

Mezzogiorno e sistema amministrativo:
le istituzioni della diversità

di Marco Cammelli

1. *Una ipotesi, qualche verifica.*

L'obiettivo di questo intervento è di riprendere e verificare le considerazioni sul sistema amministrativo meridionale presentate al seminario promosso dall'IMES nel giugno 1987¹ e pubblicate, con alcuni ritocchi, qualche tempo dopo², relative ad alcune peculiarità storiche e attuali del sistema amministrativo meridionale.

Più precisamente mi propongo di analizzare qui gli elementi legislativi, giurisprudenziali o fattuali che incidono sull'analisi condotta in quell'occasione e di verificare in questa luce, se e quanto le prospettive che si erano delineate in quella sede possano essere mantenute o vadano precisate o corrette.

Naturalmente, tra i dati nuovi compaiono anche gli interventi degli studiosi del settore. Il loro numero non è irrilevante, in parte per una ripresa di interesse su questi temi³, in parte per la sopravvenuta possibilità di disporre di contributi anche precedenti alla primavera '87 ma non facilmente reperibili.

In grande sintesi, i punti chiave del discorso svolto al seminario dell'Imes erano tre. Il primo consisteva nella proposta di uscire dalla «trappola» dell'intervento straordinario, elevato nello stesso tempo a terreno e a confine delle analisi istituzionali sul meridione. Un simile approccio si è rivelato sempre meno produttivo per almeno tre ragioni: perché ha generato indagini che in grande maggioranza hanno studiato più la modellistica legislativa (e dunque il suo dover essere) che non la sua effettiva resa; perché ha comportato un effetto «om-

¹ *Potere locale, politica e istituzioni nel Mezzogiorno contemporaneo (secc. XIX-XX)*, Copanella (Catanzaro).

² M. Cammelli, *Le istituzioni nel Mezzogiorno: itinerari di ricerca*, in «Stato e mercato», 1987, 20, p. 145 ss.

³ Basti segnalare, accanto alle inchieste apparse sulla stampa quotidiana nel corso dell'88 (da «La Repubblica» al «Messaggero» fino al «Manifesto») o i numeri monografici delle riviste (come «Le Regioni», 1988, n. 2), la nascita alla fine del 1987, per opera dell'editrice Il Mulino, di una pubblicazione a cadenza trimestrale specificamente dedicata a questo tema, la «Rivista giuridica del Mezzogiorno».

bra» sul restante tessuto istituzionale operante a livello decentrato (da sempre decisivo, e in ogni caso recuperato dalla legge n. 64); perché ha comportato (o comunque convalidato) una separazione tra i problemi istituzionali del Mezzogiorno e i più generali problemi della questione istituzionale.

Un secondo punto si proponeva di tracciare una prima rassegna dei temi di ricerca che, grazie alla prospettiva integrata proposta, assumevano una maggiore visibilità, ponendo interrogativi (anche metodologici) nuovi e di portata generale. Da un lato, infatti, non c'è intervento territorialmente definito che sia suscettibile di apprezzamento se viene disgiunto dal centro (e ciò vale ancora di più per l'intervento straordinario, tanto in sé che nella fisionomia storicamente assunta in Italia); dall'altro lato sappiamo ormai bene che i sistemi istituzionali hanno da tempo perduto *un* centro, e che si rifanno a una molteplicità di sedi e di dinamiche decisionali le quali cominciano e finiscono altrove, e del «centro» non lasciano sopravvivere che un simulacro.

Da queste difficoltà è nata la necessità di utilizzare un modulo composito di analisi: di ricorrere cioè alla nozione di «sistema amministrativo», che amplia quella di amministrazione, prolungandone l'ambito sia in orizzontale, fino a ricomprendere le relazioni con le altre autorità pubbliche operanti a livello periferico e con il contesto socio-economico, sia in verticale, lungo l'asse dei rapporti centro/periferia⁴. L'applicazione di questo schema ha consentito di ipotizzare numerosi tracciati di ricerca nuovi o per l'oggetto o per il profilo privilegiato: i caratteri del sistema amministrativo meridionale, e i suoi tratti differenziali rispetto a quello nazionale; l'evoluzione dei vari tipi di intervento straordinario; l'analisi del sistema locale (funzionamento, organi di governo, burocrazie, raccordi tra amministrazioni comunali, modalità di aggregazione degli interessi, ecc.); le relazioni biunivoche tra Mezzogiorno e centro, vale a dire da un lato il meridione al centro, (presenza in organi amministrativi centrali, nel Parlamento, nell'esecutivo, ecc.) e dall'altro gli effetti diffusivi, sul restante ordinamento generale, delle innovazioni istituzionali introdotte, e spesso sperimentate, per la prima volta, nelle aree meridionali.

Un terzo elemento di riflessione, infine, si preoccupava di immaginare qualche prospettiva che, pur non superando evidentemente la stadio dell'ipotesi di lavoro, permettesse tuttavia di uscire dal consueto e paralizzante alternarsi dei due modelli fino ad ora succedutisi

⁴ Il concetto qui utilizzato è stato efficacemente avanzato ed illustrato da S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 1983.

nel Mezzogiorno: il decentramento a regime ordinario, vale a dire perfettamente (anche se solo sul piano formale) omologo all'assetto vigente in tutto il restante territorio nazionale, per niente rispettoso delle peculiarità del sistema locale meridionale, e il succedersi di regimi speciali, diversi nel tempo e nelle materie interessate ma unificati dalla rigida gestione centralizzata.

Di qui l'ipotesi di pensare per il Mezzogiorno un sistema istituzionale basato su una differenziazione normativa e organizzativa stabile (e dunque non episodica) e nello stesso tempo allargata, tale cioè da comprendere non solo gli ex-apparati dell'intervento straordinario ma anche il sistema regionale e locale, l'amministrazione periferica dello Stato, le articolazioni decentrate degli enti pubblici nazionali.

2. I segni della diversità.

A quasi due anni di distanza, quali conferme o smentite a queste ipotesi sono offerte dalle vicende successive? È opportuno distinguere, a questo fine, l'analisi dalle prospettive. Da un primo punto di vista, quello cioè della acquisizione di dati relativi al contesto socio-economico ma in vario modo rilevanti ai fini istituzionali, disponiamo di una quantità non trascurabile di nuove indicazioni, il cui senso complessivo sembra essere questo: non solo, come è scontato, le (diverse) aree del Mezzogiorno presentano indicatori differenziali rispetto alle altre zone del paese, ma tali diversità ormai concorrono a determinare un sistema amministrativo distinto, fino a superare (spesso svuotandola dall'interno) la sua formale uniformità.

In una parola, possiamo dire che mentre l'*amministrazione* (legislazione, soggetti istituzionali, profili strutturali, congegni di controllo, assetto del personale, ecc.) permane relativamente uniforme, il *sistema amministrativo* è ormai fortemente differenziato. E la differenza, appunto, è costituita proprio dalle modalità di aggregazione e rappresentazione della domanda politica nei diversi sottosistemi, dalle forme della organizzazione economica e sociale, financo dalle radici storiche e culturali delle diverse comunità, che si traducono in specifiche e particolari modalità di relazione con le rispettive istituzioni politico-amministrative¹ e, in definitiva, in ruoli diversi giocati da autorità di pari veste istituzionale.

¹ Questo profilo, lungamente trascurato in Italia dagli studiosi delle istituzioni regionali e del governo locale, è invece oggetto di recenti indagini: oltre ai contributi offerti dalla nuova serie dell'Archivio ISAP, cfr. *Il sistema politico locale*, a cura di M. Fedele, Bari 1983, che pur

Per quanto attiene all'analisi qui svolta, comunque, non intendiamo tanto richiamare i consueti dati riguardanti il reddito, la disoccupazione o più in generale lo sviluppo dei diversi settori produttivi o dei consumi, non solo perché su questo terreno le informazioni disponibili sono tradizionalmente più abbondanti, ma per il nesso del tutto indiretto tra questi indici e il funzionamento delle istituzioni².

Ci limiteremo piuttosto a queste ultime evitando comunque di utilizzare i dati concernenti specifici elementi degli apparati in sé considerati, che pure non sono sempre privi di significato³ o solo riferibili a dinamiche endogene. Si pensi ad esempio alla composizione e distribuzione anche territoriale del personale statale o al manifestarsi di tensioni, e dunque di potenziali differenziazioni, anche all'interno della medesima amministrazione⁴.

Più significative, semmai, le analisi che pur avendo ad oggetto singoli segmenti istituzionali, vi giungono muovendo per così dire dall'esterno, cercando cioè di verificarne l'impatto con l'ambiente circostante e di ricostruirne, in qualche modo, l'immagine⁵ presso i cittadini.

muovendo da un ambito definito (la regione Umbria) svolge considerazioni più generali; R.D. Putnam, R. Leonardi e R.Y. Nanetti, *La pianta e le radici*, Bologna 1985; *Regioni e rappresentanza politica*, a cura di M. Morisi, Milano 1987, tutti rivolti ad approfondire il fenomeno regionale nella sua istituzionalizzazione e sotto il profilo del rendimento istituzionale, nonché l'indagine più specifica *Una regione da costruire: la Calabria*, a cura di L. Ammannati, Milano 1988.

² Una sola eccezione ci sia consentita con riguardo ai dati sulle attività di ricerca nel Mezzogiorno, per la totale assenza delle aree meridionali in un settore decisivo e a forte intervento pubblico. Secondo elaborazioni diffuse di recente dal Ministero per la ricerca scientifica e tecnologica il Mezzogiorno, con il 36% della popolazione, esprime solo l'8% del personale operante nel settore e risulta interessato dal 5% degli investimenti in ricerca effettuati dai privati (18% per quelli pubblici): cfr. *Gli interventi per la ricerca nel Mezzogiorno*, in «Ricerca scientifica e tecnologica», 1988, 2, p. 4.

³ Uno degli effetti della meridionalizzazione del pubblico impiego, ad esempio, è la distorta distribuzione del personale tra sedi del Mezzogiorno (ove è sovrabbondante) e sedi centrosettentrionali, che restano cronicamente scoperte pur dovendo operare (si pensi agli uffici finanziari) nelle zone cruciali dell'azione pubblica. Per questi aspetti si consultino i dati riportati nelle relazioni annuali su *Lo stato della pubblica amministrazione*, presentate dal Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento ex artt. 30 legge 775/1970 e 16 legge 93/1983, e ormai pervenute ad un buon grado di tempestività. Tutto ciò, ovviamente, non si limita all'amministrazione diretta dello Stato, ma si estende anche agli altri enti pubblici nazionali. La pressione per il trasferimento delle sedi settentrionali (ove avviene il reclutamento) e quelle meridionali, cui ovviamente il personale aspira, è ad esempio sfociata nel corso dell'87 in scioperi del personale delle FF.SS. che hanno interessato i più importanti compartimenti ferroviari del Nord.

