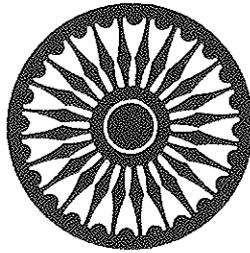


# ACCADEMIA DI STUDI STORICI ALDO MORO

## informazioni

Con la sesta sessione del Forum permanente sulla questione meridionale, dedicata al tema «Stato, autonomie locali e cittadini», l'Accademia di studi storici Aldo Moro ha inteso promuovere una ulteriore occasione di incontro e di confronto tra uomini della Pubblica amministrazione, studiosi, intellettuali e testimoni su uno dei nodi più importanti dello sviluppo della democrazia, quale quello della crisi che investe il rapporto tra i cittadini e le istituzioni dello stato.

In particolare, proseguendo la riflessione avviata nella seconda sessione del Forum (Catania, 1988) — dedicata a «Il personale dello sviluppo nelle amministrazioni e nei governi locali» — si è voluto approfondire il tema del ruolo delle risorse umane nella Pubblica amministrazione e affrontare le questioni più urgenti che emergono oggi nel problematico rapporto tra poteri centrali e poteri periferici dello stato, nel quadro dell'azione promossa per lo sviluppo del Mezzogiorno a entrambi questi livelli.



### FORUM PERMANENTE SULLA QUESTIONE MERIDIONALE

sesta sessione

### STATO, AUTONOMIE LOCALI E CITTADINI

Bari, 21-22 giugno 1991

Si è, inoltre, ritenuto opportuno dedicare una parte della riflessione al ruolo svolto in questi anni dalle istituzioni scientifiche e culturali presenti nel Sud del Paese in ordine a una efficace azione di sviluppo e ai contributi di analisi e di studio dati dagli intellettuali meridionali al dibattito sulle funzioni e i compiti dello stato nel Mezzogiorno.

Ci sono, infatti, alcuni punti che sfuggono alla discussione attuale sulla situazione del Mezzogiorno e del Paese, e che sono sfuggiti allo stesso meridionalismo classico, come quello relativo al riconoscimento che, non solo nel Meridione, ma in tutto l'occidente industrializzato, assistiamo ad una crisi, più o meno acuta, degli istituti statuali, in termini di consenso, di efficacia, di efficienza e di capacità di attuare le decisioni. Si tratta di una vera e propria situazione di distretta dello stato, di fronte all'emergere di diffuse soggettività sociali e agli effetti dei processi di modernizzazione che, nel caso dell'Italia, si sono realizzati in tutto il Paese e che hanno assicurato un alto livello



di beni e un incremento di informazioni e di opportunità per la maggioranza dei cittadini.

Anche nel Mezzogiorno è visibile questo insieme di fenomeni, sia nei suoi aspetti contraddittori e nelle sue patologie — si pensi alla criminalità organizzata — ma anche in risultati, per così dire, inaspettati, come quello — a prescindere da qualsiasi valutazione politica — della alta affluenza alle urne in occasione del recente referendum sulle preferenze.

Tutto ciò comporta che lo stesso rapporto tra stato e autonomie locali sia riconsiderato in termini nuovi. Il complesso di mutamenti in atto, infatti, pone all'attenzione di tutti, più che la riforma dei rami alti delle istituzioni repubblicane, il tema del concreto e quotidiano funzionamento dello stato sui versanti dell'amministrazione, della giurisdizione e della garanzia dell'ordine pubblico. Al centro della crisi che investe i rapporti tra stato, autonomie locali e cittadini c'è la questione della tutelabilità da parte delle pubbliche istituzioni dei diritti dei cittadini.

Ciò solleva degli interrogativi circa lo spessore della discussione attualmente in corso sulle riforme istituzionali, tutta incentrata sul quesito se il potere debba rimanere nelle mani dei partiti o essere trasferito a istituti legittimati direttamente dal consenso elettorale. In questa riduttiva contrapposizione, rischia di rimanere fuori l'elemento più importante, cioè la necessità di misurarsi con le soggettività emergenti nella società e con la crescente domanda di tutela dei diritti che esse pongono.

Va comunque aggiunto che in questo periodo, anche in relazione al fenomeno delle Leghe, è evidente un forte pessimismo circa la situazione della democrazia e lo svolgimento della vita civile nel Mezzogiorno. Negli intellettuali sembra aver preso piede una sorta di «mito del Nord», cioè un tipo di rappresentazione che ha a che fare solo parzialmente con la realtà dei fatti e che attribuisce al Nord «per natura» un insieme di caratteri, quali la razionalità, l'efficienza, l'ordine, la moralità; mentre riconosce al Sud, specularmente e sempre «per natura», l'emotività, l'inefficienza, il caos, lo scarso senso morale, l'incapacità di risolvere i propri problemi.

In questo quadro, variamente articolato, varrebbe la pena di discutere una

ipotesi secondo la quale, nel momento in cui si dibatte sul passaggio alla seconda repubblica, proprio un luogo che è sempre stato uno dei banchi di prova del funzionamento della prima — il Mezzogiorno — sia oggetto di una attenta riflessione di carattere storico. Vale la pena, cioè, di rilevare che, per quanto riguarda il Mezzogiorno, la prima repubblica si è espressa, per così dire, in termini di una «rivoluzione democratica», caratterizzata dal suffragio universale, dalla costruzione dello stato sociale, dall'idea che lo stato debba farsi carico di sanare le ingiustizie e le diseguaglianze.

