famiglia» meridionale. Se non si vuole (come sarebbe opportuno) lasciare al Parlamento appena eletto il compito di riflettere *ex novo* sui temi del regionalismo, se non si intende procedere a una radicale revisione del sistema tributario (alla luce delle odierne difficoltà della finanza pubblica), se non si accetta l'idea di meccanismi *equity first* che permettano sia pur indirettamente di introdurre il principio di responsabilità, allora è forse più sensato ripiegare su una soluzione minimale ma coerente.

Note

¹ La presente relazione è stata presentata al Convegno su «Il federalismo fiscale», organizzato dalla Associazione etica ed economia e dal Centro per la riforma dello Stato (Roma, 14 febbraio 1994).

² Giulio Tremonti e Giuseppe Vitaletti, *Il federalismo fiscale*, Bari, Laterza, 1993).

³ Giancarlo Pola, *Nuove regioni e riforma dello Stato: la finanza regionale tra decentramento, federalismo fiscale solidarietà nazionale*, Regione Veneto, 1993; Vincenzo Visco, *Finanza regionale e federalismo fiscale*, Schede e contributi della Fondazione Cespe, 8/1993.

⁴ La commissione bicamerale sembra quindi essersi ispirata, coscientemente o incoscientemente ai dettami più tradizionali della teoria della finanza per ritagliare i confini della sussidiarietà. Non è detto però che ciò sia stato un bene. Su questo punto si rinvia, fra gli altri, ad alcuni recenti lavori di Torsten Persson e Guido Tabellini (*Federal Fiscal Constitutions. Part I: Risk Sharing and Moral Hazard*, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper n. 519, 1992 e *Federal Fiscal Constitutions. Part I: Risk Sharing and Redistribution*, dattiloscritto, 1993).

⁵ Questa soluzione sembra largamente preferibile rispetto alla alternativa consistente nella piena libertà di accesso degli enti decentrati ai mercati finanziari e nella ripartizione dello stock di debito in essere fra le regioni. Quest'ultima potrebbe sollecitare forme di irresponsabilità fiscale e richiederebbe, fra l'altro, la definizione di uno schema di ripartizione del debito in essere. A questo proposito l'unica esperienza disponibile è quella della separazione fra Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca e relativa alla assegnazione del debito esistente sulla base delle quote di prodotto delle due regioni. Sulla base di questa semplice regola, il 33 per cento del debito pubblico attualmente in essere (ovvero circa 0,6 milioni di miliardi) verrebbe assegnato alla regione nord-occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria), il 21 per cento (per circa 0,4 milioni di miliardi) alla regione nord-orientale (Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna), il 21 per cento (per circa 0,4 milioni di miliardi) alla regione centrale (Toscana, Umbria, Marche, Lazio), il 25 per cento (per circa 0,5 milioni di miliardi) alla regione meridionale e insulare (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna). Per valutare appieno le cifre precedenti è forse il caso di ricordare che nel 1991 circa il 72 per cento del debito pubblico detenuto dalle famiglie era collocato nei portafogli delle famiglie settentrionali, il 16 per cento era invece detenuto dai nuclei residenti nella circoscrizione centrale e il 12 per cento era invece collocato nella circoscrizione meridionale e insulare. A ciò si aggiunga che il debito posseduto dalle istituzioni finanziarie può imputarsi, in larga misura, alla circoscrizione settentrionale.

⁶ La ripartizione del gettito potrebbe avvenire facendo riferimento alla distribuzione territoriale dei consumi delle famiglie di contabilità nazionale ovvero, come propongono Piero Giarda e Gianfranco Cerea, (*I contenuti finanziari di recenti proposte di riforma dell'ordinamento regionale*, «Economia Italiana» 2/1992) aggregando l'imposta corrispondente al fatturato denunciato dalle imprese che operano nel settore del commercio al minuto e dei servizi alle persone, così come risulta dalle dichiarazioni Iva presentate nelle diverse regioni. Questa seconda possibilità sembra, francamente inaccettabile, implicando un parziale «decentramento» dei fenomeni di evasione fiscale e cioè scaricando in parte i costi di quest'ultima sui cittadini, non evasori, residenti in aree ad alta densità di evasione.

⁷ È chiaro che si prende quindi l'Italia meridionale e insulare solo come esempio. L'esercizio sarebbe ripetibile, senza difficoltà, e forse con qualche preveggenza, per altre aree del Paese ed in particolare per alcune regioni nord-occidentali.

⁸ A ciò si aggiunge la possibilità di trasferimenti specifici dal centro alla periferia presumibilmente connessi ad uno dei seguenti motivi: *i*) sussidio di attività locali di fornitura di beni e servizi ritenuti «meritevoli» dall'intera collettività, *ii*) trasferimenti compensatori fra regioni in presenza di esternalità positive o negative delle attività degli enti decentrati, *iii*) sussidi temporanei intesi creare le condizioni per garantire il conseguimento di standard minimi nella fornitura di determinati beni e servizi nel caso in cui gli stessi non fossero conseguibili per motivi oggettivi.

Università degli Studi di Roma

FEDERALISMO
FISCALE
-
1996

ANNALI DEL DIPARTIMENTO DI STUDI
GEOECONOMICI E STATISTICI STORICI
PER L'ANALISI REGIONALE

1996

Direttore responsabile

Attilio Celant

Comitato scientifico

Giuseppe Burgio
Ciro Manca
Ricciarda Simoncelli

Comitato di redazione

Stefano Gorelli
Anna Grassi
Lidia Scarpelli
Rosa Vaccaro

diritti di traduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo
sono riservati per tutti i Paesi. È inoltre vietata la riproduzione, anche parzia-
le, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

Prima edizione, novembre 1997

Ristampa

1 4 3 2 1 0 2001 2000 1999 1998 1997

Realizzazione grafica della copertina di Francesco Cavalcoli

PRIMA CHE IL LIBRO SCIENTIFICO MUOIA

Il libro scientifico è un organismo che si basa su un equilibrio delicato.
Gli elevati costi iniziali (le ore di lavoro necessarie all'autore, ai redattori,
ai compositori, agli illustratori) sono recuperati se le vendite raggiungono
un certo volume.

La fotocopia riducendo le vendite contribuisce alla crescita del prezzo ed
elimina alla radice la possibilità economica di produrre nuovi libri, soprattutto
scientifici.

Per la legge italiana la fotocopia è lecita solo per uso personale purché non dan-
neggi l'autore. Quindi ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è illecita.
La fotocopia non soltanto è illecita, ma minaccia la sopravvivenza di un modo
di trasmettere la scienza.

Chi fotocopie un libro, chi mette a disposizione i mezzi per fotocopiarlo, chi
in qualche modo favorisce questa pratica è nella situazione di chi raccoglie un fiore
di una specie protetta: forse sta per cogliere l'ultimo fiore di questa specie.

Stampato nello Stabilimento Editoriale Patron
40050 Quarto Inferiore - Bologna

INDICE

Presentazione - Attilio Celant	pag. 7
Occupazione e Mezzogiorno - Alberto Zuliani	• 11
Declino industriale e ritardo di sviluppo: una revisione critica della procedura CEE per la selezione delle aree di intervento e una proposta di metodo - Giorgio Alleva e Sandro Cruciani	• 45
Tecnologia e occupazione: alcune misure per l'Italia - Maria Chiara Turci	• 111
Occupazione e disoccupazione nei rapporti internazionali: sfide per l'Unione Europea - Raimondo Cagiano de Azevedo e Marthe Antoinette Boller	• 139
La distribuzione geografica del mercato del lavoro nell'Unione Europea - Alessandra Cantore e Adriana Conti Puorger	• 159
Il problema dell'accumulazione agraria in area romana: il ruolo degli affittuari terrieri - Angela Maria Girelli	• 179
Trasformazioni demografiche e offerta di lavoro nella Provincia di Viterbo - Stefano Gorelli	• 219
The Analysis of Unemployment Using Micro Data: a Brief Survey - Domenico Marinucci	• 239

NOTE E DISCUSSIONI

L'Europa delle regioni Ma quale regione per l'Unione Europea? - Attilio Celant	• 257
Analisi quantitativa dei dati mancanti in studi di sopravvivenza - Maurizio Barbaro e Giuseppe Schinaia	• 283
Il federalismo fiscale dei parlamentari italiani: i risultati di un sondaggio - Stefano Gorelli e Mauro Mare	• 293
Le difficoltà di applicazione della Legge 30/8/1968 n. 4613 per la costruzione e sistemazione obbligatoria delle strade comunali. Un esempio dei problematici rapporti tra Stato ed Enti locali - Alessandro Friggi	• 305

IL FEDERALISMO FISCALE DEI PARLAMENTARI ITALIANI: I RISULTATI DI UN SONDAGGIO(**)

Riassunto. Il lavoro ha accertato, tramite un'indagine campionaria, l'opinione dei parlamentari italiani in materia di federalismo fiscale. L'indagine ha permesso di evidenziare un atteggiamento complessivamente favorevole nei confronti del decentramento delle imposte e delle spese; anche se l'intensità del consenso non è sempre omogenea rispetto alle forme e alle modalità con cui si dovrebbe realizzare. L'indagine ha d'altro canto fatto emergere contraddizioni che spingerebbero a pensare che vi sia una certa confusione terminologica e che il significato e le complicazioni del federalismo fiscale non siano sempre pienamente compresi.

1. Introduzione

Negli ultimi tempi, in Italia si è molto parlato di federalismo fiscale e di riforma federale dello stato italiano: economisti, costituzionalisti, storici, *policy maker*, hanno dato vita su questo tema ad un serrato ed articolato dibattito sul piano accademico e politico. Tuttavia, si è avuto l'impressione alle volte di un dibattito superficiale, declinato su slogan di cui non sempre è apparso pienamente compreso il significato e la portata. Più di frequente si è riscontrata una certa confusione terminologica sul significato di federalismo e federalismo fiscale. A tal fine è stato elab-

(*) Dipartimento di Economia Pubblica Università "La Sapienza" di Roma.

(**) Pur frutto di una elaborazione comune, a Gorelli vanno attribuiti i paragrafi 1, 5, 6, a Maré i paragrafi 2, 3, 4.

borato uno studio¹ per accertare quanto queste impressioni fossero fondate.

Obiettivo specifico dello studio: la verifica dell'interpretazione e della conoscenza che *opinion leader* come i parlamentari – deputati e senatori – hanno del federalismo fiscale.

L'indagine è stata condotta tramite un questionario somministrato ad un campione statisticamente significativo di parlamentari, stratificato proporzionalmente secondo:

- la localizzazione, per grande circoscrizione geografica, del collegio elettorale del parlamentare;
- la forza politica di appartenenza del deputato o senatore.

Il questionario – articolato in 16 domande – è stato strutturato in modo da evidenziare vari aspetti del federalismo fiscale. Nello specifico: il significato attribuito dai parlamentari al federalismo fiscale, il giudizio sui sussidi erogati alle regioni, le modalità con cui si ritiene debba esprimersi l'autonomia tributaria, la valutazione degli effetti che il decentramento è in grado di produrre dal lato dell'evasione e dell'ammontare del debito pubblico.

Allo scopo di stimare la variabilità dei caratteri indagati per ciascuno dei diversi strati campionari, si è proceduto preventivamente ad individuare ed intervistare un campione casuale pilota di 100 parlamentari².

Sulla scorta delle risposte è stata determinata la numerosità campionaria tale da garantire per ciascuna modalità di risposta un errore massimo prestabilito con un livello fiduciario del 95%.

In questa sede si riportano i primi risultati dell'indagine, relativi ad un campione di 130 parlamentari (Tab. 1), numerosità che garantisce un errore massimo del 6,2%³. Vale la pena, comunque, di sottolineare come

¹ Lo studio è stato svolto dagli autori sotto la direzione del Prof. Mario Leccisotti, Ordinario di Scienze delle Finanze, dell'Università "La Sapienza" di Roma.

² Per gli strati caratterizzati da una numerosità nel campione pilota non superiore a 2 si è assunto il valore massimo della variabilità delle frequenze relative di risposta (come è noto pari a 0,25 nel caso di caratteri dicotomi). Con tale condizione si ottiene un numero n di unità da estrarre non inferiore al numero delle unità strettamente necessarie per soddisfare le esigenze di precisione della ricerca.

³ L'obiettivo iniziale dell'indagine era quello di pervenire ad un errore delle stime non superiore al 5%. Il conseguimento di tale obiettivo, alla luce dei risultati ottenuti attraverso il campione pilota, avrebbe richiesto una numerosità campionaria non inferiore a 188 unità.

a tale numerosità si associno in più di un caso errori nella stima inferiori anche al 5%.

Tab. 1 - Articolazione del campione dei parlamentari italiani

Forze politiche	Grandi ripartizioni territoriali					Camp. ne % campione	Camp. ne % Universo
	Nord	Est	Centro	Sud	Totale		
ALLEANZA NAZ. LE	3	2	5	10	20	14,5	15,4
FORZA ITALIA	9	3	3	10	25	18,1	18,1
CCD + CDU	1	1	1	5	8	5,8	5,8
LEGA NORD	7	5	0	0	12	8,7	9,1
PPI + U. D. + R. L.	5	3	3	8	19	13,7	14,0
VERDI	1	1	3	1	5	3,6	3,0
SINISTRA DEM.	8	7	10	14	39	28,3	28,5
RIF. COMUNISTA	2	1	3	1	7	5,1	4,9
ALTRE	1	1	0	1	3	2,2	2,2
Totale	37	24	27	50	138	100,0	100,0
Composizione campione %	26,8	17,4	19,6	36,2	100,0		
Composizione universo %	26,0	18,2	19,5	36,3	100,0		

2. Federalismo e federalismo fiscale

V'è come è noto una sensibile differenza tra il concetto di federalismo e quello di federalismo fiscale. Il federalismo è la dottrina su cui si è basata la costruzione dei paesi federali, a cui si è nel tempo richiamata l'organizzazione federale di uno stato. Il federalismo fiscale, invece, è la dottrina elaborata da alcuni studiosi di Scienza delle finanze nel dopoguerra (Musgrave R., 1959, *The theory of public finance*, Mc Graw-Hill, New York; Oates W.E., 1972, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York) per ripartire su più livelli di governo le entrate e le imposte. Va tuttavia riconosciuto che, se si adotta una definizione elastica, tutti i governi, almeno sul piano fiscale, sono in principio federali, anche quelli unitari, in quanto danno vita, con gradi diversi, a forme di decentramento finanziario e amministrativo.

La differenza cruciale tra i due termini è che mentre il pensiero e la dottrina federalista è alla base della costruzione dei paesi federali⁴, il federalismo fiscale non è un elemento esclusivo dei paesi federali ma caratterizza anche i paesi a struttura unitaria o comunque non federali. Il concetto di federalismo è quindi meno ampio e più caratterizzante del concetto di federalismo fiscale o sistema di ripartizione delle entrate e delle spese su più livelli di governo.

La teoria economica del federalismo fiscale studia le modalità secondo le quali le tre fondamentali funzioni di governo (stabilizzazione, redistribuzione, allocazione) possono essere assegnate ai vari livelli di governo. La funzione di allocazione dovrebbe garantire un uso efficiente delle risorse, nel senso di apportare gli aggiustamenti necessari all'allocatione spontanea del mercato, di determinare le politiche di spesa e di entrata necessarie per questo obiettivo e di ripartire il costo di queste politiche sugli individui. La funzione di stabilizzazione si pone come obiettivo il raggiungimento di un elevato livello di occupazione nella stabilità dei prezzi. La funzione di redistribuzione dovrebbe infine assicurare un'equa ripartizione dei redditi.

È evidente che, per un economista, la struttura del governo e del suo minore o maggiore decentramento è rilevante essenzialmente per gli effetti che può avere sull'allocatione delle risorse e sulla distribuzione del reddito; in particolare, sul come l'offerta di beni e servizi può essere adattata alle preferenze delle diverse comunità che abitano il territorio.

Questa importante differenza concettuale non sembra aver trovato particolare rilievo tra i parlamentari. Oltre l'80% degli intervistati ritiene, correttamente, che il federalismo fiscale rappresenti una diversa ripartizione delle entrate e spese tra i livelli di governo. Una percentuale certamente elevata cui tuttavia si associa una percentuale altrettanto significativa di parlamentari, poco meno del 65%, che ritiene che il federalismo fiscale implichi anche una particolare forma organizzativa dello stato. Incrociando le diverse risposte (si veda la Tab. 2) si può osservare come solo un terzo dei parlamentari ha una visione corretta, almeno sul piano dei principi, del federalismo fiscale: è un diverso modo per ripartire imposte e spese e non contempla di per sé modifiche della forma organizzativa dello stato.

⁴ È di per sé evidente che la costruzione dei paesi federali, nel corso degli ultimi due secoli, ha a sua volta influenzato l'evoluzione e l'orientamento della dottrina federalista.

Tab. 2 - Grado di accordo dei parlamentari italiani ad alcune interpretazioni del federalismo fiscale. Valori percentuali

		È una particolare forma organizzativa dello stato		
		D'accordo	Non d'accordo	Totale
È un modo per ripartire le imposte e le spese tra i diversi livelli di governo	D'accordo	48	33	81
	Non d'accordo	16	3	19
	Totale	64	36	100

Fonte: indagine diretta Università "La Sapienza", Roma, 1996.

Poco meno della metà dei deputati e senatori intervistati invece tende ad associare al concetto di federalismo fiscale anche una trasformazione in senso federale dello stato (costituzione, struttura parlamentare, corpi federali).

L'indagine in questo senso farebbe emergere una diffusa domanda di federalismo che caratterizzerebbe i parlamentari italiani, di intensità ben superiore al peso relativo di quelle forze (la Lega essenzialmente) che hanno fatto della trasformazione istituzionale in senso federale dello stato la loro ragion d'essere. Questa domanda federalista sembra essere più forte ovviamente nel Nord del nostro paese e si distribuisce alquanto normalmente tra tutti i partiti politici, anche quelli tradizionalmente più unitari. Ma il dato che ci preme sottolineare è che una maggioranza, qualificata, dei parlamentari italiani non ha, almeno sul piano dei principi, una visione perfettamente corretta del federalismo fiscale.

Questa domanda di federalismo è comunque espressa complessivamente in forma morbida: il 76% dei parlamentari è favorevole a continuare ad offrire la cittadinanza unica, solo il 24% si dichiara d'accordo ad ammettere la doppia cittadinanza – sia statale, sia federale – o se si vuole l'appartenenza a due specifiche e ben definite unità politico-amministrative.

In sintesi, sembrerebbe che il desiderio di trasformazione si diriga verso uno stato federale morbido e non così impegnativo come quello di alcuni stati federali esistenti.

3. L'autonomia impositiva

La necessità di attribuire alle Regioni una maggiore autonomia impositiva è elemento condiviso dalla quasi totalità dei parlamentari. Dal sondaggio emerge comunque una forte differenziazione circa le modalità e le intensità con cui si debba esprimere tale autonomia.

Circa un terzo dei parlamentari si è dichiarato favorevole ad attribuire alle Regioni la più ampia e completa autonomia, intesa come libertà di determinare insieme base imponibile, aliquote, riscossione e accertamento delle imposte. Viceversa circa i due terzi del totale dei parlamentari vogliono un'accresciuta ma non illimitata autonomia impositiva, da realizzarsi comunque in forme diverse ed in particolare per il 23% dei parlamentari solo attraverso le imposte, per un ulteriore 22% solo attraverso la riscossione e l'accertamento a livello regionale.

L'aspetto che più di altri appare opportuno sottolineare è che il 67% dei parlamentari indica come elemento necessario per realizzare l'autonomia tributaria delle Regioni il trasferimento a queste ultime dei poteri di riscossione e di accertamento delle imposte. L'attribuzione di maggiore potere impositivo alle Regioni viene indicata complessivamente in misura inferiore (54%). Si tratta di differenze contenute, ma che sollecitano due ordini di considerazioni.

La prima considerazione è che a livello locale il controllo fiscale dei cittadini è ritenuto più efficace e meno costoso (solo il 5% ritiene che una delega agli enti locali in materia di accertamento sia fonte di inefficienze e sprechi) e al contempo può contribuire a circoscrivere i fenomeni di corruzione dei funzionari preposti al controllo (solo il 3% lo indica come fonte di vessazioni da parte degli amministratori locali). Sono questi punti molto delicati. Il decentramento dell'accertamento ha, almeno per alcuni tributi, evidenti effetti positivi sul piano della responsabilizzazione dei

livelli di governo, oltre che quello della lotta all'evasione. Possono però sorgere dubbi sul fatto che il decentramento dell'accertamento ostacoli, anziché accrescere, i fenomeni di corruzione, e sia comunque meno costoso.

La seconda considerazione è che appare ancora rilevante nel parlamento la volontà di conservare a livello centrale un preciso potere di determinazione dei livelli impositivi. Si potrebbe anche sostenere che vi sia tra i parlamentari un diffuso atteggiamento favorevole all'esistenza di una precisa e ben delimitata separazione delle responsabilità tra centro, cui andrebbe delegata la scelta delle imposte, e periferia, cui spetterebbe invece il potere ispettivo e di riscossione.

