

Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta (*)

Augusto Barbera

1. Perché si diffonde l'interesse attorno alle politiche istituzionali negli anni settanta?

Intanto perché sono gli anni contrassegnati da una serie di importanti innovazioni. La crescita di soggettività conseguente al 1968 studentesco e all'autunno operaio si traducono nella prima metà di quegli anni nell'affermazione di nuove identità collettive e in puntuali istituti del nostro ordinamento giuridico. Lo spazio per le libertà civili si amplia andando anche al di là dello stesso testo costituzionale, fermo al catalogo tradizionale dei diritti di libertà come libertà *dallo* Stato, proprio della grande tradizione liberale: diritti all'interno della fabbrica, con lo Statuto dei lavoratori, il processo del lavoro e la legge sulla parità delle lavoratrici; all'interno della caserma con la legge sulla disciplina militare; le riforme carceraria e psichiatrica; il voto ai diciottenni; il nuovo diritto di famiglia, il divorzio, l'aborto; le nuove dimensioni assunte dalla libertà di informazione prima con la pur asfittica riforma della Rai-Tv, poi con le sentenze della Corte sulle radio e Tv locali; le garanzie conquistate e le nuove possibilità apertesesi per spazi di movimento di magistrati, poliziotti, studenti e docenti.

Sono gli anni inoltre in cui da un lato il sindacato esce dal chiuso della fabbrica e si dà nuovi obiettivi e nuove forme organizzative e, dall'altro, si conseguono risultati di rilievo nell'assetto organizzativo delle istituzioni: l'avvio a regime delle Regioni e il notevole ampliamento dei poteri dei Comuni che consentono, in talune parti del

Articolo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1981, n. 6, pp. 41-56.

(*) Relazione al Seminario «Le politiche istituzionali negli anni settanta», organizzato dal «Centro per la riforma dello Stato» (Roma, 29 settembre 1981).

Paese, significative esperienze di programmazione, lo smantellamento di enti inutili o inutilmente sovrapposti ai livelli di governo locale, la ricomposizione sul «territorio» di funzioni sparse e frammentate, l'impianto della riforma sanitaria; l'istituzionalizzazione delle Comunità montane, dei quartieri e degli organi collegiali della scuola.

Sono gli anni in cui il Parlamento esce da una condizione subalterna e cerca di acquistare una sua «centralità» varando all'inizio del decennio i regolamenti parlamentari, assumendo significativi poteri nel controllo della gestione del bilancio dello Stato e delle nomine negli enti pubblici e aprendo varchi su enti e istituzioni tradizionalmente separati (la Rai-Tv, le partecipazioni statali, i servizi di sicurezza, la Ragioneria dello Stato, la Cassa per il Mezzogiorno), acquisendo progressiva incidenza nell'attività legislativa con il progressivo attenuarsi della «*conventio ad excludendum*».

Ma sono anche gli anni che vedono, nella seconda metà degli stessi, il ridimensionamento, a volte drastico, di molte speranze: le regressioni soggettivistiche degli spazi di libertà conquistati; la inefficienza di molte amministrazioni regionali; le chiusure municipalistiche; la caduta delle spinte di partecipazione; l'abuso dei decreti legge e l'accentuarsi degli ostruzionismi; l'arresto del processo riformatore.

Guardarsi indietro e valutare le cause del successo iniziale e del declino successivo di questo processo riformatore è essenziale per trarre insegnamento per i problemi dell'oggi.

Al successo di questa strategia contribuiscono diversi fattori. In primo luogo l'unità della sinistra in ascesa che seppe coagulare attorno a un «progetto» un arco più ampio di forze e, in particolare, aprendo positive contraddizioni, anche di forze che si riconoscevano nell'autonomismo cattolico. Ma contribuì anche l'aver finalizzato le riforme non al perseguimento di fini di parte, ma, a fini generali; l'aver ancorato le stesse alla storia precedente portando a maturazione fermenti ed obiettivi maturati già con il centro-sinistra; l'aver collegato insieme bisogni sociali e forme della democrazia.

