

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA
CONCERNENTE IL RUOLO DELLE AUTONOMIE
TERRITORIALI PER LA PROMOZIONE DELLO
SVILUPPO, LA COESIONE E LA RIMOZIONE DEGLI
SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI DEL PAESE

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 GENNAIO 2003

Presidenza del presidente VIZZINI

INDICE

Audizione del Segretario generale del CENSIS

* PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 16	* DE RITA, segretario generale del CENSIS	Pag. 3, 12
BONGIORNO (AN), senatore	10		
NUVOLI (FI), deputato	12		
OLIVIERI (DS-U), deputato	9		
PONZO (FI), senatore	9		
ZORZOLI (FI), senatore	10		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territoriale lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; UDC (CCD-CDU): UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.

Interviene il Segretario generale del CENSIS, professor Giuseppe De Rita, accompagnato dal dottor Marco Baldi della stessa fondazione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Segretario generale del CENSIS

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, sospesa nella seduta del 21 gennaio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del Segretario generale del CENSIS, professor Giuseppe De Rita, che ringrazio per avere aderito al nostro invito.

Rispetto ai meccanismi di cambiamento della nostra Costituzione, più segnatamente alla riforma del Titolo V, vorremmo conoscere le sue osservazioni in merito all'evoluzione del federalismo e al suo impatto sul territorio, per poi – questo è il fine che ci proponiamo, tenendo conto delle analisi che andiamo ascoltando – arrivare a vedere, al di là del grande disegno costituzionale, come andrà migliorato lo strumentario della legislazione ordinaria. In altre parole, dovremo verificare se talune norme che operano sul territorio, alla luce delle modifiche, saranno da rivedere e se hanno un'incidenza positiva o negativa su aree del territorio più svantaggiate rispetto ad altre. È una sorta di indagine sul federalismo *in itinere* in un Paese in cui si sentono forti differenze. Ovviamente, cercheremo di utilizzare il risultato di questa indagine per offrire al Parlamento un quadro di lettura della legislazione, che sarà opportuno e necessario fare.

Lascio subito la parola al professor Giuseppe De Rita, ringraziandolo ancora una volta per avere aderito con prontezza all'invito che gli abbiamo rivolto.

DE RITA. Anch'io ringrazio il Presidente per l'invito che mi è stato rivolto.

Devo subito precisare che in questa sede il mio è probabilmente un ruolo diverso da tutti coloro che avete ascoltato, in quanto non sono un

esperto di costituzioni, di leggi o di regolamenti. Quello che credo di conoscere abbastanza bene è la società italiana, e in particolare la sua articolazione sul territorio.

Proprio da questo angolo visuale, nel corso degli ultimi anni - e devo dire ancor più nel corso degli ultimi mesi - mi è sembrato che la riflessione sulla riforma costituzionale aderisse poco al variare del territorio. Il territorio va per conto suo, mentre la riforma istituzionale si disegna, si articola, si definisce in termini forse costituzionalmente o giuridicamente perfetti, ma che non rappresentano l'abito giusto - questo è il mio personale parere - per questa realtà. Devo spiegare questa affermazione, altrimenti potrebbe sembrare soltanto apodittica.

L'Italia di oggi è un'Italia che ha dimenticato la sua struttura tradizionale e ha ripreso un'articolazione interna in territori molto forte. L'unificazione del 1870, il periodo fascista, in parte anche il periodo della centralizzazione del potere della Repubblica, dal 1947 in poi (pensate all'aumento del parastato, delle partecipazioni statali, all'intervento massiccio dello Stato), in altre parole, la centralizzazione del potere che era tipica della cultura risorgimentale, della cultura fascista e almeno dei primi 15-20 anni della cultura della prima Repubblica, alla fine si è sfarinata perché il territorio se n'è andato per proprio conto. Non è stato più neppure il dualismo Roma capitale statale-Milano capitale morale o il triangolo industriale Torino-Genova-Milano contrapposto al resto d'Italia: sembravano meccanismi di condensazione e invece il processo è stato rapidissimo. È cominciato con lo sviluppo dei distretti industriali. Negli anni '70 ci siamo accorti che il 70 per cento della produzione industriale italiana veniva da 70 realtà che molto spesso la gente neppure conosceva. Ci siamo resi conto, ad esempio, che Lumezzane è una grande multinazionale della rubinetteria, che a Castel San Giorgio si produce il 36 per cento delle calze da donna che si producono nel mondo, che fra Solofra, Santa Croce sull'Arno ed Arzignano si concia l'85 per cento di tutte le pelli conciate nel mondo. Siamo una realtà territoriale estremamente articolata e anche se negli anni '80, su iniziativa del senatore Cassola, è stata approvata una legge sui distretti, in modo almeno da definirli, essi si sono andati moltiplicando, sono arrivati anche al Sud. Pensate al distretto del divano tra Bari e Matera; pensate al distretto della calzatura nel Salento; pensate alla piana di Contursi, ma anche a Caserta o a Catania. Questa realtà di moltiplicazione dei distretti è stato l'elemento fondante del policentrismo italiano, che già aveva una sua tradizione con le 100 città, con i borghi, con le città intermedie che erano state addirittura sedi di regni o di ducati, da Firenze a Spoleto, da Ivrea a Todi. Ma è stata l'economia che ha trasformato questo Paese, che lo ha territorializzato.