Da questo punto di vista, ci si dovrebbe porre il problema, più che di una riforma dell'ordinamento statale, di una nuova rivoluzione democratica, che richiede un salto in avanti nella capacità dello stato e dei soggetti della democrazia di essere all'altezza di una società che, proprio grazie allo sviluppo democratico, è diventata più libera, più ricca, più autonoma, mettendo in crisi il ruolo delle strutture statuali in quanto uniche protagoniste dei processi di sviluppo nel Paese.

Qui torna utile la riflessione morotea sulla terza fase, intesa non come ridiscussione dei rapporti di alleanza tra i partiti, ma come percezione di una crisi del modello tradizionale con cui lo stato funzionava, quello dello stato liberatore, e della necessità che, di fronte a processi di liberazione che avvengono autonomamente nella vita sociale, si debba immaginare una nuova fase della politica, caratterizzata dalla ricerca di modalità inedite nel rapporto tra lo stato e i cittadini.

*Giovanni Moro*

## INAUGURAZIONE E INTRODUZIONE LAVORI

*(presidente: Giovanni Moro, direttore dell'Accademia di studi storici Aldo Moro)*

Michele Bellomo

*Presidente della Regione Puglia*

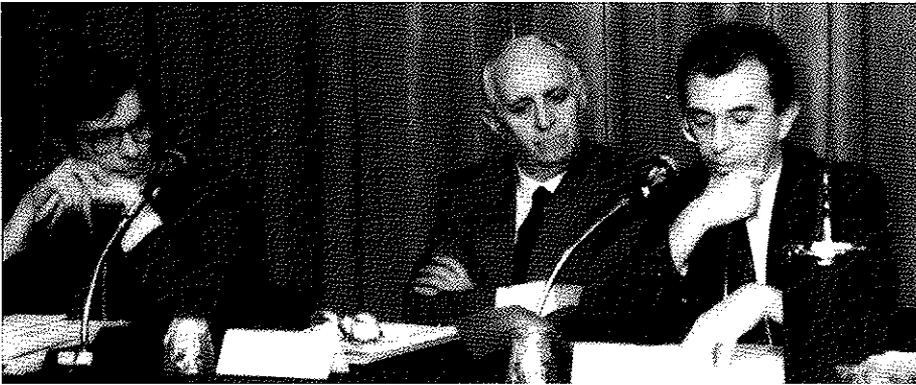
Sono ormai diversi anni che gli amministratori locali reclamano l'attuazione piena del disegno costituzionale — che ha prefigurato «uno stato delle autonomie», — riconoscendo la insufficienza del modello statale centralistico di fronte a una società sempre più articolata, che è cresciuta, sia in termini di benessere, che di acquisizione di nuovi diritti, laddove le istituzioni non si sono mostrate in grado di guidare e sollecitare questa crescita.

Negli ultimi 4 anni, inoltre, si estende il dibattito attorno al difficile tema del rapporto tra razionalità ed efficienza della pubblica amministrazione, da un lato, e partecipazione dei cittadini alla vita democratica, dall'altro. Viene ridiscusso, anche, il ruolo delle regioni, facendo un consuntivo dei dieci anni di vita del decreto n. 616/1977, che doveva costituire un punto di partenza sulla via del decentramento e della autonomia dei diversi organi del corpo sociale.

Il Parlamento, finalmente, nel 1990 vota due leggi — la n. 142 sul riordinamento delle autonomie locali e la n. 241 sui procedimenti amministrativi e il diritto di accesso ai documenti amministrativi — che definiscono un nuo-



*Da sinistra: Giovanni Moro, Michele Bellomo*



Da sinistra: Mario Larino, Nicola De Mari, Giovanni Moro

vo ruolo e più alte responsabilità per le amministrazioni locali e individuano nuovi canali di comunicazione e nuovi strumenti operativi in grado di far sì che i cittadini si sentano in rapporto reale con istituzioni al servizio della comunità amministrata.

Purtroppo, ben poche novità si registrano nei rapporti tra stato centrale e regioni, per le quali resta l'esigenza imprescindibile di una riforma complessiva dell'ordinamento. Le regioni, infatti, ancora si trovano nella impossibilità di dare vita a un sistema regionalistico efficace ed efficiente, in sintonia con quanto si va affermando al livello delle autonomie locali e all'altezza delle grandi domande del Paese.

## PRIMA SEDUTA

### L'ATTIVITÀ DEI POTERI CENTRALI DELLO STATO NEL MEZZOGIORNO

(presidente: Giovanni Moro, direttore dell'Accademia di studi storici Aldo Moro)

Nicola De Mari

*Prefetto di Bari*

In Italia è sempre esistita una grave crisi di comunicabilità tra forze politiche, operatori economici, uomini di cultura e semplici cittadini, che ha ridotto l'impegno comune sul terreno del funzionamento della vita democratica. Accanto a una maggiore presa di coscienza democratica dei cittadini, il Parlamento e lo stato, anche se con grande difficoltà, hanno approvato una serie di

provvedimenti legislativi volti ad assicurare una maggiore funzionalità delle istituzioni e un avvicinamento dei cittadini allo stato democratico e hanno delineato una strategia per contrastare la criminalità, che ha effetti devastanti per la sicurezza e le garanzie dei cittadini.