Al declino hanno contribuito, accanto a cause di ordine generale, e in particolare alla caduta della politica di solidarietà nazionale e l'esplosione del terrorismo, limiti più specifici: gli equivoci non risolti alla base delle ideologie e delle spinte autonomistiche e partecipa-

zionistiche; il non avere dato sbocchi «decisionali» alla democrazia di base; il non avere collegato strettamente processi di riforma dello Stato e progetti di politica economica; il non avere toccato contemporaneamente tutti gli «attori» istituzionali (gli esecutivi assieme alle assemblee; le burocrazie assieme alle istituzioni rappresentative); il non avere toccato gli attori politici accanto a quelli istituzionali e l'aver quindi consentito che accanto al potere delle assemblee si espandesse il potere degli apparati di partito. Ma tre fattori fra loro collegati hanno pesato in particolare: in primo luogo il non avere messo in discussione più a fondo gli assetti di potere e l'aver quindi puntato sulla redistribuzione del potere fermandosi di fronte al passo più impegnativo della trasformazione dello stesso, per cui spesso la partecipazione si è tradotta o in un allungamento di procedure immutate, o in una cooptazione di nuovi soggetti all'interno di vecchie strutture; in secondo luogo, l'aver affiancato nuove strutture alle vecchie senza che le prime sostituissero le seconde; in terzo luogo, l'aver tendenzialmente sacrificato, in breve, al polo della «rappresentanza» quello della «decisione», entrambi essenziali per una democrazia che voglia evitare sia paralisi decisionali che tentazioni autoritarie.

2. Gli anni settanta possono quindi fornire indicazioni sufficienti per chi vuole riprendere e completare il processo di riforma dello Stato e risanare le nostre istituzioni e in particolare per chi vuole ripensare a fondo l'esperienza regionale.

Ascesa e declino dell'interesse per i temi del potere locale; grandi successi della prima metà degli anni settanta e caduta della «scommessa regionale» nella seconda metà degli stessi possono essere più adeguatamente inquadrati (e certi giudizi sia allora eccessivamente ottimistici sia oggi esageratamente pessimistici possono essere opportunamente ridimensionati) riandando alle componenti politiche e culturali che sorressero quell'esperienza, ripercorrendo l'incidenza che esse hanno avuto in certi passaggi decisivi per lo sviluppo del processo di riforma dello Stato basato sulla valorizzazione delle autonomie locali.

Speranze e delusioni per *Regioni* che avrebbero dovuto rinnovare un sistema politico anchilosato e un'amministrazione inefficiente e che invece per gran parte hanno dovuto adattarsi ad essi; per *com-prensori* e *comunità montane* che avrebbero dovuto ricomporre dal

basso le fondamenta di una politica di programmazione; per *Comuni* e *quartieri* che avrebbero dovuto ribaltare vecchie pratiche di potere e ristabilire nuovi legami fra masse e istituzioni; per *distretti* e *organi collegiali* della scuola che avrebbero dovuto superare la separatezza di una così importante amministrazione di settore; per *USL* che avrebbero dovuto realizzare un diverso rapporto fra bisogni e democrazia. Importanti risultati positivi non sono mancati; sarebbe un grave errore disconoscerli. In altra sede non ho mancato di sottolinearli. Sarebbe anche un grave errore individuare solo in motivazioni semplificatrici le ragioni dei ritardi e delle delusioni. Pratiche centralistiche; resistenze e impenetrabilità degli apparati settoriali; logiche interne al sistema di potere DC hanno avuto una parte notevole nell'ostacolare tale processo. Ma una parte non indifferente di responsabilità va individuata *nelle debolezze interne ai vari filoni politici e culturali che hanno sorretto quell'esperienza* e comunque nella scarsa omogeneità degli obiettivi e delle attese delle varie forze politiche. Parliamo di componenti politico-culturali e non di forze politiche perché alcune di queste componenti hanno percorso in trasversale diverse forze politiche e perché nessun partito politico, neanche i più impegnati nelle battaglie degli anni 70-77, ha avuto – ci pare – una visione univoca e coerente dei processi autonomistici.

Per *brevità procederemo per schemi*: spetterà al lettore ricomporre tutta la fluidità e l'unitaria concretezza dei reali processi politici, non sempre facilmente scomponibili. Le linee di movimento che portarono ai grandi successi di un lungo arco degli anni settanta sono diverse e non sempre amalgamate in quel complesso crogiuolo che nello stesso periodo porta ad altre importanti conquiste, sia sul piano delle libertà civili, sia sul piano più strettamente istituzionale.

Queste furono le componenti politiche e culturali prevalenti:

A) «*Le Regioni per la programmazione*»: fu lo slogan che riassume in insieme di domande, sia di parte moderata (certi settori avanzati della Confindustria) sia di parte progressista, tese a sottolineare il ruolo che Regioni, Comuni e comprensori avrebbero dovuto svolgere per assicurare alcuni obiettivi di fondo: a) rendere più efficiente la pubblica amministrazione, inceppata nei suoi apparati tradizionali, frantumata e scoordinata nelle sue amministrazioni parallele; b) assicurare la par-

tecipazione delle collettività locali alla impostazione e attuazione della politica di programmazione; c) consentire una più articolata politica di sostegno pubblico alle attività economiche superando i tradizionali meccanismi di mediazione ed assicurare nel contempo consumi collettivi sacrificati dallo sviluppo abnorme dei consumi privati.