La crisi dell'apparato statale in quanto tale, del potere dello Stato, non è stata soltanto una crisi interna, politica, che voi conoscete meglio di me; c'è stato proprio uno sfarinamento dal basso, derivante dal fatto che l'economia non era più controllabile da poteri, da aziende pubbliche, da regolamentazioni centrali. L'economia andava sul territorio e i distretti sono stati il primo segnale.

Guardate cosa è successo negli anni '90 e in questi primi anni del 2000: il sistema economico e sociale italiano si è ancora di più decentrato, il policentrismo è stato ancora più forte. Pensate che oggi la maggior parte dei miei amatissimi 70 distretti, come un vulcano, ha avuto una carica effusiva, e pertanto esistono piccole imprese legate a un certo distretto anche a 60-70 chilometri di distanza. Pensate a quello che è avvenuto nel Veneto, nelle Marche, in Umbria (che pure ha una localizzazione più compatta) o nel cuneese: ebbene, esiste una dimensione di ulteriore diffusione, senza andare ai processi - che voi conoscete - di delocalizzazione fuori dall'Italia. Si tratta di un segnale, non di puro folklore, del piccolo imprenditore trevigiano che va a Timisoara, in Romania. È il segnale che la nostra concentrazione economica, sociale e di potere non sta più in un luogo solo o in pochi luoghi, sta un po' dappertutto. La stessa crisi della FIAT è la crisi di un modello di *one company town*, cioè di una città fatta di una sola compagnia; noi siamo una società che non è più di *one company power* o *one power State*, non esiste più un potere accentrato.

In un recente articolo ho detto di non varare un federalismo che sia una riproposizione della piramide statale nell'arcipelago. L'arcipelago è la realtà economica e sociale attuale, che è così differenziata e articolata da non essere controllabile né da una piramide statale, ormai sfarinata da anni, né da 21 piccole piramidi che seguono lo stesso criterio di tenere sotto controllo (appunto sotto la piramide) una realtà che invece sfugge, che come l'acqua va dappertutto. È come l'informatica più che come un trattato di diritto.

Questo tipo di problema lo ritroviamo ancora più forte in questi anni, perché oggi in Italia ci sono i patti territoriali nel Mezzogiorno, i comprensori agricoli, i comprensori turistici, i comprensori enogastronomici; trovate una fioritura di poteri, con meccanismi anche di organizzazione amministrativa non facilissimi.

Lunedì ero a Cervia per svolgere una riflessione sul comprensorio turistico-culturale che va da Cervia a Faenza e a Brisighella, dal mare fino alla collina: si prendono due Province, si sfiorano addirittura due Regioni, però il comprensorio è quello. La dinamica economica e sociale segue la dimensione della struttura d'impresa e non la dimensione della Provincia, del Comune, della Regione, della Comunità montana e così via.

Questa è la mia unica testimonianza, cioè attenzione, se vogliamo un'aderenza dei meccanismi istituzionali, del vestito istituzionale alla realtà del Paese, ricordiamoci sempre che la realtà del Paese è di un policentrismo assolutamente accentrato. Quando alcuni (molto dialettici nei miei confronti perché mi considerano un orizzontalista, una persona che vede sempre le cose nella dimensione orizzontale e territoriale) affermano che è il momento di fare verticalità proprio perché questa dimensione orizzontale non si coagula (penso ai miei amici Giuliano Amato e Andrea Manzella), l'unica cosa a cui pensano è il premierato, al Presidente della Repubblica direttamente eletto. Trascurano però, che quello è uno strumento per fuggire dal problema di una regolazione dei poteri sul territorio, dei poteri in orizzontale. Con un solo potere verticale, poi, la moltiplica-

zione policentrica dei poteri orizzontali non si risolve di per sé, a meno che non si pensi che faccia tutto colui che viene direttamente eletto. Tutto si risolve – come dico io – sapendo che siamo un arcipelago e che questo va governato non come una piramide ma come un arcipelago: va governato con relazioni fra le isole, con distribuzione di compiti e di poteri fra loro, nelle relazioni fra le stesse; va governato con *software*, non con il potere forte, *hard*, delle pietre della piramide.

Questo ragionamento mi conduce alla valutazione che finora è stata sostanzialmente di perplessità di fronte a riforme istituzionali che, sia che abbiano la dimensione statale, sia che abbiano il nome di federalismo, hanno sempre, innanzitutto, la dimensione verticale: il potere che si verticalizza, il potere che si deve concentrare, il potere dell'arcipelago che fa paura. Del resto, lo potete notare – faccio una parentesi brevissima – anche nel modo in cui si sta costruendo l'Europa, la quale è un arcipelago ancor più dell'Italia. Cosa c'è fra l'Estonia e la Sicilia? Vogliamo costruire un *super State*, un sopra Stato? Ma la cultura di chi pensa alla costituzione europea è uguale a quella laico-risorgimentale di chi costruì l'Italia, facendo prima lo Stato e poi la società? Oppure ha ragione Blair che dice no al *super Stato*, sì al *superpower*, cioè ad una «capacità cibernetica» di mettere insieme i poteri e non di concentrarli?