⁴ Il dato secondo cui le sedi decentrate (livello provinciale) INPS operanti nell'area meridionale dispongono mediamente di più personale, utilizzano più ore di straordinario e sono sottoposte ad un carico di lavoro considerevolmente inferiore a quello delle sedi del centro-nord, ha finito per creare tensioni anche all'interno del personale dell'ente, con ripercussioni sull'azione e le rivendicazioni dei sindacati interni.

⁵ Di notevole interesse il recente sondaggio di opinione (gennaio 1988) effettuato per conto del Centro studi della Confindustria sull'immagine che gli utenti hanno dei servizi pubblici.

Al di là di aspetti non privi di colore, infatti, per tali vie si pongono le condizioni per la valutazione di elementi cruciali in termini di legittimazione delle autorità pubbliche, quali la percezione del ruolo svolto dalle istituzioni rappresentative o quella del rapporto tra prelievo fiscale e qualità dei servizi erogati. Per quanto riguarda il primo aspetto, è più semplice lasciare la parola direttamente agli estensori del rapporto:

In termini assoluti, settentrionali e meridionali sono egualmente scontenti del rendimento dello Stato. Le differenze Nord-Sud sono invece molto marcate quando si arriva ai giudizi sulle istituzioni regionali e comunali. Nel Nord le amministrazioni comunali sono ritenute abbastanza soddisfacenti dal 55% dei propri cittadini, in confronto al solo 27% dei comuni meridionali. Analogamente, gli enti regionali del Nord sono valutati favorevolmente dal 47% dei propri cittadini, in confronto al 19% soltanto delle regioni del Sud. In breve, la maggioranza dei settentrionali preferisce di gran lunga il governo locale, mentre per molti meridionali l'essere amministrati da Bari o Reggio Calabria o Palermo non è molto meglio che esserlo da Roma⁶.

Sul secondo aspetto, gli abitanti dell'Italia centro meridionale tendono a vedere più squilibrato, e dunque a saldo negativo, il rapporto tra prelievo fiscale e qualità dei servizi erogati⁷.

Naturalmente sarebbe ingenuo affidarsi interamente agli esiti di sondaggi di opinione, per seri che possano essere. Qui preme piuttosto mettere in rilievo un altro aspetto: nei casi riferiti non si tratta, come si vede, solo delle (ovvie) conseguenze tratte dalle collettività interessate rispetto al diverso rendimento delle istituzioni. Nelle aree meridionali tale giudizio da un lato mina la legittimazione stessa del sistema istituzionale, dall'altro crea una serie di aspettative (in negativo) che portano ad almeno due conseguenze rilevanti per il nostro discorso.

La prima consiste nella difficoltà (dovuta appunto alla viscosità di tal genere di aspettative) da parte della opinione pubblica nel percepire tempestivamente l'evoluzione in positivo, oggettivamente rilevabile e rilevata, che invece ha interessato zone importanti del Mez-

Per quanto la variabile della distribuzione territoriale non assuma dimensioni significative (il che prova la tendenza *alle medesime aspettative* da parte degli utenti), si registrano valutazioni mediamente più negative sia sul funzionamento dei trasporti pubblici che su quello della Posta e del Servizio sanitario nazionale (mentre la tendenza è opposta sul funzionamento degli uffici finanziari, ove i giudizi più negativi si concentrano al Nord). Cfr. *I servizi pubblici: l'immagine degli utenti*, a cura di G. Babino, in «Stato e economia», presentazione, discussione e verifiche delle ricerche del Centro studi della Confindustria, Napoli 22-23 aprile 1988.

⁶ Sull'immagine pubblica della regione cfr Putnam, Leonardi e Nanetti, *La pianta e le radici* cit., pp. 299-340. Il brano citato è a p. 307.

⁷ Cfr. Rapporto di ricerca Centro studi Confindustria, *I servizi pubblici* cit., p. 171.

zogiorno e che si è estesa anche alle relative amministrazioni locali (Molise e Puglia in primo luogo) e dunque all'effetto ritardante che distanzia tra loro miglioramento del rendimento istituzionale e percezione delle collettività interessate. Una situazione del genere, ed è la seconda osservazione, non può limitarsi evidentemente solo all'*output*, al rendimento cioè della istituzione, ma finisce per condizionare anche la domanda che le è rivolta e dunque, più in generale, il ruolo che le è assegnato. Un profilo, cioè, estraneo all'amministrazione ma determinante invece per il sistema amministrativo.

Che il sistema amministrativo operante nel Mezzogiorno sia già oggi profondamente distinto da quello in atto nelle altre aree del paese è dunque un dato che possiamo considerare convalidato anche sotto i profili appena esaminati. L'analisi di elementi acquisiti di recente, su cui ci soffermeremo nel prossimo paragrafo, ne offrirà una ulteriore conferma.

3. *La trasgressione di norme giuridiche.*

Uno dei punti più significativi del rapporto tra società e istituzioni è rappresentato dalla identificazione e repressione dei comportamenti socialmente pericolosi: anzi proprio in queste risiede, secondo le opinioni più recenti¹, il primo significato da riconoscere al vocabolo «diritto». I dati riguardanti le forme di trasgressione di norme giuridiche diverse dalla criminalità in senso stretto, che è fenomeno troppo complesso per essere anche solo accennato in questa sede², possono dunque, nella loro disaggregazione territoriale, offrire indicazioni significative sul versante che qui interessa. Un primo elemento ci è offerto dalle indagini di Accornero sui comportamenti «alegali» ove la trasgressione, pur realizzando una violazione di norme giuridiche (non importa se pubblicistiche o di origine contrattuale), per diverse ragioni è considerata più lieve dalla collettività e non è (o non è sempre) perseguita come tale dalle autorità pubbliche³.

¹ G. Tarello, *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna 1988, p. 151.

² A titolo puramente esemplificativo ci limitiamo a segnalare i dati e le considerazioni offerte da una recente indagine di P. Arlacchi e N. dalla Chiesa, *La palude e la città*, Milano 1987, specialmente nella parte dedicata a mercato e istituzioni politiche nel Mezzogiorno attuale, pp. 68 sgg. e l'analisi condotta da R. Catanzaro sulla imprenditorialità mafiosa, *Il governo violento del mercato. Mafia, imprese e sistema politico*, in «Stato e mercato», 1988, 2, pp. 177 sgg.

³ Questa definizione, e i dati riferiti in testo, sono tratti dai primi rapporti della ricerca coordinata da A. Accornero: cfr. *Natura e dimensioni delle alegalità di massa*, Cespe papers n. 3, marzo 1986 e *Alegalità di massa e aziende municipalizzate*, (dattiloscritto), conferenza economica nazionale della Cispel, Firenze, 24-26 novembre 1986.

Ora, quello che ai nostri fini pare più interessante è il comune denominatore individuato per i diversi comportamenti presi in considerazione, in fondo riconducibili «a un più generale comportamento trasgressivo di norme che tutelano l'uso di beni e del patrimonio pubblico»⁴. È allora inevitabile che questo elemento, la pubblicità del bene, associato alla levità della percezione sopra ricordata, assuma un significato direttamente rilevante sul terreno delle relazioni tra collettività e istituzioni.

Ebbene, l'analisi degli indici presi in considerazione indica una particolare concentrazione di aree «sane» nel Nord e una maggiore diffusione di aree «epidemiche» nel Sud⁵, anche se tale dato va corretto con una più generale propensione alla alegalità dell'ambiente urbano (indipendente dalla collocazione geografica di quest'ultimo), e malgrado la sua interpretazione non si presti, come invece avviene negli altri casi, alla individuazione di determinanti⁶.

Un secondo indice da considerare solo in parte connesso con la violazione di norme giuridiche ma proprio per questo anche più significativo, vale a dire le irregolarità compiute (o pretese tali) dalle stesse amministrazioni pubbliche, è rappresentato dalla litigiosità amministrativa, vale a dire dal rapporto tra numero di ricorsi presentati ai tribunali amministrativi regionali (Tar) e popolazione delle rispettive regioni.

Naturalmente il significato della propensione a ricorrere contro l'amministrazione è tutt'altro che univoco: accanto all'elemento di una maggiore o minore diligenza nel rispettare le normative cui sono sottoposti gli apparati compresi nelle diverse circoscrizioni territoriali, tale indice può essere funzione del «peso» rivestito dall'azione amministrativa nei diversi contesti socio-economici (la propensione a ricorrere cresce là dove il rilievo dell'intervento pubblico è maggiore), del tipo di competenze amministrative dell'ente e delle politiche promosse (competenze rilevanti in materia urbanistica, e la vo-

⁴ *Natura e dimensioni* cit., p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 28. Gli indicatori di alegalità presi in considerazione, nella loro dimensione nazionale e con disaggregazione per provincia, sono: ritardato o omesso pagamento di bollette SIP, mancato rinnovo abbonamenti Rai-Tv (bianco e nero e colore), abusivismo Rai-Tv totale (mancato pagamento abbonamento) o parziale (televisore a colori e abbonamento per bianco e nero), vandalismi a danno di apparecchi telefonici pubblici, aziende in posizione irregolare rispetto alle normative contributive INPS e a quelle antinfortunistiche del Ministero del Lavoro. La ricerca considera epidemiche le aree in cui almeno quattro dei sei valori di alegalità sono elevati, sane quelle in cui quattro su sei indicatori presentano valori bassi.

⁶ Accornero identifica una correlazione significativa delle alegalità sia con le astensioni dal voto che con fenomeni di concentrazione urbana, ma ne riconosce egli stesso la relativa applicabilità ai dati riguardanti aree meridionali, le cui determinanti restano perciò ancora da definire (*ibid.*, p. 33).

lontà di utilizzarle per interventi innovativi, suscitano ad esempio un numero cospicuo di ricorsi).

Tutto ciò senza passare a considerazioni di natura del tutto diversa (ma davvero meno pertinenti?), per le quali può succedere che la lite giudiziaria entri a «far parte della personalità» dei membri di una collettività, come accadeva per la Sardegna descritta nelle pagine di Salvatore Satta⁷. Comunque, nella classifica riferita al 1985 sul funzionamento dei Tar, tra le prime dieci regioni «litigiose» ben otto sono del centro-sud⁸.

Un terzo livello di dati, la cui attendibilità peraltro non è assoluta in ragione delle modalità di rilevazione non sempre univoche seguite presso le diverse sedi periferiche, è offerto dalle statistiche giudiziarie.