Con quello slogan si riassumeva il tentativo di dare una risposta in avanti a due esigenze emerse alla fine degli anni sessanta dopo i primi insuccessi della politica di programmazione portata avanti dai primi governi di centrosinistra: a) prendere atto che la politica di programmazione rimetteva in discussione anche l'efficienza delle strutture amministrative, non indifferenti rispetto agli obiettivi; b) dare risposta a due importanti domande che venivano da un movimento operaio che non voleva più limitarsi alle tradizionali rivendicazioni salariali: servizi sociali (casa, scuola, trasporti) che riequilibrassero lo sviluppo distorto dei consumi privati; riequilibrio del territorio investito dalla congestione urbanistica e dalle aggressioni ambientali dell'inizio degli anni sessanta.

B) *«Regione e poteri locali per la partecipazione»*: alla esclusiva rappresentanza, ritenuta potenzialmente totalizzante, delle istituzioni politiche e al monopolio di mediazione dei partiti politici, le ideologie della partecipazione fiorite alla fine degli anni sessanta tendono a contrapporre il ruolo dei singoli e delle formazioni sociali; al «cittadino» astratto si tende a contrapporre l'azione diretta dei gruppi organizzati e delle categorie più deboli o emarginate; all'astrattezza totalizzante degli interessi generali la concretezza degli interessi collettivi. Il «territorio» in particolare viene visto come elemento unificante di un sociale che aspirava ad essere maggiormente rappresentato o comunque a far sentire la propria presenza. Da qui – nella versione estremista – l'emergere dal basso di contropoteri in grado di realizzare un uso alternativo, un «uso anti-istituzionale delle istituzioni», introducendo per tale via anche momenti di socialismo; da qui – nella versione cattolica – l'uso delle istituzioni locali come veicolo di democrazia diretta, non delegata, come strumento di valorizzazione delle formazioni sociali (famiglie, gruppi di volontariato, associazioni varie).

Posizioni diverse e distanti queste ultime, ma accomunate dalla sfiducia nella praticabilità di una strategia di rifondazione dell'intero

assetto delle istituzioni. I quartieri, i consultori, i distretti e gli organi collegiali della scuola, i consigli agricoli di zona, le comunità montane, i consorzi sociosanitari, gli altri strumenti offerti dall'istituzione delle Regioni rappresentavano per gli uni il terreno per far emergere bisogni sociali «alternativi» al sistema produttivo capitalistico, per gli altri la nicchia all'interno della quale assicurare spazi di intervento alle famiglie, alle categorie, alle organizzazioni del volontariato.

Diverse le matrici culturali ma entrambi i filoni accomunati da una vena antistatalista. Nel primo l'illusione di trovare fuori dallo Stato momenti di costruzione di terreni di lotta più avanzati; nel secondo l'illusione di poter ripercorrere la strada del «pluralismo corporativo» e di poter fare emergere gli interessi generali dal confronto fra interessi parziali portati avanti da gruppi e associazioni di interesse.

La coscienza che il pluralismo corporativo entrava in crisi (negli USA, per esempio, dove aveva conosciuto i momenti più alti di sviluppo) per l'emergere di interessi di cui nessun gruppo settoriale è portatore diretto (l'ambiente, ad esempio), e la convinzione che solo un incisivo ruolo di guida del potere pubblico poteva rispondere alle vecchie e nuove esigenze emerse con forza alla fine degli anni sessanta portava invece altre componenti a collegare le domande di partecipazione ai processi di democratizzazione complessiva dello Stato.

C) «*La Regione e i poteri locali per la riforma dello Stato*»: fu lo slogan che unificò quanti ritenevano invece che Regione e poteri locali non dovessero limitarsi a rendere più efficiente *questo* Stato, né limitarsi a partecipare alla gestione dell'esistente, né ritagliarsi spazi di autonomia all'interno di un quadro immutato.

Lo sviluppo del potere locale avrebbe dovuto essere *parte di un più vasto movimento per una riforma complessiva dello Stato*, strumento per allargare le basi democratiche dell'intero ordinamento statale. Una strategia di sviluppo dell'intera rete delle assemblee elettive («dal quartiere al Parlamento») avrebbe dovuto, nello stesso tempo: assicurare processi di decentramento territoriale; assicurare un più intenso collegamento fra bisogni sociali e sviluppo delle forme della democrazia, fra forze sociali e istituzionali pubbliche; ricostruire una superiore unità di governo nazionale («Le Regioni per unire») sulla base di un più avanzato blocco sociale e politico.