Questa riflessione deve essere svolta. Io sono un osservatore esterno alla cultura costituzionale italiana, sono una persona che – come afferma qualcuno che non mi vuole bene – ragiona con i piedi, cioè camminando per l'Italia e guardando com'è: se non si capisce che quello che sta avvenendo di grande in Italia è la moltiplicazione delle dimensioni orizzontali, qualsiasi riforma verrà sfarinata in pochissimo tempo. Vi segnalo soltanto quattro punti di questa dimensione orizzontale forte. Il primo punto è che nella dimensione orizzontale ci sono delle neo-istituzioni; poi ci sono degli importanti legami di commercio; sono importanti gli enti fieri, le aziende sanitarie, le università; le autonomie funzionali diventano importanti perché sono quelle che in qualche modo si legano di più ai problemi della gente sul territorio, dell'azienda sul territorio, della salute della persona sul territorio, della commercializzazione dei prodotti sul territorio. Oggi noi non potremmo fare alcuna riforma della dimensione locale del potere o delle autonomie pensando soltanto alle autonomie elettive. Dovremmo pensare anche alle autonomie funzionali e tra queste, fra qualche anno, ci sarà forse la scuola; certo oggi ci sono l'università, la ASL, l'ente fieri, l'ente porto, l'ente interporto, alcune grandi fondazioni anche bancarie. Ci sono, e bisogna in qualche modo tenerne conto. Si dice che questo non compete con la *devolution* o con la *devolution* della *devolution*; ma compete, eccome, perché i poteri delle autonomie funzionali sono forti, perché le università ci sono e hanno un potere enorme come autonomie funzionali, perché le fondazioni bancarie esistono e i politici devono farci i conti, anche in modo polemico e di reciproca inimicizia.

Se il problema del ruolo delle autonomie funzionali non sarà inserito all'interno di una riforma federale, diventerà – come dico io – una bella avventura di sindacalismo istituzionale fra la Regione, la Provincia, il Co-

mune, il comprensorio, la circoscrizione comunale, che diranno «questo tocca a me, fate scendere il potere dall'alto, ma qualche cosa datemi». Faremo la *devolution*, poi dovremo fare la *devolution* della *devolution* e così via.

Allora (ed è il secondo problema, oltre a quello delle autonomie funzionali, che vorrei segnalare), se fosse stato per me (ma sto parlando perché avete avuto la bontà di chiedere il mio parere), avrei fatto prima la *devolution* della *devolution* e poi la *devolution*, cioè avrei fatto prima gli assetti di base del potere perché, altrimenti, il potere che cala dall'alto, a goccia o sulle pareti di una piramide, e via via scende verso la fine, quando arriva in periferia non ha più vigore. È importante rinvigorire la dimensione di base della democrazia, rinvigorire i consigli comunali, le comunità montane, ridistribuire i poteri fra loro, ridare senso o sviluppare il senso che le province sono riuscite a darsi finora.

Il rapporto Stato-Regioni sulla *devolution*, per carità, è importantissimo. Nei primi anni '70 sono stato uno dei protagonisti del primo decentramento; negli anni '50 e '60 ragionavo con Franco Momigliano di simili argomenti. È importante ma oggi, visto dal basso, visto da chi cammina a piedi per l'Italia, il problema prioritario è quello di fare ordine a livello di base, non quello di pensare che, una volta fatta la *devolution*, poi attraverso i rami tutto scenderà giù. Questa è la seconda prospettiva che solo una visione orizzontale fornisce, perché chi guarda dall'alto non vede le autonomie funzionali e non vede neppure questa esigenza di far crescere i fili d'erba della società italiana, delle istituzioni italiane, in maniera del tutto autonoma.

C'è poi un terzo elemento. Anche all'interno delle dimensioni elettive comincia ad esservi un problema: la presenza degli *stakeholder* nelle istituzioni. Oggi gli strumenti di intervento che funzionano meglio sono quelli che hanno lo *stakeholder* all'interno. Il consorzio di bonifica ha all'interno i proprietari; le fondazioni partecipate hanno all'interno le categorie; in qualche modo, le stesse fondazioni bancarie hanno all'interno lo *stakeholder* università, ente locale o terzo settore. Le associazioni dei malati sono quelle che oggi gestiscono buona parte dei flussi di decisione sanitaria, così come le associazioni di ricerca per alcune malattie oggi spendono più soldi di quanti ne spenda lo Stato in quei settori. Oggi la presenza del cittadino non è più da cliente, da *customer*; è un avente interesse, uno *stakeholder*. Purtroppo, tutti quanti noi - sono anch'io uomo di palazzo - pensiamo sempre che le istituzioni siano un fatto privato degli *stock holder*, cioè di chi detiene il potere, dell'azionista nell'azienda e del politico nelle istituzioni. No, il processo che si sta verificando, non soltanto italiano, proviene più dal settore sociale che da quello economico. Non ritroverete le istanze di democrazia economica, del sindacato nell'impresa, dei lavoratori nel risparmio aziendale: non lo farebbero mai, perché i lavoratori non si sentono *stakeholder* dei sindacati. Al contrario, i malati, il terzo settore, le università si sentono *stakeholder* e assumono più potere, addirittura più della dimensione sindacale classica.

Esiste, poi, un problema di collocazione della rappresentanza a livello locale. Se analizzerete, come abbiamo fatto noi, il lavoro svolto per gli statuti regionali, troverete che i problemi più importanti (quello più importante riguarda il rapporto tra il Presidente e il Consiglio regionale, ma è normale, perché si tratta proprio di un rapporto di potere) riguardano sia il luogo dove inserire le autonomie funzionali, sia il rapporto con le forze sociali, sia come fare partecipazione e rappresentanza. In alcuni casi, si è pensato di istituire dei CREL regionali, idea immediatamente scartata da quasi tutti; altri hanno pensato, invece, di organizzare conferenze nazionali istituzionali; altri hanno pensato addirittura di istituire commissioni consiliari miste, composte per metà di consiglieri e per metà di rappresentanti di altre istanze. Come sapete tutti, prevedere in un Consiglio o in uno statuto regionale anche una camera o un consiglio delle autonomie sub-regionali, un consiglio delle autonomie funzionali, un consiglio delle forze sociali, comporterebbe uno svuotamento del consiglio regionale stesso. Tuttavia, il problema di cosa rappresenti il consiglio regionale esiste; se è eletto in una determinata maniera, il singolo rappresenta solo il territorio di appartenenza o anche un meccanismo adeguato di forze istituzionali, di autonomie funzionali e di forze sociali?