Una nuova normativa (decreto legge 13 maggio 1991) interviene anche sul versante della prevenzione, soprattutto attraverso l'assicurazione della imparzialità, dell'efficienza e della trasparenza dell'azione amministrativa. In particolare, viene istituito un nuovo organismo presso le prefetture, il Comitato provinciale della pubblica amministrazione, in quanto organo di coordinamento delle attività statali nella Provincia e di raccordo degli enti locali, nonché di informazione e di consulenza del Prefetto. L'attività del comitato si deve svolgere sul duplice fronte dell'accertamento dei disservizi e dell'individuazione dei mezzi per farvi fronte, utilizzando non solo le informazioni provenienti dalla stessa amministrazione, ma anche quelle fornite dai cittadini, dalle associazioni, dagli organi di informazione.

Questo insieme di importanti iniziative legislative, orientate ad assicurare la crescita della vita civile nel nostro paese, darà i suoi frutti solo se garantirà il genuino impegno e il sincero sostegno di tutti coloro che hanno una responsabilità, a qualsiasi livello, nella vita pubblica.

Pasquale Donvito

*Direttore generale della Finpuglia*

Nel dibattito sulle riforme istituzionali andrebbe sottolineata l'indicazione costituzionale circa il principio dell'au-

tonomia decentrata, che va considerata non solo sotto l'aspetto giuridico-costituzionale, ma anche sotto il profilo dell'attivazione di un processo di sviluppo diversificato e decentrato.

È a tale indicazione che si è ispirata, per prima, l'azione a favore dello sviluppo del Mezzogiorno a partire dalla legge 685 del 1967, come importante tentativo di programmazione organica in Italia, anche attraverso l'istituzione dei comitati per la programmazione regionale. Poi, dalla nascita delle regioni nei primi anni '70 fino alla legge n. 64 del 1986, la politica di intervento nel Mezzogiorno è stata centrata interamente sul ruolo delle regioni.

A questa visione della dimensione regionale si lega il tema dell'attuazione delle leggi esistenti, che dovrebbe vedere impegnati gli operatori in sintonia con il quadro legislativo. Ma, esaminando l'esperienza complessiva degli ultimi decenni, sia lo stato, sia le regioni appaiono come grandi attori perdenti. Lo stato, che dal 1972 ha accentrato in sé tutte le funzioni, ha atteso fino al 1990 per ridisegnare le autonomie locali, mentre le regioni hanno perso la grande occasione di svolgere un ruolo centrale all'interno di una società fortemente caratterizzata dal rapido mutamento sociale e culturale. È mancata, peraltro, una riforma per il funzionamento dell'apparato pubblico, che tenesse conto anche della necessità di definire il rapporto di interrelazione tra la dirigenza politica e la dirigenza tecnica.

In questo quadro, anche in considerazione delle stesse difficoltà che incontrano l'attuazione della legge 64, è auspicabile una nuova «rivoluzione democratica», che favorisca la concertazione tra legislazione esistente e comportamento dei soggetti che la devono applicare, mettendo al centro l'operatore, che a tutti i livelli deve sentirsi protagonista.

Giovanni Galloni

*Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura*

La strategia di intervento dello stato nel Mezzogiorno deve essere rivista perché, come è stato confermato dai recenti avvenimenti, nell'impostazione dell'azione a favore dello sviluppo meridionale negli ultimi decenni, è stato

compiuto un errore rilevante. Si pensava, cioè, che fossero sufficienti la creazione di infrastrutture e di poli industriali e la riforma dell'agricoltura, vale a dire, che bastasse intervenire sugli aspetti economici dello sviluppo, mentre veniva trascurato tutto quanto attiene agli aspetti culturali (la scuola, la ricerca scientifica, la giustizia e i servizi).

La grande rivoluzione mondiale che ha preso avvio nel 1989 ha confermato l'idea che non ci si può limitare agli aspetti economici. All'Est, oggi, ci si batte infatti contro il sistema del partito unico e all'Ovest contro quello della partitocrazia — situazioni che entrambe riducono le libertà dei cittadini. Il problema è, allora, quello della trasformazione e del rinnovamento dei partiti, che è stato al centro della politica di Moro e di Zaccagnini.

Quello della scuola, ad esempio, è un terreno al quale le autonomie locali del Mezzogiorno non hanno adeguatamente guardato, e per il quale non hanno utilizzato sempre i fondi a loro disposizione, spesso a causa dei difficili rapporti tra i partiti.

La crisi della giustizia nel Sud, inoltre, resta una questione fondamentale. Oggi, infatti, non si riesce a garantire il diritto alla giustizia dei cittadini i quali, in alcuni casi, tendono a rivolgersi alle strutture delinquenziali.

È urgente, allora, superare la carenza culturale che ha impedito di capire che i problemi della scuola, della giustizia, o anche della salute, divengono più importanti dei problemi economici. Impostare in questa nuova chiave la questione meridionale può essere vincente, perché se la cultura centro-europea ha avuto la supremazia sul piano economico, sul piano culturale il Mezzogiorno non è secondo a nessuno.