D) «*Istituzione delle Regioni e sviluppo del potere locale come occasione per la rottura dell'equilibrio immobilistico del potere*»: se i precedenti filoni tendevano a dare spazio attraverso il potere locale a gruppi sociali non rappresentati, a formazioni sociali mortificate, a categorie compresse nella loro autonomia, a sviluppare forme più ricche di «pluralismo sociale», ad avviare la riforma delle istituzioni statali, un diverso filone politico-culturale tendeva invece a cogliere l'occasione offerta dall'attuazione delle Regioni, dall'istituzione dei quartieri, dallo sviluppo degli altri istituti della partecipazione, dalla crescita delle autonomie comunali per rimettere in moto un quadro politico congelato, per superare frenanti barriere ideologiche, per rimettere in moto il circuito di un effettivo «pluralismo politico», per assicurare un «nuovo modo di far politica», per dare in periferia al PCI quello spazio che era ancora precluso al centro, sia in termini di intesa con la DC sia, per altri ambienti, in termini di costruzione dalla periferia di formule alternative al sistema di potere DC.

E) Un'ultima componente – che talvolta attraversa in orizzontale gli altri filoni politico-culturali e talvolta si presenta con caratteristiche proprie – si collega a tradizioni e spinte localistiche: ora di ascendenza diretta dal socialismo riformista (i municipi come «bastioni» sui quali attestarsi in attesa di più coraggiose sortite); ora di ascendenza diretta dal movimento cattolico («autonomie per la tutela di libertà locali», comprese dallo Stato laico e risorgimentale); ora legate a tradizioni localistiche di strati di piccola e media borghesia o di minoranze linguistiche nell'arco alpino. Comune a questi filoni è la ricerca di esasperati strumenti *garantisti*, in alcuni casi tali da entrare in contraddizione con le esigenze della programmazione e con le esigenze stesse, talvolta, dell'unità statale.

3. L'offuscamento dei poteri locali dal 1977 in poi, la caduta delle aspettative riposte negli stessi quale strumento di rinnovamento dal basso, l'accentuarsi di regressioni localistiche (le elezioni nelle Regioni dell'arco alpino del 1978; la caduta di interesse del movimento delle autonomie per la questione meridionale; le polemiche e gli attriti fra il municipalismo comunale e il neocentralismo regionale accentuatasi dal 1977 in poi, ecc.) e l'emergere anzi di tendenze accentratrici sono

legate all'evidenziarsi di limiti interni alle componenti politico-culturali del movimento autonomistico.

La *prima componente* politico-culturale («Le Regioni per la programmazione») entra in crisi con l'offuscarsi dell'idea stessa di programmazione che stava alla base del centro-sinistra: la crisi energetica; le mutate ragioni di scambio fra paesi industrializzati e paesi produttori di materie prime; la transnazionalizzazione più accentuata delle imprese; la rigidità del mercato del lavoro introdotta sia dalle posizioni di forza assunte dalle organizzazioni dei lavoratori, sia dal diverso atteggiamento assunto verso l'organizzazione del lavoro dalle nuove generazioni; l'accentuarsi dei processi inflattivi e l'emergere di fattori di ingovernabilità della spesa pubblica; l'accentuarsi, in breve, della crisi della mediocre versione italiana del «*Welfare State*» lasciano progressivamente minori margini per una politica di redistribuzione del reddito su cui si basava essenzialmente l'ipotesi di programmazione del centro sinistra. Non solo si acquista vieppiù coscienza che gli squilibri, sia in termini di «consumi» che di «ambiente», sono funzionali a un certo tipo di sviluppo capitalistico, ma viene offuscandosi l'idea stessa di programmazione.

I decreti anticongiunturali del '74 (i decreti La Malfa) sono il primo decisivo colpo inferto alle Regioni, già mutilate nei poteri dai decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni (primavera 1972). Alla centralizzazione delle risorse avviatasi con la riforma tributaria del '71 che tolse ogni margine di autonomia impositiva ai Comuni e alle Province (ma già anticipata per le Regioni, dalla Legge finanziaria: la 281 del 1970) si aggiunge (o meglio si evidenzia in maniera plateale) a partire da quei decreti la crescente microsettorializzazione delle risorse trasferite alle Regioni.