Basterebbero questi quattro esempi che vi ho fatto per dimostrare che in fondo una riforma istituzionale che tenda al federalismo deve andare incontro al policentrismo del Paese. Credo di essere in tutta Italia il più localista che esista in termini di «cervello», di modo di parlare, di modo di pensare e di proporre. Quindi, mi si può accusare di essere il più localista e poi di resistere a questo primo passo di decentramento partito con la Bassanini, proseguito con la riforma del Titolo V della Costituzione e con l'approvazione del *referendum* dell'anno scorso e, adesso, con la legge sulla devoluzione. No, io non resisto; voglio solo segnalare che quel tipo di logica discendente, *top down*, come si dice in gergo, non risolve i problemi; soprattutto, non risolve quello principale, che l'Italia è un arcipelago e lo diventa ogni giorno di più, diventa ogni giorno di più localistica e aderente al territorio.

Anche i processi odierni, dal bisogno di sicurezza al bisogno di qualità della vita, tendono a spostare l'asse verso la periferia più estrema. Nell'ultimo censimento, solo i comuni più piccoli hanno registrato un aumento dei propri abitanti e lo si può capire. Siamo un Paese tutto molecolare che, invece, viene congegnato come piramidale solo nella testa di chi fa le riforme.

Perdonatemi il tono che forse sarà considerato un po' polemico, un po' stravagante, un po' eterodosso, però questo è un punto vero, perché non si può fare una riforma così importante in questa maniera. Una logica reale, un bisogno forte è fare aderire il potere alla realtà locale, che non si può attuare con uno schema mentale secondo cui viene tutto concentrato in alto, in una logica intellettuale di Stato piramidale e di decisione politica attraverso una trattativa tra pochi.

Questo volevo dire; l'ho detto senza alcun paludamento di tono. In fondo - come ho detto prima - sono anch'io un uomo di palazzo, ho par-

tecipato a decine di audizioni in Parlamento e, quindi, so che è meglio mostrarsi come si è, piuttosto che intervenire con un testo scritto un po' paludato. Vi ringrazio e mi scuso del mio tono, forse troppo colloquiale.

PRESIDENTE. Siamo noi che la ringraziamo, professor De Rita, anche per il tipo di linguaggio e di approccio ai problemi che lei ha adottato. Probabilmente, rispetto a temi che riguardano lo sviluppo e l'assetto del nostro Paese, non ci fa poi così male uscire da un linguaggio politico-istituzionale, guardando alle cose vere. Infatti, non c'è nella storia degli Stati l'idea di un sistema fortemente centralista che poi diventa federalista, ma il contrario. C'è un solo esempio, che è stato indicato nell'Aula del Senato dal Presidente emerito della Repubblica Cossiga, quello del Belgio, che però non aveva di fronte un arcipelago, ma un popolo con tutta una serie di differenze storiche, culturali, etniche. Il Belgio ha compiuto il percorso contrario, sapendo benissimo quali erano i problemi che doveva risolvere.

Siamo di fronte ad una questione non facile. Ci auguriamo che il lavoro che stiamo svolgendo possa servire al Parlamento per assumere la strada giusta, dando al Paese un assetto più moderno e funzionale dal punto di vista istituzionale.

PONZO (FI). Mi ha colpito l'affermazione secondo cui solo nei piccoli comuni si è registrato un aumento degli abitanti. Sono in corso alcune iniziative legislative che riguardano i piccoli comuni, la maggior parte dei quali sono in fase di spopolamento. Rilevo una certa contraddizione con quanto affermato dal professor De Rita.

OLIVIERI (DS-U). Mi unisco anch'io alle parole di plauso del Presidente nei confronti del professor De Rita. Desidero iniziare il mio intervento affermando che non sono d'accordo con quanto ha detto poc'anzi il collega Ponzo. Due giorni fa alla Camera abbiamo approvato in prima lettura il disegno di legge n. 1174, riguardante i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Proprio a seguito di una audizione del CENSIS in Commissione, abbiamo avuto la possibilità di appurare che è in atto una inversione di tendenza rispetto al passato, evidenziata dall'ultimo censimento.

Questo non significa risolvere i problemi dei piccoli comuni, che anzi si sono moltiplicati proprio perché, da questo punto di vista, vi è un ritorno ai piccoli comuni come momento di rifugio, più che come momento di economia reale. Si tratta di un ritorno ad una qualità della vita migliore rispetto alla città, dove ci sono maggiori difficoltà.

Se ho ben capito, il professor De Rita ci suggerisce una visione asimmetrica, orizzontale e non verticale. Per quanto mi riguarda, sono sempre stato fautore, anche dal punto di vista delle riforme costituzionali, di una visione federalista asimmetrica. Tuttavia, non riesco a cogliere - e probabilmente non è neanche compito suo dircelo con chiarezza, ma avrei bisogno di qualche ulteriore approfondimento - come costruire una riforma federale dal basso, che tenga in debita considerazione l'Italia policentrica, le

autonomie funzionali come lei le ha descritte, la necessità del coinvolgimento rispetto ad un periodo nel quale abbiamo visto, per esempio, i consigli comunali depotenziati di poteri rispetto, invece, alla necessità di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa in capo ai sindaci e alle giunte. Naturalmente, stando a quello che lei dice, non va dimenticata anche una più forte capacità di rappresentanza del livello locale.