Mario Larino

*Segretario della Commissione centrale per la finanza locale, Direzione generale dell'Amministrazione civile, Ministero dell'interno*

Due grandi questioni aperte — la situazione del personale e quella finanziaria — rischiano tutt'ora di frenare le importanti leggi di riforma della pubblica amministrazione (la legge 142 sulla riforma delle autonomie locali e la legge

241 di riforma del processo amministrativo e di accesso del cittadino allo stesso), che hanno attivato un processo innovativo profondo e che costituiscono altresì un notevole momento di attuazione costituzionale.

Per quanto riguarda il personale della pubblica amministrazione, si deve registrare una grave carenza, dovuta alla normativa vigente fin dal 1980, che impedisce la copertura dei posti in organico per ragioni finanziarie, incentivando il precariato. In particolare, il Mezzogiorno sconta gravi ritardi rispetto al Nord, in termini di scarsa funzionalità dell'ente locale, sia per la mancata realizzazione delle piante organiche, sia per la insufficiente preparazione del personale.

Per quanto riguarda la questione finanziaria, la cristallizzazione dei trasferimenti agli enti locali, decisa dal governo nel 1981, ha accentuato il divario esistente tra un Nord dotato di provviste finanziarie per far funzionare i servizi sociali e un Sud privo di risorse.

Tale situazione inciderà fortemente sulla applicazione della legge n. 142, che vede una situazione finanziaria degli enti locali estremamente complicata e un ampio numero di comuni cosiddetti «disestati», tutti meridionali. Un intervento assolutamente necessario, che richiede serie proposte da parte degli uomini politici, è dunque quello di ridisegnare in modo complessivo la partecipazione degli enti locali alle risorse finanziarie nazionali.

Mario Mazzarino

*Comitato di gestione dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno*

Di fronte al montante antimeridionalismo odierno, si deve rivendicare ai partiti democratici il grande merito di aver saputo trasformare la tensione ideale per lo sviluppo del Mezzogiorno, presente nel pensiero politico e letterario, in atti legislativi a favore dell'intervento statale nelle regioni meridionali, grazie ai quali si sono realizzate riforme importanti, come quella agraria, ed è nato un ceto politico e sociale in grado di esprimere una cultura della gestione pubblica e di governo del territorio.

Sostenere, come molti oggi fanno, che il meridione è un problema esclusivamen-

te dei meridionali, è un grossolano errore anche da un punto di vista «scientifico», perché è impossibile pensare che possa esserci una regione, in qualsiasi paese d'Europa, che riesca a vincere il sottosviluppo senza utilizzare, solo per fare un esempio, le energie di altre regioni o le reti commerciali di livello nazionale e internazionale.

Anche il mero antistatalismo, in un contesto di sottosviluppo regionale, non conduce altro che ad una situazione di non intervento, di assenza, sia dello stato che dei privati.

In questo quadro, uno dei temi cruciali è quello dell'informazione, che riveste una grande importanza per vincere la cultura dei luoghi comuni sul Meridione e la campagna di disinformazione, la quale prefigura un'Europa che si fermi alle regioni settentrionali italiane.

Domenico Trucchi

*Segretario confederale CISL*

In ordine a temi quali la presenza dello stato e l'adeguatezza del personale dipendente al raggiungimento dello sviluppo complessivo del Mezzogiorno, il movimento sindacale svolge un ruolo da protagonista, soprattutto sul terreno della centralità dei pubblici poteri e del progresso economico e sociale.

Ma per un serio impegno sindacale, non secondario è il tema della riforma del contratto di lavoro e della organizzazione del lavoro nel pubblico impiego, in vista di una maggiore flessibilità nel funzionamento degli uffici pubblici e di una crescente responsabilizzazione dei lavoratori pubblici a tutti i livelli, che rimetta al centro in ogni luogo di lavoro il cittadino e i suoi interessi. Un contributo in questa direzione è già venuto dal movimento sindacale, sia in ordine alla legge 146 sulla regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi, sia per le leggi 241 e 142, che intervengono per una maggiore tutela dei diritti dei cittadini.

La attuazione di queste leggi richiede, però, la piena valorizzazione delle risorse di moralità, di passione, di coraggio civile che sono nella pubblica amministrazione, anche se spesso ingessate dal «culto della norma», quale garanzia assoluta di comportamento professionale legittimo e, quindi, inattuabile.



Da sinistra: Francesco Piu, Ernesto Quagliariello, Carlo Borgomeo, Alfonso Alfonsi, Luigi Ambrosi, Elio D'Auria

Un altro terreno di grande impegno per il Mezzogiorno è quello dello sviluppo economico e sociale delle regioni meridionali, che ormai non può essere perseguito attraverso la non sempre latente «cultura del lamento», ma con l'affinamento della politica degli incentivi e la selettività degli interventi, così come esige la collocazione europea dell'Italia. Il sindacato può contribuire allo sviluppo del Mezzogiorno esercitando un consapevole ruolo di stimolo a iniziative radicate nel territorio; di aiuto a imprenditorialità in grado di organizzare, gestire e finanziarie lo sviluppo di aziende; di sostegno alle attività e ai pubblici poteri perché operino per l'interesse generale.