L'inflazione e la recessione conseguente alle misure antinflattive vengono infatti combattute attraverso un controllo centralizzato dei flussi finanziari e la progressiva riduzione delle spese per consumi sociali. Mentre infatti in un quadro di politica di programmazione basata sull'«offerta» e volta alla valorizzazione delle strutture e dei fattori produttivi, su cui si reggevano le ipotesi più avanzate di programmazione degli anni sessanta e i primi piani regionali di sviluppo, era essenziale l'articolazione regionale e locale della programmazione, in un quadro

di politica anticongiunturale basata quasi esclusivamente sulla regolazione del volume della «domanda» e dei flussi monetari, le Regioni e gli enti locali possono invece, tutt'al più, trovare spazio quali agenzie di una politica della spesa manovrata, nello «stop» o nel «go», dal Ministero del Tesoro e dalla Banca d'Italia.

Da qui le centinaia di leggi microsettoriali che hanno involuppati in una rete paralizzante le Regioni sostituendosi alle poche leggi cornice previste dalla Costituzione invocate dalle stesse, pervenendo al risultato di vincolare più dell'85% della spesa regionale. Da qui la progressiva riduzione dei programmi regionali a strumenti per la distribuzione di risorse già formate e la riduzione dei programmi nazionali a strumenti prevalentemente di ripartizione di fondi fra le Regioni (o fra Istituti di Credito speciale). Da qui i decreti Stammati, Pandolfi e Andreatta che hanno risanato le finanze dei Comuni e Province, però a) ponendoli sotto amministrazione controllata; b) sottraendoli a un possibile quadro di programmazione regionale, o comunque di programmazione tout-court; c) sostituendo ai programmi i parametri oggettivi disposti nei lontani uffici ministeriali e volti alla sola regolazione del volume dei flussi finanziari.

L'offuscamento generale dei canali di partecipazione evidenziatosi nella seconda metà degli anni settanta investe anche la *seconda componente* politico-culturale («Regioni e poteri locali per la partecipazione»): poco importa sapere quanto abbia influito la caduta della fase di espansione dei servizi sociali a partire dalla fine del 1976; quanto la caduta più generale delle spinte di trasformazione che portò non poche volte gli organismi di partecipazione ad avvitarci su se stessi e i cittadini a rinchiudersi sempre più nella caverna del privato; quanto l'aver talvolta utilizzato la partecipazione più come strumento di formazione del consenso che di espressione di forme di controllo dal basso; quanto l'esplosione del terrorismo; quanto l'emergere di nuove forme di aggregazione attorno a «issues» (ecologia, tutela dei consumatori, femminismo, lotta all'emarginazione, ecc.) che tendono a superare sia i canali di identificazione storico-territoriali (quartieri-comuni) o di ambiente (scuola), sia i canali legati ai progetti complessivi di cui sono portatori i partiti politici; quanto l'emergere di regressioni soggettivistiche favorite dai movimenti radicali.

È certo comunque che può essere individuato fra le cause della caduta di una così importante scommessa, proprio il non essere riusciti a dare «sbocco decisionale alla democrazia di base»; il non avere contribuito a mettere in discussione le tradizionali forme paralizzanti di mediazione del «sistema dei partiti»; l'incapacità dei partiti di sostituire alle tradizionali forme di mediazione con le istituzioni forme più adeguate di movimento in un sociale che non vuole limitarsi a rivendicazioni verso il potere pubblico, ma assolvere esso stesso una sua specifica funzione; l'essersi progressivamente ridotta la partecipazione prevalentemente a una sorta di parlamentarismo dilatato nel territorio (la brutta legge che istituzionalizza i quartieri è l'esempio più significativo, non l'unico).

Le stesse forme nuove di partecipazione e di rappresentanza espresse dal movimento sindacale, gli stessi diritti conquistati nella prima parte dei contratti si stemperavano in assenza di punti centrali a livello governativo che consentissero di tradurre a livello più avanzato un notevole potenziale di lotta e si traducevano nella cooptazione di categorie all'interno delle vecchie strutture amministrative. E comunque tali potenzialità regredivano in sempre più estese chiusure corporative in assenza di momenti progettuali unificanti.

Il numero elevato di consultazioni referendarie registrate in questo periodo è l'espressione, del resto, più di tale caduta della partecipazione che il sintomo di una vivace stagione della stessa.

La stessa endiadi «partecipazione e decentramento» rivelava la sua debolezza laddove si constatava che il decentramento può risolversi in un puro decentramento amministrativo e che forme di partecipazione possono svilupparsi anche non in stretto e necessario collegamento con gli organismi del decentramento (le proposte della «Carta dei diritti» elaborate proprio alla fine del decennio qui in Emilia-Romagna per gruppi, leghe e movimenti portatori di interessi generali, non sempre localizzati sul territorio, prendevano atto proprio di questa non necessaria coincidenza).