In buona sostanza, professor De Rita, lei ci sta dicendo che tutto quello che abbiamo fatto finora è assolutamente o parzialmente sbagliato e che bisogna reimpostare tutto da capo.

ZORZOLI (FI). Ringrazio il professor De Rita per le sue argomentazioni da cui io traggo delle conclusioni politiche. Il presidente De Rita ha usato due volte l'espressione «tenere sotto controllo», prima riferita allo Stato e poi al decentramento regionale. Se non si vuole tenere sotto controllo, ma si vuole favorire lo sviluppo delle varie articolazioni della società civile ed economica, va tenuto conto di alcuni esempi, come quello della regione Lombardia (che ho avuto occasione di conoscere quando ne ero vicepresidente). Ancor prima della modifica del Titolo V della Costituzione e solo nell'applicazione delle leggi Bassanini, in varie istituzioni, come il consiglio delle autonomie, sono state previste le autonomie funzionali, ricevendo con ciò le critiche di una certa sinistra che si appoggiava piuttosto alla forza delle autonomie comunali o provinciali.

Quello che sfugge - almeno dalla traduzione dei dati che ci ha fornito il professor De Rita in politica - è che non sembra esistere la possibilità di garantire un cambiamento della situazione se non dall'alto, quando l'unico strumento che lo consente non può essere che quello del passaggio attraverso la legislazione nazionale. Non vedo strade che consentano alle Regioni, alle Provincie o ai Comuni la possibilità di assumere dimensioni autonomistiche o rappresentative.

Scusandomi con i colleghi, che non conoscono a fondo la situazione a cui faccio riferimento, chiedo al presidente De Rita un giudizio su quanto avviene in alcune regioni, perché mi sembra che ci sia uno sforzo molto rilevante di interpretare quell'esigenza che lui stesso faceva propria.

BONGIORNO (AN). Desidero ringraziare il presidente De Rita perché oggi ci ha offerto delle suggestioni assolutamente stimolanti.

Lei ha usato un'espressione, «stravaganza»; l'ha usata come una battuta, ma io non la considero tale. Credo che le grandi riforme, come quella della quale si discute in queste settimane, possano centrare gli obiettivi soltanto se danno libero sfogo alla stravaganza e alla fantasia. Stravaganza, ovviamente, intesa nel suo significato letterale di «vagare fuori» da confini eccessivamente ristretti. Il timore che ho io, molto modestamente, è che il dibattito e la produzione legislativa che ne dovrebbe derivare siano eccessivamente viziati da un rigore scientifico e giuridico che è, sì, necessario, ma che va assolutamente completato da quelle risorse e da quelle energie che sono tipiche della grande politica.

Il colpo d'ala: a volte si usa questa espressione, ed essa è necessaria in occasioni che nella storia di un Paese si verificano soltanto raramente. Infatti, quando si mette mano alla riforma di una Costituzione, per il semplice fatto che si tratta della Carta fondamentale con la quale si regola la vita e l'avvenire di un Paese, l'occasione di cambiamento non può ripetersi ogni cinque o dieci anni. Si tratta di momenti eccezionali. In questo senso, noi siamo italiani fortunati, perché siamo chiamati ad essere protagonisti di una stagione della storia italiana particolarmente interessante.

Detto questo, professor De Rita, lei ha parlato molto del coinvolgimento nell'organizzazione dello Stato delle cosiddette autonomie funzionali e le ha differenziate rispetto alle autonomie territoriali. Sino ad oggi - e si continua a pensare nello stesso modo - ci si è preoccupati di coinvolgere nel processo politico, e soprattutto nel processo di produzione legislativa, le rappresentanze territoriali (gli stessi collegi elettorali sono individuati con riferimento alla rappresentanza territoriale). Restano fuori le autonomie funzionali, o comunque c'è un rapporto tra il potere politico e il territorio che non mette il secondo in una condizione di parità rispetto al primo. Il potere politico consulta, ascolta, prende atto delle esigenze e degli interessi reali del territorio, della popolazione, dell'economia, della società; poi adotta le decisioni che ritiene più opportuno adottare. Il federalismo sta per essere impostato in termini di trasferimento territoriale di competenze e comunque di rappresentanza territoriale. Credo che di federalismo si possa parlare anche nel momento in cui ci si pone il problema di soddisfare l'esigenza di una rappresentanza di interessi. Allora, le chiedo: quando lei parla di autonomie funzionali, facendo riferimento alle camere di commercio, alle università, all'autonomia scolastica (una grande innovazione degli ultimi anni), alle fondazioni bancarie, agli enti fiera, è ipotizzabile un coinvolgimento diretto delle autonomie funzionali nel processo legislativo? E come?

Il collega Zorzoli, che mi ha preceduto, ha prospettato un'ipotesi di discussione, che peraltro - mi sembra di aver capito - ha avuto attuazione nel Consiglio regionale della Lombardia. Sarebbe quindi molto interessante - mi rivolgo in questo senso al presidente Vizzini - verificare e approfondire meglio una simile ipotesi.