Anche con riferimento ai possibili effetti sulla lotta dell'evasione fiscale emerge la maggiore rilevanza – e consenso – per i parlamentari italiani del decentramento dell'accertamento rispetto a quello del potere impositivo. L'87% degli intervistati ritiene infatti l'accertamento dei tributi da parte dei livelli inferiori di governo un utile strumento di lotta all'evasione a fronte del 68% di consensi per il potere impositivo.

In tale contesto vale la pena di sottolineare come sull'attribuzione di autonomia alle regioni in materia di accertamento (67%) si sia registrato un numero di consensi inferiore rispetto a quelli che valutano tale autonomia un utile strumento nella lotta all'evasione (87%). Lo stesso dicasi per quanto concerne il decentramento del potere impositivo, considerato dal 68% dei parlamentari un utile strumento nella lotta all'evasione ma specificamente auspicato da un numero inferiore di parlamentari (54%).

Questa complessità di opinione, che caratterizza una quota di parlamentari valutabile all'incirca nel 15-20%, può trovare una spiegazione con l'esistenza di un federalismo inconscio: i parlamentari per diverse ragioni (per questioni di principio, per vincoli di appartenenza politica, ecc.) non sempre si dichiarano favorevoli al federalismo, ma poi se sollecitati su questioni che immediatamente non evocano il federalismo fiscale ma di questo sono l'essenza non mancano di manifestare un consenso più netto.

Oppure viceversa con l'esistenza di uno *pseudo federalismo* – che può coesistere con l'ipotesi appena formulata – cioè di parlamentari che si dichiarano favorevoli in termini più generali, o sul piano dei principi, al decentramento fiscale ma non lo sono verso gli strumenti costitutivi di realizzazione del federalismo stesso.

4. Effetti sulla finanza pubblica

La maggioranza dei parlamentari (circa il 60%) ritiene che il federalismo fiscale comporti effetti solo trascurabili sull'ammontare del debito pubblico. Solo un terzo degli intervistati (35%) considera, al contrario, significativi gli effetti di riduzione sul debito pubblico. Quest'ultimo risultato appare in contrasto con il giudizio espresso circa gli effetti del federalismo fiscale sul disavanzo di bilancio dello Stato. Solo il 17% infatti ritiene che il potenziamento della capacità impositiva e finanziaria delle Regioni abbia effetti di riduzione del disavanzo statale. Dato il nesso che lega disavanzo e debito, ci si può domandare se una parte degli intervistati non valuti perseguibile una riduzione dello stock del debito pubblico attraverso una regionalizzazione del debito.

Il dato di fondo è comunque quello che gli effetti del federalismo fiscale sulla finanza pubblica non sono ritenuti complessivamente apprezzabili. Dato in qualche modo sorprendente se si tiene conto che una delle ragioni fondamentali che giustificano l'introduzione di forme di federalismo fiscale in Italia è proprio quella di realizzare un risanamento della finanza pubblica, mediante la responsabilizzazione dei vari livelli di governo.

5. Trasferimenti e servizi

Oltre i 2/3 dei parlamentari intervistati giudicano favorevolmente, pur con ragioni diverse, i trasferimenti dello Stato agli enti territoriali di governo (Tab. 3).

I parlamentari contrari invece a forme di sussidio a favore di regioni e Enti Locali rappresentano meno del 30% del campione.

Tab. 3 - Il giudizio dei parlamentari italiani sui sussidi erogati dallo Stato. Valori percentuali

Necessari	72
Non necessari	27
Non risponde	1
Totale	100

Fonte: indagine diretta Università "La Sapienza", Roma, 1996.

La ragione che sembra spingere i parlamentari per un mantenimento dei trasferimenti è essenzialmente riconducibile al desiderio di voler ga-

rantire un livello minimo di servizi fondamentali sul territorio, di cui lo stato centrale dovrebbe essere garante o responsabile.

Tuttavia, e questo tende a rappresentare uno degli aspetti più interessanti del campione, una quota significativa di parlamentari si dichiara contraria all'esistenza di una uniformità dei servizi sul territorio o se si vuole di standards prefissati di offerta di tali servizi (Tab. 4). Anzi, con una percentuale considerevole (30%), i parlamentari ritengono necessaria una partecipazione degli utenti al finanziamento del servizio. Con una percentuale sempre notevole (38%) sottolineano gli aspetti di efficienza, cioè dare le stesse risorse alle regioni per l'erogazione di importanti servizi come sanità, istruzione e trasporti, ma non pretendere - ex ante - l'offerta degli stessi servizi.

Ancora una volta dunque si evidenziano tra i parlamentari alcuni elementi di contraddizione all'interno del più generale tema del federalismo fiscale.

Tab. 4 - Il giudizio dei parlamentari italiani sull'uguaglianza dei servizi pubblici (sanità, istruzione, trasporti) nel territorio nazionale. Valori percentuali

SI, ma gestiti dallo stato	14
SI, nel senso che devono essere uguali le risorse trasferite dallo stato ai livelli inferiori di governo.	38
SI, se i cittadini sono disposti a pagare	30
SI, altri motivi	2
NO	16
TOTALE	100

Fonte: indagine diretta Università "La Sapienza", Roma, 1996.

6. Federalismo fiscale e forze politiche

L'indagine effettuata porta alla individuazione di tre tipologie di opinione nei confronti del federalismo fiscale⁵. Una prima tipologia, che raccoglie poco più di un quarto dei parlamentari intervistati (27%), esprime

⁵ In questo paragrafo sono riportati, pure in modo molto sintetico, i risultati dell'applicazione della cluster analysis ai dati dell'indagine. Dall'analisi del dendrogramma e della variabilità spiegata da ciascun livello di aggregazione, si è optato per una partizione a tre classi.

un forte e deciso consenso a politiche di decentramento: è favorevole ad attribuire alle regioni la più ampia autonomia tributaria - da quella della determinazione delle aliquote e della base imponibile a quella dell'accertamento e riscossione dei tributi -, considerata non solo come necessità per alleggerire il bilancio dello Stato ma anche come strumento capace di rendere più efficace la lotta all'evasione, assicurare un miglioramento nei costi di gestione dei tributi, produrre una sensibile riduzione del debito pubblico, in molti casi anche del disavanzo.

Sempre in questa categoria si raccolgono i parlamentari che si dichiarano contrari all'erogazione di sussidi alle regioni da parte dello Stato, ritenuti una voce di spesa che sarebbe opportuno eliminare a seguito della riforma della finanza regionale, favorevoli ad un'imposizione fiscale basata unicamente sul reddito, ritengono ormai necessaria una diretta compartecipazione dei cittadini al finanziamento dei servizi pubblici. Nel complesso sono questi i parlamentari definibili come federalisti senza riserve, che ritengono che un cittadino italiano debba essere anche cittadino di un governo inferiore, dunque verosimilmente favorevoli ad introdurre riforme anche sul piano dell'organizzazione dello Stato. In questa tipologia risulta più significativa la presenza di parlamentari della Lega Nord e di Forza Italia, eletti in collegi elettorali del Nord-Est del paese, alla loro prima esperienza da parlamentari.

All'opposto, una seconda tipologia riunisce i parlamentari (pari al 24% di quelli intervistati) che pur non dichiarando un'avversione nei confronti del federalismo fiscale tendono ad esaltare il ruolo dello Stato, per il quale deve essere preservata una centralità. Caratteristiche fondamentali di questo gruppo di parlamentari sono: a) il giudizio positivo sui sussidi erogati dallo Stato per mantenere livelli minimi di reddito; b) la necessità di offrire sul territorio nazionale la stessa qualità e quantità di servizi pubblici, soprattutto attraverso la gestione diretta di tali servizi da parte dello Stato; c) l'opportunità di proporre un livello di imposizione sui redditi differenziato per zona geografica (così da tener conto del diverso livello di servizi offerti).

In questo gruppo è inoltre diffusa la preoccupazione che la determinazione di diversi basi imponibili da parte dello Stato e dei livelli inferiori di governo possa causare un aggravamento dei costi di amministrazione dei tributi e/o di adempimento dei contribuenti. E ancora non sono pochi in questo gruppo i parlamentari scettici circa la possibilità di ottenere risultati positivi sul fronte della lotta all'evasione attraverso l'attribuzione ai livelli inferiori di governo di poteri di accertamento dei tributi.

In questa tipologia più di altre appare significativa la rappresentanza di parlamentari di Alleanza Nazionale, del Partito Popolare e di Rifondazione Comunista, eletti soprattutto in collegi elettorali del Sud Italia.

La terza tipologia risulta la più numerosa, raccogliendo poco meno della metà dei parlamentari intervistati (49%), favorevole all'introduzione - pur con alcune contraddizioni - di forme più morbide di federalismo fiscale. Tale gruppo si pone per il giudizio espresso nei confronti di politiche di decentramento fiscale in posizione intermedia alle altre due tipologie esaminate. Sono parlamentari che hanno espresso infatti: a) consenso ad un incremento dell'autonomia tributaria delle Regioni, comunque in forma limitata, da non estendersi sempre alla forma più ampia, semmai preservando allo Stato centrale la responsabilità di fissazione delle imposte; b) al contempo, un giudizio positivo al mantenimento di forme di sussidio dello Stato a favore delle Regioni, considerate necessarie per garantire in tutto il territorio nazionale un livello minimo di alcuni fondamentali servizi.

La gran parte di questi parlamentari considera inoltre negativamente, in quanto contrario alla Costituzione, il fatto che un individuo che vive in una regione più povera e con minor servizi pubblici paghi, a parità di reddito, le stesse imposte di uno che vive in una regione più ricca. D'altro canto questi stessi parlamentari sottolineano la necessità di un potenziamento della capacità finanziaria delle Regioni per garantire il raggiungimento dell'obiettivo, previsto e sancito dalla Costituzione, della loro autonomia finanziaria.

Questa tipologia raccoglie parlamentari appartenenti a tutte le forze politiche, ma con presenze più numerose e significative di deputati e senatori del CCD-CDU, del PDS⁸ e dei Verdi, eletti in circoscrizioni del Centro, con età superiore ai 50 anni, con un'esperienza di almeno tre legislature.

7. Conclusioni

Possono richiamarsi brevemente alcuni principali risultati emersi in questa prima fase della ricerca. In primo luogo, l'atteggiamento dei parlamentari italiani nei confronti del federalismo fiscale appare nel com-

⁸ In senso stretto si tratta dei parlamentari del gruppo denominato "sinistra democratica-Ulivo". Tale gruppo è composto per una quota largamente maggioritaria - valutabile in oltre l'80% - da deputati e senatori iscritti al PDS.

più favorevole anche se l'intensità del consenso non è sempre omogenea rispetto alle forme e alle modalità con cui esso si dovrebbe realizzare. In secondo luogo, l'indagine ha fatto emergere contraddizioni che spingerebbero a pensare che vi sia una certa confusione terminologica e che il significato e le implicazioni del federalismo fiscale non siano sempre pienamente compresi.

Summary. This research work has ascertained, by means of a sample polling, the opinions of members of the Italian Parliament on the subject of fiscal federalism. The survey reveals an attitude on the whole in favour of a decentralisation of taxes and of expenditures, even if the intensity of the agreement is not always homogenous in respect to the shape and the way this goal should be realised. The survey, on the other hand, reveals contradictions that make one think that there is a certain amount of terminological confusion and that the meaning and the implications of fiscal federalism is not always completely understood.

Résumé. Ce travail a vérifié, au moyen d'une enquête échantillonnaire, l'opinion des parlementaires italiens en matière de fédéralisme fiscal. L'enquête a permis de mettre en évidence une attitude dans son ensemble favorable envers la décentralisation des impôts et des dépenses, même si l'intensité du consensus n'est pas toujours homogène à l'égard des formes et des modalités avec lesquelles elle devrait se réaliser. L'enquête a d'autre part fait émerger des contradictions qui pousseraient à penser qu'il y a une certaine confusion terminologique et que le sens et les implications du fédéralisme fiscal ne sont pas toujours pleinement compris.

Parole chiave: indagine campionaria, parlamentari italiani, federalismo fiscale



PER UN FEDERALISMO DELLE CITTÀ E DELLE NUOVE REGIONI

ANTONIO BASSOLINO, BRUNO BRACALENTE
MASSIMO CACCIARI, VANNINO CHITI
ANTONIO LA FORGIA, WALTER VITALI

Presentazione di Luigi Mariucci
Le ragioni della 'Carta federalista'

L'idea di redigere una Carta federalista, proposta ad un più ampio confronto da tre presidenti di regione (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria) e da tre sindaci di grandi città (Venezia, Bologna, Napoli), è nata a Venezia nel corso di un dibattito organizzato da MicroMega e dall'istituto Gramsci nel novembre 1997.

In quella occasione ci siamo chiesti: come mai in questo paese, al di là delle dichiarazioni di facciata formulate dalla quasi totalità delle forze politiche, il federalismo in realtà non decolla? Perché mai la Bicamerale, che doveva occuparsi di due questioni essenziali (forma di governo e forma di Stato) sul federalismo ha fatto proposte così ambigue e pasticciate? Perché l'esperienza dei sindaci e dei presidenti di regione, che si sono davvero misurati nella difficile impresa di rilanciare la capacità di governo e di amministrazione delle istituzioni locali, non è riuscita a penetrare al centro e a condizionare la cultura politica dominante?

- 8 Ci siamo detti, in quella occasione, e l'ha argomentato con particolare chiarezza Massimo Cacciari, che se le proposte della Bicamerale sul federalismo erano così deboli, ciò non si poteva imputare solo alla «cattiveria del nemico», al centralismo radicato nella classe politica e nei ceti burocratici nazionali e al deficit di cultura federalista tuttora diffuso nel paese, ma anche a una evidente debolezza delle stesse forze federaliste al governo delle città e delle regioni.

Un'alleanza autentica tra le forze federaliste, a partire dai rappresentanti dei governi comunali e regionali, è stata fin qui impedita dal prevalere, nei fatti e al di là delle buone intenzioni dei singoli, di atteggiamenti che guardavano più al passato che al progetto di una nuova costruzione istituzionale, dal persistere di pregiudizi municipalisti o regionalisti, quando non dal condizionamento corporativistico delle associazioni di appartenenza. In particolare ha pesato negativamente il conflitto tra città e regioni che ha offerto il destro all'affermazione della logica del divide et impera.

A Venezia si è quindi deciso di promuovere un pronunciamento diretto da chi governa alcune realtà territoriali emblematiche, centrato su un'idea di fondo: pensare il federalismo non come semplice riassetto dell'esistente, come mera ridistribuzione di poteri e funzioni tra le istituzioni date, ma come progetto costituente finalizzato alla costruzione di nuovi governi delle città e di nuove regioni.

Da qui il senso della Carta federalista che si concentra su alcune, essenziali, proposte di modifica del testo della Bicamerale: alleggerimento delle funzioni al centro, elezione diretta dei presidenti di regione e trasformazione delle regioni in federazioni di città, statuti regionali di autonomia speciale e statuti speciali delle città metropolitane, un vero Senato federale.

Sono, queste, le linee portanti di un progetto federale che potrà procedere solo se si realizza una condizione politica essenziale: l'assunzione di una responsabilità complessiva, di profilo nazionale, da parte di chi governa i territori e la costruzione di soggetti politici con un'articolazione organizzativa autenticamente federale.

Al fondo si tratta di rilanciare un profilo alto del confronto istituzionale, sottraendo il dibattito sulle riforme all'asfissia dei conflitti interni al ceto politico e restituendolo ad un'autentica prospettiva costituente, che guardi a una nuova idea di nazione, a un modo diverso di formare rappresentanza politica e governi, e di assicurare l'effettività del principio di legalità e del primato delle istituzioni: un'Italia dunque federale, fondata su un assetto finalmente coerente con la sua profonda natura pluralistica.

8 gennaio 1998

1. Il federalismo *virtuale* della commissione Bicamerale

Il testo di riforma approvato dalla commissione Bicamerale dichiara a parole l'istanza federalista, ma non è coerente nei fatti. Da un lato si annuncia una netta opzione federalista, a partire dal titolo della parte II della Costituzione: «Ordinamento federale della Repubblica». Si affermano il principio di sussidiarietà, l'attribuzione generalizzata di funzioni amministrative ai comuni, l'autonomia legislativa e statutaria delle regioni, i principi della autonomia tributaria e finanziaria degli enti territoriali.

Dall'altro lato, a ben vedere, tutte le decisioni essenziali sono riservate al centro.

Se si guarda l'elenco delle materie attribuite allo Stato, in via esclusiva o sussidiaria, la conclusione è univoca: si parli di fisco, di «prestazioni sociali minime», di «imprescindibili interessi nazionali», di discipline generali in materia di istruzione, sanità, lavoro, ambiente, tutte le determinazioni cruciali sono riportate al centro. Tutto ciò verrebbe deciso dalla Camera dei deputati con il concorso di un Senato costituito a doppio livello, composto per metà da senatori eletti direttamente, con compiti «di garanzia», e per un'altra metà, per le «sessioni speciali», da componenti designati – secondo logiche di rappresentanza partitica – dai consigli comunali, provinciali e regionali.

Il Senato della Repubblica diventa in questo modo un'assemblea ibrida, composta da una molteplicità di soggetti, nessuno dei quali è in grado di affermare la rappresentanza dei territori.

È evidente che così il pericolo della disarticolazione istituzionale si accresce. Si rischia di produrre una miscela esplosiva tra protagonismi localistici e inefficaci regolazioni centrali.

Il limite fondamentale della proposta della Bicamerale sta dunque nella contraddizione tra autonomismo virtuale e centralismo reale. Perciò va proposto un indirizzo diretto a modificare alcuni punti essenziali e a mutare l'impianto della proposta.

2. La necessità di una vera alleanza tra comuni e regioni

Bisogna riconoscere che se il compromesso tra le forze politiche si è fin qui collocato su un punto così basso ciò dipende anche dalla debolezza dell'azione delle forze federaliste.

Che nei partiti nazionali prevalesse una cultura centralista era già noto. Meno scontato era il fatto che chi è impegnato nel governo

- 10 quotidiano sul territorio, a partire dai sindaci e dai presidenti di regione, non sia riuscito a sviluppare un'efficace azione comune. L'impossibilità di realizzare, fin qui, nonostante i molti tentativi effettuati, un'autentica alleanza tra i soggetti naturali della riforma federalista (città e regioni) è dipesa da un motivo di fondo: l'essere prevalsa, finora, la logica dell'appartenenza alle singole «corporazioni istituzionali» in cui sull'autonomia dei soggetti politici finiscono con il prevalere le primazie delle ragioni di «corpo». Ciò ha finora impedito che:

- a) per quanto riguarda l'assetto comunale, si aprisse una discussione vera sulla necessità di superare l'attuale frammentazione tra gli 8.100 comuni, a partire dall'esigenza di promuovere processi di gestione associata delle funzioni, di unione e di aggregazione tra i comuni di minori dimensioni e di attribuire uno statuto speciale ai grandi comuni, alle città metropolitane;
- b) per quanto riguarda le province, si aprisse un confronto chiaro sul ruolo dell'istituto provinciale, la cui necessità funzionale non può essere dichiarata in termini uniformi su tutto il territorio nazionale, dal Piemonte alla Basilicata;
- c) fra le regioni si aprisse un'autentica riflessione autocritica sul fallimento del vecchio regionalismo e sulla necessità di riformare in radice l'attuale assetto regionale.

Una vera alleanza tra i soggetti naturali del processo di riforma federalista (città e regioni) esige dunque di liberarsi dalla logica corporativa e di produrre un progetto chiaro, anzitutto sul piano dei principi e poi su quello delle specifiche proposte istituzionali.

3. Le condizioni di un'azione unitaria tra città e regioni

È evidente che un vero processo di riforma federalista della Repubblica può essere avviato solo attraverso un'azione congiunta tra città e regioni.

Le città infatti rappresentano la forza di un'identità storica, la ricchezza della tradizione municipale, i luoghi aggregativi fondamentali della cittadinanza, del riconoscersi dei cittadini come parte di un aggregato collettivo. Dopo il crollo del sistema dei partiti, che faceva dei sindaci l'ostaggio provvisorio di coalizioni rissose, l'elezione diretta dei sindaci è stato il primo atto concreto di fuoriuscita dalla prima repubblica. E oggi i sindaci hanno una grande forza rappresentativa, tratta dalla diretta legittimazione popolare. Occorre però che tale autorevolezza si traduca in effettiva capacità di governo. Questo esige di liberare i comuni dalle infinite pastoie burocratiche centralistiche e di fare corrispondere responsabilità politica e capacità di azione, autonomia amministrativa e responsabilità fiscale. È evidente tuttavia che tale con-

creta capacità di azione del governo locale non può essere esercitata nello stesso modo negli 8.100 comuni italiani. Dire che tutti gli 8.100 comuni italiani possono svolgere «la generalità delle funzioni amministrative», come recita l'art. 56 della proposta della Bicamerale, è un'evidente ipocrisia. Bisogna differenziare le funzioni e gli statuti delle grandi città, dei comuni intermedi e dei piccoli comuni, per i quali va promosso un processo di integrazione funzionale e di aggregazione strutturale. La forza delle città, in altri termini, può dispiegarsi solo a partire dal superamento del municipalismo campanilistico, che è l'interfaccia del centralismo statale.