La *terza componente* («La Regione e i poteri locali per la riforma dello Stato») non poteva non risentire degli ostacoli complessivi che ha incontrato la strategia di riforma dello Stato imperniata sullo sviluppo dell'intera rete delle assemblee elettive. Si tratta di una strategia che

supera i modelli classici della democrazia liberale che incentrava essenzialmente nelle sole assemblee parlamentari le espressioni della sovranità popolare; consente la ricomposizione sul territorio dei poteri pubblici superando frantumazioni, sovrapposizioni, scollamenti; pone le basi per un effettivo e non totalizzante primato della «politica» sull'«economia»; realizza un originale collegamento fra forme della democrazia politica e bisogni sociali (USL, organi collegiali della scuola, consultori); contribuisce a mettere in discussione il sistema di potere DC incentrato su enti, amministrazioni parallele, corpi separati. In breve, un vero e proprio «progetto» di ampio respiro che ha positivamente accomunato la sinistra in questi anni. Una strategia che ha consentito i risultati di rilievo prima sottolineati.

Ma il processo è rimasto incompiuto. Il nuovo – come dicevamo – non sempre ha soppiantato il vecchio. L'effetto prevalente è stato quello della «redistribuzione-spartizione» del potere: le Regioni coesistono con le strutture vecchie dell'amministrazione centrale e periferica e con le amministrazioni parallele (dalla Cassa per il Mezzogiorno agli istituti di credito speciale); gli enti a base elettiva coesistono con i poteri concorrenti degli enti nazionali e locali del sistema di potere DC; i comprensori coesistono con le Province e le Camere di commercio; i distretti scolastici con i provveditorati; gli organi collegiali con la vecchia amministrazione scolastica; le comunità montane con i consorzi di bonifica e con i bacini umbriferi; i quartieri costretti a convivere all'interno di Comuni non riformati; le USL inserite nelle vecchie strutture del potere locale e collocate nell'ambito dei tradizionali canali finanziari; le commissioni regionali per l'impiego affiancate alle vecchie strutture del Ministero del lavoro; i nuovi poteri del Parlamento vanificati dalle vecchie strutture dell'esecutivo; le amministrazioni per collegi costrette a convivere con le vecchie strutture dell'amministrazione; e così via. Ma non soltanto si faceva coesistere il vecchio con il nuovo; v'è di più: al settorialismo degli apparati burocratici si sostituiva la costituzione di pasticciati, paralizzanti e deresponsabilizzati sistemi di gestione settoriale fra centro e periferia (basti pensare ai settori della sanità, dell'edilizia residenziale pubblica e dell'amministrazione dell'agricoltura). Il mezzo (la redistribuzione del potere) si è talvolta scambiato con il fine (la trasformazione); la «mediazione» ha

soppiantato spesso il «governo»; l'«occupazione» ha sostituito talvolta la «direzione»; il «chi» decide è sembrato più importante rispetto al «come» decidere; la «rappresentanza» è talvolta rimasta fine a se stessa e non sempre si è tradotta in «decisioni» (e una rappresentanza talvolta più lottizzata che reale).

È qui comunque il limite in cui si è imbattuto il processo di riforma dello Stato: nel non essere riusciti a dare – anche qui – sbocco decisionale alle nuove forme di democrazia; nel non essere riusciti a collegare insieme sviluppo della democrazia di base e capacità di governo, iniziativa dal basso e sintesi centrale, diffusione del potere e sua efficienza ed incisività; nel non essere riusciti a rinnovare il sistema politico e a costruire un sistema istituzionale in cui si producessero decisioni di governo e che non fosse bloccato dalla complessa ragnatela delle paralizzanti mediazioni; nel non essere riusciti ad evitare che le sedi del decentramento, o comunque le assemblee elettive, fossero interlocutori in più che complicano la trama delle decisioni anziché sedi atte a semplificare e accelerare, il processo decisionale. È mancata, in breve, la ricomposizione unitaria dello Stato e della pubblica amministrazione su nuove basi di efficienza democratica. All'interrogativo «quali istituzioni», non sempre si è accompagnato l'interrogativo «quale sviluppo» e «quali partiti». E proprio per questo si è talvolta data l'impressione di puntare più sull'occupazione di inesistenti stanze dei bottoni o di mediocre redistribuzione di un potere pubblico in piena crisi che sull'avvio di profondi processi di trasformazione che investissero contemporaneamente lo Stato, il sistema dei partiti, gli assetti produttivi.