In questi giorni si parla tanto di Senato federale. Deve essere necessariamente una sede istituzionale in cui trovino posto i rappresentanti delle autonomie locali, dei comuni, delle provincie e delle regioni, o non può essere al tempo stesso, per una moderna e rivoluzionaria concezione del federalismo, anche una sede in cui trovino posto le rappresentanze delle autonomie funzionali, in modo tale da distinguere con chiarezza i ruoli dei due rami del Parlamento? Sono un convinto sostenitore del bicameralismo, a condizione che nel momento in cui ci mettiamo mano distinguiamo ruoli, competenze, prospettive e funzioni dei due rami del Parlamento. Allora, perché in questo Senato federale non si prova a pensare di mettere in atto il confronto quotidiano, costante, sistematico tra autonomie territoriali e autonomie funzionali, in modo da completare il concetto federalistico?

Proprio ieri nell'Aula del Senato ho affermato che mi piacerebbe che in Italia, anziché porci il problema di somigliare quanto più possibile al semipresidenzialismo francese, al presidenzialismo statunitense, al premierato inglese o al cancellierato tedesco, si mettesse in atto qualcosa di assolutamente rivoluzionario che possa essere imitato da altri Paesi nel resto del mondo. Allora, perché non pensare ad un'ipotesi di questo genere?

Lei ha fatto riferimento al ruolo delle province: costruiamo lo Stato federale partendo dal basso, piuttosto che ipotizzando devoluzioni dall'alto verso il basso. È un'altra suggestione molto interessante che lei ci ha posto oggi pomeriggio. La riforma delle province e delle prefetture, a questo punto, potrebbe forse costituire una garanzia importantissima per assicurare l'unitarietà della Repubblica, della quale ci si preoccupa tanto in questo momento?

NUVOLI (*FI*). Ringrazio anch'io il professor De Rita per il suo intervento, svolto peraltro con un linguaggio estremamente comprensibile e quindi accessibile a tutti. Vorrei porre un quesito al professore, anche se forse questo aspetto non rientra nei suoi compiti istituzionali; comunque, chiedo quanto mai allo studioso De Rita cosa intende quando ipotizza la rivisitazione in termini di devoluzione, anche con carattere prioritario rispetto alla devoluzione, delle assemblee elettive, con riferimento alle autonomie funzionali. Queste ultime come dovrebbero essere rivisitate dal punto di vista della devoluzione?

Chiedo anche allo studioso De Rita se non ritenga che le autonomie funzionali siano già sufficientemente autonome, abbiano già sufficienti poteri, abbiano già una dignità istituzionale, forse superiore a molte delle nostre assemblee elettive. Prescindiamo dalla Camera dei deputati e dal Senato, però francamente, quando parliamo delle università e di altre istituzioni, di altre autonomie funzionali estremamente significative per l'economia del territorio, credo che queste autonomie siano decisamente più importanti, da un punto di vista sociale, economico e culturale, rispetto a tutte le altre assemblee elettive. Forse possiamo prescindere anche dalle Regioni, però parliamo di Province, di Comuni. Insomma, credo che le autonomie funzionali abbiano già una importanza estremamente significativa nel tessuto socioeconomico dell'Italia. Mi interesserebbe sapere in che senso il professor De Rita rivisiterebbe le autonomie funzionali.

DE RITA. Signor Presidente, al di là dei primi due accenni ai piccoli comuni, la maggior parte delle domande è legata a come pensare un lavoro di riforma che accompagni la crescita di una articolazione periferica del potere, specialmente in termini di autonomie funzionali.

I piccoli comuni negli ultimi anni hanno registrato una realtà demografica del tutto diversa rispetto a quella dei 20-30 anni precedenti, quando c'era l'abbandono, l'emigrazione, lo spopolamento, l'invecchiamento. Nell'ultimo decennio vi è stato un arresto, con una perdita solo dello 0,6 per cento della popolazione, quindi praticamente una stabilità, e addirittura negli ultimi anni c'è stato un ripopolamento, anche se limitato. Naturalmente, dobbiamo ren-

derci conto che nell'espressione «piccolo comune» rientrano Spello e Bevagna in Umbria, che sono grandi luoghi di turismo, di agriturismo, di cultura, di ricchezza, ma anche zone di montagna, come Cocullo o Cappadocia, dove vivono circa 80 persone aggrappate a poche case. C'è il piccolo comune di montagna e il piccolo comune dell'Italia centrale, che certamente non ha alcuna ragione di avere provvidenze o valutazioni diverse, e poi i piccoli comuni della montagna meridionale.

Il problema dei piccoli comuni, del resto, non è attribuibile solo al fattore dimensionale, ma è anche un fatto di collocazione nel territorio. Molti piccoli comuni si trovano a ridosso della città o di zone sciistiche o di comprensori enogastronomici che sostanzialmente li sussumono. Mille comuni piccoli in Italia, senza futuro, esistono; però non rappresentano tutta la categoria dei piccoli comuni. Sono dei piccoli comuni che non ce la fanno e dove in pratica l'unica possibilità vera è quella – mi permetterete ancora il termine – orizzontale, di creare unione di comuni.

La regione Emilia Romagna cinque anni fa ha iniziato a dar vita alle unioni di comuni e lentamente questo processo va avanti, perché è impossibile pensare di sostituire il Comune in una più ampia responsabilità di poteri che sia la Provincia o altro. Quando ero presidente del CNEL insieme ad Armando Sarti abbiamo organizzato la consulta dei piccoli comuni. Ogni anno li riunivamo con un grande evento tipo *convention* e riempivamo le sale romane, perché c'era l'esigenza di riconoscersi, ma di riconoscersi in processi, non in un'identità quantitativa.