Altrettanto evidente è il fatto che il federalismo possibile in Italia, così come ha un bisogno vitale delle città allo stesso modo non può certo prescindere dalle regioni. Ma da quali regioni? Non certo dall'attuale configurazione dell'assetto regionale, che costituisce una delle eredità più negative della prima repubblica. Il regionalismo in Italia è fallito per la buona ragione che esso è consistito – come si è felicemente detto – nel «regionalismo partitocratico»: tradotto in regioni intese come enti sub-statali, agenzie di spesa statale derivata, governate da un ceto politico privo di ogni vera autonomia e disposto a concepirsi come sotto-livello di quello nazionale. Queste vecchie regioni vanno radicalmente superate. Ma ciò non toglie che un serio processo di riforma federalista abbia il bisogno vitale di una nuova dimensione del governo regionale e che debbano essere apprezzati gli sforzi di chi, al governo delle attuali regioni, ha cercato di rideclinare l'esperienza regionale in questa chiave.

In conclusione, il federalismo in Italia può diventare possibile solo alla condizione di realizzare un'autentica alleanza tra città e regioni promossa dai diretti responsabili politici dei governi regionali e locali, fondata su due obiettivi strategici: dare efficacia al governo comunale, a partire dalla definizione di uno statuto speciale per le grandi città, e costruire nuove regioni.

4. Quattro proposte alla Bicamerale e al parlamento

Una piattaforma comune e un'azione congiunta tra i rappresentanti dei governi locali e regionali, che la presente Carta intende promuovere, può fondarsi su quattro precise proposte di modifica del testo della Bicamerale, così di seguito riassunte.

4.1 Riduzione delle competenze riservate allo Stato

Occorre attribuire allo Stato centrale solo le funzioni che non possono essere svolte a livello regionale e locale, trasferendo tutte le

- 12 altre al livello più vicino possibile ai cittadini. In particolare vanno perciò ridotte le competenze attribuite allo Stato dall'art. 58, comma 1 del testo della Bicamerale e va previsto che lo Stato possa emanare solo disposizioni di principio, soggette comunque ad approvazione bicamerale, nelle materie di cui all'art. 58, comma 2.

4.2 Nuovi comuni e nuove regioni come soggetti fondanti del processo di riforma federalista

Occorre che la riforma costituzionale esprima in maniera chiara l'esigenza di fare dei comuni, a partire dalle grandi città metropolitane, e delle nuove regioni i soggetti fondanti del processo di riforma federalista.

Ciò va tradotto in chiare formulazioni costituzionali.

Per quanto riguarda le regioni e la loro stessa identità va affermato un principio chiaro. Si tratta di avviare la fase costituente di nuove regioni da due essenziali punti di vista. In primo luogo l'emancipazione delle nuove regioni dalla vecchia eredità partitocratica, a partire dall'affermazione in costituzione del principio della elezione diretta dei presidenti di regione. In secondo luogo la trasformazione delle regioni in federazioni di città e quindi in istituzioni dedicate a funzioni di legislazione, alta amministrazione e governo politico unitario della dimensione regionale, e non a compiti di mera gestione. In questo senso è essenziale attribuire ai comuni un potere di codeterminazione dei nuovi statuti regionali, prevedendo che tali statuti debbano essere approvati, in via di prima attuazione costituzionale, anche da consigli delle autonomie composti dai sindaci dei comuni di maggiore dimensione demografica e dagli altri rappresentanti delle comunità locali.

4.3 Statuti regionali di autonomia speciale e statuti speciali delle città metropolitane

Il federalismo implica un equilibrio più flessibile tra principio di uguaglianza e di autonomia, e dunque non potrà che essere progressivo e differenziato.

Esso in ogni caso esige il superamento della regola di uniformità disposta, imperativamente, dal centro. È quindi feconda, e da sviluppare, l'idea che ogni regione possa promuovere «progetti speciali di autonomia» da costruire in accordo con i comuni e gli enti locali, la cui approvazione sia rimessa al pronunciamento di un organo federale nazionale (il Senato federale). Sui progetti di «autonomia speciale» le regioni dotate degli adeguati strumenti statutari potrebbero promuovere referendum regionali consultivi, da agganciare al referendum nazionale sul progetto di riforma co-

stituzionale complessivo. Sarebbe, questo, un modo concreto per non ridurre il pronunciamento dei cittadini, nelle diverse realtà territoriali, del Nord e del Sud, ad una dimensione puramente passiva, di accettazione plebiscitaria o di rifiuto subalterno.

Al tempo stesso si dovrà stabilire che le città metropolitane possano dotarsi di statuti speciali che prevedano anche poteri normativi. Gli statuti speciali sono approvati, sentite le regioni, dal Senato federale. Gli stessi statuti speciali possono avere una loro differenziazione che tenga conto della peculiarità delle diverse città metropolitane e in particolare delle grandi città.

4.4 Il Senato federale

La proposta della Bicamerale per quanto riguarda composizione e funzioni della seconda Camera è del tutto inaccettabile. Si propone infatti un Senato misto a doppio livello, con una composizione tale da non assicurare alcuna autentica rappresentanza dei territori.

Anche qui bisogna avere il coraggio di scegliere. Va respinta ogni soluzione ibrida e pasticciata, guardando alle esperienze federali più forti e garantendo che la seconda Camera sia efficacemente investita di funzioni di raccordo federale tra centro e periferia ed abbia competenze deliberative in tutte le materie di interesse regionale e locale. Ferma restando una netta preferenza per la soluzione di un Senato alla tedesca, composto esclusivamente da rappresentanti dei governi regionali e locali, si ritiene che la soluzione mista dovrebbe quanto meno essere anch'essa caratterizzata dalla presenza diretta degli esecutivi regionali e locali.

Senza di ciò si scelga allora un Senato all'americana, fortemente ridotto nel numero dei componenti, eletto direttamente dai cittadini con modalità tali da assicurare l'effettiva rappresentanza dei territori.

Conclusioni

Sulla base dei principi qui enunciati i firmatari della presente Carta federalista si impegnano a favorire la presentazione al parlamento di emendamenti coerenti con il presente documento e a sviluppare conseguenti iniziative politiche.

Antonio Bassolino, sindaco di Napoli

Bruno Bracalente, presidente della regione Umbria

Massimo Cacciari, sindaco di Venezia

Vannino Chiti, presidente della regione Toscana

Antonio La Forgia, presidente della regione Emilia-Romagna

Walter Vitali, sindaco di Bologna

L'INCHIESTA VECCHIO STILE / 2



Catalani subito. 0 morte

Il sindaco di Venezia, Massimo Cacciari, spiega la sua proposta di partito, autonomista e federalista, applicata al Veneto e a tutto il Nord Est.

Tempi, modi, organizzazione e contenuti. «Tutto molto, molto urgente»

di Alberto Ferrigolo

VENEZIA.

Per il momento è gemellata solamente con Tallin, Estonia, e con San Cristobal de las Casas, Chiapas, terra del subcomandante Marcos, ma presto Venezia potrebbe diventare anche la sorella gemella di Barcellona, capitale della Catalogna autonomista. E così se per un pelo, o un puro caso, è sfuggita al destino di diventare la capitale del governo padano, come si prefiggeva Bossi solo a settembre, la laguna non sfuggirà di certo al fato di diventare la prossima sede centrale del Partito catalano vagheggiato dal suo sindaco filosofo, giunto trionfalmente al secondo mandato alla guida di Ca' Loredan, sede della giunta municipale veneziana. È questione di mesi e non di più. Un Partito catalano a Venezia? E per farne cosa? E con che uomini? E poi, cos'è mai un Partito catalano? Massimo Cacciari alza il sopracciglio, si dà una grattatina alla barba, insaccato dentro la seggiolina del suo studio da Doge con affaccio sul Canal Grande, oggi in versione tempestosa, e comincia: «È chiaro che il Partito catalano è più che altro una suggestione. È chiaro che il Veneto non è la Catalogna, che la storia del Veneto non è la storia catalana, che la storia della Spagna moderna, contemporanea, non è la storia italiana... quindi il rimando alla Catalogna significa che ormai in tutta Europa siamo arrivati ad un punto in cui o riorganizziamo i nostri stati e anche la comunità europea in quanto tale sulla base di entità autonome, grandi città, regioni o nazioni come nel caso della Catalogna, della quale bisogna parlare come di una vera e propria nazione... - significato vero del termine - ...oppure questi stati si disgregheranno e l'insieme della



SAN MARCO.
Bossi ci sperava.
Ma il Leone non
sventola ancora
sul campanile

stessa comunità alla lunga subirà un tale deficit di legittimità e di credibilità democratica da mettere in crisi la stessa unità economica e finanziaria finora raggiunta. Questo è quanto». In che senso la Catalogna è di valore simbolico strategico al fine di un discorso politico? Ora Cacciari scrolla le spalle e prosegue: «Lo è perché la maggioranza, la forza politica maggioritaria in Catalogna è una forza politica che s'è mossa sempre, e prima di tutto, *trasversalmente* rispetto alle antiche ideologie di questo continente. È l'organizzazione di una regione autonoma che ha lavorato in questi anni non per un indipendentismo separatistico; in tutti questi anni il partito maggioritario della Catalogna, il soggetto politico fondamentale della Catalogna, che è appunto riuscito a muoversi ben al di là delle vecchie ipoteche ideologiche, non s'è mai battuto per una forma di indipendentismo separatistico ma ha sempre lavorato per un obiettivo di modernizzazione e di riforma dell'intero paese. È un concetto importante, questo, perché questa è la scelta fondamentale fatta in Catalogna. Dunque non una scelta indipendentista come nei Paesi Baschi, con le conseguenze tragiche che questo ha avuto, ma una scelta di forte autonomia, di vera organizzazione della Catalogna nel senso di uno Stato della federazione in tutti i sensi e producendo una spinta formidabile, soprattutto negli ultimi anni, dopo la caduta del franchismo, alla modernizzazione del paese sia dal punto di vista economico, che sociale, che culturale. Insomma, una proposta di modernizzazione per l'intero paese, questo è stato il ruolo svolto dalla Catalogna». Ma qual è il soggetto politico di questo partito? «Ecco il punto. Per svolgere que-



NAL LAVORO. Il Veneto operoso non si ferma mai. Sgusciare i gamberetti come alla catena di montaggio. Accanto, un creativo della Diesel-jeans

sto ruolo tutti i Pujol, i Maragall, eccetera, insistono sempre che per poter svolgere questo ruolo c'è bisogno di un soggetto politico, che questo ruolo non lo si può svolgere accordando in modo più o meno occasionale forze politiche diverse, tutte di radicamento nazionale, generale, tutte più o meno organizzate in modo centralistico. Questo obiettivo non lo puoi conseguire con una struttura organizzativa simile». Di cosa c'è bisogno, di quale valore politico aggiunto? «C'è bisogno di un partito regionale fortemente radicato, che si muova libero rispetto alle vecchie ideologie: regionale, autonomo e maggioritario, con una grande forza. Perché è chiaro che un partitino minoritario non può svolgere il ruolo che ho detto». Fin qui la Catalogna. Applicato al Veneto, non è che questo modellino rischia di non esser altro che un Ulivo Veneto un po' più specifico? «È anche un Ulivo del Veneto, dev'essere...». Insisto, quali sono o dovranno essere i soggetti politici, gli uomini? «Ma tutte le forze dell'Ulivo. O meglio, tutte le forze dell'Ulivo più tutte le forze che si riconoscono in un progetto federalistico e autonomistico. E che abbia i caratteri culturali che ho detto, che non sia appunto indipendentistico, separatistico, che non è la scelta della Catalogna, non è la scelta della Scozia, è la scelta... è ancora la scelta forse del movimento politico più regionalmente radicato nei paesi baschi, se quello è un esempio... Mentre per me sono esempi forti, sia, la Catalogna e ora anche la

d 10/16 DICEMBRE

Scozia». Compresi i Fistarol, gli Illy? «Compresi tutti gli amministratori più importanti, più radicati naturalmente». Quindi il Partito catalano è il Partito dei sindaci. «Ma che c'entra il Partito dei sindaci? Il Partito catalano è un partito politico mica un insieme di... Il Partito dei sindaci è un'immagine falsificante a differenza dell'immagine del primo. I sindaci non potranno mai costituire un partito, al più possono costituire un movimento, dar vita a un'associazione su obiettivi politici e determinati che sono quelli che riguardano la vita delle amministrazioni. Certo è che il Partito catalano deve diventare assolutamente rappresentativo degli amministratori perché gli obiettivi che porta avanti sono del tutto coerenti con i loro obiettivi». Viene naturale chiedere se questa formazione sarà o dovrà esser anche il laboratorio della formazione di una nuova classe politica e dirigente. Il sindaco si riaggiusta sulla sedia e sorride: «Mah..., la nuova classe politica si può formare facendo il sindaco, facendo l'imprenditore, facendo l'uomo..., facendo l'universitario, il carpentiere. Non c'è un luogo dove si forma la classe politica. La classe politica non si forma in luoghi, si forma in esperienze che può fare chiunque. E in determinati momenti storici. Certo è che in una fase di transizione come questa una nuova classe politica, prima o poi, da una parte o dall'altra, in un modo o nell'altro salterà fuori, perché è ormai chiaro che la vecchia è impresentabile. Quindi, siccome è pacifico che l'uomo vive anche di politi-

ca, che l'uomo è anche animale politico, una classe politica verrà fuori da qualche parte. Verrà fuori, e visto che non siamo in clima pre-rivoluzionario è difficile dire che ci sarà il Partito bolscevico che la genererà, oppure il movimento nazional-socialista, oppure Napoleone Bonaparte. La nuova classe politica dirigente sarà per forza un mix.

In Catalogna c'è però una forte identità etnica, linguistica che nel Veneto non c'è... «Certamente. Altri amici direbbero di no, che l'identità esiste, Rocchetta ad esempio (il fondatore emarginato della Lega, ndr). A me pare indubitabile che nel Veneto sia molto difficile parlare di nazione, come è indubitabile per la Catalogna. Ma questo vuol dire nulla, nel senso che quel che ha fatto la Catalogna, cioè creare un partito fortemente radicato regionalmente, di grande spesso-

re e grande dimensione anche culturale, beh... questo può essere un ruolo che forze autonomistiche e federalistiche possono svolgere anche nel Veneto». Il Partito catalano è solo uno strumento per arginare la Lega, oppure è qualcosa di più? «No», dice risoluto Cacciari. «La Lega potrebbe anche non esserci che queste cose, le cose da fare sarebbero necessarie comunque. È uno strumento di politica assolutamente necessario che la Lega, se vuoi, rende ancor più urgente realizzare». Ma il Partito catalano ha anche un forte potere di condizionamento sul governo di Madrid... «Certo». E allora: quale sarà il rapporto di questa struttura organizzativa con il centro? E ancora: partito del Nord o del Nord Est? «Può essere del Nord Est. Anzi, penso che debba essere del Nord Est e poi svolgere a livello nazionale - se diventa una grande forza politica di quest'area - esattamente quello che sta svolgendo il Partito catalano. Cioè un ruolo di stimolo, di pressione per le riforme e anche di difesa di tutti gli interessi legittimi della sua area regionale. Avere proprio lì, come in Spagna, i 30, 40, 50 deputati alle Cortes, che fanno questo mestiere. Spingono per le riforme, controllano tutta la vita politica ed economica del loro paese e - coerentemente a ciò - difendono gli interessi legittimi delle loro aree». Insomma, una lobby.

«Macché lobby. Un partito con delegati votati per fare il loro mestiere». Qual è l'infrastruttura di questo partito? «Un partito. Dev'essere un partito, un soggetto politico a tutti gli effetti, non un movimento occasionale. Un partito politico che ha una sua strategia, un suo statuto, un suo programma, i suoi organi, il suo presidente, segretario, comita-

to direttivo, i suoi organi provinciali». E a che punto siamo? «Ahhh...! Al punto 0,1 ovviamente, che discorso. Perché, appunto, un soggetto di questo tipo non può essere condannato a una condizione minoritaria e neanche ci si può sognare di farlo nascere in competizione, in concorrenza, cioè stremarlo con lotte intestine che finirebbero per rendere ancor più sfrangiato il panorama politico di questa regione. Io non ci starei mai. Non si tratta di aggiungere all'attuale quadro politico regionale un partitino del 4, 5 o del 7%».

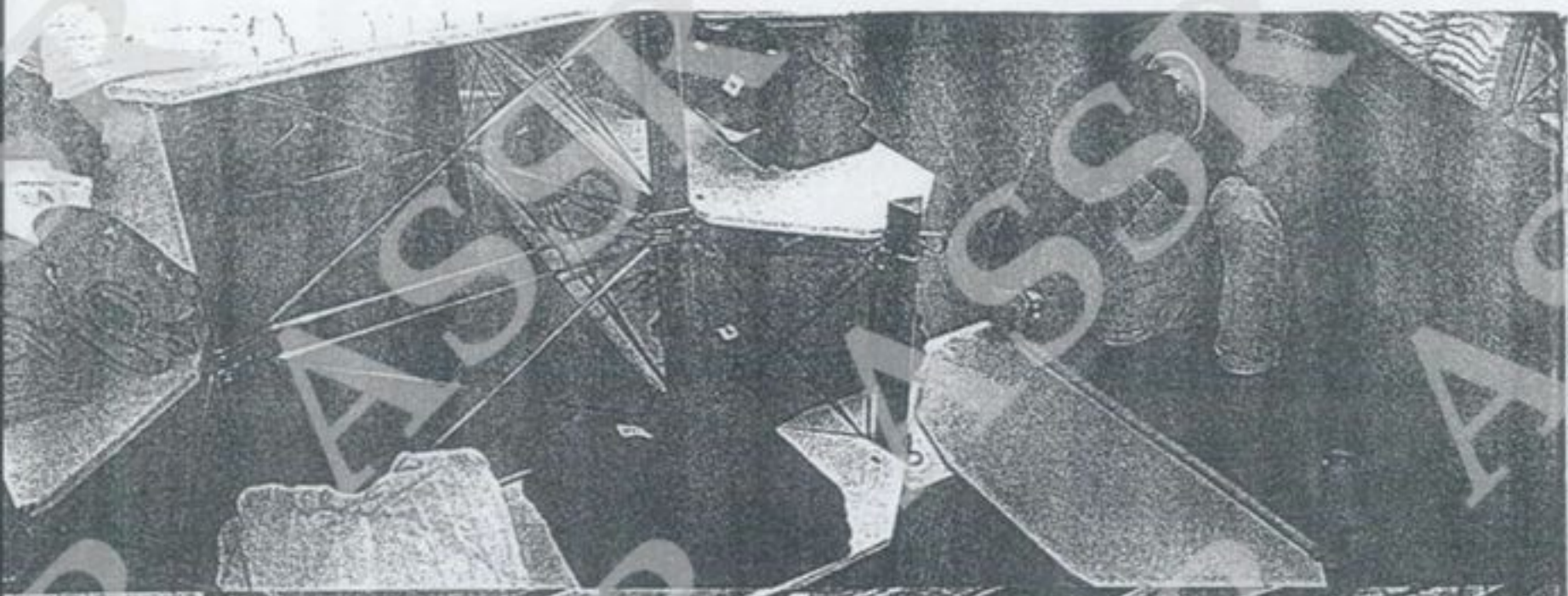
Ma è proprio il rischio delle lotte intestine che consiglierebbe di prescindere dall'attuale gruppo dell'Ulivo, o no? «Se tutti i partiti dell'Ulivo condividono questa prospettiva - dice Cacciari - si ritroveranno automaticamente dentro questo nuovo soggetto politico. Poi a livello nazionale faranno

quel che vogliono mentre in ambito regionale sono rappresentati da questo soggetto politico e si muovono in quanto tali. E non superano o negano, ma collocano all'interno di questo soggetto politico le proprie individualità, che sono quelle dei cattolici democratici, della tradizione socialista, socialdemocratica, che sono quelle delle tradizioni più autonomistiche,

delle liste civiche, eccetera. Esattamente come è per il partito di Pujol e Maragall. Ci son destre, centro, sinistre». Non rischia d'essere la versione di una Lega solo un po' più buona? Il sindaco sgrana gli occhi: «Cosa significa una Lega più buona? Se per Lega più buona intendi tutto quello che ho detto chiamala pure così». È solo una battuta, s'intende, ma a volte capita d'imbarcarsi nella battuta che dice: Cacciari è bravo ma è più leghista dei leghisti. È così? Cacciari sorride: «C'è una differenza culturale totale tra questa proposta e quella attuale della Lega. Se la Lega supera l'attuale linea di dissoluzione dello Stato - ma non vedo come, perché è un discorso del tutto ottativo - e di creazione di un nuovo staterello secondo un modello risorgimental-ottocentesco, si potrà anche discutere con lei, vediamo un po'. Al momento non c'è tramite».