Da questo limite di fondo derivano altri limiti, che richiamo rapidamente:

- a) il mancato rinnovamento delle classi dirigenti (soprattutto al Sud) e il permanere delle vecchie pratiche politiche; la riproduzione anche nelle nuove strutture regionali e locali di un rapporto distorto partiti-istituzioni-cittadini;
- b) il permanere delle vecchie forme di spartizione e di mediazione fra apparati politici e sistema produttivo proprie dello «Stato assistenziale»;
- c) la non sempre sufficiente considerazione per il ruolo degli ese-

cutivi, nazionale e locali (come non ricordare la quanto meno anomala rappresentanza delle minoranze negli esecutivi delle Comunità montane, dei Comitati comprensoriali, delle USL o le esasperazioni assembleariste di talune leggi regionali?) e quindi per l'esigenza delle assemblee stesse di avere un interlocutore autorevole e dotato di poteri reali;

d) l'assorbente attenzione rivolta agli organi di rappresentanza, politica o sindacale (circa 25.000 gli organi collegiali in cui sono rappresentate le organizzazioni sindacali) e la scarsa attenzione dedicata agli apparati amministrativi, statali, parastatali e locali, come parte importante dei processi di riforma dello Stato, sia per evitarne la separatezza, sia per evitarne le mortificazioni, sia per evitarne il degrado progressivo;

e) la scarsa attenzione all'esigenza di collegamento delle assemblee fra di loro in funzione di obiettivi unitari di sviluppo (quali i canali di collegamento e coordinamento fra assemblee comunali e regionali, fra assemblee regionali e assemblee nazionali? Quale il contenuto concreto delle formule di indirizzo e coordinamento, che non si traducano né in cogestione né in separazione?). E quindi la scarsa attenzione ai possibili fenomeni ora di prevaricazione (penso alle centinaia di leggi e leggine del Parlamento che hanno umiliato i Consigli regionali e comunque aggrovigliato e complicato la vita delle Regioni), ora di frantumazione e di scollamento (penso alle attività comunali e regionali non sufficientemente collegate a un disegno di programmazione regionale o nazionale).

Ed è proprio dalla mancanza di una robusta idea di «governo dello sviluppo», dall'assenza di una cultura della programmazione, che derivano sbandamenti in un senso (il centralismo statale e il neocentralismo regionale; il politicantismo delle burocrazie amministrative e l'invasione partitica sulle istituzioni, l'assemblearismo) o nell'altro (il municipalismo, la separatezza corporativa degli apparati amministrativi, l'avvitarsi delle istituzioni su se medesime, le prevaricazioni degli esecutivi). E del resto una rigorosa politica delle autonomie e una coerente politica di programmazione richiedono comportamenti dello stesso segno: incisive politiche dell'«offerta»; grande legislazione; effettivi orizzonti pluriennali per la finanza pubblica; controlli sui

programmi e non sugli atti; rottura dei blocchi di potere che strozzano la nostra vita istituzionale ed economica; rinnovamento del personale dirigente; capacità di direzione, cioè capacità di produrre sintesi e non di affastellare sommatorie, di selezionare interessi e non di adattarsi su pratiche spartitorie.

Si evidenziano tali limiti del resto ricordando come si siano perdute occasioni per collegare insieme: a) politica di programmazione e processi di riforma dello Stato (sono del 1977-1978 quattro leggi di piano che, tra l'altro, hanno umiliato le competenze regionali: legge quadrifoglio; piano decennale edilizia; riforma sanitaria; legge di riconversione industriale); b) redistribuzione del potere a livello locale e riforma degli apparati centrali dello Stato (nell'ottobre 1972 in occasione della scadenza della legge 775 del 1970; nella primavera del 1975 in occasione dello stralcio di quella che poi sarebbe divenuta la legge 382; nell'estate 1980 in occasione del dibattito sul «Rapporto Giannini» – concluso con l'o.d.g. del 10 luglio 1980 del Senato – che ha visto Regioni e Comuni scarsamente impegnati; e in occasione del dibattito, tuttora in corso, sulla riforma delle autonomie, praticamente delegato alle forze politiche centrali); e) finanza statale e finanza locale (che i vari governi della Repubblica hanno sempre considerato fra loro separate); assetto della finanza regionale e assetto della finanza locale (dal 1970 a tutt'oggi Regioni e Comuni procedono in questo campo su binari separati, entrambi tesi a difendere spazi propri e a contrattare separatamente con il Ministro del Tesoro).