Il CENSIS ha sempre affrontato il problema dei piccoli comuni e, quando è stato possibile, lo ha risolto o ha consigliato di risolverlo integrandoli nel territorio, legandoli al territorio. Ci sono oggi comprensori turistici o enogastronomici – penso ad una parte dell'Umbria e alla gran parte del senese – che possono avere raggi di 50-60 chilometri, dove, fra meccanismi di agriturismo, strade del vino, strade dell'olio, borghi antichi ricostituiti, il piccolo comune potrebbe non restare solo se esistesse un legame interno. Se il grande comprensorio turistico o il grande distretto industriale che si effonde come un vulcano riesce ad avere anche processi di mobilità interna capaci di contenere il piccolo comune che dieci anni fa sarebbe stato troppo lontano, quella è la strada giusta.

Qualche giorno fa parlavo con il presidente dell'Automobil Club: le persone che oggi si recano nei comprensori turistici sono dei *mover*, cioè gente che si muove, che da un alberghetto o da un agriturismo esce la mattina e gira ovunque. L'Automobil Club potrebbe fare da promotore di questo movimento interno. Se si riesce a fare in modo che il turismo non sia arrivare a Roma e partire, ma andare a Castellina in Chianti e visitare la zona che va da Siena a Grosseto, da Firenze ad Arezzo fino a Cortona, allora a quel punto anche i piccolissimi comuni dell'area potranno avere un senso e potranno entrare in un'attenzione turistica, addirittura immobiliare. Chi conosce un po' la zona intorno a Cetona, Chiusi, Perugia, sa che la capacità di accorpare piccoli comuni, come Montegabbione e Monteleone e altri, fa sì che in quelle zone una buona parte della popolazione sia composta da tedeschi che hanno comperato casa e terreni.

Una volta conoscevamo solo Fabro, perché ci passava la ferrovia e la strada, mentre in questi paesini non andava più nessuno. Il piccolo comune da solo non ha più senso, mentre ce l'ha se è inserito in una dinamica interna di un territorio più vasto, in orizzontale.

Arrivo al discorso centrale che è stato sollevato - e di questo ringrazio - di una visione asimmetrica del federalismo. Credo che tutto sommato, oggi come oggi, non sarebbe male compiere un tentativo di costruire dal basso il federalismo. Altro che stravagante, sarei fuori del mondo, perché alla fine la dialettica e la temperie politica si esprimono diversamente. Il ministro Bossi, infatti, sta chiedendo l'approvazione della devoluzione entro giugno, mentre io propongo una devoluzione dal basso. Però, capisco che alcuni problemi devono essere risolti, come il rapporto di potere all'interno del consiglio comunale, del consiglio provinciale, del consiglio regionale, che resterebbe sul tappeto in maniera ancora più grave in una logica di *devolution* che farebbe pensare ad un accentramento regionalistico, ad un centralismo regionale che probabilmente creerebbe tensioni in basso.

In secondo luogo, c'è il problema dell'articolazione provinciale. Pensate che oggi i grandi problemi, dal territorio all'ambiente, alla gestione delle acque, vanno ormai verso una responsabilità provinciale; ma le Province sono ancora per certi versi senza statuto, si sono rifatte un vestito dopo che qualcuno le voleva ammazzare. Ricordo che ebbi una lunga discussione con La Malfa padre, che voleva assolutamente l'eliminazione delle Province; io le difesi dicendo che possono fare una lunga opera di autoriforma. Ma se oggi andate a vedere il *corpus* di regolazione delle province rimarrete stupiti, mentre invece i problemi che avanzano, come l'assetto del territorio e dell'ambiente, sono prevalentemente di responsabilità provinciale. In relazione a questo, una *devolution* dall'alto non risolve il problema, lo rinvia soltanto.

Come si accennava prima, pensate ai problemi della montagna italiana, che oggi ha una dinamica scarsamente conosciuta. In ottobre abbiamo presentato una ricerca fatta per conto dell'UNCCEM da cui risulta che in montagna c'è un reddito *pro capite* di 15.000 euro rispetto ad un reddito nazionale di 17.000, ci sono cioè 2.000 euro di differenza. Ci sono zone montane ormai ricchissime. Vogliamo ragionare sul riconoscimento vero del 50 per cento del territorio nazionale, che è montano, e di un ruolo delle comunità montane, che sembrano oggi l'oggetto misterioso delle istituzioni (non si sa se sono autonomie elettive di primo o di secondo grado)?

Cosa sono le autonomie funzionali, di cui abbiamo parlato? Sono così potenti e vogliamo dare ad esse ancora più potere, come diceva l'onorevole Nuvoli? Non voglio dargli più potere, voglio però che vengano inquadrare, che abbiano più senso, una dignità, e quando operano attuino un rapporto pubblico-privato, perché al loro interno c'è sempre questa natura, che può costituire quel rapporto cittadino-Stato scomparso con la programmazione, con le partecipazioni statali, con le aziende pubbliche e via di questo passo.

Potrei fare numerosi esempi, ma l'ultimo che espongo è quello della realtà della partecipazione sociale a livello periferico, dove inserire il consiglio delle forze sociali all'interno dello statuto regionale. Il senatore Zorzoli ricorderà che abbiamo scritto anche noi un testo sul modello di governo della regione Lombardia, che ha operato bene, però senza istituzionalizzare. Infatti, in quella Regione non c'è una camera delle autonomie locali, non c'è un CREL regionale, però c'è stata una concertazione costante, addirittura anche con meccanismi di continuità non indifferente, pur con qualche difficoltà, naturalmente, perché non tutto è filato liscio. Dove sono questi processi, dalla concertazione con le forze sociali, al trattamento del terzo settore, al problema della partecipazione all'interno della trasformazione sociale e produttiva?