Dici che il Partito catalano del Veneto è ancora una suggestione. Chi deve far nascere la scintilla? Quale sarà l'elemento determinante? Sospira: «Mah, ehh... Qualcuno dovrà partire, chiamare a raccolta semplicemente chi ci sta e chi no. Io farò una serie di verifiche da qua alla fine dell'anno, poi deciderò». Un'assemblea? «Sì, per cominciare». Quale sarà il rapporto con i partiti locali e, a livello nazionale, con





PRODUZIONE Benetton, Nordica, maglieri, scarponi d'epoca. Veneto e Montebelluna. Due prodotti per un unico marchio di successo internazionale

Prodi e D'Alema? «Bisogna vedere e capire se i partiti locali, che qui in Veneto sono di orientamento e riferimento nazionali, ci stanno a dar vita a questo movimento, a questo nuovo soggetto politico». Cioè spogliarsi delle proprie caratteristiche? «Diventare molto semplicemente correnti di questo nuovo soggetto. Se sarà così verrà fuori una cosa nuova e di gran peso, di grande attrattiva anche per tutti quelli, che sono la stragrande maggioranza, che anche in questa regione non votano Ulivo. Se questo non sarà possibile perché tutti hanno piccole rendite da difendere, o non si rendono conto della situazione in cui siamo, dei pericoli seri che stiamo correndo, questa cosa non verrà fuori e andremo avanti chissà quanto perdendo sia i sindaci che i deputati». Un lavoro da fare nei prossimi quattro anni... «Cosa? Nell'arco di questi quattro mesi! Non c'è molto tempo. Se non vinceremo le partite che abbiamo giocato perderemo le prossime, ritengo. Almeno in questa regione; non dico sul piano nazionale dove anzi può darsi, se Lega e Polo fanno pateracchi, che il Polo venga fortemente penalizzato». Nel futuro partito ci staranno tutti, da D'Alema a Bertinotti? «No. Penso che Rifondazione sia culturalmente estranea a un disegno di questo genere. È estranea a ogni disegno autonomistico e federalistico. Non ha senso neanche pensarci». Solidarietà? «Moltissime. Come lo sono i risultati della lista del Nord

d 10/16 DICEMBRE



Est qui a Venezia, che ha superato il 7%, e a Vicenza con il 4». Il primo atto del Partito Catalano? «Un congresso». E se dovessi essere tu il primo segretario del Partito catalano? «Dovrei cambiare nome». Un giudizio sulla Bicamerale? «È già un grande successo che abbia concluso i suoi lavori. Il testo è molto carente sui punti fondamentali, dai poteri dello Stato alla configurazione della seconda Camera. Se c'è la volontà politica questo testo è emendabile». Ci sarà? «Dai segnali anche delle ultime ore anche sul cosiddetto Partito dei sindaci, da certe mani avanti che ho visto sulla riforma federalistica attualmente in discussione temo molto». Che mani? «Temo le ultime uscite un po' deliranti del compagno Salvi, per esempio, che non si capisce con chi ce l'ha, cosa vuole. Polemiche assurde prive di ogni fondamento se non quello di dire, appunto, guardate che non siamo in grado di fare alcuna riforma federalistica, non protestate. Il problema è la forza politica. Non si può più fare politica chiedendo, implorando. Si deve essere un soggetto politico che fa politica contrattando. Una volta, in Veneto, lo faceva la Dc fino alla morte di Toni Bisaglia, dopodiché non l'ha fatto più nessuno». Sarà Venezia la sede nazionale del futuro Partito Catalano? «Non ci sarà la sede nazionale, ma la sede regionale...». Già. Un *lupus* romanocentrico. ■

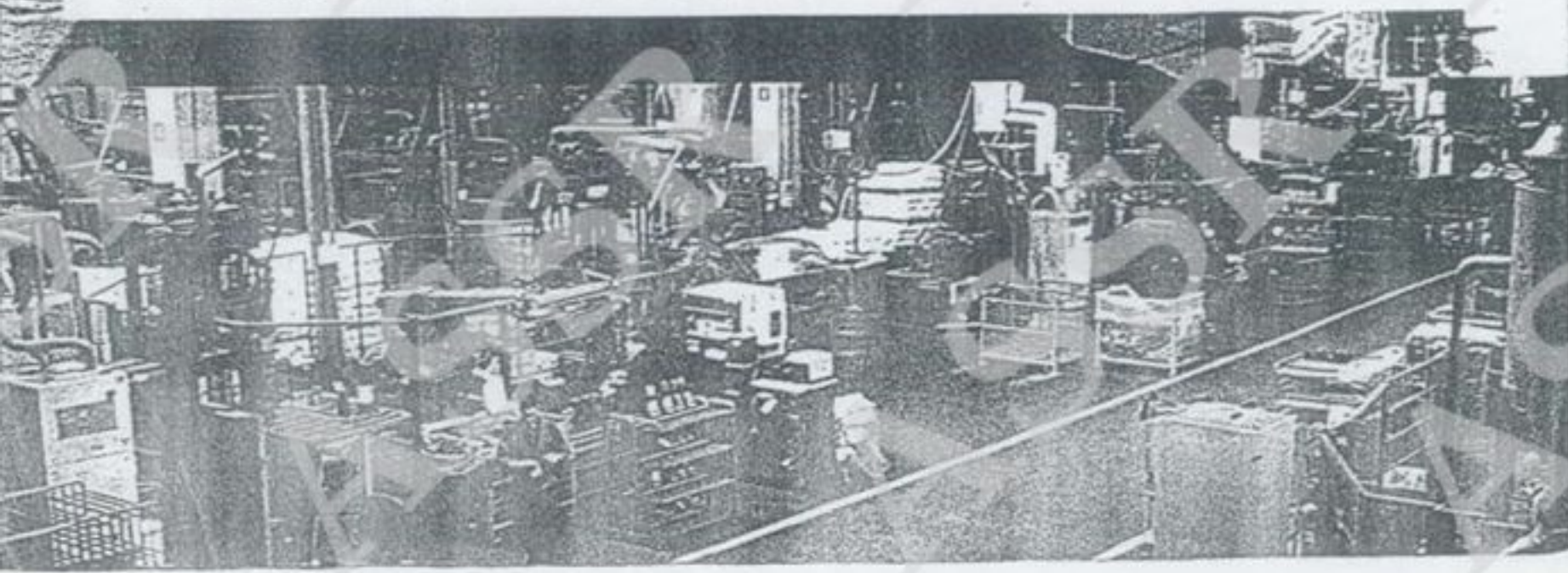


Foto: A. Basso - Contrasto, A. Basso - Contrasto

“La Quercia e l’Ulivo”

Il soggetto del bipolarismo - La politica dopo la Bicamerale

Introduzione di Claudio Petruccioli

Firenze, Sala Eurostar - 29 novembre 1997

L'incontro di oggi ha l'obiettivo di verificare le cose che abbiamo detto e abbiamo pensato; una verifica a cinque mesi dall'assemblea di Bologna, e a poco più di un anno da quando abbiamo cominciato a definire e rendere pubblici i nostri punti di vista e le nostre proposte, con l'avvio della campagna congressuale. Vogliamo procedere a una verifica sulla base di quanto l'andamento della vicenda politica, nei suoi vari aspetti, ci ha proposto. Per la precisione, oggi non faremo una verifica completa, in tutti gli ambiti in cui sarebbe necessario farla. Ci sono infatti, due capitoli importantissimi, che abbiamo deciso di "stralciare" per non appesantire eccessivamente i lavori di questa giornata; con l'intento, però, di affrontarli in tempi brevissimi e con tutta l'attenzione che richiedono.

Il primo di questi due capitoli riguarda gli strumenti organizzativi del nostro lavoro, ai quali affidare la continuità, la efficacia e anche la visibilità della nostra iniziativa. Siamo consapevoli che è necessaria una analisi molto approfondita e l'attivazione di una forte "immaginazione"; oltre che una serena disposizione a sperimentare senza innervosirsi quando le risposte e le soluzioni non risultano immediatamente brillanti. Voglio fare in proposito una sola osservazione. Se - come noi crediamo - siamo in una fase nella quale la politica, le sue forme, le sue organizzazioni, i suoi strumenti vanno profondamente innovati e perfino reinventati, non dobbiamo certo sorprenderci della difficoltà a dar seguito convincente a domande, ad esigenze che sono sofisticate e complesse, comunque nuove. Solo chi vive questa fase con uno spirito doroteo e gattopardesco può - magari sventolando le insegne della novità - seguire poi con disinvoltura e con qualche dose di cinismo, le pratiche più tradizionali; convinto che sono tutte chiacchiere e la politica, in fin dei conti, sarà sempre quello che è stata e non c'è proprio nulla da scoprire o da cambiare. Noi, sicuramente, non apparteniamo a questa categoria. La nostra stessa riflessione ci fa comprendere la portata delle difficoltà che si incontrano ad attivare una vera innovazione della organizzazione e degli strumenti della politica; allora, coerentemente, dobbiamo impegnare in questo campo molto tempo, molte risorse, molta intelligenza; in modo intenso e sistematico.

Il secondo capitolo che stralciamo è, ancora una volta, quello sull'analisi sociale e sull'indicazione di obiettivi di riforma socialmente rilevanti. Se ne parlerà, naturalmente, anche oggi; ma non ne faccio oggetto di particolare attenzione in questa introduzione. Alcune cose, anche importanti, su questo argomento, le abbiamo dette: la destatalizzazione, una nuova idea del lavoro che superi ogni angustia classista e industrialista, la valorizzazione dei lavori cosiddetti autonomi e nuovi (non come qualcosa di cui bisogna "tener conto"; ma come forme di lavoro che incorporano un altro grado di "padronanza", una forte responsabilità: cioè lavori che sono fattori di ricchezza e di crescita, di maturità sociale).

Sono alcuni dei principi necessari per definire l'orizzonte del riformismo oggi (ne farò qualche cenno dicendo qualcosa sulla discussione che si è utilmente avviata intorno al riformismo, per iniziativa di Giuliano Amato). Ma da questi principi, pur importantissimi, dobbiamo passare alla articolazione di obiettivi, allo stimolo per movimenti, per iniziative. Altrimenti - come vediamo - quando si va al concreto, riprendono il sopravvento le abitudini, le logiche del passato: si tratti dello stato sociale o dell'orario di lavoro. Troppe volte la sinistra non fissa traguardi nuovi, non produce innovazione, non ha impronta riformistica; protegge, piuttosto, posizioni acquisite, si attarda in logiche elaborate in altre epoche e in riferimento ad altre realtà. Se, poi, passiamo dagli obiettivi agli strumenti, la ripetitività è ancora più evidente. Mi riferisco, ad esempio, alla definizione dell'orario di lavoro con una legge universale che è strumento - a mio avviso, a nostro avviso - rigido e poco incisivo. Anche nell'elaborazione dell'analisi sociale, di obiettivi di innovazione sociale, dobbiamo accrescere il nostro impegno e presto. Senza schemi, né isolamenti, confrontandoci e coinvolgendoci insieme con altri. Oggi - mi fa piacere metterlo in evidenza - la "immaginazione riformista" nel Pds e nella sinistra, nell'ambito dell'Ulivo, è alimentata anche da chi ha alle spalle esperienze e tragitti diversi da quelli che abbiamo seguito noi. Voglio fare un solo esempio: l'associazione di donne "X File", che vengono dal femminismo, dall'ambientalismo, anche da posizioni - in alcuni momenti - polemiche verso la svolta che ha portato al PDS e che, adesso, danno vita a riflessioni e proposte molto interessanti, molto stimolanti. E' utile se riusciamo a lavorare insieme; con loro e non solo con loro.

Questi sono, dunque, i due stralci. Oggi - come dice il tema che ci siamo assegnati - vogliamo mettere a fuoco, ancora una volta, l'argomento politico-istituzionale. Le nuove organizzazioni, i nuovi soggetti, i nuovi poteri; le nuove istituzioni, le nuove regole, i nuovi equilibri, le nuove occasioni della politica: la politica dopo la Bicamerale. Non mi sembra sia una scelta legata alle nostre preferenze o alle nostre "malattie professionali", alle nostre unilateralità, per non dire manie, culturali. Continua, infatti, ad essere questo il problema che domina la scena, in questa fase che chiamiamo "transizione", e che - evidentemente - non è conclusa; è questa la coordinata sulla quale si misura l'avanzamento, l'arretramento o la stasi della crisi italiana. E' opinione diffusa presso coloro che si dedicano alla politica e che dedicano alla politica più attenzione; ma è anche l'orientamento prevalente della generalità dei cittadini; lo abbiamo visto con il voto, e lo vediamo da molti altri consistenti segni. La soluzione delle questioni politico-istituzionali viene considerata condizione per affrontare in modo efficace gli altri problemi: quelli definiti "concreti", che sono cioè percepiti in modo più diretto dalle persone, dalle famiglie; a cominciare dai problemi del lavoro. E' diffusa la percezione che la conquista di una effettiva stabilità ed efficienza della organizzazione della politica, delle sue istituzioni (basti pensare alla stabilità dei governi) attraverso riforme profonde e coerenti, è essenziale an-

che per raggiungere risultati su altri terreni.

Il riferimento che anche nel titolo facciamo alla Bicamerale vuole innanzitutto indicare un tema, o meglio, un ambito di temi: le riforme costituzionali che noi consideriamo essenziali. Non siamo certo i soli, in Italia, nell'Ulivo, nel PDS, a farlo: ma, certo, siamo fra i primi che hanno considerato questo argomento cruciale e decisivo, e da più tempo. Lo abbiamo detto in tutte le sedi e in tutte le occasioni: perfino con un eccesso di enfasi. Ma il riferimento alla Bicamerale non è solo un riferimento ai temi istituzionali: indica un periodo, un semestre, dall'inizio della primavera fino a questo autunno; il semestre successivo al Congresso nel quale noi ci siamo impegnati e ci siamo - per così dire - "dichiarati".

Concentriamo l'attenzione su questo periodo e sui fatti che lo hanno caratterizzato; fatti che sono stati molti e molto importanti; a cominciare dal processo per l'ingresso nell'UEM, con le relative, impegnative scelte che questo traguardo ha comportato, da parte di un governo che lo ha giustamente assunto come essenziale e qualificante. C'è stata, poi, la crisi di governo; c'è stato il turno elettorale amministrativo, con l'affermazione dei sindaci come nuovi protagonisti sulla scena italiana. Sul versante più strettamente politico, ci si è squadrata davanti la crisi del Polo; in parte ad essa connessi, in parte autonomi, si aggiungono i subbugli e le effervescenze del centro; dalle nostre parti il faticoso e svogliato procedere verso la nuova forza politica della sinistra, alla quale stiamo per dar vita noi del PDS insieme con altri. Nonostante sia tutt'altro che esaltante, per comodità userò anche io la espressione "Cosa due". Sono tutti fatti, questi, che ci ricordano come i "processi costituenti" - la ridefinizione delle istituzioni e dei soggetti della politica - siano tutt'altro che conclusi. E non è neppure - come vedremo - avviato in una direzione precisa, di cui si possano valutare con chiarezza significati e conseguenze.

Guardando a questo semestre e ai fatti che lo hanno segnato, siamo indotti a provare un misto di soddisfazione e di malessere. Soddisfazione perché, facendo l'elenco degli avvenimenti, abbiamo conferma che i problemi - se non le soluzioni - ai quali avevamo attribuito importanza e dedicato attenzione hanno effettivamente dominato la scena; e continuano a dominarla. Basta ricordare solo i titoli dei nostri emendamenti congressuali: a) l'Ulivo; b) i partiti e il loro ruolo; c) il nuovo soggetto politico; d) la destatalizzazione; e) Rifondazione comunista; f) la legge elettorale. Sono le questioni di cui si è discusso e si discute. Quando li proponemmo, a qualcuno apparvero stranezze o sottigliezze. In questo periodo non si è parlato o discusso praticamente di altro; ci si è affannati intorno a queste questioni, in modo sempre più impegnativo e incalzante. E, oggi, sono ancora lì, al centro del tavolo.

La soddisfazione - se così si può dire - è dovuta alla constatazione che non avevamo sbagliato, non

eravamo andati a caccia di pretesti per sottilizzare e distinguerci. Il malessere nasce invece dalla difficoltà non tanto di essere coinvolti in una effettiva vita democratica (c'è anche questo; ed è un problema serio, di per sé); quanto perché non c'è un processo di ricerca, di approfondimento, di scelta che risulti coerente, non casuale e — quindi — produttivo. Non è tanto la poca o nulla democrazia nella vita politica dell'organizzazione di cui facciamo parte; quanto la poca produttività, lo spreco di risorse, lo stagnare dei problemi.

Non è solo - io credo - una questione di metodo o di modo di dirigere. Io sono convinto che all'origine ci sia, in fin dei conti, un errato giudizio della situazione. E' vero: c'è disinvoltura e anche qualche arroganza nello stile della direzione. Ma soprattutto c'è una insistente ripetizione di una affermazione: "Non ci sono problemi; è tutto chiaro; cosa c'è da discutere?". E' stato così con il Congresso e ha continuato ad essere così anche dopo. Si tratti delle questioni istituzionali, della "Cosa due", o di qualsivoglia altro argomento. Qui c'è un punto non dico neppure di dissenso; c'è una diversità di fondo fra il modo come a noi appare la situazione, come a noi sembra che sia, e l'orientamento dominante al vertice del PDS. Per tutto il periodo del quale ci stiamo occupando (non so se qualche accenno di questi ultimissimi giorni che va in direzione diversa preluda a un ripensamento; e ancor meno so se tale ripensamento sarebbe duraturo. I precedenti suggeriscono cautela e scetticismo) lì, al vertice del PDS si è continuato a dare per riassetati gli equilibri, per definito e consolidato il sistema politico. A me sembra che questo atteggiamento derivi dalla convinzione che nella sostanza, la crisi italiana sia stata determinata da entusiasmi "nuovisti", da perdita del "senso della politica": una sorta di "impazzimento", fra referendum, esaltazione acritica della società civile, mania della "discontinuità" con la fortissima salsa speziata sparsa dalle procure in dosi tali da schiantare anche il più robusto dei cavalli. Per cui, in fin dei conti, si tratterebbe di restaurare le buone regole della politica, dimenticate e dileggiate, di ricollocare la politica al suo posto, che è se non di "comando" almeno di "guida", scegliendo per questo gente professionalmente sperimentata; basterebbe questo per rimettere in linea il veicolo e condurlo su rotte sicure.

Io, come sapete, la penso diversamente. Penso che la rottura e gli sconvolgimenti di tutti i tipi e su tutti i piani, dal grande assetto mondiale alla organizzazione produttiva, ai mutamenti sociali, ai microfenomeni culturali sono di tale portata che il lavoro di ridefinizione delle istituzioni e delle organizzazioni della politica, di rielaborazione della cultura, dei programmi e della coscienza della sinistra sia un lavoro di lunga lena, di grande impegno, molto difficile; non può emanare da nessuna forma di "illuminazione", deve avere il carattere di un'ampia, consapevole, organizzata riflessione e ricerca politica.

L'atteggiamento che mi sembra più dannoso e che sento più lontano è il ripetere: "E' fatta, è fatta.

Le cose sono andate a posto, vanno a posto, stanno per andare a posto". Se non ci sono problemi, non ci sono neppure scelte da fare; tutto si assomma e si ammassa. I casi di disinvolto accostamento sono ormai troppi: ne abbiamo avute manifestazioni intorno al congresso, con la vicenda degli emendamenti, con il dietro-front di Gargonza. Più recentemente, Di Pietro e i Popolari, Di Pietro e Dini, l'Ulivo e la "Cosa due", il premierato e il presidenzialismo, il modello elettorale "francese" e l'attacco all'uninominalità, ecc. In alcuni casi si tratta di cose incompatibili; in altri è chiaro che debbono essere tenute insieme, ma che non vanno insieme in modo automatico, bensì sulla base di una strategia, di una motivazione politica, quindi anche di priorità di precedenza che vanno argomentate, spiegate.