Dato l'oggetto della nostra analisi, si è provveduto a sottoporre ad una apposita elaborazione⁹ le denunce di reati contro la pubblica amministrazione (p.a.) distinguendo le ipotesi di peculato, malversazione e simili, cioè i casi in cui la violazione delle norme è compiuta per consentire l'utilizzazione a fini personali di risorse pubbliche, da quelle in cui il reato consiste in una (grave) disfunzione amministrativa (omissione o ritardo di atti d'ufficio, ecc.) punibile in quanto tale, vale a dire indipendentemente dal fatto che qualcuno ne abbia avuto interesse o ricevuto vantaggio. Questi reati, e soprattutto gli ultimi ricordati, sono significativi non solo in sé, in quanto violazione delle norme che regolano l'agire amministrativo per l'inquinante azione di interessi esclusi dalla prescrizione legislativa, ma per la funzione loro affidata dalla magistratura di strumenti di controllo delle disfunzioni amministrative. L'azione penale basata su questi reati, dunque, ha finito per svolgere un crescente ruolo di supplenza rispetto alle plateali carenze dei controlli «ordinari», assumendo per tale via un indice di significatività assai più elevato in ordine alle questioni qui esaminate.

Ebbene, rispetto alla quota della popolazione residente (36%) l'analisi della sequenza decennale 1976-1985 mentre registra valori oscillanti ma complessivamente di poco superiori alla media per le ipote-

⁷ «Il fatto più importante nella loro vita e in quella dei villici che gravitavano su Nuoro, sede del tribunale, era avere una causa. Non si trattava di vincerla o di perderla, anzi non bisognava né vincerla né perderla, perché altrimenti la causa sarebbe finita. La causa faceva parte della personalità, se non ne era l'unico segno, tanto che spesso non c'era tra i litiganti una vera animosità, perché l'uno era necessario all'altro» (S. Satta *Il giorno del giudizio*, Milano 1979, p. 282).

⁸ Si veda la tabella pubblicata da «Il sole-24 ore» del 9 febbraio 1987, p. 3.

⁹ Resa possibile grazie alla cortese disponibilità del dott. Sebastiano Corrado, responsabile del servizio statistiche giudiziarie dell'Istat.

si di corruzione, peculato, malversazione, ecc., mostra una forte concentrazione nel Mezzogiorno proprio delle denunce più legate alla disfunzione amministrativa e alla paralisi burocratica, quali appunto le ipotesi di omissione di atti di ufficio e simili¹⁰.

Risulta dunque confermata l'opinione che si era espressa in precedenza¹¹ secondo cui la burocrazia meridionale non risulta essere soggetto o oggetto di reati in modo superiore a quanto avviene nel resto del paese. Semmai manifesta problemi maggiori di corretto funzionamento e dunque una maggiore propensione ad incorrere in gravi disfunzioni rispetto alle quali non resta al cittadino che il rimedio, peraltro del tutto improprio e spesso controproducente (perché a sua volta generatore di formalismi ancora più accentuati), dell'azione penale. Una ulteriore ragione, dunque, a sostegno di quanto si era detto sulla tendenza al più rigoroso formalismo delle burocrazie amministrative degli enti locali operanti nel Mezzogiorno¹². Ma soprattutto, ed è quanto più interessa in questo momento, abbiamo per tale via una ulteriore conferma del diverso rapporto tra collettività e amministrazioni che si realizza nelle aree meridionali.

L'ultimo, ed altrettanto recente, complesso di elementi su cui vale la pena soffermarci è forse il più significativo per il tema qui affrontato: si tratta dei dati concernenti la presentazione delle domande di sanatoria per le opere abusive previste dalla legge 47/1985 (il cosiddetto condono edilizio). Da una prima lettura della relazione ministeriale presentata in materia¹³, la cui interpretazione richiede certa-

¹⁰ Per la prima serie esaminata (denunce per violazione degli artt. 314-320 e 322 del codice penale), le quote annuali (in percentuale rispetto al complesso nazionale dello stesso anno) delle aree meridionali risultano le seguenti (tra parentesi l'anno di riferimento): 39% (76); 33% (77); 23% (78); 42% (79); 50% (80); 37% (81); 34% (82); 46% (83); 39% (84); 49% (85). Per la seconda serie (denunce per violazione degli artt. 323, 324 e 328: cioè omissione di atti d'ufficio e altro), i dati espressi con le stesse modalità sono i seguenti: 56% (76); 48% (77); 47% (78); 51% (79); 52% (80); 50% (81); 63% (82); 61% (83); 60% (84); 47% (85).

¹¹ *Le istituzioni nel Mezzogiorno* cit., p. 158.

¹² Le cui ragioni, oltre a dati di carattere culturale, avevo innanzitutto riferito alle condizioni di instabilità politica (cfr. loc. ult. cit.). In senso adesivo a tale affermazione cfr. ora l'intervento di D. Argento in *Il ruolo delle istituzioni pubbliche nello sviluppo del Mezzogiorno*, «Il nuovo governo locale», n. 1, 1988, pp. 110-11, che tuttavia suggerisce anche altre ragioni dell'«arrocamento formalistico» dei funzionari pubblici delle amministrazioni locali meridionali (eccesso di domanda da parte dei soggetti amministrati, carenza di occasioni formative, estraneità rispetto all'intervento straordinario).

¹³ Ministero dei Lavori pubblici, (gabinetto), *Relazione sulla sanatoria delle opere abusive*, (dattiloscritto), gennaio 1988. Alla relazione sono annessi due allegati: quello A), che riporta una elaborazione delle domande per tipo di modello, provincia, regione e ripartizione geografica al 31 marzo 1986; quello B), relativo alle domande presentate in 194 comuni al 30 giugno 1987. Come è noto, infatti, i termini per la presentazione delle domande originariamente stabiliti dalla legge 47/1985 sono stati più volte prorogati il che, come è stato osservato con ironia, ha dato a decine di migliaia di persone che non avevano trasgredito l'opportunità di farlo

mente analisi più sofisticate ed approfondite, le diverse aree territoriali hanno reagito in modo assai differenziato alla opportunità di regolarizzazione loro offerta. Due sono le indicazioni di fondo proposte dall'andamento delle domande al 31 marzo 1986 e riguardanti tutti i comuni del territorio nazionale, cioè che:

— la massima concentrazione delle abitazioni abusive costruite nei comuni capoluogo di provincia è rinvenibile nell'Italia centrale (ove si condensa il 63% del totale, basti pensare a Roma, contro il 16.8% dell'Italia settentrionale e il 20.2% di quella meridionale);

— la maggiore quota di abitazioni abusive negli altri comuni (tutti quelli non capoluogo) appartiene invece all'Italia meridionale ed insulare con il 46.9% contro il 23.2% di quella centrale e il 29.9% della settentrionale.

Ora, se dal dato relativo alle abitazioni abusive passiamo a quello delle domande presentate per ottenerne la sanatoria, possiamo verificare che la maggior parte di queste ultime si concentra nell'Italia settentrionale (44.9%) seguita da quella centrale (31.3%), mentre l'Italia meridionale e insulare registrano rispettivamente il 17.7% e il 6.1%. Le cose non migliorano considerando una diversa, e più aggiornata, aggregazione (domande al 30 giugno 1987 riguardanti 194 comuni, fra cui tutti quelli capoluogo di provincia): secondo i dati che ne emergono, infatti, mentre il settentrione e il centro assorbono rispettivamente il 41.1% e il 40.1% del complesso delle domande presentate, il meridione e le isole registrano un totale di domande corrispondente al residuo 18.7%.

Non è questa la sede per tentare di ricostruire le (diverse) cause dell'abusivismo. Preme sottolineare che l'occasione di regolarizzare un complesso imponente di abitazioni abusive, mancata la quale i proprietari non solo saranno soggetti a sanzioni di natura penale e patrimoniale, ma subiranno limitazioni non trascurabili né troppo facilmente evitabili (intrasmisibilità dell'immobile, divieto agli enti pubblici di effettuare allacciamenti e forniture) per la estensione di pesanti sanzioni anche in capo agli altri soggetti coinvolti (notaio, funzionario, ecc.) è stata in buona parte lasciata cadere nell'intera area meridionale: proprio là dove si sono condensate le quote più alte di abusivismo.

Tutto ciò, si badi, non solo e non tanto per la diversa percezione

entro la scadenza fissata, raggiungendo il «democratico» risultato che «deviazioni estremamente individualistiche delle norme precedenti venissero reintegrate nella collettività» (J. La Palombara, *Democrazia all'italiana*, Milano 1988, p. 67).

della gravità dell'illecito¹⁴, che di per sé sarebbe già assai significativa, ma per il peso determinante rivestito dalle aspettative nei confronti del comportamento delle istituzioni: o nel senso della omissione e del laissez-faire di chi avrebbe dovuto sorvegliare l'applicazione della normativa (in primo luogo, gli enti locali) o in quello di una revisione di quest'ultima da parte del legislatore nazionale.

Su questo terreno, dunque, si è verificata una divisione profonda, non tra diverse «italie» ma certo all'interno della astratta uniformità istituzionale che ricopre il nostro paese: una differenziazione che, pur sicuramente sensibile anche ad altre variabili, in prevalenza ricalca la tradizionale suddivisione della penisola (nord, centro, sud, isole) e senza le consuete forzature delle macro-aggregazioni, giustamente lamentate dagli osservatori più attenti¹⁵.

Una vicenda, in ogni caso, che nel suo insieme la dice lunga sul diverso sistema amministrativo ormai in atto, assai più del fatto che le domande di sanatoria nel comune di Bologna, zona notoriamente rigida e disciplinata in materia urbanistica, siano state 101.000, vale a dire più della somma totale di quelle presentate a Napoli (57.600) e a Palermo (40.000). Diversa la percezione dei propri diritti e doveri, diverse le aspettative sul comportamento che avrebbero tenuto le istituzioni ai vari livelli nella applicazione della legge, diversa la determinazione finale in ordine alla presentazione della domanda: alla prova del condono edilizio, i sistemi amministrativi in atto sono risultati davvero più d'uno.

4. *Il funzionamento delle istituzioni.*

È venuto il momento di passare dal contesto delle istituzioni ai (nuovi) dati disponibili sul funzionamento di queste ultime. In coe-

¹⁴ Non è da escludere che agli occhi dei più sprovveduti l'utilizzazione del proprio terreno (diverso, evidentemente, è il caso dell'uso di beni demaniali, frequente nelle zone a vocazione turistica) a fini edificatori fosse davvero percepita come un diritto, tanto da rendere incomprensibile la successiva (e, a questo punto, incongrua) richiesta di regolarizzazione e di pagamento. Non si dimentichi, infatti, l'alta percentuale di abusivismo abitativo meridionale concentrata nei piccoli comuni. Da questo, probabilmente, il carattere di vero e proprio moto assunto dalle proteste popolari contro l'onerosità del condono all'inizio del 1987, specie in Sicilia.