## SECONDA SEDUTA

### INTELLETTUALI E ISTITUZIONI CULTURALI NEL MEZZOGIORNO DI FRONTE ALLA QUESTIONE DELLO STATO

(presidente: Alfonso Alfonsi, Presidente dello STESAM — Istituto superiore di scienze e tecnologie per lo sviluppo Aldo Moro)

Alfonso Alfonsi

Presidente dello STESAM - Istituto superiore di scienze e tecnologie per lo sviluppo Aldo Moro

Si deve considerare che, nel rapporto tra intervento dei poteri centrali del

lo stato a favore dello sviluppo del Mezzogiorno e le risposte dei poteri locali, rivestono un ruolo centrale la disponibilità e la capacità di agire di risorse umane qualificate. Tali risorse, che non coincidono necessariamente con il personale della pubblica amministrazione, devono operare dentro e fuori le istituzioni ed essere in grado di governare il mutamento.

Sono fondamentali, in questo quadro, il ruolo che svolgono le istituzioni scientifiche e culturali e le rappresentazioni che gli intellettuali meridionali offrono della questione dello stato.

Per quanto riguarda il primo punto, si deve certamente ancora operare per un rafforzamento dei legami tra preparazione scientifica e mondo del lavoro. A questo proposito, infatti, una recente ricerca curata dallo STESAM insieme al CERFE ha messo in evidenza che ben il 40% dei laureati occupati non coglie alcun nesso tra la laurea acquisita, le proprie aspirazioni e il lavoro che sta svolgendo.

Circa il secondo punto, si deve ancora lavorare per evitare di rimanere incastrati tra una «Scilla», che consiste in una visione completamente pessimistica e una «Cariddi», come condizione nella quale ci si accontenta della situazione attuale. Va anche tenuto presente che tutt'ora opera con una certa presa una sorta di «mito del Nord», in virtù del quale solo al Nord si troverebbero efficienza, responsabilità, senso dello stato, senso morale. Tale rappresentazione rischia di affermarsi anche in campo formativo, quando, ad esempio, si prevede che il personale del-

le pubbliche amministrazioni meridionali debba partecipare a stage formativi in comuni dell'Italia settentrionale.

Di fronte a questa distorta visione delle peculiarità del nostro Paese, è necessario che trovino adeguata rappresentazione anche le esperienze che nel Mezzogiorno hanno incontrato il successo, così che si possa imparare, oltre che dagli insuccessi — come è giusto — anche da ciò che ha avuto esiti positivi.

Carlo Borgomeo

Presidente del Comitato per la promozione dell'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno.

Vi sono tre questioni dalle quali dipende, tra l'altro, lo sviluppo del Mezzogiorno.

1. Bisogna fare grandi sforzi per trattenere nel Mezzogiorno la parte pregiata dell'offerta di lavoro giovanile. Se da uno studio della Fondazione Agnelli emerge che nei prossimi sei anni la metà dei circa 500.000 laureati dovrà essere dislocata nel Nord — si dice che si tratta di processi di mobilità —, è arrivato il momento di sostituire la «passione per l'emigrante» con la preoccupazione di trattenere le energie giovanili meridionali al Sud, perché esse costituiscono una massa critica indispensabile per lo sviluppo.

2. Occorre promuovere e consolidare una cultura del governo locale, che tutt'ora fa parte di un circuito istituzionale debole, nel quale l'amministra-

tole locale meridionale si è abituato a rivolgersi «a Roma» per la realizzazione di qualsiasi opera pubblica, senza vedere che il futuro è fatto di innesto di episodi locali di sviluppo. Questo non è stato compreso neanche dalla cultura amministrativa, industriale e sindacale del Mezzogiorno, che sembra attendere ancora il grande evento industriale.

3. È necessario intervenire sulla informazione circa le condizioni del Mezzogiorno, perché non si diffondono mai le notizie sulle cose che funzionano, che, invece, potrebbero contribuire alla costruzione di meccanismi di speranza collettiva sui quali potrebbero coagularsi i molti soggetti interessati allo sviluppo delle regioni meridionali.

Luigi Ambrosi,

*Direttore dell'Istituto di Medicina del lavoro dell'Università di Bari*

L'attuale crisi dei valori tradizionali, delle ideologie e dei grandi sistemi economici ci riconduce, innanzitutto, alla constatazione della mancanza di un quadro di riferimento cui ispirarsi, della perdita di fiducia nella storia come quadro di verifica per l'organizzazione del presente, del rifiuto timoroso della ricerca del nuovo. Questi fenomeni, presenti nel Paese, risultano più accentuati nel Sud, dove, accanto all'indifferenza degli amministratori e di molta parte della gente meridionale, si registrano anche manifestazioni di una volontà di superamento di tale situazione, al di fuori dell'area dei partiti, soprattutto nella nascita di nuovi movimenti dei cittadini e nel volontariato.

Occorre allora, richiamandosi all'espressione di Aldo Moro «società spontanee», favorire le aggregazioni autonome dei cittadini, per capire le effettive necessità e le autentiche aspirazioni della popolazione meridionale.

In questo processo culturale un ruolo molto importante può essere svolto dall'Università, a sostegno di realtà e di iniziative, in cui gli uomini capaci di mettere da parte i loro interessi in vista del bene comune possano concorrere a uno sviluppo ordinato e progressivo della società.