Ho fatto questi cinque o sei esempi per dimostrare che comunque si tratta di problemi, che io definisco *devolution* della *devolution*, perché storicamente dovranno essere affrontati dopo, dato che mi sembra sia impossibile invertire il processo. Debbo confessare, tuttavia, che se potessimo invertirli, sarebbe molto meglio, perché creeremmo lo zoccolo grande e sicuro di una democrazia localistica e, poi, potremmo creare i frontoni, gli archi e gli eroi; prima però costruiamo questa base.

L'ho detto prima, non c'è da parte mia alcuna polemica, ma solo la valutazione che sono in controtendenza rispetto ad una temperie politica che vuole subito e immediatamente, calandola dall'alto, una trasformazione del primo gradino del potere lasciando poi al di sotto qualsiasi altro processo. Ricordiamoci che questa crescita dal basso richiede la politica come arte dell'accompagnamento e non come arte del comandare. È uno dei miei *slogan* preferiti da molti anni: si governa accompagnando più che comandando, anche se questo è vero solo in parte.

Perché non riusciamo ad accompagnare questa crescita delle autonomie dal basso, questa regolazione delle nuove forze locali, la forza di queste nuove classi dirigenti locali che comunque si esprimono (come è avvenuto in Lombardia, in Emilia Romagna, in Puglia e in Sicilia), questa dimensione forte?

Chi di voi si è occupato di Mezzogiorno sa che negli anni 1995 e 1996 al CNEL inventammo i patti territoriali; dopo 6 mesi, erano stati firmati 50 patti e altri 50 erano in arrivo. A quel punto, ci fu una specie di resistenza e di «eliminazione» di questo problema, costituito dal fatto che un organismo nazionale, il CNEL, accompagnava 50-100 patti a costituire una nuova classe dirigente. Da una parte, i politici puri dissero che non si poteva regalare il Mezzogiorno a De Rita, pensando che io avrei costruito fortune politiche che non ho mai cercato; dall'altra parte, invece, si sostenne che quello non era un intervento da organo costituzionale, ma da amministrazione attiva, quindi doveva rientrare sotto la responsabilità del bilancio. Devo dire che tra le due ipotesi che si fronteggiavano, di critica e di sostituzione dell'esperienza dei patti, non ha vinto la prima, non ha vinto la critica politica a De Rita sui 100 patti, sulle 100 classi dirigenti locali, la sostituzione dei vecchi capi collegio, bensì la seconda, addirittura con una delibera della Corte dei conti, che ha stabilito che lo Stato inter-

viene con il comando e con la finanza, perché si tratta di amministrazione attiva. Quel lavoro di formazione e accompagnamento delle autonomie e delle forze locali non fa parte dell'impegno statutale, che comanda e finanzia. Con una sentenza della Corte dei conti fu trasferita dal CNEL al Ministero del bilancio la responsabilità dei patti.

Questo è un punto essenziale, perché noi, anche quando abbiamo avuto disegni politici forti, siamo stati sempre prigionieri dell'idea che lo Stato è comunque quello che comanda, è lo sportello del finanziamento e gli altri sono soggetti di domanda (altri direbbero accattoni, questuanti). Tutti noi dobbiamo andare in una delle stanze della piramide a chiedere qualcosa. Invece, chi sta sopra la piramide dovrebbe accompagnare i processi che ho indicato, che sono stravaganti per il modo in cui li pongo nel dibattito politico, perché sono certamente fuori tempo da questo punto di vista, ma sono quelli su cui si giocherà la qualità minuta della democrazia italiana a livello localistico. In altre parole, la democrazia italiana a livello localistico deve fare un passaggio che non ha mai fatto perché, mentre le altre democrazie sono nate dal localismo (in America come in Gran Bretagna), in Italia la democrazia non è nata dal localismo, non è nata dal senso della comunità. Fino a quando non concretizzeremo questa idea, negli anni che ci vorranno, la democrazia avrà sempre una indulgenza verticalistica che qualche volta non le ha portato bene.

PRESIDENTE. Professor De Rita, la ringrazio per questa audizione. A nome di tutta la Commissione, nei mesi in cui continueremo a lavorare, la prego di inviarmi i documenti e le indicazioni che lei riterrà opportuno, perché siamo sempre disponibili a portare avanti un confronto come quello odierno. A tale riguardo, mi riservo di chiedere nuovamente la collaborazione del CENSIS in una fase successiva, quando la Commissione sarà impegnata nell'esame delle risultanze acquisite sul tema specifico degli squilibri economico-sociali derivanti dal processo di decentramento che è in corso.

Ho molto apprezzato alcune sue risposte ai quesiti che le sono stati rivolti, soprattutto circa il comandare e l'accompagnare, anche in considerazione dell'esperienza che ho fatto in due tempi diversi della politica di questo Paese. Non so se è vero che sono due cose distinte. So, per averlo vissuto sulla mia pelle, che chi cerca di comandare senza accompagnare finisce per esaurire la sua funzione, e se ne accorge quando questa è già esaurita. Questo è successo in Italia all'inizio degli anni '90 e credo debba essere una lezione per i politici di tutte le stagioni.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,35.