¹⁵ P. Botta, *Tra omologazione e specificità, Lo Stato sociale nel Mezzogiorno*, in «Progetto», 1984, n. 21 pp. 43 sgg., sottolinea infatti l'utilità della disaggregazione provinciale nella elaborazione dei dati per consentire ai diversi "mezzogiorni" di acquisire visibilità e, al contrario, le alterazioni che possono derivare dalla utilizzazione in chiave sincronica dei macro-aggregati Nord/centro/sud. Il problema non si pone per la vicenda del condono, la cui base di dati è comunale e dove le aggregazioni sono anche per provincia e regione.

renza con le scelte operate, resta esclusa dal nostro esame la vicenda dell'*intervento straordinario*, o meglio la prima applicazione della sua nuova disciplina, su cui comunque le opinioni continuano a risultare, al di là dei puri (e non determinanti) dati quantitativi richiamati dal governo Gorla¹, perplesse² come già erano subito dopo la promulgazione della riforma dell'86³.

In particolare, l'attuazione della nuova normativa risulta talmente complessa e tortuosa⁴ che mentre da una parte si tenta di procedere ad una prima valutazione e sistemazione dei nuovi strumenti e procedure introdotti dalla legge 64/1986⁵, dall'altra lo stesso nuovo ministro per il Mezzogiorno traccia un quadro così fosco da risultare, al di là delle smentite, un obiettivo preavviso di modifica della legge di riforma dell'intervento straordinario⁶.

Il sistema vigente, d'altronde, è messo seriamente in discussione da più versanti sia su quello interno, per la perdurante difficoltà di considerare compatibile con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-regioni una parte delle misure disposte in favore delle aree meridionali⁷, sia su quello esterno rappresentato dalla Cee.

Nel marzo 1988, infatti, la commissione esecutiva della comunità, al termine di una procedura di infrazione promossa contro la legge 64/1986⁸, ha contestato al governo italiano sia i criteri di delimitazione territoriale delle aree oggetto dell'intervento straordinario sia

¹ Un quadro dettagliato della situazione è fornito dalla *Relazione sull'attuazione degli interventi straordinari ed ordinari nel Mezzogiorno*, presentata da Giovanni Gorla alla Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno in data 9 marzo 1988, pubblicata in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1988, n. 2, pp. 537 sgg.

² G. Marongiu. *La «straordinarietà» del nuovo intervento nel Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1987, numero unico, pp. 57 sgg.

³ Vedi M. Annesi, *Il «nuovo» intervento straordinario nel Mezzogiorno*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1986, 4, pp. 981 sgg.

⁴ Cfr. la relazione (assai critica) presentata il 14 maggio 1988 alla commissione parlamentare di controllo sugli interventi nel Mezzogiorno da parte dell'on. Soddu (D.C.).

⁵ Si vedano in particolare i contributi di G. Corso, di B. De Cesaris, di G. Cecora, di M. Allegra, di C. Meoli e di M. Annesi, tutti in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1988, 1.

⁶ L'on. Remo Gaspari (7 maggio 1988) si è impegnato a «rendere funzionale una legge difficile», pur senza modificarla poiché «ciò comporterebbe tempi troppo lunghi ed un ulteriore blocco dell'attività» (ANSA, 7 maggio 1988).

⁷ Resta aperta, ad esempio, la questione delle recenti riserve obbligatorie di forniture imposta a tutti gli enti regionali e locali della Repubblica in favore di imprese operanti nel Mezzogiorno (art. 117 legge 64/1986) la cui legittimità, anche quando viene riconosciuta, come avviene in A. Brancasi, *La posizione delle regioni di fronte alla riserva di forniture in favore delle imprese nel Mezzogiorno*, in «Foro amministrativo», 1987, 9, pp. 2475 sgg., è subordinata a condizioni che ne pregiudicano la concreta operatività.

⁸ L'intero dossier della procedura è pubblicato come documentazione dalla «Rivista giuridica del Mezzogiorno», nei numeri 1 e 2 del 1988.

le modalità di aiuto adottate⁹, ed ha obbligato così lo Stato italiano ad adeguarsi, sia pure con qualche gradualità, alle proprie determinazioni. Vengono così al «pettine comunitario», sotto specie di lesioni al principio della libera concorrenza tra imprese, alcuni nodi storici, primo fra tutti quello dei confini territoriali dell'intervento straordinario, da tempo maturi ma trascurati dal legislatore e, meno comprensibilmente, dagli stessi studiosi delle istituzioni¹⁰.

Si tratta, peraltro, di un terreno poco suscettibile di semplificazioni: a fronte della riconosciuta arbitrarietà delle delimitazioni attuali, ad esempio, recenti indagini mettono in luce l'esistenza di profonde discontinuità nel tessuto socio-politico proprio in corrispondenza dei tradizionali confini tra nord e centro-sud e sembrano quasi convalidarne, almeno per il profilo esaminato, la significatività¹¹.

Passando ad altro e più specifico profilo, c'è infine da registrare una correzione ed una conferma rispetto a quanto si era sostenuto in precedenza, sulla propensione cioè dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ad oscillare tra i due poli del decentramento e dell'autonomia, al prezzo però della piena uniformità strutturale con il resto del paese, o la disciplina e gli apparati speciali, subordinati alla condizione di una gestione interamente centralizzata¹².

L'integrazione deriva proprio da un intervento a proposito del saggio da cui siamo partiti, ove giustamente si invita a considerare che

⁹ Ad esempio, la garanzia sussidiaria dello Stato a favore di imprese industriali nel caso di mancata riscossione di crediti derivanti da transazioni commerciali con l'estero, comprese le esportazioni verso altri stati membri della Comunità, è stata considerata incompatibile perché atta a provocare distorsioni alla concorrenza con effetto per tutte le province del Mezzogiorno. Anche il sistema delle tariffe agevolate riservate ai produttori è stato qualificato come «aiuto» (ai sensi dell'art. 92 del Trattato) e dunque ammissibile solo in presenza delle condizioni di «deroga» previste dal medesimo articolo. Tali condizioni non sono state ritenute sussistenti, ad esempio, per tutto il settore delle produzioni agricole.

¹⁰ Un ripensamento, in ragione dei profondi mutamenti che si sono verificati sul piano socio-politico ed economico, dei criteri di suddivisione amministrativa, a cominciare dai confini degli enti territoriali, è in effetti sempre più necessario: fra i pochi a ricordarne l'importanza (e le resistenze opposte dai partiti politici) E. Rotelli, *Le regioni: per un riesame del problema*, in *La non riforma*, Roma 1981, pp. 159 sgg.

¹¹ Un recente ed approfondito riesame dei dati, e della letteratura, in materia è dovuto a F. Anderlini, *Una modellizzazione per zone socio-politiche dell'Italia repubblicana*, in «*Polis*», 1987, 3, pp. 443 sgg., che peraltro accerta una netta differenziazione nelle combinazioni geopolitiche utilizzate proprio in corrispondenza di una divisione Nord-Sud che, andando dal Tirreno all'Adriatico, taglia in due la provincia di Viterbo, costeggia quella di Terni e attraversa quelle di Perugia e di Ascoli, e dunque conferma grosso modo gli attuali confini dell'intervento straordinario, e a R. Cartocci, *Otto risposte ad un problema: la divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee*, *ivi*, pp. 481 sgg., che sottolinea a sua volta la «natura primaria della frattura che divide in due parti il nostro paese» e che corrisponde al confine che separa Toscana, Umbria e Marche da Lazio e Abruzzo (p. 506).

¹² *Le istituzioni nel Mezzogiorno* cit., p. 170.

l'esperienza più recente ha introdotto, tra le due alternative, una soluzione intermedia. È quella escogitata dalla legislazione per le zone terremotate (legge 219/1981) che in realtà introduce una ulteriore variante: il coinvolgimento del tessuto ordinario degli enti locali e una (ampia) deroga, non solo sul piano delle procedure ma anche su quello dei soggetti coinvolti nell'intervento (commissario straordinario), per l'intera area napoletana¹³.

La conferma, invece, è offerta da due episodi recenti riguardanti le grandi aree metropolitane. L'istituzione di un apposito inarico ministeriale in materia a partire dal governo Goria finisce per tradursi, dato il particolare rilievo della questione per il Sud, nella gestione centralizzata di un ulteriore intervento speciale, come del resto ha esplicitamente riconosciuto lo stesso Presidente del Consiglio allora in carica¹⁴. In proposito, che non si tratti di funzioni di solo indirizzo è provato non solo dalle proposte in gestazione presso tale sede, ma dalla soluzione escogitata per l'apprestamento tempestivo delle opere necessarie per i Mondiali del '90, dove l'«ottimizzazione» delle risorse si confonde facilmente con i moduli ormai sperimentati della gestione diretta.

Alla stessa conclusione si arriva poi considerando la significativa esclusione dal testo legislativo di riforma dell'amministrazione locale¹⁵ della disciplina delle aree metropolitane. Non è facile prevedere se si tratta di uno stralcio definitivo. Ne è invece chiaro fin da ora il significato: la necessità di introdurre un (giustificato) regime speciale in alcune aree ha fatto scattare, per l'ennesima volta, il riflesso condizionato della gestione centralizzata.

Così, mentre il tradizionale (anche se anagraficamente recente) intervento straordinario stenta ad avviarsi appesantito dagli strascichi della gestione precedente, avviluppato nella complessità delle sue procedure, contestato nei suoi confini territoriali e nelle sue tipologie di intervento dalle autorità della Cee, il centro non cessa di riproporre il medesimo monocorde motivo: azione ordinaria, suscettibile di (qualche frazione di) decentramento dei poteri decisionali, o azione in regime di deroga, a conduzione centrale.

¹³ A. Becchi Collidà, intervento, in *Il ruolo delle istituzioni* cit., p. 112.

¹⁴ Il quale ha affermato: «È proprio pensando alla gravità della situazione delle aree metropolitane meridionali e alla farraginosità degli interventi, che si disperdono in troppi poteri, che il Governo ha istituito il Ministero per le aree metropolitane con l'obiettivo di costituire un alto livello istituzionale in grado di coordinare gli interventi e di ottimizzare le risorse finanziarie disponibili», in *Azione di Governo e Mezzogiorno* cit., p. 6.

¹⁵ Testo licenziato dalla commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati nel luglio '88.

5. *Il governo locale.*

L'assenza di dati riguardanti il governo locale (in particolare gli enti territoriali, comuni e province), vale a dire il fronte che si è considerato a tutti gli effetti decisivo, resta confermata e determinante. Lungo le piste di ricerca che si erano delineate (funzionamento degli organi di governo, burocrazie amministrative, sistemi di controllo, funzione del prefetto, ecc.) si continuano dunque ad incontrare solo «pascoli ricchi di parole». Una ragione in più per sottolineare le eccezioni. Ma l'impossibilità, altrettanto evidente, di poter loro attribuire un qualunque significato più esteso della singola realtà considerata.