Elio D'Auria

*Consiglio Nazionale delle Ricerche*

La situazione della ricerca scientifica nel meridione è strettamente legata alla

storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Con il passaggio da un primo tipo di intervento, negli anni '50 e '60, orientato alla costruzione di infrastrutture di base, ad un altro tipo, rivolto all'impianto dell'industria di base, si sono venuti a creare due segmenti di allocazione delle risorse: uno ad alta concentrazione di capitale, con industrie a tecnologia avanzata e a basso assorbimento di mano d'opera nel Nord, e un altro, completamente diverso, nel Sud. L'intervento straordinario ha contribuito a non divaricare ulteriormente la forbice esistente tra Nord e Sud del Paese.

Sulla base di quest'analisi, si è allora concentrata parte delle risorse nella ricerca applicata, al fine di produrre quella conoscenza scientifica necessaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Ma lo scarso numero di ricercatori destinati ai centri non consente di arrivare alla costituzione di una «massa critica» capace di produrre vera e propria ricerca scientifica.

Inoltre, secondo i dati della Svimez, le 18 università meridionali forniscono il 32% di laureati in Italia, prevalentemente in discipline umanistiche, laddove da una indagine della Fondazione Agnelli emerge che nel 2000 l'Italia avrà bisogno di 70.000 ingegneri, che le Università del Nord non saranno in grado di produrre e per i quali si ricorrerà alla importazione dall'estero.

Vittore Fiore

*Direttore di «Delta»*

Gli ultimi anni del prof. Saraceno sono stati contrassegnati dal dolore di vedere sconfitto l'ideale per il quale lui e grandi intellettuali italiani si sono battuti. Le forti divisioni che attraversano oggi il Paese mettono in crisi l'ideale unitario del meridionalismo, che ha rappresentato il filone più importante del pensiero politico, economico e civile italiano. La divisione è molto profonda, se Bobbio sostiene che il problema del Mezzogiorno è meridionale e Gorla che «ognuno deve mettere ad ardere la legna che ha».

Allora, ci si deve chiedere come mai, a nemmeno mezzo secolo di distanza dalla nascita della Repubblica, viene messo in crisi, da parte di qualificati intellettuali e da uomini politici, l'idea-

le nazionale e unitario del meridionalismo.

Le attuali lacerazioni a proposito del Sud dell'Italia sono state alimentate anche da clamorosi ritardi, come quello di una cultura politica che ha ignorato per lungo tempo la perdita di centralità della questione agraria, e dalla miopia della gran parte della sinistra italiana che, in assenza di una seria analisi sociale, non si avvide di un importante fenomeno, cioè dell'avvento di quello che Saraceno ha definito «blocco feudale», cioè il blocco edile-urbanoburocratico, nato negli anni '50 e '60 e che domina a tutt'oggi la cultura e l'economia meridionale.

Per quanto riguarda la questione più specifica delle autonomie locali meridionali, si deve purtroppo registrare l'assenza di un qualificato dibattito e di una lucida riflessione, di cui sono colpevoli anche i partiti e i sindacati, i quali non hanno avuto il coraggio di esercitare la necessaria mediazione culturale nei confronti del funzionamento del potere democratico locale.

È urgente, invece, condurre un'approfondita e seria analisi sociale, grazie alla quale sia possibile individuare il quadro delle resistenze, al livello nazionale e internazionale, che si oppongono allo sviluppo delle regioni meridionali, e dare vita a una grande battaglia civile, perché i divari culturali siano presi sul serio e abbiano la stessa legittimità dei divari economici ad essere affrontati.

Francesco Piu

*Dipartimento Funzione pubblica CGIL*

In ordine al dibattito sulla crisi delle istituzioni e sugli effetti che essa produce nella pubblica amministrazione, è interessante analizzare come i processi di centralismo e di oligarchia decisionale influenzino gli apparati pubblici. Il sistema pubblico non è più il volano dello sviluppo del Paese, ma un luogo di scambio e di consociazione; inoltre, il sistema è autoreferenziale, perché è stato reciso alla radice ogni processo di partecipazione del cittadino.

Tali distorsioni si proiettano anche nel sistema delle relazioni contrattuali del pubblico impiego, che avvengono in assenza di veri contro-interessi — quelli degli utenti — e in cui la cultura



Da sinistra: Giovanni Massagli, Alessandro Pajno, Salvatore Buscema, Cosimo D. Gadaleta, Nicola Vernola, Sergio Venditti

del potere e dei grandi interessi legati al consenso prevale sulla cultura dei diritti dei cittadini.

Un terreno su cui si potrebbe utilmente intervenire è quello della domanda di servizi, per meglio qualificarla nei confronti di una sistema pubblico di risposte di basso livello, anche attraverso la costituzione di cartelli di soggetti sociali, di movimenti sindacali e culturali, ecc., o tramite la redazione di vere e proprie piattaforme dei diritti, trattati nella loro concretezza, che diventino un punto di riferimento imprescindibile per il sindacato.

Ernesto Quagliariello

Facoltà di Scienze, Università di Bari

In tema di rapporto tra intellettuali e istituzioni culturali il problema più grave è quello relativo alle risorse umane, perché oggi è in atto un processo squalificante dell'uomo come uomo di coraggio, di idee, di azioni e la stessa università non è più un luogo «palpitante», in cui i docenti partecipano attivamente alla vita accademica. Questo è dovuto anche agli effetti negativi della legge 382 del 1990, a seguito della quale i concorsi universitari, non consentendo più una vera scelta dei candidati migliori, non favoriscono l'accesso all'università degli studiosi più seri e preparati.