E' rivelatrice - e, purtroppo, non in senso positivo - la vicenda dell'Assemblea congressuale. Avevamo chiesto, nel nostro incontro di giugno, che venisse convocata per discutere tempestivamente della riforma costituzionale, all'indomani del varo delle conclusioni da parte della Bicamerale. I giornalisti ancora chiedono: "Che fine ha fatto l'Assemblea congressuale? l'avevate chiesta e non ve l'hanno data". Ma la convocazione di quella Assemblea non era una questione "nostra"; non era una rivendicazione che poteva essere soddisfatta o meno. Noi, l'avevamo chiesta perché ci sembrava utile, opportuna. Tanto è vero che quando ci è stato risposto: "Non la riuniamo adesso; riuniamola a ottobre", abbiamo risposto che non intendevamo assolutamente farne un caso, che a ottobre sarebbe stata utile, anche se avrebbe avuto un ordine del giorno, punti di attenzione sicuramente diversi, e che - quindi - l'occasione per un confronto serrato e produttivo sulle riforme istituzionali sarebbe andata, almeno in parte, perduta. Comunque - dicemmo - quando si farà, discuteremo degli argomenti sul tappeto. E' passato ottobre, è passato novembre; abbiamo avuto la comunicazione che a gennaio ci saranno gli "Stati generali" della sinistra; la Bicamerale ha completamente esaurito i suoi lavori, si sono già aperte le discussioni del post-Bicamerale. Siamo arrivati fin qui, senza che la nostra Assemblea congressuale sia stata chiamata a discutere, non importa in quale momento e in quale contesto, delle riforme costituzionali. Pure, la esigenza che ciò avvenisse non è mai stata contestata. Siamo ormai alla vigilia di un altro appuntamento che viene considerato e dichiarato molto importante: il varo della nuova formazione della sinistra: problemi ce ne sono, e tutti li conoscono, ne parlano. Io, certo, non sto qui a rinnovare la proposta di convocare la Assemblea congressuale. Ma resta, tuttavia, la domanda: serviva e serve discutere per dare peso, importanza, chiarezza alle nostre scelte, quelle alle quali attribuiamo più importanza, si tratti delle riforme costituzionali o della "Cosa due"? Noi possiamo anche stare zitti, ma la domanda resta; e resta senza risposta o con risposte non convincenti.

Questi comportamenti, le manifestazioni dell'autosufficienza del vertice, il messaggio ripetuto secon-

do cui tutto è chiaro, tutto è definito e non c'è niente da discutere e chi tenta di farlo è un bastian contrario o uno con i grilli in testa, sono funzionali a una ricorrente e preoccupante indifferenza sui contenuti; come se i contenuti non siano – in fin dei conti – altro che la risultante della situazione data, il “fare quel che si può”. Io non sono mai corso dietro all'impossibile, e capisco benissimo la forza del “si fa quel che si può”. Mi sento, tuttavia di dire che una “buona” politica vorrebbe che questa affermazione – “si fa quel che si può” – venga fatta alla fine, dopo che si è detto anche che cosa si vorrebbe riuscire a ottenere e a fare. Lo sappiamo che, anche in politica, fra il dire e il fare c'è di mezzo se non proprio il mare, certo qualcosa. Ma anche il dire una sua importanza ce l'ha.

In queste condizioni, sorgono problemi che concernono la efficacia, perfino la utilità dell'azione politica; in generale, e anche per noi che siamo riuniti qui oggi. La necessità che avvertiamo non è solo e tanto di discutere, ma di mettere a fuoco e attivare strumenti di partecipazione e ricerca collettiva (che non ci sono), scelte di punti precisi sui quali concentrare l'attenzione. Dobbiamo elaborarli, motivarli, proporli; dobbiamo insistere, porre domande, chiedere impegni. Ed è quanto, su alcuni argomenti, cercherò di fare, partendo dai fatti, dai processi in corso.

Primo punto: l'Ulivo. E' andato avanti un processo di rafforzamento politico, che non scaturisce soltanto dall'azione del governo, in particolare per l'UEM. E', anche, conseguenza del modo in cui il governo e l'Ulivo sono largamente percepiti dall'opinione pubblica di questo Paese. Lo abbiamo visto in maniera molto chiara durante la crisi di ottobre, con l'attenzione e la tensione molto forti, la mobilitazione consistente. Ne abbiamo avuto conferma con l'elezione dei sindaci. Il rafforzamento politico dell'Ulivo si fonda sì sulla coincidenza di Ulivo e Governo; ma in un duplice senso. Sia come apprezzamento di questo governo, degli obiettivi che ha, delle cose che fa, almeno nella sostanza; sia per l'importanza che si attribuisce alla funzione del governare, come terreno cruciale di verifica dell'azione politica. L'Ulivo è apprezzato perché è l'alleanza che esprime questo governo, lo sostiene, gli consente di operare; ma anche – forse soprattutto; vedi i sindaci – perché è l'alleanza che consente di competere per il governo, il soggetto in grado di candidarsi per il governo. C'è stata, proprio in questi ultimi giorni la polemica fra Salvi e Salvati (sembra un gioco di parole! Speriamo almeno sia una discussione salvifica), sul “valore aggiunto” dell'Ulivo. E' una espressione usata già a ridosso delle elezioni del '96; una espressione che coglie senza dubbio un dato reale, ma che non sempre viene usata con identico significato. Spesso, sembra che la si usi limitandosi a sottolineare che “l'unione fa la forza”, che “uniti si vince”; o – siamo già in un ambito più “s sofisticato” – per mettere in evidenza che, stando “insieme” si producono “sinergie” sia sul terreno delle idee, delle “culture”, sia nella possibilità di coinvolgere e attivare risorse, anche umane che resterebbero, altrimenti, in disparte. C'è anche questo. Soprattutto, però, la forza dell'Ulivo sta nel fatto che consente di afferrare,

di rendere concreta e possibile la dimensione, la funzione del governare, cosa che nessuno dei soggetti politici diversi dall'Ulivo - e certo non i singoli partiti - consente di fare. L'Ulivo è apprezzato per questo: perché è l'alleanza che ha potuto candidarsi per governare; e che, quindi, ha fornito agli elettori lo strumento che ha reso loro concretamente possibile pronunciarsi per il governo, decidere sul governo. Se al centro della attenzione politica, della azione politica c'è il tema del governare, la funzione del governare, ad acquistare forza, evidenza, capacità di attrazione è il soggetto che contiene la proposta di governo, che contiene la dimensione di governo, che accede e fa accedere al livello di governo. E' questo il soggetto che appare rilevante, al quale - giustamente - si attribuisce valore. In questo periodo - a me sembra - l'Ulivo ha acquistato forza politica in questo senso.

Anche i risultati registrati dai diversi partiti nel turno amministrativo ancora non concluso, si spiegano meglio sulla base di questo punto di vista. I Popolari hanno riscontrato esiti sicuramente migliori di quanto venisse previsto e, anche, di quello che loro stessi si attendevano. Io credo che ciò sia dovuto - in parte considerevole - al fatto che il Partito Popolare, durante la crisi, è apparso all'opinione pubblica come il partito più deciso nel difendere la continuità dell'azione di governo, che si opponeva nettamente a che questa esperienza venisse interrotta anzitempo in modo traumatico e se ne perdesero i risultati. In modo speculare, le difficoltà elettorali incontrate da Rifondazione - che Cossutta ha denunciato senza mezzi termini - non si spiegherebbero prescindendo dalla vicenda della crisi di ottobre, della quale è stata protagonista, e con la massima visibilità. Evidentemente, una parte non piccola degli elettori che hanno espresso in passato adesione e sostegno a Rifondazione, non hanno gradito quella condotta. Ci saranno anche quelli che non hanno condiviso la conclusione; o che sono restati disorientati da un comportamento apparso loro contraddittorio. Ma credo che i più - e di gran lunga - siano stati in disaccordo con l'indifferenza se non l'ostilità che Rifondazione ha manifestato per la sorte e la sopravvivenza di questo governo. Il cattivo risultato di Rifondazione mi sembra particolarmente significativo, perché vuoi per un maggior peso dell'appartenenza, vuoi per una maggiore disposizione alla partecipazione, vuoi per altri motivi, nelle amministrative Rifondazione tende piuttosto ad essere ipervalutata anziché sottovalutata, soprattutto negli esiti percentuali. Il fatto che, questa volta, sia accaduto il contrario, accresce la forza indicativa di questo dato.

Poi c'è la vittoria dei sindaci. E' assai superficiale la lettura - molto diffusa a destra, per spiegare le sconfitte; ma presente anche in qualche zona della sinistra, quasi a voler "ridimensionare" le vittorie - secondo cui i risultati straordinari registrati dai sindaci, in particolare quelli delle città maggiori, siano da ricondurre per la maggior parte a una sorta di bonus di popolarità di cui essi hanno goduto. Se vogliamo parlare di un bonus nelle mani dei sindaci uscenti, facciamolo pure. Ma penso che sia di ricondurre a motivazioni un po' più profonde e consistenti della semplice presenza sui media. E' un

Sindaci
bonus legato al fatto che i sindaci hanno interpretato la funzione del governare; al mutamento di "cultura politica" che segna il passaggio dalla prima alla seconda repubblica, con l'affermarsi di una politica che attribuisce valore centrale, strategico alla funzione del governare; che considera il governare la verifica essenziale della azione, della responsabilità, della scelta nella politica. Nella prima Repubblica la risorsa del governare era fuori dalla competizione, fuori dalla scelta e dalla responsabilità della politica. Le elezioni avevano l'obiettivo di stabilire altre cose, in particolare i rapporti di forza tra i partiti. Adesso, invece, al centro di tutto è stata posta la risorsa del governare, e la competizione per guadagnarla e attribuirla. I sindaci sono coloro che gestiscono questa risorsa e vivono la relativa competizione nel modo più evidente e convincente. E' la loro presenza da protagonisti nel processo di innovazione della politica, e non una sorta di rendita di posizione che ne ha determinato la vittoria. Bisogna capire che l'apprezzamento per il sindaco che governa (in particolare, come è ovvio, che governa bene) è anche, forse soprattutto, apprezzamento degli elettori per il potere, che essi stessi hanno, nel decidere chi governa.

Se ne ha conferma dai risultati dei partiti, nel loro insieme tutt'altro che brillanti. Si conferma e si accentua il divario fra voti per i sindaci e voti per i partiti: sono sempre di più gli elettori che votano solo per i primi. Il risultato di un singolo partito varia molto secondo che venga identificato o meno con il sindaco che governa. Per quanto riguarda il PDS, l'effetto virtuoso si ha - evidentissimo - con Bassolino a Napoli, e anche con Cacciari, a Venezia. Opposto di segno, ma identico nel significato è il risultato di Roma, dove non c'è identificazione fra PDS e sindaco. Per non dire, poi, di esempi in negativo, come Genova, che spero verrà risolto domani, nel ballottaggio, con la conclusione che tutti fortemente auspichiamo. Negativo perché un candidato come Pericu, eccellente per qualità personali e appartenente a un'area della sinistra e dell'Ulivo - quella laico-socialista - a Genova particolarmente radicata e diffusa, frutto quindi anche per questo aspetto di una scelta giusta, è stato messo a rischio non semplicemente da errori di metodo, di burocratismo, ma da un vero e proprio errore politico: dal non aver compreso che le offerte agli elettori, per quanto buone in sé, perdono forza di attrazione e attivano, al contrario, ripulse se subiscono un marchio partitico che viene giudicato prevaricante. Anche il successo delle liste "dei sindaci" non va letto come deformazione e degrado personalistico della politica; in modo analogo al voto per il solo sindaco, il voto per quelle liste indica l'ampiezza e la crescita dell'area di cittadini per i quali il voto significa ormai scelta del governo e non scelta del partito.

Ad imporsi, a non essere più dilazionabile, è una riflessione sui partiti, sulla loro funzione, sul loro modo di organizzarsi, sulle risorse che sono a loro disposizione e su quelle che non lo sono e non devono esserlo, sulle attività e gli apporti che - invece - sono indispensabili alla politica e nella poli-

tica, e che solo i partiti sono in grado di promuovere ed assicurare. I cittadini individuano sempre più l'importanza della politica nel tema del governare; dirò di più: è intorno a quel tema che è possibile – oggi – proporre e far vivere il “fascino” della politica, far nascere l'appassionamento alla politica. Questo processo, questo spostamento non mi sembra reversibile; tutto mostra che continuerà ad operare fino a che non si sarà definitivamente affermato.

I partiti che in Italia conosciamo, quelli che sono oggi sulla scena e dei quali continuamente si parla, come tali, da soli, non hanno i caratteri, la capienza per proporsi come soggetto portatore della funzione di governo; non dispongono delle risorse in grado di consentire ai cittadini la scelta sul governo. La caduta dell'appello dei partiti, è dovuta a questa contraddizione; a questo è dovuto il fatto che le persone trovano sempre meno motivazioni a “partecipare” alla vita dei partiti, ad attribuire loro importanza. Ci si pensi bene, a mente fredda: tutti gli argomenti che vengono usati per auspicare, per promuovere l'interesse e la partecipazione ai partiti, avevano forza e valore in un altro contesto; nel quale i partiti – se non altro i maggiori – si identificavano con scelte complessive di società, di civiltà, di sistema (si usi il termine che si vuole); nel quale – inoltre – la competizione politica ed elettorale non aveva a oggetto, come ho già detto, il governo, ma la determinazione della forza di ciascun partito e dei rapporti di forza fra i partiti.

La questione cruciale da risolvere è il rapporto fra partiti e governo. Questo rapporto è, oggi, precario e indefinito; fino a quando resterà tale, non ci sarà alcuna effettiva stabilità, non assumeranno consistenza definitiva né i processi di riorganizzazione politica, né quelli di riforma istituzionale. Le possibili risposte sono, in astratto, tre. La prima: tornare al sistema di prima, a una proporzionale che si concentra sulla scelta del partito e rinvia poi il tema governo alle decisioni dei partiti e alle relazioni fra i partiti. Questa risposta non sembra praticabile, per tanti motivi, primo dei quali la impossibilità di riproporre a fondamento dei partiti scelte di appartenenza, di civiltà, ideologiche. La seconda: creare le condizioni per far coincidere la scelta del partito con la scelta del governo, cioè mirare alla creazione di due partiti, al bipartitismo. In situazioni di bipartitismo, i cittadini scelgono naturalmente e contemporaneamente partito e governo, decidono il partito che governa. Questa risposta o è considerata anch'essa impossibile come la prima, o viene giudicata poco adatta se non del tutto inadatta alla realtà italiana. Comunque, anche a volerla perseguire, richiederebbe, per essere tradotta in pratica, un periodo abbastanza lungo; e si porrebbe, perciò la domanda di cosa fare durante questo periodo. Il che rinvia alla terza risposta: prendere atto che funzione di governo e funzione dei partiti non coincidono, che la scelta di governo non può più essere sottratta alla decisione dei cittadini, e – entro questi “vincoli” - trovare fra partiti e governo un equilibrio limpido, convincente, funzionale.

Dentro questa terza risposta si sviluppano le vere discussioni e i veri scontri di oggi. Qual è l'equilibrio, a quale "priorità" lo si affida? Si sceglie il governo attraverso i partiti? O si scelgono i partiti nell'ambito della scelta di governo? Sono ambedue concretamente possibili, praticabili; ma sono, anche, notevolmente diverse, in quanto producono effetti molto diversi nel funzionamento del sistema politico nel suo insieme, nella attribuzione e nell'esercizio dei poteri dei cittadini, nella definizione dei poteri istituzionali, dei loro equilibri e dei loro rapporti. Il fatto che siano ambedue possibili – insomma – non vuol dire che siano indifferenti, intercambiabili, o che si possa andare avanti senza compiere una scelta fra l'uno e l'altro. Proprio la loro contiguità, il fatto che ambedue convivano nella situazione data, impone che la scelta venga ormai fatta e resa evidente.

Alberto Asor Rosa, in un articolo di questa estate, ha posto in una maniera intellettualmente - direi scientificamente - ineccepibile l'alternativa. Indica due prospettive e le definisce, rispettivamente, "di partito" e "ulivista". Anche io non trovo espressioni migliori. Partito e Ulivo indicano, infatti, le due possibili priorità. "Di partito" sarà la prospettiva che fissa la priorità del rapporto cittadino-elettore-partito; "ulivista" sarà la prospettiva che fissa la priorità del rapporto cittadino-elettore-governo. Asor Rosa è deciso fautore della prima prospettiva. Noi, come è noto, lo siamo della seconda. Tuttavia, il problema posto da noi e da lui è identico; a dimostrare quanto sia urgente e necessario che la questione sia finalmente affrontata e sciolta, da parte di tutti. Non affrontarla, lasciare che le cose vadano come possono, cullarsi e cullare nella indecisione, non fa bene all'Italia e alla sua democrazia; e non fa bene neppure ai partiti.

Nelle polemiche interne al PDS, noi veniamo presentati come persone che sottovalutano, perfino negano, la funzione dei partiti; che pensano che i partiti non solo non siano indispensabili alla politica ma – addirittura – che facciano danno alla politica. Nulla è più falso, più lontano da quel che pensiamo veramente. Se ci si preoccupa davvero che i partiti possano avere una prospettiva, se si vogliono trovare le vie per un loro rilancio, un loro rafforzamento, le nostre osservazioni acquistano ancor più forza. Si deve riuscire a rimotivare i partiti; non si può pensare che essi possano essere rianimati e rilanciati nelle forme e con le motivazioni del passato, visto che non ci sono più le basi obiettive che rendevano convincenti quelle motivazioni e funzionali quelle forme. Non si può continuare ad alludere alla funzione dei partiti pensando alla funzione che hanno avuto nella prima Repubblica: quando fornivano identità, consentivano rappresentanza e esercitavano un perenne contrattualismo antagonista-consociativo. Identificare o lasciare che si identifichi la buona salute dei partiti con la possibilità di svolgere quel ruolo ormai impossibile a causa dei profondissimi cambiamenti politici, istituzionali e culturali, significa illudersi e illudere. Così non si difendono i partiti e non si creano le premesse per una loro ripresa; se ne accentuano, invece, le crisi. Come sempre, quando si chiede a qual-

cuno ciò che si sa che non può dare. Portare a compimento la innovazione, innovare quindi anche la funzione dei partiti, è il solo modo per non arrendersi alla perdita di senso dei partiti. Il problema non è "partiti sì o partiti no"; il problema è quale partito; se non ci si pone questa domanda e non si danno risposte all'altezza, davvero i partiti possono diventare la politica "che decade", o il potere che difende sé stesso; possono ridursi a meri simboli che servono solo a gruppi di comando.

Se si assume con chiarezza e decisione la priorità del governo, del soggetto con la capacità e il mandato di governo; se si prende come riferimento strategico, la scelta del governo; se incliniamo - per usare l'espressione di Asor Rosa - per la prospettiva ulivista, dentro questa prospettiva è possibile un rilancio, una valorizzazione dei partiti come strumenti del pluralismo, della partecipazione, della attivazione e della lavorazione della politica. I partiti avranno una funzione, importante, autentica, apprezzata; sia pur diversa da quella che hanno avuto e che abbiamo conosciuto in passato. Il problema non è che i partiti facciano un "passo indietro" come si ripete come in una litania rituale; ma che dimostrino di saper progettare per sé stessi una funzione nuova e di saper e volere realizzarla nei fatti. Quindi, sì: prospettiva ulivista, per dirla con Asor Rosa. Anche per dare più forza, senso e funzione ai partiti; strumenti di partecipazione, di elaborazione, di pluralismo; organismi che producono le materie prime per la politica. Ho trovato queste cose dette bene da Veltroni nella recente intervista a l'Unità. In quella intervista, io ho trovato una scelta, una linea alla quale mi sento vicino.

Anche l'ingresso di Di Pietro in Parlamento ha provocato una serie di reazioni istruttive, proprio sotto questo punto di vista. Se l'Ulivo avesse avuto una dimensione unitaria, avesse fatto passi avanti, almeno in Parlamento, sulla via della unificazione, l'arrivo di Di Pietro non avrebbe determinato tanto scompiglio. Si tratta di una personalità particolarmente visibile, impegnativa, eletta con il simbolo dell'Ulivo; con la quale tutti - dell'Ulivo e nell'Ulivo - dobbiamo fare i conti; e che - se ci fosse stata una organizzazione dell'Ulivo più strutturata - dovrebbe, a sua volta, fare i conti con tutti. La situazione, invece, è completamente diversa; gli eletti dell'Ulivo sono scomposti in gruppi, sostanzialmente su base partitica; prevale una concezione dell'Ulivo come aggregato di partiti o, nella migliore delle ipotesi, come assemblaggio della famose "due gambe". In questa situazione sono inevitabili turbolenze forti e prolungate.

Le possibilità, infatti, sono due. O intorno a Di Pietro - in questo caso Di Pietro, ma il ragionamento si riproporrebbe in qualunque altro caso analogo - si coagula, a cominciare dal gruppo parlamentare, l'embrione di un altro raggruppamento politico; ed è, allora, inevitabile che nascano inquietudini nei partiti che raccolgono forze e hanno posizioni incidenti più o meno nella stessa area. Ovvero - seconda possibilità - Di Pietro si fa promotore e coagulo per organizzare la cosiddetta "seconda gamba". Ma è allora evidente che gli altri non siano disposti a fare la parte di comprimari o di portatori

d'acqua. Nell'un caso e nell'altro, crescono sospetti e diffidenze, anche verso l'altra gamba, quella della sinistra; e si registrano conseguenze divaricanti.