Qualche aspetto riguardante il formalismo della burocrazia meridionale e delle sue cause si è già accennato; circa il funzionamento degli organi di governo, ai dati a suo tempo richiamati (che riguardavano i comuni della Campania)¹ si possono aggiungere le indicazioni offerte da una ricerca su di un campione ristretto ma omogeneo di piccoli comuni collocati in aree diverse². Non risulta confermata la minore frequenza delle sedute dei consigli comunali nel Mezzogiorno. Ma, come si era accennato, si tratta di un dato suscettibile di essere apprezzato solo estendendo l'indagine in modo significativo (per numero e classi di amministrazioni) e collegandolo ad una serie composita di altre variabili.

In ogni caso emerge una prima indicazione degna di essere rilevata: l'aumento consistente di funzioni assegnate ai comuni dal dopoguerra ad oggi si è prevalentemente tradotto, nei piccoli e medi comuni, in una forte espansione delle attività della giunta (incremento sedute e delibere degli esecutivi), cui dunque è in parte dovuta l'alterazione della forma di governo del sistema locale, originariamente fondata sul ruolo anche gestionale del consiglio ed oggi mutata in senso dualistico o, addirittura, ad esecutivo forte, come (tardivamente) recepisce e formalizza la nuova legge sull'amministrazione locale attualmente in Parlamento. Ma, appunto, si tratta di fenomeni generali, comuni tanto al nord che alle aree meridionali, e dunque privi di particolare significatività per il profilo qui esaminato.

Di maggiore interesse è lo spaccato offerto dal ruolo avuto dagli enti locali del Mezzogiorno nella attuazione delle politiche di settore. La mancata considerazione da parte del legislatore nazionale delle

¹ *Le istituzioni nel Mezzogiorno* cit., p. 157.

² M. Bonanni, *Giunta, consiglio e decisione nei piccoli comuni*, dattiloscritto, ottobre 1987.

condizioni in cui versano comuni e province ha portato ad almeno tre conseguenze negative sul processo di modernizzazione:

- la devoluzione a questi ultimi di compiti di gestione non esercitabili (almeno nella maggior parte dei casi) e comunque non esercitati;
- il formarsi, anche a causa di ciò, di un doppio regime dove di fatto altri, nella specie le imprese concessionarie, finiscono per assolvere ai compiti formalmente spettanti alle autorità locali;
- il mancato riconoscimento in capo a queste ultime di funzioni almeno di controllo, che sarebbero di grande utilità e che invece, data la diversa premessa legislativa, non risultano neppure adeguatamente disciplinate³.

6. *Il Mezzogiorno al centro.*

Resta da esaminare un ultimo versante su cui si era cercato di attirare l'attenzione, quello cioè del «Mezzogiorno al centro», vale a dire le vicende ed il comportamento delle sedi istituzionali centrali cui partecipano rappresentanti a vario titolo della realtà meridionale e la condotta tenuta da chi è titolare di poteri decisionali rilevanti nei confronti di quest'ultima.

Per quanto non manchino recenti indagini sull'assetto centrale delle strutture amministrative regionalizzate¹, è sull'operato della Corte costituzionale che, per la presenza di qualche ulteriore approfondimento nel senso a suo tempo auspicato, è opportuno soffermarsi. Si era detto, in proposito, della «crescente difficoltà della Corte a dare

³ Da una prima analisi sul processo di metanizzazione, ad esempio, emergono chiaramente le erronee modalità di coinvolgimento degli enti locali. Nel caso di specie, lo schema dell'affidamento indifferenziato ad ogni comune di compiti di esecuzione delle opere necessarie e di gestione del servizio distributivo, mentre ai concessionari veniva assegnato un ruolo strumentale e meramente operativo, risulta del tutto disatteso. Circa il 70% dei comuni meridionali ha infatti optato per l'attribuzione a privati di entrambe le funzioni (ipotesi dal legislatore considerata come residuale), e la gestione del programma di metanizzazione si è dunque tradotta in una delega *in toto* ai concessionari: cfr. A.L. De Cesaris, *Aspetti giuridici del programma di metanizzazione del Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno». 1988, 2, pp. 413 sgg.

¹ L. Torchia, *Le amministrazioni nazionali*, Padova 1988, secondo cui lo sviluppo anomalo (rispetto ai canoni tradizionali) di questi complessi organizzativi non va considerato in termini patologici (lesione dei principi costituzionali) o riduttivi (lo stratagemma di un potere centrale che per rimanere tale cambia, gattopardescamente, il minimo indispensabile). In realtà, secondo l'autore, si assiste all'emergere di un qualcosa che per non appartenere più né ai soggetti tradizionali (stato apparato) né a quelli recenti (regioni), è segno di un nuovo sistema nascente (da cui il nome, per programmazione, sanità e edilizia residenziale pubblica, di «amministrazioni nazionali»). La tesi è interessante, poggia su premesse condivisibili e potrebbe spiegare alcuni aspetti tuttora oscuri delle dinamiche amministrative innescate con l'avvento delle regioni a statuto ordinario.

una risposta unica ai conflitti tra Stato e regioni e a tentare, semmai, di distinguere i problemi delle autonomie del centro-nord da quelli delle aree meridionali»². Ebbene, sul punto possiamo registrare, negli ultimi tempi, una conferma e una vistosa correzione.

Che il sistema delle autonomie si ponga in modo diverso dinanzi al giudice costituzionale a seconda della sua collocazione al nord o nelle aree del Mezzogiorno è ben visibile, anche sul piano processuale, dall'analisi cioè di alcuni aspetti del processo costituzionale. Una recente indagine in materia ha ad esempio accertato, con riguardo ai conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, che i ricorsi vengono presentati in stragrande maggioranza solo dalle regioni del centro-nord (meglio sarebbe dire: dalla Toscana e dalle regioni del nord) così come solo nei loro confronti lo Stato si attiva per rivendicare il rispetto delle proprie competenze³. La mancanza di una proporzionale quota di contenzioso nel Mezzogiorno è in massima parte spiegabile con il mancato o ridotto esercizio di funzioni, ed è dunque più frutto dell'inerzia o della difficoltà ad agire che segno di prudente diligenza. Ma una lettura d'insieme della giurisprudenza della Corte in materia regionale (dal 1956 alla sentenza 700 del 1988) offre qualche altra indicazione, non sempre prevedibile. Vediamo perché.

Considerando rilevanti per il Mezzogiorno sia le decisioni che riguardano (solo o anche) le regioni meridionali, sia quelle concernenti provvedimenti legati all'intervento straordinario, risultano in verità ben poche le sentenze che possono essere considerate significative ai nostri fini.

Queste ultime, comunque, possono essere distribuite in tre diverse categorie:

— la prima è rappresentata da pronunce che affrontano i rapporti tra intervento straordinario e competenza (ordinaria o speciale) di regioni meridionali e che si risolvono nella legittimazione e difesa dello *status quo* (cfr. 28/1972 e 108/1975). Si badi, comunque, che un tale esito in teoria sarebbe stato tutt'altro che scontato dato che la costituzione «abbinava tra loro risorse straordinarie e istituzioni ordinarie» (cfr. art. 119 comma 3 cost.) e dunque «il disegno tracciato dalla Costituzione era assai chiaro ed obbligante: erano le singole istituzioni regionali ordinarie che avrebbero dovuto beneficiare di risorse straordinarie»⁴;

² *Le istituzioni nel Mezzogiorno* cit., p. 174.

³ M. Villone, *I giudizi sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni nel periodo 1970-1985: analisi quantitative e notazioni ricostruttive*, in *Regioni e Corte costituzionale*, a cura di S. Bartole, M. Scudiero e A. Lojodice, Cinsedo, Sezione studi e ricerche, Milano 1988, pp. 157 sgg.

⁴ Così G. Pastori, *Il terreno istituzionale*, in «Il progetto», 1984, n. 23, p. 22.

— la seconda consiste, invece, in una sorta di allineamento a dinamiche nazionali giustificato dall'esigenza di garantire in modo uniforme e coerente con i principi costituzionali i privati o indirizzi centrali connessi alla tutela di interessi nazionali. Così ha operato la 260/1976, mediante la quale vengono rimosse le particolarità che contrassegnavano, con disposizioni *ad hoc* per il Mezzogiorno, i vincoli apposti ad aree private dai piani regolatori delle aree e nuclei di sviluppo industriale ex art. 147 T.U. Mezzogiorno e DPR 1523/1967. Così è avvenuto ancora qualche anno dopo, quando la Corte ha affermato che la necessità del coordinamento tra leggi statali e leggi regionali in materia di credito agevolato per l'industria deve riguardare tanto le regioni a statuto ordinario quanto quelle a ordinamento speciale, nella specie la Sicilia (237/1983). Così, infine, è avvenuto anche di recente, quando si è agganciata alle scelte nazionali (riduzione della spesa pubblica) anche la commisurazione del contributo annuale assegnato dallo Stato alla regione siciliana (87/1987);

— la terza tipologia di pronunce ha invece una funzione di isolamento di disposizioni speciali che, legittimate dalle particolari condizioni del Mezzogiorno, non debbono generare effetti diffusivi sul restante territorio nazionale. È il caso della sentenza 12/1987, in materia di sgravi sui contributi dovuti all'Inps, dei quali la Corte sottolinea il carattere eccezionale e derogatorio delle normative generali e la loro conseguente insuscettibilità ad interpretazioni estensive.

Difesa e legittimazione dell'esistente, per quanto riguarda l'intervento straordinario; marginalizzazione delle norme di favore dettate per il Mezzogiorno, in modo da impedirne effetti diffusivi nel resto del paese; razionalizzazione e riallineamento su parametri uniformi e nazionali di anomalie incidenti su punti cruciali del sistema (rapporti tra pubblica amministrazione e privati; rapporti centro-periferia). Certo, il giudice costituzionale si è ben guardato dal proclamare un simile ruolo: ciò non toglie che lo abbia svolto, e che tuttora lo svolga, confermando in tal modo la posizione determinante della Corte nel ruolo di cerniera tra specialità dell'intervento straordinario e ordinamento generale, cioè tra Mezzogiorno e resto del paese.

Sarebbe stato davvero ingenuo aspettarsi dalla Corte una strenua difesa del sistema (costituzionalmente prefigurato) di risorse straordinarie assegnate a istituzioni ordinarie. Non è dunque la legittimazione dell'intervento speciale e dei suoi apparati, una volta fatta questa scelta, che poteva realisticamente essere posta in discussione dal giudice di costituzionalità. Degno di nota semmai è il fatto che, nello stesso tempo, la Corte abbia operato una estesa opera di normalizza-

zione delle uniche istituzioni (ordinarie) che la Carta costituzionale voleva diversificate, e cioè le regioni a statuto speciale. Il ruolo determinante della Corte, insomma, esce confermato: ma la funzione di cerniera da essa svolta non riguarda i (diversi) sistemi di governo locale nelle aree settentrionali e nel Mezzogiorno, come era lecito aspettarsi, ma il collegamento e lo snodo tra uniformità delle istituzioni ordinarie e specialità dell'intervento straordinario.