Un altro aspetto dolente riguarda il dottorato di ricerca nel Mezzogiorno, che viene assegnato, a differenza del Nord, senza una precisa determinazione delle attività che vi si svolgeranno.

Un'ultima «violenza» contro la cultura è rappresentata dall'incorporazione dell'università nel Ministero per la ricerca scientifica. Gli istituti di ricerca, infatti, dovrebbero avere finalità completa-

mente diverse — come quella di qualificare il personale scientifico nel settore della ricerca di base — da quelle dell'università, che deve svolgere primariamente attività didattica e formativa.

### TERZA SEDUTA

#### AMMINISTRATORI LOCALI E ORGANISMI STATALI NELLE POLITICHE DI SVILUPPO

(Presidente: Cosimo D. Gadaleta - STESAM, Istituto di scienze e tecnologie per lo sviluppo Aldo Moro)

Salvatore Buscema

Presidente della Sezione enti locali della Corte dei Conti

Proprio in questi mesi si è aperta una fase costituente per le autonomie locali, a seguito della legge 142 che, per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione, e in contrapposizione al modo in cui è avvenuta l'unificazione nazionale, riconosce alle autonomie locali un proprio diritto all'autorganizzazione, dando così pieno significato alla sovranità popolare e alla centralità del cittadino nel sistema democratico.

Con la legge 142 risulta anche potenziata la funzione della sezione enti locali della Corte dei Conti, ha il compito di esaminare il funzionamento degli enti locali, soprattutto in relazione al conto del patrimonio, per invitare il Parlamento a compiere le scelte e le valutazioni più opportune.

In particolare, sul versante della spe-

sa pubblica nelle regioni meridionali, la Sezione ha esaminato la questione delle cosiddette regioni «a rischio», che presentano una certa lievitazione, rispetto ad altre regioni, nella spesa per appalti (con incrementi che vanno dal 138% circa al 340% circa nel triennio 1987-89). Per queste ragioni, la Sezione enti locali della Corte dei Conti ha istituito sezioni che possono fornire informazioni dirette al Procuratore generale e ai revisori, rafforzando il fronte della lotta alle infiltrazioni mafiose che, in virtù della legge 142, passa anche attraverso la netta distinzione tra potere politico e potere amministrativo.

Cosimo D. Gadaleta

STESAM - Istituto di scienze e tecnologie per lo sviluppo Aldo Moro

Il rapporto tra istituzioni locali, stato e cittadini nel Mezzogiorno ha avuto fasi diverse, di collaborazione e di contrapposizione, dal momento che molto spesso il comune, a causa dell'assenza dello stato, è stato l'interlocutore unico dei cittadini, dovendo però fare i conti con la scarsità delle sue possibilità materiali e con un disconoscimento di fatto della propria autonomia.

Anche per questo il processo di sviluppo nel Mezzogiorno è stato segnato dalla mancanza di protagonismo delle amministrazioni locali, con la conseguente incapacità di canalizzare e selezionare le domande e le esigenze dei singoli e delle comunità, con l'avvilimento delle risorse umane in esse operanti, con la difficoltà di organizzare la democrazia partecipata e di interloquire con i cittadini.

C'è la necessità, quindi, anche attraverso la legge 142 sul riordinamento delle autonomie locali, di applicare un nuovo modello di comune, che abbia un rinnovato senso dello stato da trasmettere e un diverso modo di porsi nei confronti dei cittadini, che vanno riconosciuti come soggetti imprescindibili per le scelte da compiere e ai quali va reso conto del proprio operato.

Giovanni Massagli

Procuratore della Repubblica di Taranto

È visibile a tutti la contraddittorietà dell'azione dello stato nei confronti degli

enti locali: da un lato, assistiamo all'esaltazione delle autonomie, attraverso grandi riforme, e dall'altro, si verificano pesanti interventi dello stato (ad esempio, lo scioglimento di consigli comunali, la rimozione di pubblici amministratori), che tendono a svalorizzare le risorse umane e a negare nei fatti un'autonomia riconosciuta in via di principio.

Nel Mezzogiorno il gap più forte è costituito dalle difficoltà che si incontrano, soprattutto a causa della partitocrazia e delle correnti mafiose, a far emergere e a utilizzare le risorse umane esistenti in direzione di una maggiore onestà professionale, di un'accresciuta efficienza e di una effettiva competenza degli amministratori locali, contribuendo così al rinsaldamento della vita democratica e all'effettivo esercizio della sovranità dei cittadini nell'amministrazione della cosa pubblica.

Alessandro Pajno

*Consiglio di Stato*

A proposito di intervento straordinario, prendendo atto della contraddittorietà di uno stato che si presenta come decentrato e che continuamente riafferma la sua dimensione centrale, si possono considerare tre prospettive.

La prima, che riguarda la nozione stessa di Mezzogiorno, caratterizzato da forti differenziazioni e per il quale è urgente l'attuazione dell'intervento ordinario dello stato di diritto; la seconda, relativa al quadro internazionale e comunitario, che vede costruirsi una organizzazione europea secondo modelli culturali diversi da quelli che hanno ispirato la nascita del nostro stato (presenze culturali dei cat-

tolici, della cultura marxista e della tradizione liberale).