E' proprio la teoria delle due gambe che non regge. Per rendersene conto in modo lampante basta leggere la odierna intervista di Marini a La Repubblica. Secondo Marini, la garanzia di uno spazio sicuro per il centro, per l'"altra gamba" del centro-sinistra, starebbe nel fatto che il PDS, per ragioni genetiche, non può prestare attenzione a determinati problemi, non risulta credibile se cerca di misurarsi con essi. L'argomento principe di Marini è, alla fine dei conti, questo: noi abbiamo la possibilità di essere in quanto possiamo essere ciò che il PDS non può essere. A parte ogni altra considerazione (perché - ad esempio - il PDS sarebbe inibito a occuparsi della impresa e della elasticità nel mercato del lavoro?), se così fosse veramente, bel tipo di alleanza, verrebbe fuori! Come risulteremmo convincenti, quando ci presentassimo agli elettori come due "gambe" ciascuna delle quali si fa gloria di esser capace di fare ciò che l'altra non è in grado di fare, di poter andare dove l'altra non può! Se qualcuno mi chiedesse, allora: "Va bene, ma se il tuo alleato quelle cose non può o non vuole farle, perché dovrebbe lasciarle fare a te?" E ancora: "Perché dovrete, con queste diversità tanto rilevanti, restare insieme? Perché la vostra scelta di stare insieme dovrebbe essere strategica?". Io - lo dico sinceramente - non saprei come rispondere a queste domande. Per restare alla metafora delle gambe, voi sapete che quando si poggia un piede su una barca e si tiene l'altro a terra, e la barca, piano, piano, si allontana, si resta per qualche istante impotenti e paralizzati e, poi, va a finire come va a finire. Suggesto questa riflessione in particolare ai popolari. Si chiedano se l'unico modo per dare ossigeno ai partiti non sia proprio di collocarsi dentro l'edificio, dentro il soggetto in grado di sostenere la scelta di governo; e di fare - conseguentemente - una netta opzione a favore di un assetto istituzionale maggioritario e bipolare. Vogliamo discutere con i popolari su questo punto: siete sicuri che la scelta da voi giudicata come quella che toglie l'ossigeno ai partiti, non sia invece quella che glielo dà? Tante volte ci avete detto che, secondo voi, l'accento sull'Ulivo comportava per voi il rischio di perdere l'identità. Siete certi che non sia vero il contrario? La vicenda di Di Pietro in Parlamento - a mio avviso - lo sta dimostrando. L'identità si perde se non si comprende la necessità di ristrutturare il sistema politico-istituzionale; e se non si colloca l'identità dentro questa ristrutturazione. Se si guarda solo alla funzione del passato, se si pensa che non possa essercene una diversa, e si continua a consumarla fino all'esaurimento.

Piuttosto, si deve riflettere più a fondo sulla caratterizzazione politico-culturale e programmatica dell'Ulivo. Fin dall'inizio, e ancora oggi, l'Ulivo è stato identificato come "centro-sinistra". Il termine è stato usato per sottolineare il cambiamento, la correzione che si intendeva introdurre rispetto al '94. Era giusto farlo e renderlo evidente. Nel '94 andammo alle elezioni con la sinistra, come sinistra:

i Progressisti erano la raccolta delle forze della sinistra. Non è vero - tengo a dirlo, anzi a ripeterlo - che fossimo, allora, vittime dell'illusione che la sinistra fosse autosufficiente, che potesse vincere da sola. Si pensava, invece, - questa era l'idea prevalente nel PDS - che l'alleanza con il centro, vale a dire il centro-sinistra, si sarebbe fatta dopo le elezioni. Si trattò, ugualmente di un errore; anzi, dal mio punto di vista, di un errore forse anche più grave. Perché, con il maggioritario - per quanto imperfetto - non si possono rinviare le scelte e le alleanze a dopo il voto; questo è un comportamento tipico da proporzionale, possibile e redditizio solo con il proporzionale. Ma si tratta di un errore commesso sul terreno istituzionale, non su quello politico: nel '94 nessuno nel PDS pensava fosse possibile che la sinistra avrebbe raggiunto da sola la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento. Comunque, la correzione è stata giusta, necessaria. Se si ritiene di dovere e se si vuole fare un'alleanza della sinistra con altre forze che vengono dal centro, bisogna farla prima delle elezioni, proporla al giudizio degli elettori. Con il maggioritario non si possono presentare centro e sinistra divisi: si deve presentare, unito, il centro-sinistra. La dichiarazione di governo si fa prima di cominciare la partita: come la licitazione al bridge.

Detto questo, mi sembra venuto il momento di domandarci: è utile continuare a usare l'espressione centro-sinistra per qualificare l'Ulivo, o non è giunto il momento di passare ad una identificazione più precisa? Io credo che, giunti a questo punto, l'espressione centro-sinistra da positiva che è stata rischia di diventare negativa, da aiuto si stia trasformando in ostacolo. Se si continua, per l'Ulivo e nell'Ulivo, a parlare di centro e di sinistra, per quanto fra loro collegati - con il trattino, senza trattino, come si vuole - si intende sottolineare che siamo in presenza di due dati eterogenei, che oggi stanno insieme, ma domani chissà... Qualche giorno fa mi è capitato di sentire, da parte di un convinto sostenitore dell'Ulivo che, dentro l'alleanza, non c'è un centro e una sinistra, ma tutti, individui, gruppi, partiti, sono di centro-sinistra. Apprezzabile la buona volontà, ma così si sottolinea il problema, non lo risolve. Tre anni fa, l'espressione centro-sinistra è servita ad avvicinare e unire quanti erano divisi; oggi può, al contrario allontanare quelli che sono insieme, impedire un rafforzamento del loro legame e alludere a una futura separazione, lontana quanto si vuole, ma tuttavia possibile.

Se l'Ulivo è l'alleanza di un centro e di una sinistra che hanno deciso di collaborare in modo non occasionale ed episodico ma strategico, perché hanno fatto la scelta strategica del bipolarismo, e perché si considerano portatori di una proposta e di una visione del governare non effimera né compromissoria, ma fondata su punti di vista, criteri e obiettivi comuni, allora si deve convenire che l'espressione "centro-sinistra" può indicare il passato, cioè che alcune di queste forze provengono dal centro, e altre dalla sinistra; può indicare il presente, cioè la volontà di allearsi e di collaborare;

ma non può indicare il futuro, perché stare insieme permanentemente – se c'è davvero la volontà di farlo – deve trovare una motivazione adeguata.

E' esattamente questo il problema da affrontare: come si può dare respiro a qualunque prospettiva politica, se non si fornisce per l'alleanza dell'Ulivo una motivazione convincente e duratura? E' evidente la precarietà della motivazione "anti-destra", di tipo "ciellennistico". Se si pensa e si dice che si sta insieme solo per contrastare una destra "pericolosa", allora sarebbe più serio, onesto, democratico e servirebbe di più alla dignità e alla forza della politica dire "basta" al maggioritario e al bipolarismo e trarre tutte le conseguenze, a cominciare da quelle istituzionali.

L'Ulivo deve definirsi in quanto alleanza per il governo; dunque non alleanza contro ma alleanza per; con tutti i corollari del caso, a cominciare dai programmi, dalla loro precisione e qualità; deve dire che tipo di alleanza per il governo è. A me sembra che la definizione possa essere solo una: "alleanza riformista"; alleanza di tutti i riformismi, di tutti i riformisti, di tutte le diverse provenienze, ispirazioni e tradizioni. In Italia, a causa di fattori storici e culturali, è particolare anche la storia e la realtà del riformismo. E' vero che il riformismo non è riuscito a prevalere nell'ambito della sinistra, come è avvenuto, invece, in altri Paesi europei; ma è anche vero che il riformismo e i riformisti hanno attecchito nell'ambito di diverse tradizioni e culture e – soprattutto – si sono distribuiti in diverse forze politiche. Ci sono stati riformisti in partiti del centro e in partiti della sinistra; in partiti di governo e in partiti di opposizione. Ci sono stati riformisti e riformismi nella DC; non in tutta la DC, ma in una parte sì. Ci sono stati riformisti e riformismi nel PCI: in una parte del PCI, anche se non è stato riformista tutto il PCI. Ci sono stati riformisti e riformismi nelle "altre sinistre": riformismi socialisti, riformismi laici, riformismi radicali; ognuno con caratteri e accentuazioni proprie. Per esempio, quello nel PCI è stato – almeno per tutto un periodo – un riformismo su temi prevalentemente sociali, mentre il riformismo di orientamento laico e socialista è stato un riformismo molto attento ai diritti e alle istituzioni. Ci sono, inoltre, riformismi vecchi, se non addirittura antichi e quelli più nuovi: i primi di origine operaia, di ispirazione cattolica, i secondi di ascendenza ambientalista o, anche, femminista. Si dovrebbe fare una analisi differenziata, e si potrebbe fare una vera e propria storia dei riformismi in Italia.

Data questa storia e questa situazione, se si vuole lavorare per l'affermazione del riformismo non si deve soltanto innovare la sinistra, realizzare oggi nella sinistra quella prevalenza di orientamenti e culture riformiste che non si è verificata in passato; si deve anche lavorare per raccogliere e unire tutti i riformismi, presenti – e dispersi – in tutte le forze politiche della prima repubblica. Che culture e orientamenti riformisti ci fossero praticamente in tutti i partiti, era anche effetto di quello che chiamiamo "consociativismo"; infatti, un sistema politico con quelle caratteristiche faceva sì che il

modello dominante, soprattutto per i maggiori, fosse quello del partito "pigliatutto". Quindi il riformismo (come il conservatorismo, l'integralismo ecc.) era come un abito che compariva in tutti i guardaroba, per essere indossato alla bisogna.

Se si considera l'Ulivo come l'alleanza, l'unione riformista per il governo, allora si fonda contemporaneamente sia il valore strategico dell'alleanza sia - nel suo ambito - l'identità di ciascuno, l'autonomia di ciascuno; come l'identità e l'autonomia devono essere in una alleanza considerata non occasionale non solo a parole ma nei fatti. Ecco cosa vogliamo, cosa ci proponiamo. Far passare l'Ulivo dalla fase della convergenza di centro-sinistra, a quella della costruzione di una stabile alleanza, di una unione dei riformisti per il governo.

In questa ottica e dentro questo ragionamento è possibile definire con precisione anche il rapporto con Rifondazione, che è e resta, anche dopo il riassorbimento della crisi di governo, un punto molto problematico e controverso. Quello con Rifondazione va inteso e gestito come il rapporto fra l'unione riformista per il governo, e una forza della sinistra che non ne fa parte, non vuole farne parte né oggi né domani. Mi sembra dunque fuorviante la discussione su una sinistra / due sinistre; discussione che allude alle vecchie appartenenze e non alle scelte politiche attuali. Che senso ha prospettare un "accordo programmatico" fra il PDS e Rifondazione? O offrirsi e scambiarsi reciproci riconoscimenti di funzione, fra il PDS e Rifondazione? Sono solo omaggi postumi al PCI che non hanno nulla a che vedere con un confronto vero sugli attuali problemi politici e culturali.

Attualmente, i rapporti di forza, ma soprattutto il sistema elettorale e istituzionale, sono tali da imporre all'Ulivo un patto con Rifondazione. Se si vuole, poi, che questo patto consenta non solo di prevalere nelle elezioni, ma anche di governare - di non fare, quindi, come Polo e Lega nel '94 - deve avere una qualche base programmatica, un terreno minimo condiviso. Ciò detto, per la prospettiva si deve fare un discorso molto chiaro e sincero. La unione riformista per il governo ha il diritto, e perfino il dovere, di proporsi di creare le condizioni politiche e istituzionali per la propria autosufficienza. Rifondazione, sulla base di come si definisce e dei propositi che enuncia, non dovrebbe considerare questo proposito come una minaccia, un attentato a sé stessa. Anzi, dovrebbe vederlo in sintonia con i propri intenti, se questi sono convinti e univoci. Altrimenti, c'è doppiezza, c'è confusione di strategie; cosa che - secondo me - emerge dalla discussione fra Bertinotti e Cossutta. Quella discussione può essere importante, a condizione che venga ricondotta al rapporto con l'Ulivo, con il governo e - in prospettiva - con l'unione riformista per il governo; e non confusa con un dibattito fra ex-PCI, che sarebbe un modo per restaurare tutte le ambiguità affrontate e denunciate con la svolta. Non devo far altro, in proposito, che ricordare il nostro emendamento congressuale.

Ecco, dunque la nostra prima proposta e richiesta: proponiamo e chiediamo l'avvio concreto, con-

cordato e programmato di quella che è stata chiamata la strutturazione dell'Ulivo. Basta con la discussione sulle formule: l'Ulivo partito sì, l'Ulivo partito no. Basta anche con gli omaggi formali all'Ulivo, gratuiti e sterili sia quando vengono presentati, sia quando vengono ritirati; ormai, con regolare alternanza e con cadenza sempre più frequente. Decidiamo e facciamo cose precise. Che cosa vuol dire strutturare? Noi avvertiamo la necessità e chiediamo che si progetti e si realizzi un'Assemblea programmatica, che sia una prima, impegnativa occasione di elaborazione delle riforme dell'Ulivo; un confronto fra tutti i riformismi e fra tutti i riformisti dell'Ulivo aperto alla società, alle università, alle imprese, al mondo del lavoro. Proponiamo che si dia vita a un comitato per questo lavoro. Non un organismo con funzioni da Politburo; ma un comitato con un obiettivo preciso e limitato e con compiti operativi; dove ci siano esponenti di partito, parlamentari, uomini di governo, sindaci, rappresentanti di organizzazioni sociali, a cominciare dal sindacato; per avere un confronto serio sulle riforme e il riformismo dell'Ulivo.

Se non ho capito male, credo di essere d'accordo con Giuliano Amato; sul fatto che il riformismo di cui si sente oggi la necessità è un riformismo qualitativamente nuovo rispetto ai canoni del riformismo del passato; è un riformismo – anche questo, sia pure per sommi capi, lo abbiamo detto negli emendamenti congressuali – che non viene “impresso” nella società, ma viene “portato alla luce” dall'interno della società; a svolgere l'azione riformista è sempre la politica, ma si tratta di due tipi di azione profondamente diversi. E sono anche d'accordo sul fatto che il riformismo prima di chiederlo al governo, dobbiamo produrlo e proporlo come Ulivo, comunque come soggetti politici. E' evidente, per noi, che non può essere un riformismo di ispirazione classista, né risultare dall'assemblaggio di riformismi parziali e unilaterali. Deve essere un riformismo finalizzato al governare, che possa tradursi in atti di governo. Tutti i riformismi della unione riformista per il governo, qualunque ne sia in origine la ispirazione e lo stimolo, devono produrre riforme praticabili nell'azione di governo, non segnali e parole d'ordine tese a distinguere e separare le diverse identità.

Questo è il motivo per cui il lavoro di elaborazione riformista dobbiamo farlo insieme nell'Ulivo; e anche perché ce lo suggerisce, ce lo impone l'Europa. Si sorvola troppo su questo punto, che abbiamo messo in evidenza più volte, nel seminario di Garganza, nella nostra assemblea di giugno a Bologna e riproponiamo oggi. Le forze che confluiscono nell'Ulivo, in Europa si dividono, divaricano. Superata la frontiera, l'Ulivo non esiste più; c'è il Partito del Socialismo Europeo, ci sono i Popolari, su sponde contrapposte. Il governo dell'Ulivo si è caratterizzato soprattutto per la scelta strategica dell'Europa; ma dal punto di vista politico l'Europa sembrerebbe essere la negazione dell'Ulivo. Mi sembra una contraddizione intollerabile, insostenibile. Chiudere gli occhi, di fronte a questa contraddizione, vuol dire portarsi dietro una coda di paglia lunga alcuni chilometri. Il nuovo riformismo,

l'alleanza dei riformisti non può dividersi sulle classificazioni e sulle appartenenze tradizionali; neanche quelle stabilite in sede europea. E' questa l'originalità dell'Ulivo, ed è qui a sua più forte potenzialità riformista, nell'aver cominciato a mettere in discussione i confini delle appartenenze tradizionali. Originalità, ma non stranezza. Bisogna avere la lucidità e la forza per dire che il problema non è di quegli stravaganti degli italiani: il problema esiste, in un modo o nell'altro, in tutta l'Europa, come vediamo nelle competizioni che si svolgono in altri Paesi. Noi siamo contenti, se vince Jospin e non Chirac; "tifiamo" Spd e non Cdu. Però, vediamo, ci rendiamo conto che tenendo fermo il crinale delle distinzioni classiche, un pezzo di riformismo sta dalla parte di Khol, come un pezzo di conservazione sta dalla parte di Schroeder e di Lafontaine (e anche di Jospin). Un riformismo nuovo e una efficace unione riformista in Europa possono nascere se si ha la capacità e la disponibilità ad andare oltre schemi consolidati e che possono apparire intoccabili. Non ho nessuna remora a dirlo nel modo più perentorio: se le appartenenze restano fisse, si blocca la nascita di un riformismo nuovo; in tutte le "famiglie" prevalgono i conservatorismi, le continuità, le abitudini.

Ecco la nostra seconda proposta e richiesta, ancora con l'obiettivo di dare concretezza alla strutturazione dell'Ulivo: cominciamo a costruire davvero l'Ulivo nei collegi. Scegliamo un periodo dato (il mese di marzo o il mese di aprile) durante il quale, in tutti i collegi, si svolgano le convenzioni dell'Ulivo. Si definiscano criteri generali a maglie molto larghe e poi si dia avvio a una campagna che affidi le forme della strutturazione alla creatività e alla esperienza, alla particolarità delle situazioni determinate.

Terza proposta: cominciamo a prendere atto che la leadership dell'Ulivo, del movimento dell'Ulivo - perché l'Ulivo è e deve essere sempre più un movimento per la riforma della politica e per un riformismo nuovo - è una leadership articolata e federale. Lo è già oggi nei fatti, e non perché qualcuno lo stabilisca o lo imponga. La vittoria dei sindaci dell'Ulivo nelle grandi città è la dimostrazione che il federalismo è fattore costitutivo e forza interna dell'Ulivo. A questo dato - senza forzature, naturalmente - deve collegarsi la costruzione di una leadership dell'Ulivo, che deve avere carattere federale, e di cui i sindaci sono elementi costitutivi essenziali. Io trovo - lo dico chiaramente - povera e meschina la polemica sul partito dei sindaci. Segno di un timore dell'innovazione politica, di una tendenza all'autodifesa burocratica. La verità è che se vogliamo un soggetto politico nuovo e vivo, oggi i sindaci trovano naturalmente posto nella sua leadership. Si deve cominciare a dare forma e consistenza a questa leadership: non c'è bisogno di altro che di prendere atto della realtà, di non chiudere gli occhi su quanto, in questo paese, continua - per fortuna - ad accadere.

Molte delle cose che ho detto sull'Ulivo riguardano anche la "Cosa due". Ancora negli ultimi giorni è stato detto (lo ha detto Minniti) che Ulivo e "Cosa due" possono benissimo, anzi devono andare in-

sieme, procedere di pari passo. In quella stessa occasione Minniti ha proposto la costituzione di un Comitato politico dell'Ulivo. Io qui ho formulato una ipotesi più modesta, delimitata e finalizzata alla preparazione e allo svolgimento di una Assemblea programmatica dell'Ulivo. Spero, comunque, che qualcosa si faccia e che funzioni, che serva.

Siamo anche assolutamente d'accordo che si debba e si possa procedere contemporaneamente ed efficacemente su ambedue i piani. Lo abbiamo detto, scritto e argomentato troppe volte per dover insistere ancora. Ma anche qui: chiariamoci su cosa vuol dire che Ulivo e "Cosa due" possono stare insieme. Anche in questo caso - e forse più ancora che in altri - è possibile a condizione che si fissino priorità, che si facciano scelte; altrimenti, se si procede per giustapposizione, alla fine tutto risulta statico, burocratico: sia l'Ulivo che la "Cosa due". Anche ai fini della vitalità della nuova forza politica della sinistra che ci accingiamo a varare, è essenziale dare nettezza e risalto alla scelta strategica dell'Ulivo e procedere rapidamente alla sua strutturazione. E' essenziale, cioè, che questa nuova forza politica sia collocata saldamente dentro il bipolarismo, dentro il maggioritario; non per necessità, ma per scelta. E' essenziale essere consapevoli che, per quanto importante e ricca sia, questa nuova forza politica è pur sempre un pezzo, una parte di un tutto, che è l'unione riformista per il governo. E' vero che l'intero non può fare a meno delle parti. Ma ancor più vero è che le parti hanno bisogno dell'intero; e, soprattutto, è vero che se una parte pretende di prendere la parte del tutto, allora la sorte dell'unione è segnata.