7. *L'analisi, l'ipotesi, le critiche.*

Fin qui i nuovi elementi concernenti l'analisi: troppo limitati e sporadici, evidentemente, per potere mutare sensibilmente lo stato delle conoscenze a suo tempo delineato sulle istituzioni nel Mezzogiorno, ed ancor meno suscettibili di convalidare o correggere l'ipotesi di auspicabile evoluzione che si era avanzata e che già si è ricordata all'inizio di queste pagine.

Sufficienti, invece, per confermare la validità dello schema di analisi proposto e che proprio seguendo le direttrici principali indicate (collegamento tra intervento straordinario e altre istituzioni «ordinarie» centrali e periferiche, connessione tra amministrazione e sistema socio-politico ed economico circostante, effetti diffusivi dal Mezzogiorno verso le altre aree e ripercussioni su quest'ultimo di dinamiche generate altrove) ha permesso l'acquisizione di qualche risultato importante. Fra gli altri, il venire alla luce di un «sistema amministrativo» proprio delle aree più problematiche del meridione, in quanto tale già fortemente divaricato rispetto a quello vigente nelle aree (anche del Mezzogiorno oltre che centro-settentrionali) tradizionalmente più forti.

Ma è il dato concettuale necessariamente implicato che va considerato il risultato più importante: così sul piano della elaborazione e delle proposte le istituzioni nel Mezzogiorno non sono in alcun modo scindibili dalla «questione istituzionale» *tout court*. Su questo aspetto, le riflessioni che si erano svolte a suo tempo hanno avuto qualche adesione¹ e soprattutto due conferme fattuali.

La prima è una dimostrazione *a contrario*: la maggiore lacuna del testo di riforma della amministrazione locale in discussione in Parlamento, al di là dei miglioramenti che vi sono stati apportati rispetto alle formulazioni governative di partenza, consiste proprio nell'in-

¹ Becchi Collidà, *Il ruolo delle istituzioni* cit., p. 111.

capacità (se non vero e proprio rifiuto) di affrontare la questione di ciò che oggi sia, e che cosa di conseguenza in futuro debba essere, l'amministrazione locale nelle aree meridionali.

Poste tali premesse, una molteplicità di questioni (dal ruolo delle regioni nei rapporti tra centro ed enti locali o dal grado di flessibilità da riconoscere alle determinazioni statutarie dei singoli comuni nella determinazione della loro forma di governo fino alla scelta tra spontaneismo o coazione nelle aggregazioni a livello intercomunale, per finire all'assenza di disposizioni concernenti l'amministrazione periferica dello stato) restano senza alcuna possibile risposta pur rappresentando, per gli enti locali di quelle zone, altrettanti punti cruciali.

Una seconda conferma di quanto si sostiene, questa volta in positivo, ci è offerta dalla legge approvata definitivamente nel luglio 1988 sulla disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Molte singole disposizioni, come quelle che disciplinano in via generale i poteri sostitutivi del governo nei casi di inerzia regione (art. 2.3 lettera f), la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni (art. 12), le funzioni del Commissario del Governo (art. 14) fino alla istituzione di un ufficio di coordinamento della attività legislativa (art. 24) o la delega per una messa a punto di un più soddisfacente sistema generale informativo e statistico (art. 24), ma più in generale il consistente rafforzamento della Presidenza del Consiglio nei confronti delle altre sedi governative (singoli ministri, consiglio), potranno risultare decisive per il Mezzogiorno e per il coordinamento delle politiche che lo riguardano assai più di intere leggi speciali.

Le istituzioni del Mezzogiorno dunque, come non sempre gli specialisti della materia hanno ricordato o compreso, hanno certo specifiche problematiche, ma non un proprio ambito, autonomo e separabile da quello del sistema istituzionale complessivo. Dimenticare questo significa, ad un tempo, porre le premesse per analisi incomplete e per proposte impraticabili.

Ma veniamo all'ipotesi che si era avanzata o, meglio, a quello che sembra restarne alla luce di quanto fin qui si è considerato. L'idea di immaginare per il Mezzogiorno un sistema istituzionale ordinario, e dunque stabile, nello stesso tempo diversificato da quello vigente nelle altre parti del paese e integrato, comprensivo cioè al suo interno dei diversi segmenti pubblici operanti nei territori interessati (ex apparati dell'intervento straordinario, regioni, autonomie locali, amministrazioni periferiche dello Stato, articolazioni decentra-

te degli enti pubblici nazionali), risulta una ipotesi di lavoro più o meno praticabile di quanto fosse in partenza?

Gli interventi che si sono registrati in proposito, va detto, sono tutti in senso negativo o di grande perplessità. Da un lato, infatti, si è avanzata la (prevista ma non per questo meno seria) obiezione che per questa via si sarebbero interrotti anche i residui legami che ancora assicurano all'ordinamento generale il Mezzogiorno, con il rischio (se non la certezza) per quest'ultimo di un definitivo abbandono a se stesso².

Una critica, dunque, tutta rivolta al rapporto di coerenza e di consequenzialità tra il fine perseguito, che si accetta, e il mezzo immaginato, che si considera incongruo.

Dall'altra parte, invece, si è avanzata una critica più radicale di ordine anche metodologico, e cioè che prima vanno chiarite le finalità dell'intervento pubblico in questi ambiti territoriali (protezione di aree produttive inidonee a reggere la concorrenza esterna o no? selezione di progetti ed erogazione di risorse operata direttamente dal sistema politico agendo in parallelo al circuito delle istituzioni formalmente competenti o no?) e solo in un secondo tempo si potranno discutere le forme giuridiche più opportune (regime ordinario o regime derogatorio? quali competenze al centro e quali alla periferia? apparati tecnici o amministrazioni tradizionali?)³.

In realtà, una parte delle obiezioni è (giustamente) imputabile alla sommarietà delle indicazioni contenute nella proposta, ed è dunque superabile solo con una messa a punto di quest'ultima, vale a dire con una operazione che allo stato delle conoscenze, come si è appena visto, non pare possibile. Ma il loro nocciolo, invece, solleva questioni a cui sembra possibile dare una risposta.

Veniamo alla prima, a quella cioè dell'abbandono a sé stesso del Mezzogiorno che (necessariamente) conseguirebbe alla rescissione dei solidi collegamenti con l'ordinamento generale fino ad oggi assicurati dai vari segmenti degli apparati pubblici. Non starò qui a ripetere quanto già accennato in precedenza⁴ sia sulle finalità che si intendono perseguire con la proposta avanzata sia sugli inevitabili bilanciamenti che, in funzione di nuovi e più idonei *relais* centro/periferia, dovrebbero accompagnare la sua messa in opera. È opportuno, invece, affrontare ora un altro aspetto, quello della fondatezza dei presupposti da cui muovono le opinioni critiche prima ricordate e

² Così D. Argento e G. Cazzola, interventi in *Il ruolo delle istituzioni* cit.

³ Becchi Collidà, *ibid.*, pp. 118-20.

⁴ Cfr. *Le istituzioni nel Mezzogiorno* cit., specialmente alle pp. 168-74.

in particolare l'equazione pubblico-uniforme-generale che sottintendono.

Ora, che storicamente il diritto pubblico e l'amministrazione statale siano stati l'ossatura portante degli stati nazionali e dei processi di unificazione e centralizzazione che li hanno accompagnati è fuori di dubbio. Altrettanto certo è il fatto che tale modello si sia (se possibile) ancora più radicato nell'esperienza italiana, ove la gracilità della borghesia e l'incompiutezza del processo di industrializzazione spostarono proprio sugli apparati amministrativi a modello ministeriale (che proprio per questo fu importato) quell'azione di omologazione e di consolidamento che né la sfera economica né quella politica erano sufficienti ad assicurare.

Fin qui, dunque, si tratta di cose ben note come altrettanto conosciuto è il sovraccarico di compiti strategici che per tali ragioni si svolse sull'amministrazione pubblica (allora equivalente a quella statale), al punto che l'adempimento con criteri di funzionalità dei compiti operativi ad essa assegnati fu ripetutamente subordinato ad altri obiettivi (dalla «piontizzazione» alla mediazione/convivenza con le élites locali, dalla veicolazione di ingerenze del o dei partiti politici nella vita sociale all'assorbimento di manodopera esuberante) fino a segnalarla in modo irreversibile. Ma il fatto che così sia stato non significa necessariamente che sia così ancora oggi. Anzi. L'enorme, e irreversibile, frammentazione della amministrazione pubblica in una galassia di regimi giuridici, livelli di azione, settori di intervento, ambiti territoriali, ruoli espletati, oltre ad altre molteplici conseguenze, è lì ad indicarci che ben poco dei compiti di connessione tra particolare e generale o di *relais* tra periferie e il centro può essere assicurato, oggi, per tale via.

Ma c'è molto di più della constatazione, pure innegabile, secondo cui gli apparati pubblici, disarticolandosi, hanno perduto anche il proprio centro, restandone irrimediabilmente sprovvisti. Cominciano infatti ad emergere i contorni di un mutamento assai più profondo: per vaste zone, il diritto pubblico e quello privato si sono in qualche misura scambiati il ruolo tradizionalmente assolto, subendone entrambi profonde modificazioni.

Contrariamente a quanto molti ancora ritengono, infatti, mentre il diritto pubblico sempre più si è dato carico della complessità, articolandosi lungo le direttrici delle diverse espressioni di autonomia (economica, territoriale, sociale, professionale) cui ha finito per aderire in parallelo all'affermarsi dello stato amministrativo, assumendo il ruolo di *diritto della diversità*, il diritto privato ha sempre più ac-

quistato quello di disciplina generale e unitaria, quasi recuperando sotto mutate forme l'originaria natura di vero e proprio *diritto comune*, e dunque complesso delle regole costitutive e come tali fondanti la maggior parte dei rapporti giuridici.

Naturalmente si tratta di vasti processi ancora in corso, e perciò tutt'altro che assestati. Ma qualche frammento ne permette una sufficiente visibilità. Si pensi ad esempio all'esperienza della CEE, ove il complesso di interventi pubblici è manifestamente orientato a salvaguardare l'autonomia dei rapporti economici e la loro unitaria disciplina da turbative (diseguaglianze) poste in essere dai singoli stati membri.

Sono dunque le leggi del mercato, e la loro inevitabile espressione privatistica, a garantire l'unitarietà del sistema, mentre è l'ambito del diritto pubblico, comunitario o nazionale, ad introdurvi le eventuali differenziazioni.