La terza, legata alla cultura stessa della straordinarietà, che tende a comportare una destrutturazione dell'ordinamento complessivo e una delegittimazione della cultura ordinaria dell'amministrazione.

Occorre, infine, tenere conto del cambiamento del quadro istituzionale in cui si inserisce l'attività degli enti locali e degli amministratori, determinato dalle leggi n. 142 e n. 241 che, se entreranno a regime, provocheranno una qualità diversa dell'azione amministrativa e del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, riconosciuti come protagonisti attivi della vicenda amministrativa.

È importante e necessario, comunque, quando si tratta della questione meridionale, coniugare la passione civile con la razionalità degli interventi, per giungere ad un disegno complessivo che restituisca il Mezzogiorno a se stesso e ai cittadini.

Sergio Venditti

*Dipartimento Funzione pubblica Uil*

Il sindacato dovrebbe assumersi la responsabilità di contribuire a dare una prospettiva operativa al problema del rapporto tra cittadini e enti locali nel Mezzogiorno, attraverso la realizzazione di un vero e proprio patto per una politica meridionale, dal momento che si registra l'assenza dello stato, non solo sul piano dell'ordine pubblico, ma anche su quello sociale e civile. Ciò anche in considerazione del fatto che la classe politica non ha saputo ricondurre, in questi decenni, i gravi squilibri che si registrano nel meridione ad una lucida politica di svilup-

po, esercitando una indispensabile funzione di riequilibrio e di indirizzo.

Lo stesso sindacato, sul tema della criminalità organizzata, si è illuso di poter incidere sulla realtà attraverso scelte di tipo ideologico, mentre la strada giusta è quella di rafforzare lo stato di diritto, innestando logiche di cambiamento nel quadro costituzionale e istituzionale, anche attraverso l'attuazione delle leggi, come la n. 142 sulle autonomie locali.

Infine, un altro terreno di grande importanza per il Sud è quello dello sviluppo delle risorse umane meridionali, numerose ma isolate, prive di validi punti di riferimento e alle quali, con diversi contributi, l'università e la ricerca, gli intellettuali, il sindacato devono dare un forte sostegno.

Nicola Vernola

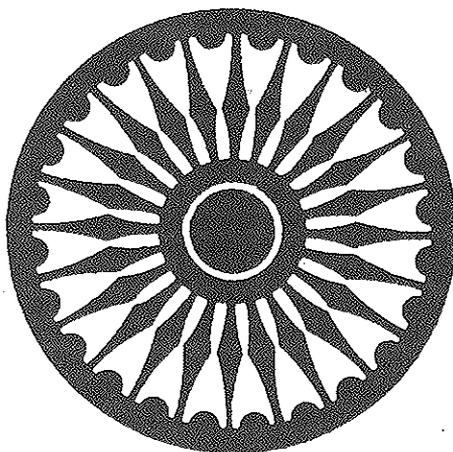
*Vicepresidente vicario della CISPEL*

In base all'esperienza della CISPEL in tema di gestione diretta dei servizi ai cittadini da parte dei comuni, purtroppo bisogna partire dalla constatazione che i servizi pubblici nel Mezzogiorno sono spesso di livello inferiore al resto del Paese. Inoltre, la presenza delle aziende municipalizzate è quasi inesistente nelle regioni meridionali, dove si privilegia la concessione a terzi.

Ma le novità introdotte dalla legge 142 — come la personalità giuridica delle aziende speciali — rappresentano una grande sfida, sia nei confronti del settore privato, sia riguardo alla «cultura della pigrizia», perché esigono una responsabilizzazione degli amministratori pubblici nei confronti dei cittadini, a cui vanno resi servizi efficaci e di alta qualità.

Alla realizzazione della sesta edizione del Forum permanente sulla questione meridionale hanno collaborato il C.E.R.F.E. - Centro di ricerca e documentazione Febbraio '74 e lo Stesam - Istituto superiore di scienze e tecnologie per lo sviluppo Aldo Moro.

Hanno reso possibile lo svolgimento della sesta sessione del Forum con il loro patrocinio e il loro contributo: Il FORMEZ, la Regione Puglia, il Comune di Bari, la Provincia di Bari, il Comune di Foggia, la Provincia di Foggia e la Provincia di Lecce.



Accademia di studi storici Aldo Moro  
Informazioni

Periodico bimestrale a cura dell'Accademia  
di studi storici Aldo Moro  
Nuova serie, anno II, n. 4-5

*Direttore responsabile:* Giovanni Fallani  
*Direttore:* Giovanni Moro

*Redazione:* Andrea Ambrogetti, Maria  
Teresa Berliri, Maria Letizia Coen Cagli,  
Livia Ermini

*Redazione:* Via Savoia, 88 - 00198 Roma  
tel. 06/8541220-8547255-8547257

Registrazione al Tribunale di Roma  
n. 507 del 7-9-89

Stampato presso CSR

Via di Pietralata, 157 - 00158 Roma  
tel. 06/4182113-4501688 - fax 06/4506671.

Finito di stampare nel mese di  
novembre 1991