La forza propulsiva è nella costruzione dell'alleanza, nella strutturazione dell'alleanza. Fuori di questa, senza quel riferimento strategico, la "Cosa due" rischia perfino di assumere i caratteri di una operazione restauratrice; che mira a ricostituire un bacino politico coincidente con quello che è stato in passato del PCI, quanto a funzione, a rappresentanza sociale e a cultura politica; il che inciderebbe su tutto il sistema politico perpetuando, al di là della volontà e della buona fede, il partitismo. Basta guardare alle reazioni e al tipo di dibattito che c'è nel PDS dopo queste elezioni: da parte del vertice, ma anche alla base (per esempio nel partito di Roma). Si vive la vittoria dei sindaci, quasi con spirito di sconfitta; perché il risultato del partito non è stato buono, ma anche per diffidenza verso le nuove forme di protagonismo e partecipazione politica che hanno i sindaci come riferimento.

Una visione e una cultura di tipo "partitico" incide anche sul modo di vedere la società, di rapportarsi ad essa; quindi, sul tipo di riformismo che si è in grado di esprimere. L'esperienza dovrebbe pure insegnare qualcosa. Abbiamo ascoltato - condiviso ed esplicitamente appoggiato - enunciazioni molto nette e perentorie del segretario, che spingono verso un nuovo riformismo. E' avvenuto al congresso; ce ne è segno anche in una intervista alla Stampa di una settimana fa. Ma, nei fatti, o si sta fermi o si va in direzione opposta. Perché, se ci si muove avendo in testa il bacino che fu del PCI, è inevi-

tabile che si esprima un certo tipo di sensibilità programmatica; come anche che si manifesti una tendenza inerziale verso Rifondazione. Dico sul terreno programmatico, non su quello politico. Sulla base della convinzione - talvolta dichiarata, altre volte sottaciuta - che uniti, insieme con Rifondazione si è più forti. Sì, è vero che si è più forti, ma su certe scelte: quelle - diciamo - della difesa delle conquiste del passato, dei prodotti del riformismo tradizionale; certo non su quelle che caratterizzano un riformismo nuovo. Non capisco, dunque, come si possa - proprio dopo l'intervista che D'Alema ha fatto a La Stampa, in cui è stata sottolineata la distanza che passa tra il riformismo che noi vogliamo perseguire e le scelte programmatiche che Rifondazione considera essenziali - ipotizzare, con Rifondazione, un accordo programmatico.

A meno che ci si riferisca non a convergenze su contenuti programmatici, ma sulla strategia politica generale, e in particolare sul tipo di sistema politico che si vuole instaurare, sui caratteri dei soggetti politici che si intende costruire. A me sembra, in effetti, che con intenti tutti suoi e certamente lontani da quelli presenti nel PDS, Cossutta sia interessato a ricostituire di fatto il bacino del PCI, pur con una componente "comunista" (Rifondazione) organizzata autonomamente, magari con un'appendice sindacale; insomma, il modello francese. E' interessato perché questo corrisponde alla sua visione, alla sua prospettiva, al sistema che ha in mente: un sistema di tipo partitico. Bertinotti, invece, crede davvero alla carta antagonista: e, quindi, non paventa il costituirsi di un'alleanza riformista per il governo. Cossutta ha detto: "Attenzione: così, noi siamo ridotti in un angolo, abbiamo solo un ruolo di testimonianza". Probabilmente, quello che per Cossutta è l'essere ridotti in un angolo e avere un ruolo di testimonianza, per Bertinotti è liberarsi dagli ormeggi e alzare le vele al vento. Chi vivrà, vedrà.

Se la "Cosa due" non è chiaramente, fortemente dentro la strategia ulivista ma dentro quella partitica (continuo a mutuare la terminologia di Asor Rosa), allora, nella sostanza, saremmo di fronte alla ricostituzione del bacino PCI: sarebbe il PCI senza comunismo. Lo dico a quanti si apprestano a congiungersi col PDS, quindi anche con noi. Non si sorprendano per questa nostra sensibilità e non mostrino insofferenza, magari derubricandola a "dibattito interno al PDS", che, come tale, non li riguarderebbe. Io rispetto, profondamente, ammiro anche, molti di coloro con i quali, fra poche settimane, saremo nello stesso partito; sono socialisti, laici, riformisti, nella gran parte dei casi limpidi, coerenti, che hanno da esibire forza e nobiltà di impegno politico nella sinistra di questo Paese. La loro esperienza, la loro cultura, la loro volontà unitaria sono molto importanti e offriranno oltre a un grande contributo, uno stimolo efficacissimo che, per quanto ci riguarda, cercheremo di non farci sfuggire. Ma non interpretino e non vivano il varo della nuova formazione politica come l'esito - ritardato ma finalmente realizzato - della confluenza delle tradizioni e delle forze della sinistra della prima Re-

pubblica: comunista, socialista, cristiana, laica. Come ha fatto - lo voglio dire chiaramente - Ruffolo nella sua relazione al Residence di Ripetta, a luglio. Un approdo in continuità, con quelle tradizioni, sia pure con il meglio di quelle tradizioni.

Attenzione alla parola che ho detto: continuità. C'è chi - come noi - ha vissuto il passaggio dal PCI al PDS come una *discontinuità* vera di cultura politica, di visione programmatica, di concezione del sistema politico, di collocazione in esso dei soggetti politici; che ha considerato e considera il PDS come nucleo, progetto, di innovazione della sinistra e della politica; e non come un PCI senza il comunismo meno Rifondazione; e, ancor meno, è disposto ad adattarsi a che diventi questo la "Cosa due". Non siamo né vedovi, né nostalgici del PCI. Per noi, il passaggio al PDS non è stato né un lutto, né una mutilazione, ma una occasione; l'apertura di una prospettiva e di un orizzonte, laddove non c'era più né l'una, né l'altro. Per questo contrastiamo e contrasteremo l'intento - quando si palesi - che considera la "Cosa due" la via per cauterizzare la ferita della discontinuità. Quella non è una ferita che va chiusa; è una sorgente che deve continuare a sgorgare. Ricostituire un soggetto politico modello PCI, per quanto con l'apporto di altri rispettabilissimi uomini e donne della sinistra e per quanto targato sinistra europea, sarebbe - a mio avviso - sbagliato, in sé e per il sistema politico che comporterebbe. Ci si chiami referendari, nuovisti, ulivisti: come si vuole. Non pretendiamo di parlare a nome della svolta, l'ho detto tante volte. Sappiamo che altri l'hanno vissuta diversamente, hanno il diritto di viverla diversamente: è anche bene che ci siano queste diverse sensibilità. Siamo, a quanto si vede, una minoranza. Ma, certo, ci siamo e non siamo disposti a considerare la discontinuità come una nostra fisima o come un modo arbitrario di caricare sul PDS quello che col PDS non c'entra niente.

A maggior ragione, tutto ciò vale anche per la "Cosa due": lo diciamo a coloro con i quali siamo nel PDS e a coloro con i quali saremo nella nuova formazione politica, che provengano dal PCI o che nel PCI non siano mai stati. Il PDS non è un monolite: ci sono ricche e varie posizioni fra le quali anche la nostra. Dunque, al più ampio partito che inizierà fra poco il suo cammino, ci prepariamo proponendo e chiedendo due cose, sulle quali ci aspettiamo risposte precise. Primo: che sia collocato entro una strategia ulivista e non partitica. Secondo: che nella sua vita, nei suoi organismi, anche in quelli più ristretti, il pluralismo non riguardi solo coloro che si aggiungono al PDS, ma che riguardi anche la ricca e varia realtà del PDS.

A queste ne aggiungiamo una terza: che assuma, come suo compito essenziale sul terreno culturale e programmatico non quello di annaffiare la pianta del sincretismo fra le diverse "tradizioni", ma quello di promuovere e verificare un vero, nuovo riformismo.

Veniamo ora alla Bicamerale e al nuovo sistema istituzionale che i suoi lavori hanno delineato. Sono

cose che abbiamo già più volte esaminato e discusso, e posso, dunque, essere breve; tanto più che non intendo addentrarmi in nessuna disquisizione sui modelli, né cedere a indulgenze verso l'ingegneria istituzionale. Mi rifaccio, invece, alla concretezza dei processi politici e culturali, per capire se e come le soluzioni definite in Bicamerale siano in rapporto con quei processi. Non credo sia arbitrario dire che il processo di innovazione politico-istituzionale che ha segnato la vicenda italiana in questi ultimi anni - per quanto incompiuto, per quanto incompleto - ha fatto leva su due punti di appoggio: il maggioritario uninominale e il ruolo del premier. Questi sono stati i due binari dell'innovazione politica e istituzionale. Dai referendum in avanti; dai referendum all'Ulivo; dai referendum al pullman di Prodi. Con un evidente punto di contatto fra le due cose (cioè il maggioritario uninominale e il ruolo del premier): vale a dire il potere degli elettori di scegliere il governo. Lo abbiamo detto tante volte.

Non si può proprio dire che la Bicamerale abbia collegato la riforma a questi riferimenti. Anzi, essi, sono stati ignorati o esplicitamente rifiutati; gli atti consentono di dimostrarlo in modo facilissimo. Ovviamente, formulo questo giudizio sulla base del materiale licenziato, compreso il famoso ordine del giorno sulla legge elettorale. L'uninomiale, come base del maggioritario, che accorpa e bipolarizza è - di fatto - liquidato. Secondo il famoso ordine del giorno, ad essere eletta nei collegi uninominali è poco più della metà dei componenti l'Assemblea; è dunque impossibile che dal voto nei collegi uninominali esca una maggioranza, o che ad essa ci si possa avvicinare, come invece - sia pure a fatica - avviene perfino con la legge elettorale in vigore. L'uninomiale è, dunque, sterilizzato come canale per la formazione della maggioranza; fino al punto che - mantenuto nei limiti fissati nell'ordine del giorno - può effettivamente diventare un controsenso e legittimare la domanda se abbia ancora qualche significato il mantenerlo. Infatti la domanda viene posta.

Apro una parentesi su questa questione dell'uninomiale, rivolgendomi direttamente al Presidente della Bicamerale e segretario del PDS, Massimo D'Alema. Egli ha iniziato - ma è più corretto dire ha ripreso - una offensiva contro l'uninomiale, con dichiarazioni in varie occasioni, da ultimo anche nella conferenza stampa durante la visita alla Nato, in interviste fra le quali si segnala quella a Umberto Eco su "Il Ponte". Vengono citati Gobetti, Salvemini, si ricorda la polemica contro i collegi uninominali dell'Italia liberale, da parte di democratici del tempo, da parte dei socialisti e dei popolari. Devo dare atto a D'Alema essere sempre stato contrario o, almeno, diffidente verso l'uninomiale. Lo ricordo in tante discussioni. Questa idiosincrasia è significativa di una cultura politica, che considera quella dei partiti la sola politica degna di questo nome. Nell'ottica di un sistema partitico, l'uninomiale viene visto come un limite, perché sottrae potere ai partiti; non viene assolutamente visto come possibile strumento e occasione per l'innovazione del sistema, per spingere al bipolarismo

per facilitare la formazione di maggioranze, per dare ad esse dignità e stabilità. D'Alema, per motivare la sua contrarietà, si riferisce all'uninomiale dell'Italia liberale. Ma - faccio osservare - l'uninomiale non solo ha un valore "di sistema", perché bipolarizza e dà consistenza istituzionale ai meccanismi maggioritari (vedi sia l'Inghilterra che la Francia); esso può essere oggi, e particolarmente in Italia, un poderoso strumento di innovazione e partecipazione politica, di ricambio e verifica democratica della classe politica. Le differenze, rispetto all'"Italiotta" dell'inizio del secolo, sono tantissime e grandissime. Oggi c'è un suffragio universale che allora non c'era; c'è una società incommensurabilmente più colta, più informata, politicamente più organizzata; ci sono - per l'appunto - i partiti, ci sono le organizzazioni sociali, c'è un ricchissimo tessuto di associazionismo. In queste condizioni e disponendo di collegi uninominali, le primarie (considerate anch'esse, e a me sembra non a caso, una bestia nera) possono dare un impulso straordinario e decisivo al rinnovamento del sistema politico, all'arricchimento e all'aggiornamento della partecipazione democratica. Le primarie sono del tutto funzionali all'uninomiale; direi che uninomiale e primarie sono due metà di una sola mela. Senza i collegi uninominali le primarie non avrebbero senso e non sarebbero possibili; senza le primarie, i collegi uninominali non soddisfano se non molto parzialmente la esigenza di un effettivo accrescimento del potere degli elettori. Proprio chi ha - come ha D'Alema - il dubbio che i collegi uninominali possano produrre fenomeni di infeudamento notabile, dovrebbe esaltare le primarie che danno spazio non solo alla scelta dei cittadini, ma anche alla volontà delle numerose e varie organizzazioni della politica. La strutturazione, la costruzione del soggetto del bipolarismo, la sua vita democratica, la sua esistenza effettiva, in una situazione come quella italiana, con una accentuata frammentazione partitica, sono legate alla esistenza dei collegi uninominali. Noi possiamo chiedere, oggi, che si facciano convenzioni dell'Ulivo nei collegi, per strutturarlo, per dargli consistenza. Non so se la nostra proposta avrà accoglimento e seguito; comunque, possiamo formularla, perché i collegi ci sono. Togliamoli, e l'unica possibilità che resta sarà il "tavolo dei partiti".

Ma, al di là di queste osservazioni sento il bisogno di porre a D'Alema una domanda: se è così radicata la sua ostilità verso l'uninomiale, perché lasciò - senza obiezioni - che, dopo la nostra battaglia, il congresso di febbraio si concludesse pronunciandosi esplicitamente e precisamente per l'uninomiale maggioritario? Quella posizione fu approvata alla unanimità. Dico allora a D'Alema: quando attacchi l'uninomiale, non cedi - come affermi di aver fatto per l'ordine del giorno sulla legge elettorale - alla forza del numero, al fatto che la maggioranza la pensa in quel modo e in modo diverso da come la pensi tu; criticando l'uninomiale esponi una posizione tua. Diversa, senza che tu la contrastassi, è stata la decisione del Congresso del PDS. L'uninomiale non è un dettaglio; ha grande importanza e può risultare addirittura decisivo per l'innovazione del sistema politico, per lo sviluppo

della partecipazione, per il potenziamento dell'alleanza. Non mi sogno neppure di contestare a chichessia - in particolare a D'Alema - il diritto di esprimere le proprie posizioni. Ma il segretario del PDS dovrà pur tenere conto di una specifica conclusione congressuale. Se si vuole cambiarla, lo si faccia discutendo nelle sedi apposite. Io l'Assemblea congressuale l'avevo chiesta. Quella è una sede in cui si può dire: "Basta con l'uninomiale." Ma così, no. Perché, altrimenti diventa tutto una gran marmellata. La discussione, le posizioni, i processi democratici diventano insignificanti, opzionali.

L'altro binario, oltre l'uninomiale, su cui è faticosamente avanzata la innovazione politica e istituzionale, è stato la funzione del premier: un modo per rispondere alla esigenza di scegliere democraticamente la leadership, e quindi di incardinare nel voto, nel potere dei cittadini, la scelta del governo. La Bicamerale ha deciso per l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica; è la innovazione più importante e più evidente. Se guardiamo ai poteri assegnati al Presidente della Repubblica, questa elezione non ha, tuttavia, il significato che ha la scelta democratica della leadership, cioè di decidere del governo. Il Presidente eletto ha poteri consistenti sulla vita del governo (nomina del primo ministro, scioglimento del Parlamento, verifica della fiducia) ma non ha corrispondente responsabilità politica, il suo mandato non prevede responsabilità di tipo esecutivo. Nella Assemblea i partiti sono vincolati dal premio di maggioranza (quelli della maggioranza, non gli altri) per cui si può ragionevolmente prevedere che non ci saranno "ribaltoni"; cioè la minoranza non diventerà maggioranza e viceversa. Ma, per il resto, i partiti sono sovrani e vorranno, evidentemente, tutelare e accrescere il proprio peso, la propria influenza. Non ci vuole molta fantasia per prevedere che la maggioranza sarà continuamente interessata - attivamente e/o passivamente - da aggiunte, integrazioni, aggiornamenti. E che, anche a tal fine, fra i partiti e il presidente ci sarà un confronto continuo, una continua ricerca di equilibri che appaiano da una parte o dall'altra, preferibili, più vantaggiosi. In questa ricerca, in questo "gioco", il premier non avrà certo un gran peso; sarà piuttosto il vaso di coccio fra i vasi di ferro e - c'è da scommetterci - nel corso di una legislatura, per quanto a maggioranza invariata, cambierà più di una volta. Non vogliamo chiamarlo trasformismo? Chiamiamolo in un altro modo, per esempio "spirito di adattamento". Certo non sembra che ne vengano agevolati governi stabili e efficaci.

Se, pur mantenendo lo schema istituzionale definito nella Bicamerale, si vuole ridurre questa disposizione alla metamorfosi le vie sono due. La prima è politica: il rafforzamento delle alleanze di governo. Quindi, per quanto riguarda la nostra parte, Ulivo, Ulivo, Ulivo; e non con due o tre gambe, ma unificazione, con candidature uniche, con forte e vincolante indicazione del premier, sia pure solo politica, visto che il sistema non ne consente altre. La seconda, assolutamente indispensabile, riguarda la legge elettorale. Va combattuto e sconfitto il contenuto dell'ordine del giorno: è necessaria una

legge che rafforzi l'uninomiale, riduca la riserva proporzionale, non sacrifichi la scelta di governo allo spazio dei partiti.

Quindi, ancora una proposta e una richiesta. Dopo l'Ulivo e la "Cosa due" questo è il terzo punto su cui chiediamo chiarezza. Recentemente sull'ordine del giorno elettorale ci sono state prese di distanza e critiche esplicite. Bene. Ma di cosa si tratta? Di una riserva da mettere agli atti, o di una posizione politica? Sarebbe bene, su questo, avere una posizione precisa. Anche per una considerazione dettata dal realismo, che - questa volta - mi permetto di fare io. Fondata o meno che si voglia considerarla, la posizione per cui l'accordo elettorale è consustanziale all'intero pacchetto di riforme, è molto diffusa ed è vigorosamente affermata da forze tanto della maggioranza quanto della minoranza. Restare in una posizione di incertezza non aiuta a percorrere l'itinerario che resta da fare per completare il processo di revisione costituzionale. Con questa spada di Damocle non si va molto lontano. Bisogna parlare chiaro.

Noi pensiamo che la ipotesi di legge elettorale dell'ordine del giorno vada liquidata: Se l'accordo del PDS c'è stato, deve essere denunciato; se non c'è stato, si dia luogo ad una battaglia aperta e decisa. Prevedo la obiezione: e se salta tutto? Domanda da non prendere a cuor leggero. La risposta mia e - credo - nostra, è la seguente. Con una legge elettorale diversa, con una buona legge elettorale, le soluzioni avanzate dalla Bicamerale sulla forma di governo sono praticabili. Tanto più perché, con un'altra legge elettorale, si potrebbero realizzare più facilmente quei processi politici che ho ricordato; cioè, il rafforzamento dell'alleanza e l'evidenza del premier. Se si realizzasse invece la legge elettorale prevista nell'ordine del giorno, ci sarebbe un sistema di presidenzialismo partitocratico ad alto tasso di trasformismo, con governi deboli, instabili e poco operativi; una situazione che a me appare non auspicabile e non accettabile.

Questo della legge elettorale è, dunque, un punto decisivo, essenziale. Vogliamo impegnarci con tutte le nostre forze, con tutti coloro che condividono queste posizioni e con tutti gli strumenti che possono risultare utili e necessari per contrastare una cattiva legge elettorale e per affermare una buona legge elettorale; non escludendo di concorrere alla promozione di un referendum che, evitando i dinieghi della Consulta - come sembra sia possibile - rafforzi l'uninomiale maggioritario.

Qualche parola, per concludere, sul federalismo. Lo lascerei volentieri, per competenza e passione, a Barbera, Morando e Mariucci; ma sono stato sollecitato e impegnato a trattarne in questa introduzione per l'importanza che diamo all'argomento. Non ne parlo, però, tanto a partire dalla Bicamerale (anche se qualche accenno lo farò); quanto, anche in questo caso, a partire dai fatti, dai processi reali, dalle recenti elezioni dei sindaci. Queste elezioni hanno fatto capire che agisce ancora, e si manifesta quella spinta costituente, tanto forte qualche anno fa, e che molti consideravano esaurita. Agi-

sce nel senso del rinnovamento della politica e - ecco la novità che mi sento di poter sottolineare - incorpora il federalismo. Cacciari e Bassolino - per fare i due esempi più evidenti e significativi - non sono soltanto i sindaci di due città importanti. Sono anche due protagonisti che portano e propongono posizioni politiche, organizzative, culturali attraverso le quali si esprime il nuovo protagonismo di soggetti politico-territoriali che rifiutano il centralismo. Non sono solo sindaci; sono "soggetti politici" che interpretano e uniscono coscienza di popolazioni, innovazione istituzionale, innovazione culturale, innovazione organizzativa.