Le stesse dinamiche, d'altronde, si sono sviluppate anche nel nostro ordinamento. Se si esaminano le grandi linee con cui il costituente aveva immaginato l'istituzione dell'ordinamento regionale, ci si avvede immediatamente che mentre alla sfera del diritto pubblico era affidato il compito delle diversificazioni (nelle politiche di settore, nella organizzazione degli uffici o del personale, nel bilancio: art. 117 cost.), quella delle relazioni tra privati era rigorosamente sottoposta a condizioni di uniformità e generalità, e dunque oggettivamente destinata ad assicurare l'unità del sistema. Ne sono prova non solo i divieti posti dall'art. 120 cost. ma, più in generale, una giurisprudenza della Corte costituzionale che nega alle leggi regionali la possibilità di interferire nei rapporti tra privati.

Stando così le cose, è allora facile replicare alle critiche che si erano dette: in sintesi, si tratta di preoccupazioni giuste, ma riferite al profilo sbagliato. Sarebbe certo eccessivo affermare che oggi i maggiori pericoli di sganciamento del Mezzogiorno dal resto del paese provengono essenzialmente dalla «tenuta» delle discipline e clausole generali garantite dal diritto privato. Ma si può almeno affermare, senza tema di smentita, che una differenziazione stabile e organica del sistema amministrativo non avrebbe alcuna influenza sulla perdita di una unità che non passa ormai più, se non in modo marginale, per questi canali.

Il secondo ordine di critiche, vale a dire l'opportunità di precisare gli obiettivi dell'intervento pubblico e solo in un secondo momento discuterne le relative forme giuridiche, richiede una risposta non meno articolata. Il dibattito svoltosi nei temi più recenti ha

posto in luce opinioni che possono essere raccolte in tre gruppi principali.

Appartengono al primo quelle che, in fondo, ritengono che nulla vada o possa essere sostanzialmente cambiato, sul piano istituzionale, rispetto a quanto avvenuto nel Mezzogiorno negli ultimi decenni. Non si tratta, naturalmente, di sostenitori ad oltranza dell'immobilismo ma, più semplicemente, di coloro che credono che le ragioni del mutamento maturino e si realizzino altrove.

Consideriamo, ad esempio, il rapporto di ricerca su istituzioni ed economia presentato dalla Confindustria nell'aprile 1988. Pur rappresentando il segno, da lungo tempo mancante, di un rinnovato interesse delle organizzazioni degli imprenditori ai problemi delle istituzioni e alla loro valutazione in senso globale, le considerazioni svolte in questa occasione si riferiscono al Mezzogiorno solo in modo marginale dal punto di vista della analisi compiuta e ne prescindono interamente da quello delle proposte e delle considerazioni generali. D'altra parte la scelta non è casuale, perché l'obiettivo strategico del rapporto è quello di prospettare, dopo la fase di ristrutturazione dell'impresa italiana compiutasi negli anni '80, la razionalizzazione dell'anello mancante del sistema: lo Stato; anzi, più precisamente, lo «Stato che investe»⁵. Che in questa logica l'intervento straordinario non venga neanche preso in esame non può stupire. In effetti, quella di Stato operante nelle aree meridionali appare, secondo quanto afferma del resto anche la relazione parlamentare sulla attuazione della legge 64/1986, come «l'estremo tentativo di bloccare il processo di nuova emarginazione nel Mezzogiorno» e dunque «più un costo pagato alla pace sociale che un serio tentativo di inserire il Mezzogiorno nel processo di ristrutturazione dell'economia nazionale»⁶.

In un simile quadro istituzionale, il mezzogiorno non è l'«anello mancante» di un già avvenuto risanamento produttivo di cui sollecitare la razionalizzazione: piuttosto, esso rappresenta un prezzo destinato a rimanere tale e dunque, almeno nel medio periodo, eguale a se stesso.

Se poi vi sono possibilità di mutamento, queste sono interamente affidate all'impresa⁷, ad una robusta crescita del tessuto economico

⁵ *Stato ed economia* cit., p. 57.

⁶ Relazione dell'on. Soddu, 14 maggio 1988.

⁷ Mentre infatti «il contributo dell'Agenzia all'accelerazione del processo di sviluppo è pressoché nullo» l'unica via di uscita plausibile consiste nella trasformazione dell'apparato pubblico (intervento straordinario) «in un moderno ed agile strumento di politica industriale, esente da arcaiche pretese dirigistiche e capace invece di puntare sul fattore impresa, ormai presente e vitale anche nel Sud»: *Un mezzogiorno sempre più a sud*, in «Lettera dell'industria», 1988, n. 3.

meridionale e alla sua capacità di competere con il mercato nazionale e internazionale, come un'altra autorevole voce del mondo degli imprenditori ha di recente sottolineato⁸.

Il secondo gruppo di opinioni, che richiameremo brevemente, è su posizioni radicalmente diverse. Il loro punto di partenza è costituito proprio dall'intreccio industrializzazione forzata/ruolo dello Stato centrale, che ha costituito il nucleo delle filosofie del superamento del sottosviluppo, dominanti nel dopoguerra⁹. Inevitabile, di conseguenza, il fatto che nella metà degli anni 70 la crisi dei modelli di industrializzazione realizzati nel nostro paese abbia posto in discussione anche le soluzioni istituzionali praticate, ed in particolare la posizione di egemonia degli apparati centrali.

Come osserva Giovanni Marongiu, «paradossalmente è proprio questo arresto dello sviluppo [...] che introduce un grande elemento di novità nello scenario istituzionale» fino a questo momento ispirato ad un rapporto di assoluta subalternità nel rapporto tra centro e periferia:

La novità consiste nel progressivo costituirsi di una dimensione locale relativamente autonoma, al cui formarsi concorre essenzialmente il tipo di risposta che l'organizzazione economica nel suo insieme dà alla crisi della metà degli anni 70 nella quale non solo vengono abbandonate vecchie credenze, ma si delinea sempre di più un atteggiamento articolato e flessibile sia a livello delle strategie d'impresa sia a livello delle politiche pubbliche che promuovono e accompagnano lo sviluppo.

In questa complessiva novità vengono via via a collocarsi

elementi di primaria importanza come la valorizzazione della dimensione «minore» nell'organizzazione dell'impresa; l'ipotesi della creazione di nuova occupazione attraverso attività di tipo nuovo; la rilevanza del problema dei «costi» dello sviluppo sia sul fronte ambientale che su quello umano e sociale; l'esigenza di nuovi fattori strategici per la localizzazione sostitutiva dell'agglomerazione at-

⁸ C. Romiti, *Politica industriale e strategia Fiat nel Mezzogiorno*, in «Mezzogiorno d'Europa», 1987, 2, pp. 187 sgg., secondo cui per l'eliminazione degli squilibri interni «la via da seguire è quella di puntare all'incremento di attività del Mezzogiorno: in questo processo è essenziale il contributo che i grandi gruppi industriali possono fornire. Affrontare con successo la sfida competitiva mondiale richiede produttività, efficienza, flessibilità, capacità di continuo rinnovamento: l'ipotesi di una industria meridionale «diversa» che possa difendersi in un orizzonte limitato al mercato locale è priva di senso e di prospettiva. Quella di una industria meridionale protetta corrisponde alla condanna del Mezzogiorno alla perenne assistenza e a gravare il resto del Paese di oneri insostenibili: soltanto un'industria competitiva può assolvere il ruolo trainante verso lo sviluppo» (p. 191).

⁹ La riflessione più articolata e approfondita su queste tematiche è dovuta a G. Marongiu, *Le società locali nel Mezzogiorno d'Italia*, in «Il nuovo osservatore», 1986, n. 6, cui faremo riferimento sia sul piano delle analisi che per la formulazione di prospettive riferibili alle posizioni illustrate in testo.

torno a grandi impianti; l'importanza dei servizi produttivi ai fini dell'incentivazione per l'organizzazione e la gestione delle imprese, ecc.¹⁰.

Nella chiave di lettura che ci è offerta, dunque, la scelta delle sedi istituzionali decentrate, della autonomia, del ruolo delle regioni e degli enti locali incrocia sì le dinamiche istituzionali del governo locale ma nasce altrove, in modo distinto, dal venir meno del modello di sviluppo economico cui la centralizzazione era indissolubilmente connessa.

La scommessa sul governo locale, insomma, non è in funzione di un panregionalismo superato e rivendicazionista, ma dell'emergere dei nuovi caratteri dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno che privilegiando da un lato «l'interdipendenza dei diversi fattori dello sviluppo» e dall'altro «la combinazione selettiva dei tipi di intervento per aree e ambiti di attività» diversificate¹¹, vale a dire i diversi «mezzogiorni», non può che tradursi nel riferimento alle autorità locali. Anche in questo caso, ovviamente, si pone la questione delle forze destinate a sostenere lo sviluppo e ad assicurarne la crescita, ed ecco allora la grande attenzione dedicata al rapporto con la collettività, la valorizzazione delle «società locali» e del loro consenso che diviene, in questa logica, un fattore decisivo.

Troviamo, infine, una terza posizione che in parte rappresenta lo sviluppo delle precedenti, in parte invece finisce per rappresentare un progetto, e dunque anche un modello istituzionale, differenziato.

Intendiamo riferirci alle opinioni che sottolineano l'urgenza del recupero dei valori professionali, dell'autonomia delle burocrazie amministrative, della distinzione tra il momento della politica e quello, operativo, della attuazione e gestione. Probabilmente il loro presupposto resta, a differenza del punto di vista ora riferito, quello del modello di industrializzazione (e dunque di integrazione piena al sistema nazionale), ma qui tale strategia si accompagna allo sforzo di una messa a punto delle capacità di buon funzionamento degli apparati come condizione (e non come conseguenza) della loro capacità di suscitare consenso.

Il recupero di efficacia, infatti, costituisce il passaggio quasi obbligato di ogni proposta, tanto che il suo raggiungimento accompagna costantemente anche le ipotesi che puntano alla valorizza-

¹⁰ G. Marongiu, *Le istituzioni e le società locali*, in «Il nuovo osservatore» cit., p. 18.

¹¹ G. Pastori, *Il terreno istituzionale*, in «Il progetto», 1984, n. 23, p. 25.

zione del sistema locale, accusato di non essere stato sensibile, particolarmente nei suoi livelli regionali, a queste esigenze¹².

Ma in alcuni interventi tale aspetto assume un rilievo talmente marcato da portare a ritenere che questi elementi siano qualcosa di più di una strumentazione efficace per l'attuazione delle politiche pubbliche e finiscano invece per rappresentare la ricerca di nuove aree di legittimazione e consenso¹³.

La loro utilizzazione si inserisce così nella stessa progettazione di un nuovo modello di intervento basato su due elementi chiave: a) il recupero di condizioni accettabili di efficienza/efficacia, come elemento decisivo della rottura delle tradizionali reti di protezione e favore, e dunque via per la conquista dei consensi delle collettività amministrative¹⁴; b) il contenimento, o la vera e propria riduzione, degli ambiti abusivamente occupati dal potere politico e dal sistema dei partiti, a vantaggio di categorie sociali e professionali (burocrazia, tecnici, organizzazioni sindacali, ecc.) che verrebbero in tal modo non solo coinvolte sul piano dell'esecuzione, ma associate su quello delle alleanze e del blocco sociale¹⁵.

Entro certi limiti, la differenza tra le due ultime posizioni si riduce a *nuances*: ma se si prolungano all'estremo le due tendenze, non può sfuggire che mentre in un caso l'azione delle istituzioni per lo sviluppo del Mezzogiorno si basa essenzialmente sulla capacità di aderire al complesso di elementi culturali, economici, produttivi, amministrativi e politici presenti in ciascun sottosistema, e dunque a ciascuna delle «società locali»¹⁶, nell'altro le nuove forme di legittimazione presuppongono una piena integrazione con il sistema nazionale, e dunque sia vecchie e nuove forme di industrializzazione che in-

¹² Cfr. Marongiu, *Le istituzioni e le società locali* cit., p. 19, secondo cui una delle maggiori difficoltà che il percorso delineato incontra è rappresentata dalla totale mancanza «delle competenze e delle specializzazioni tecnico-economico-amministrative a carattere pubblico, di cui le regioni non si sono sapute dotare, non essendo riuscite a fare né una politica di formazione di un proprio corpo burocratico di buon livello, né una politica di decentramento di funzioni operative verso organismi amministrativamente indipendenti e tecnicamente forti».

¹³ Si vedano, in materia, le considerazioni di G. Corso, *Il nodo dell'amministrazione*, in «Il progetto», 1984, n. 21, pp. 39 sgg., e *L'intervento per il Mezzogiorno*, in *Pubblico e privato: secondo rapporto Cer-Censis sull'economia italiana*, Milano 1987, vol. I, p. 469 ss.

¹⁴ Questo aspetto è particolarmente sottolineato da G. Acocella, *Le istituzioni formali e non formali nel Sud*, in «Il progetto» 1986, n. 35, pp. 39 sgg.

¹⁵ Nella stessa logica rientra anche l'ipotesi di coinvolgere le organizzazioni sindacali: così G. Corso, *Amministrazione locale e meridione*, in «Il progetto», 1981, n. 2, pp. 25 sgg. Per la verità, anche su questo fronte le difficoltà non sono lievi: i dati sul tesseramento '87, della funzione pubblica Cgil, ad esempio, indicano per l'Italia meridionale non solo una lieve flessione in termini assoluti ma il calo anche della modesta quota percentuale sul totale (26.4%). Cfr. le tabelle in «La funzione pubblica», 1988, nn. 1-2, p. 16.

¹⁶ Il termine è di G. Marongiu, *Le società locali* cit., p. 10.

dirizzi centrali e regionali più incisivi e, contemporaneamente, una certa "protezione" degli apparati e della loro autonomia nei confronti del contesto socio-politico in cui sono chiamati ad operare¹⁷. Non casualmente, recenti ed autorevoli posizioni di parte sindacale si muovono proprio in questa logica¹⁸.

Ebbene, per tornare al rilievo critico da cui eravamo partiti rileggendolo alla luce di quanto si è appena visto, a quale progetto (in termini di linee strategiche e modelli istituzionali) può considerarsi funzionale l'ipotesi di assetto a suo tempo delineata?

8. *Le istituzioni delle diversità.*

La risposta più semplice è che un progetto definito non c'è né può esserci. Non è tanto il fatto che siamo in una stagione di forte ridimensionamento della dimensione progettuale e della sottostante concezione prometeica di una *vis* governata da una *voluntas* in grado di modificare radicalmente fino a plasmare la realtà circostante: più semplicemente, proprio per quanto fin qui si è visto, non è oggi possibile definire quale sia il percorso successivo alla fase della industrializzazione forzata.

Al più, si è in grado di indicare alcune coordinate di massima e cioè che non è più possibile una gestione centralizzata, che è indispensabile ridefinire ambiti territoriali, forze disponibili, strumenti di intervento. In definitiva, che si apre una fase di forzata sperimentazione e necessaria diversificazione di cui sono definibili, più che gli obiettivi sostantivi, le modalità processuali: flessibilità, integrazione, articolazione funzionale e territoriale, ecc.

Certo, se è vero quanto fin qui si è visto, un punto fermo c'è ed è destinato a rimanere: la diversificazione dei regimi non è sufficiente se non è accompagnata dall'equivalente sul terreno amministrativo, il che chiama in causa necessariamente livelli istituzionali decentrati. È allora chiaro che la scelta dei livelli decentrati non solo è un passaggio obbligato, ma è il presupposto per la precisazione *in loco*

¹⁷ Un certo diffuso atteggiamento di favore nei confronti dell'esperienza dei commissari straordinari inviati a sostituire, nelle aree meridionali, gli organi di governo delle amministrazioni comunali in crisi, ad esempio, sembrerebbe affondare le proprie radici proprio su questo terreno.

¹⁸ Per Giuliano Cazzola, ad esempio, «l'industrializzazione resta un obiettivo primario per il sindacato» il cui raggiungimento richiede però anche rendersi conto che esiste «una questione istituzionale con una specificità meridionale»: così in *Il sindacato e il Mezzogiorno*, in «Mondo operaio», 1988, 3, pp. 26-27.

di un intervento che solo dopo, e a questo momento, verrà specificato rispetto alle indicazioni di massima centrali. Da questo punto di vista, allora, l'affermazione va rovesciata: non la definizione di un progetto e *poi* l'identificazione del modello che gli è coerente. Piuttosto: la messa in opera di livelli decentrati ed attrezzati, e *poi* l'effettiva definizione del o dei progetti in cui le diverse collettività sono disposte ad identificarsi.

In questo senso, l'ipotesi lungo la quale ci si è mossi non è troppo diversa da quelle avanzate da Giovanni Marongiu. Se ne discosta, tuttavia, in ragione del suo estendersi a due versanti decisivi:

— il primo è quello del regime giuridico delle istituzioni ordinarie. Immaginare di svolgere il ruolo appena accennato all'interno di un regime unico a livello nazionale è impensabile. È dunque necessario percorrere la strada di una difficile ma considerevole diversificazione degli apparati ordinari. Si tratta, si noti bene, proprio del punto di arrivo della attuale riflessione riguardante i destini delle regioni a statuto speciale¹: e in ogni caso è un punto che corrisponde interamente alla osservazione secondo cui «ci si potrebbe muovere nella prospettiva di un "diritto speciale" delle regioni. D'altronde, se non si segue il metodo di dotare le istituzioni ordinarie di risorse e capacità speciali, è inevitabile poi ricorrere a soluzioni centralizzate come quelle fin qui sperimentate...»²;

— il secondo versante della proposta consiste nell'integrare le funzioni delle sedi locali con gli strumenti decisivi, e tutt'oggi loro mancanti, per l'azione di sviluppo: l'intervento straordinario, il sistema delle partecipazioni statali, il sistema del credito. Ora non è pensabile in astratto, né realistico in concreto, immaginare un trasferimento di poteri di queste dimensioni ad un invariato, e spesso claudicante, sistema regionale e locale. Un simile obiettivo, unitamente a quello della valorizzazione degli apparati tecnici e di rinnovate burocrazie

¹ Per consentire alle regioni ad autonomia speciale di uscire dall'*impasse* (tra omologazione alle restanti regioni e isolamento) che le minaccia, si sono avanzate proposte di una distinzione, fino ad oggi mancante, tra versante esterno dell'autonomia speciale (in particolare, i rapporti con i poteri centrali) e versante interno (comprensivo, entro un certo limite, anche delle relazioni con le autorità statali operanti a livello periferico). Così facendo, mentre sul primo si tratterebbe di procedere ad una decisa riduzione delle differenziazioni tra le diverse regioni ad autonomia speciale in atto, mantenendo le (poche) indispensabili ed eliminando le (molte) prive di significato, per il lato interno dovrebbe essere riconosciuto un largo margine per plasmare le proprie forme istituzionali adattandole alle proprie diversificate esigenze fino a comprendere le modalità di collaborazione con l'azione svolta a livello periferico dallo Stato e il ruolo da giocare sul terreno dello sviluppo economico-sociale. Non c'è alcuna ragione insuperabile perché simili modalità non siano estese anche alle regioni a statuto ordinario. O meglio, giunti a questo punto, al complesso delle regioni meridionali.

² Pastori, *Il terreno istituzionale* cit., p. 26.

amministrative, non è neppure concepibile senza un profondo coinvolgimento dell'amministrazione periferica dello Stato alla quale sia restituito un proprio ruolo e una propria identità. Un commissario di governo realmente dotato di poteri di coordinamento tra apparati di settore³ e un prefetto in grado di giocare a tutto campo, come ancora oggi avviene nel dipartimento francese, tra collettività locali, interessi organizzati, apparati pubblici, esigenze centrali e sistema delle imprese, forse risponderebbero a queste esigenze⁴. Di esempi se ne potrebbero aggiungere tanti, naturalmente, ma non è questo il punto. Ciò che conta, piuttosto, è la conferma che la questione va affrontata a questo livello e con questa ampiezza.

³ È la proposta ripetutamente avanzata da M.S. Giannini, come ricorda Cassese, *Il sistema amministrativo italiano* cit., p. 161. Nessun significativo passo avanti è stato invece operato, in materia, della legge, di recente approvata, sulla Presidenza del consiglio dei Ministri, che all'art. 13 disciplina il Commissario di governo limitandone i poteri, per quello che riguarda il versante delle altre amministrazioni statali, alla sola possibilità di convocare conferenze tra i vari responsabili. Un'altra occasione perduta su un versante determinante per il sistema amministrativo locale e invece abbandonato, probabilmente per mera insipienza, alle rabbiose lotte tra le diverse burocrazie ministeriali.

⁴ Non si tratta che di un esempio, evidentemente: è tuttavia evidente che potrebbe trovare collocazione solo alla condizione che fosse realizzata quella diversificazione del regime ordinario cui accenna, nel testo, il punto precedente. Una figura di prefetto del genere, ad esempio, sarebbe invece del tutto incongrua nel centro-nord per il fatto che, come già si è ricordato (cfr. *Le istituzioni nel Mezzogiorno* cit., p. 150), il sistema amministrativo qui sostanzialmente coincide con quello del «governo locale», al punto che si può dire che l'amministrazione statale tende a finire là dove comincia il complesso regionale/locale. Non c'è dunque, di fatto, alcun sistema binario da coordinare.