Ho già detto quale sia la prima conseguenza da trarne: strutturare la leadership dell'Ulivo come leadership federale. Si tratta di cominciare, per poi arricchire il carattere federale della leadership dell'Ulivo con i Presidenti delle regioni che devono muoversi in questo senso, prendere esempio dal protagonismo dei sindaci. Dobbiamo però anche precisare meglio l'idea che abbiamo delle caratteristiche e dei confini territoriali dei soggetti del federalismo. Bisogna superare la paralisi alla quale, spesso, ci ha condannato il contrasto, la concorrenza fra regioni e comuni. Dopo queste elezioni sembra a me evidente che regioni e grandi aree metropolitane (le tre, quattro maggiori città italiane) devono essere soggetti del federalismo alla pari, con pari dignità e poteri. Comunque, regioni e grandi città, aree metropolitane, non devono essere nemici a vantaggio del centralismo, ma devono essere uniti per combattere il centralismo. E' molto importante, sotto questo aspetto - ne parlerà sicuramente Mariucci che ne è stato magna pars - il recentissimo documento dei Presidenti delle regioni; e importanti, positivi, anche i risultati dell'incontro svoltosi, sulla base di quel documento, con i commissari della Bicamerale, la settimana scorsa. In questo incontro sono stati messi a fuoco, sottolineati e accettati - anche da rappresentanti ufficiali del PDS (Folena), cosa che mi sembra molto importante e mi auguro venga tenuta ferma - due punti. Il primo: l'elezione diretta del Presidente della regione. Il secondo: che la seconda Camera sia effettivamente espressione dei soggetti del federalismo e non quella assemblea iperpartitica, iperproporzionale e ultrabarocca, che è il Senato varato dalla Bicamerale.

Entro l'orizzonte federalista, vogliamo e dobbiamo concentrare la nostra attenzione su un terreno di importanza cruciale: la cosiddetta "questione settentrionale". Mi limito, qui, a segnalarlo; ma già dopodomani, lunedì 1 dicembre, a Milano ci sarà la riunione dei dirigenti del PDS del Nord; vi dobbiamo partecipare in modo molto impegnativo. Dobbiamo, poi, avviare un lavoro sistematico. Ci sono ancora difficoltà enormi. Parliamo di bipolarismo, di Ulivo, di innovazione politica. Ma c'è una grande falla, nel cuore della "Padania", che copre buona parte della provincia lombarda, e anche pezzi della provincia veneta. Ci sono città e provincie popolate, ricche, dove noi Ulivo non riusciamo neanche ad andare in ballottaggio. Parlare di bipolarismo senza fare i conti con queste realtà e

affrontare i problemi che pongono, suona ridicolo. Lo stesso si può dire a proposito del nuovo riformismo. Non si procede su questa strada, non si costruisce l'Ulivo come unione dei riformisti se non si misura il riformismo con la realtà del Nord, se non si riattivano al Nord i sistemi nervosi del riformismo cattolico, laico, socialista. Non nasce nessun soggetto politico nuovo e neppure nessuna nuova classe dirigente se non su base federale; e se non c'è il Nord con tutto il suo peso e le sue particolarità. Il Nord che chiama noi, la sinistra, a riprendere l'impegno sui temi sociali, a superare l'angustia classista e industrialista - come ho detto - ad offrirci, con modestia, ma con determinazione per dare evidenza, peso e riconoscibilità nell'unione riformista per il governo al lavoro indipendente, autonomo e nuovo.

Chiudo riassumendo i punti che, nel corso di questo nostro incontro, ho formulato come proposte e richieste:

- 1) Strutturare l'Ulivo.
 - Assemblea programmatica;
 - Convenzioni nei collegi;
 - Leadership federale.
- 2) Collocare la "Cosa due" decisamente entro la prospettiva ulivista e non in quella partitica.
- 3) Garantire nella "Cosa due" in termini statutari e sostanziali, un'effettiva apertura al confronto e alla competizione sulla prospettiva e una realizzazione effettiva del pluralismo, per tutti, tanto coloro che provengono da altre esperienze e organizzazioni, quanto per coloro che sono PDS.
- 4) Rafforzare la scelta uninominale maggioritaria per la legge elettorale.
- 5) Insistere sulla scelta federale, che vuol dire:
 - Leadership federale per l'Ulivo;
 - Camera dei soggetti del federalismo (regioni e grandi città);
 - Elezione diretta dei Presidenti delle regioni.

Questi sono gli impegni operativi che, se condivisi, guideranno le nostre iniziative e le nostre posizioni nel prossimo futuro.



Tra Cosa 2 e Ulivo

Organizzato dall'area "ulivista" del Pds
di Roma e del Lazio

Roma, venerdì 30 gennaio 1998, ore 16,30
ex Hotel Bologna, Via di S. Chiara, 4

Relazione di Antonello Falomi



«Centro d'iniziativa per l'innovazione della politica»

Per informazioni: Tel. 6711241-6711463
Internet: www.pds.it/querciaeulivo/indice.htm Email: dechiara@pds.it

Questa è la prima iniziativa pubblica promossa dall'area romana di quella che giornalmisticamente è stata definita la componente "ulivista" del PDS.

Per questo mi sembra giusto dire brevemente chi siamo.

Siamo iscritti e iscritte al PDS. Abbiamo cominciato a svolgere il nostro lavoro politico nella primavera di due anni fa.

Nell'ottobre del 1996, in occasione della riunione del Consiglio nazionale del PDS, abbiamo presentato un documento politico sottoscritto da 32 consiglieri nazionali.

Abbiamo presentato, al vaglio dell'ultimo Congresso del PDS, diversi emendamenti.

Alcuni, tra cui quello sull'Ulivo, sono stati accolti e inseriti integralmente nella mozione congressuale. Altri sette, non accolti, sono stati posti in votazione ottenendo tra il 2% e il 21% dei voti.

Nel giugno del 1997 abbiamo costituito nazionalmente il Centro di iniziativa per la riforma della politica.

Tre sono i nostri punti di riferimento: la svolta che ha dato vita al PDS e che abbiamo sostenuto con convinzione e senza "mal di pancia"; i referendum sulla materia elettorale che hanno aperto in Italia la stagione della democrazia dell'alternanza; l'Ulivo che per noi rappresenta la prima esperienza di soggetto politico di governo nella democrazia bipolare.

Continuiamo a essere convinti che il processo di rinnovamento della politica non si è affatto concluso. Che il bipolarismo fin qui realizzato è ancora fragile e precario. Che la spinta a tornare indietro, al vecchio partitismo consociativo e spartitorio è ancora troppo forte.

Per noi la strada dell'innovazione delle istituzioni, dei soggetti politici, delle culture, dei programmi di governo deve essere percorsa con più convinzione e radicalità.

La nostra ambizione e il nostro sforzo è quello di poter offrire un contributo di idee. Di attivare sedi e occasioni di confronto all'interno del partito in cui militiamo e con tutte le forze, i soggetti, le personalità che si riconoscono nella esperienza dell'Ulivo. Anche per contrastare la tendenza, sempre più forte, al restringersi nei partiti degli spazi di dibattito e della vita democratica.

Siamo convinti che la strada dell'innovazione ha bisogno di un confronto libero, senza arroccamenti di potere, senza distinzioni di partenza tra tutte le forze dell'Ulivo.

L'entusiasmante vittoria dei Sindaci nella recente consultazione amministrativa ha fatto emergere la realtà di una vita politica italiana arricchita di nuovi protagonisti.

Un dato che non può essere cancellato dalla polemica rozza che si è successivamente innescata sul cosiddetto "partito dei sindaci"

Al contrario proprio quella polemica, per il timore della innovazione politica che nasconde, per la resistenza burocratica che la anima, conferma il ruolo politico più generale che i sindaci stanno assumendo nel processo di costruzione e di sviluppo della esperienza dell'Ulivo e della sua leadership.

Ma le bordate polemiche contro il "partito dei sindaci" mettono in luce un nodo politico irrisolto, quello del rapporto fra i partiti e funzione di governo.

Questo rapporto è, oggi, difficile e indefinito. Una precarietà da cui bisogna uscire se si vuole dare stabilità ai governi e dare valenza riformatrice effettiva ai processi di riforma del nostro sistema politico e delle nostre istituzioni.

Alcuni dati elettorali delle recenti elezioni amministrative romane, possono offrire a questo riguardo utili spunti di riflessione e di approfondimento.

Anche a Roma, come è accaduto in tutte le grandi città si conferma e si accentua il divario tra i voti dei sindaci e quelli dei partiti.

Hanno votato per Rutelli circa un milione di cittadini. L'insieme dei partiti e delle liste a suo sostegno ha raccolto circa settecentocinquantamila elettori.

Per il solo sindaco, cioè, hanno votato più di 250.000 elettori. Una forza di poco inferiore a quella ottenuta dal principale partito della maggioranza, che pure aveva fatto scendere in campo il suo leader più importante e che ha raccolto poco più di 280.000 voti.

Anche i risultati dei singoli partiti mutano in rapporto al grado di identificazione con il sindaco.

Abbiamo avuto l'inatteso e sorprendente risultato della lista civica legata al nome di Rutelli. Lo stesso successo a Roma della lista verde può essere parzialmente letto in questa chiave.

Per il PDS l'effetto virtuoso del collegamento con il Sindaco lo abbiamo visto in modo nettissimo con Bassolino a Napoli e con Cacciari a Venezia.

Leggere questi dati elettorali come manifestazione della degenerazione personalistica della politica o come una sorta di premio automatico che viene attribuito a causa della maggiore popolarità ai sindaci uscenti, è a mio avviso una semplificazione consolatoria che non va al cuore dei problemi.

Hanno sicuramente pesato sui risultati elettorali la capacità e il buon lavoro svolto dal Sindaco Rutelli nel corso di questi anni. Pesa certamente l'apporto di consensi che i partiti della coalizione hanno portato al successo della sua candidatura.

Nell'apprezzamento per il sindaco che governa c'è anche l'apprezzamento degli elettori per la rilevante innovazione della cultura politica introdotta da un sistema elettorale che affida non più ai partiti ma ai cittadini il compito di decidere il governo della loro città.

Nella repubblica dei partiti al centro della contesa elettorale non c'era la competizione per il governo. La conta dei voti serviva soprattutto a definire i rapporti di forza tra i partiti.

Oggi, in primo piano sta la funzione del governare e i sindaci sono i gestori di questa funzione. Sono, se così si può dire, l'incarnazione della funzione di governo. Cioè di quella funzione che oggi i cittadini percepiscono come la vera novità introdotta in questi anni nel sistema politico italiano.

Non a caso nella lotta per il sindaco c'è più passione, più competizione, più mobilitazione.

Cresce, insomma, l'area dei cittadini per i quali il voto significa scelta del governo più che scelta del partito.

Questo non vuol dire che i partiti in quanto tali non hanno più ragion d'essere.

Vuol dire soltanto che i partiti non possono più essere quello che sono stati in passato.

Se si pretendesse, come purtroppo si pretende ancora e da più parti, di ripristinare ruoli, funzioni, identità del passato, tanto varrebbe dire con chiarezza che le difficoltà del rapporto partiti-governo andrebbero superate tornando alla proporzionale, rimettendo nelle mani dei partiti il compito di decidere.

Ma non credo che gli italiani apprezzerebbero.

Potrebbe esserci in astratto un'altra via di uscita.

Sciogliere i nodi del rapporto partiti-governo creando le condizioni per far coincidere la funzione del partito con la funzione del governo. Creare, cioè, anche in Italia il bipartitismo.

Nella realtà italiana appare una prospettiva difficilmente praticabile e ove lo fosse avrebbe sicuramente bisogno di tempi lunghi.

Più realisticamente bisogna prendere atto che oggi i partiti che conosciamo non hanno le risorse di consenso sufficienti perché la loro funzione coincida con quella del governo.

Ma se questo è e se vogliamo mantenere nelle mani dei cittadini il potere di scegliere il governo, è evidente che la soluzione del nodo partiti-governo va cercata nella definizione di un chiaro equilibrio tra partiti e governo.

Dentro questo equilibrio si tratta di capire dove sta la priorità. Per noi sta nell'Ulivo, nel soggetto che esprime, cioè, la funzione di governo. Altri pensano, invece, che debba stare nel partito.

Nella prima repubblica i partiti erano espressione di scelte complessive di sistema, garantivano rappresentanza politica, agivano nelle istituzioni in una permanente contrattazione consociativa.

Continuare oggi a ragionare sui partiti con la testa rivolta all'indietro, in realtà ne accelera la loro crisi. Ostacola la loro ricollocazione nel nuovo sistema politico, blocca la loro possibilità di innovazione e di cambiamento.

Noi pensiamo, al contrario di quanto spesso ci viene attribuito nel partito, che sia possibile rilanciare su basi nuove i partiti come strumenti di pluralismo, di partecipazione, di elaborazione, di produzione di idee e di progetti, di materie prime per la politica.

Pensiamo, al tempo stesso, che sia giunto il momento di dare un profilo programmatico e una maggiore strutturazione organizzativa all'Ulivo.

Si tratta di passare dalla fase degli omaggi formali all'Ulivo da cui non scaturisce niente, all'avvio concreto, concordato e programmato di un lavoro di strutturazione dell'Ulivo.

Nella nostra riunione di Firenze abbiamo lanciato l'idea di una Assemblea programmatica dell'Ulivo come prima occasione di elaborazione per mettere a confronto i diversi riformismi di cui è ricco l'Ulivo. Una assemblea aperta alla società, alle forze della cultura, dell'Università, delle imprese, del mondo del lavoro e di quelli che non lo hanno.

Credo che anche qui, a Roma, abbiamo bisogno di questo lavoro e di un analogo appuntamento. I processi di superamento dei vecchi monopoli pubblici nei settori del trasporto, delle telecomunicazioni, delle poste; la rottura di regolamentazioni corporative come quella avviata dal Governo nel settore del commercio, l'avanzare di più estesi processi di liberalizzazione degli assetti economico-sociali, reclamano una scesa in campo di tutte le forze riformiste della città.

Anche per Roma proponiamo che si dia vita ad un comitato per questo lavoro.

Si è parlato di "coordinamenti dei segretari dei partiti dell'Ulivo". Rassomigliano un po' troppo a quei "famosi tavoli" che abbiamo visto all'opera nella scelta delle candidature per il Parlamento o più recentemente per le Presidenze dei consigli circoscrizionali.

Penso, invece, ad un comitato che raccolga esponenti di partito, parlamentari, uomini di governo, i vertici delle istituzioni romane, rappresentanze di organizzazioni e realtà sociali.

Un comitato capace di attivare un forte processo di partecipazione democratica di cui l'Ulivo ha estremo bisogno se non vuole ridursi ad essere "il consiglio di amministrazione dei partiti".

Per questo avanziamo una seconda proposta: quella di costruire sul serio l'Ulivo nei collegi attraverso convenzioni e affidando alla creatività, alle peculiarità delle situazioni il compito di definire forme leggere di strutturazione.

Dentro questo quadro dobbiamo ragionare della Cosa due.

Nel dibattito attorno a questo progetto ci sentiamo spesso ripetere che Ulivo e Cosa due non sono in contrasto tra loro. Che i due progetti possono benissimo stare insieme, procedere di pari passo.

Anche qui il problema è di priorità. Se devo giudicare dall'impegno dei gruppi dirigenti del mio partito per la Cosa due e per l'Ulivo, è difficile non concludere che, nei fatti, per il PDS la priorità non è l'Ulivo.

Per questo ho parlato prima di omaggi formali all'Ulivo.

Per noi, come mi sono sforzato di argomentare, la priorità è l'Ulivo e la sua strutturazione e la vitalità del progetto Cosa due sta nella comprensione piena ed

effettiva di questa priorità. Sta nella consapevolezza che la nuova forza della sinistra può essere solo parte di un tutto che è l'unione riformista per il Governo.

Una unione che si sfascerebbe se le sue parti si comportassero come se fossero il tutto.

Pretendere la leadership del Governo non in virtù di una competizione democratica, di una comune valutazione e di un comune convincimento delle forze della coalizione, ma invocando la regola che essa spetta al partito più forte della coalizione, vuol dire identificare una parte con il tutto.

Di segno opposto ma di medesimo significato è stato l'invito di Marini a Prodi a diventare il leader della "Cosa bianca"

Se questa è la logica che anima le "due gambe" dell'Ulivo, diventa difficile evitare poi che le gambe si sgambettino tra loro. Le polemiche su Previti e la giustizia, come quelle sulla RAI, insegnano.

Il pericolo è che dopo gli sgambetti le "due gambe" comincino ad andare in direzione opposta.

Su questo punta il disegno di chi, come Cossiga, percepisce non solo la crisi profonda del Polo ma anche la debolezza della attuale situazione dell'Ulivo a causa degli orientamenti che prevalgono nel PDS e nel PPI.

L'idea di riconfigurare il sistema politico attorno i due poli alternativi di un Centro moderato da un lato e della Cosa due dall'altro, fatalmente finisce per attrarre nel campo gravitazionale del Centro parti significative e importanti dell'Ulivo. Spingendo, al tempo stesso, la Cosa due a ricostituire il bacino di forze sociali e di cultura politica che fu del vecchio PCI.

Gli elementi di restaurazione di un simile esito mi sembrano evidenti. Per quello che ci riguarda ne sarebbe colpita la capacità di innovazione della sinistra a favore di una sensibilità programmatica più rivolta al passato, alle ricette del vecchio riformismo.

Si accrescerebbe la divaricazione con un Paese che continua, invece, a mandare forti messaggi di innovazione della politica e che l'ingresso in Europa costringerà a fare i conti con un assetto economico- sociale fortemente segnato da degenerazioni corporative che possono essere fronteggiate solo da scelte di grande innovazione programmatica.

Per questo la vitalità della operazione Cosa due è legata alla nettezza e al risalto della scelta strategica dell'Ulivo e della sua rapida strutturazione.

E' essenziale che questo sia l'orizzonte entro il quale, non a parole ma nei fatti, sia collocata questa operazione.

Il modo verticistico ed elitario con cui sino ad ora si è proceduto ha impedito che questi nodi venissero affrontati con chiarezza.

C'è, invece, bisogno di una grande discussione che coinvolga i militanti i quali hanno il diritto di confrontarsi, di valutare tutti gli elementi politici di un progetto e di decidere.

Voglio ricordare che tra gli emendamenti presentati all'ultimo congresso del PDS dalla nostra componente ce n'era uno che proponeva di togliere il simbolo del

vecchio PCI da sotto la Quercia. Ma la proposta venne liquidata burocraticamente senza una reale e ampia discussione.

Oggi non si può sciogliere il PDS in un'altra formazione politica, con un simbolo e un nome diversi senza che si determini attorno a questa scelta una approfondita discussione, senza che i militanti delle formazioni coinvolte, a cominciare da quelli del PDS, possano partecipare e decidere.

Nella recente riunione della Direzione nazionale del PDS si è deciso di partire subito con la federazione delle forze interessate e di avviare una fase costituente da concludersi, noi proponiamo prima delle elezioni europee, con un momento congressuale che dia vita alla nuova formazione politica della sinistra.

E' un passo in avanti apprezzabile anche se rimangono elementi di ambiguità.

Durante la scorsa riunione della Direzione qualcuno ha chiesto se quella fosse l'ultima riunione dell'organismo dirigente. Nessuno ha risposto alla domanda.

Se Firenze si dà avvio ad una struttura federativa, la risposta è scontata. Come scontata è la risposta a chi chiede se gli organismi dirigenti del PDS rimarranno tali o se, invece, verranno integrati.

Il modello federativo implica una sede e una prassi unitaria ma lascia inalterate le strutture dei soggetti che vi partecipano, almeno per tutto il tempo necessario al dispiegamento della fase costituente.

Su questo vorremmo che fosse detta una parola chiara.

Per noi ciò che conta è che la fase costituente della nuova formazione chiarisca fino in fondo l'orizzonte strategico entro cui essa si colloca che per noi è quello dell'Ulivo.

Un orizzonte che esige la riconferma chiara per un sistema politico-istituzionale nettamente bipolare e nettamente maggioritario e uninominale.

Ma questo è un altro capitolo che vorrei fosse sviluppato dagli interventi che seguiranno.

Consentitemi un solo accenno all'argomento. Il "patto della crostata", o come rivela oggi Cesare Salvi della "creme caramel" di casa Letta sul sistema elettorale combinato con le ipotesi uscite dalla Bicamerale sulla forma di governo, somiglia non per gli aspetti tecnici ma per alcuni tratti sostanziali al sistema politico-istituzionale vigente nelle Regioni.

Basterebbe dare uno sguardo più attento a quanto sta avvenendo da tempo ma anche in queste ore alla Regione Lazio.

Forse potremmo trarne qualche utile lezione per il lavoro costituente che ha cominciato a impegnare il Parlamento italiano.

Roma, 30 gennaio 1998