4. È azzardato pervenire alla conclusione che nel complesso (certo le eccezioni le ho ben presenti) emerge un'immagine di Regioni e Comuni tesi più a rivendicare spazi che ad esigere trasformazioni complessive nella macchina dello Stato e nello sviluppo produttivo? Basti pensare ai tanti convegni che si sono susseguiti a livello locale nel decennio 1970-1980 su enti intermedi, quartieri e finanza locale e la scarsa attenzione dedicata alle altre tematiche della riforma dello Stato e dell'assetto complessivo della finanza pubblica. La riforma dei Ministeri sembra interessare Regioni ed enti locali solo quando sono in gioco proprie competenze; l'assetto complessivo del governo non è preso in considerazione se non per la (giusta) rivendicazione di

una sede unitaria di collegamento Stato-Regioni presso la Presidenza del Consiglio; scarso è l'interesse di Comuni e Province, e delle loro organizzazioni, sia per l'assetto centrale che per l'assetto periferico dell'amministrazione; il rilancio degli organi collegiali e dei distretti è sempre più labilmente collegato alla riforma dell'amministrazione della Pubblica Istruzione nel suo complesso; abbandonato, quasi come problema a sé stante rispetto all'assetto delle USL, è il tema del riordino degli apparati di governo centrale nei settori della sanità e dell'assistenza. E così via.

Eppure il momento più alto del movimento autonomistico si era avuto allorché vennero condotte significative battaglie per un diverso tipo di sviluppo (le prime due conferenze delle Regioni meridionali fra il '70 e il '73: Cagliari e Palermo) o contro il sistema di potere DC (la battaglia per il decreto 616 e le battaglie per la riforma della Rai-Tv condotte tra il 1974-75 e che contribuirono al varo della legge di riforma). La conferenza di Bari delle Regioni meridionali (primavera 1981) ha invece rappresentato il momento più basso e nell'impegno per lo sviluppo del Sud e nella battaglia per la riforma degli apparati legati al sistema di potere DC (dei Consorzi di bonifica, delle Partecipazioni statali, degli istituti di credito agricoli, della Cassa per il Mezzogiorno).

L'avvio di una politica di programmazione democratica, infatti, non richiede solo una forte volontà politica; la condizione fondamentale, la prima delle condizioni, è l'avvio di coerenti riforme dell'assetto e del funzionamento dello Stato e della Pubblica Amministrazione. Sottolineare la centralità della riforma dello Stato non significa che si passa dall'avvio alla politica di programmazione solo una volta risolti i problemi istituzionali. Si tratta invece di considerare la programmazione come un processo entro il quale la formulazione e la realizzazione degli obiettivi si intrecciano con il realizzarsi di una serie di modifiche incisive delle strutture dello Stato. È solo in questa saldatura di politica istituzionale e di politica economica che può essere data una risposta convincente al problema della «governabilità» e della crisi dello Stato. Le istituzioni non sono strumenti il cui funzionamento ottimale è indipendente rispetto alle concrete scelte di programmazione (basti pensare quanto pesi sulla funzionalità del Parlamento e del Governo

l'assenza di una reale politica di programmazione); e viceversa una rigorosa politica di programmazione esige istituzioni pubbliche e apparati amministrativi efficienti e produttivi.

Le vie d'uscita dalla crisi – schematizzando – sono due. La *prima* è quella del ritorno al liberismo, al «*laissez faire*», la via intrapresa, sia pure con diverse connotazioni, da Paesi come l'Inghilterra o gli Stati Uniti.

Se nel *mercato del lavoro* si pensa a far tornare a svolgere un ruolo essenziale ai disoccupati (all'«esercito industriale di riserva») nel *mercato delle materie prime* si pensa a forme di impossibile restaurazione del predominio dei paesi industrializzati.

Se le contropartite necessarie del neoliberalismo in *politica economica* sono la crescita della disoccupazione, nella *politica delle istituzioni* sono pressioni autoritarie a livello politico e sociale, ruolo insieme subalterno e repressivo dello Stato (oltre che forti tensioni a livello internazionale).

La *seconda*, l'unica compatibile con la democrazia consiste nel rilancio su nuove basi della programmazione, nella assunzione – in breve – di maggiori responsabilità da parte delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

La prima è una strada pericolosa e con possibili sbocchi autoritari. La seconda è una strada non semplice da percorrere, ma è l'unica compatibile con lo sviluppo della democrazia, il mantenimento delle conquiste dei lavoratori e l'emancipazione del terzo mondo.

La prima rende subalterne le istituzioni, la seconda tende a renderle protagoniste; è la strada delle speranze creative nella capacità dell'uomo di costruire un futuro diverso utilizzando appieno le potenzialità derivanti dalla socializzazione delle conoscenze scientifiche, dallo sviluppo dei processi di espansione della democrazia, dal rinnovamento della pubblica amministrazione, dalle politiche di programmazione democratica.

L'Italia non ha ancora scelto tra la prima e la seconda strada e oscilla dai sussulti neoliberalisti alle pratiche assistenzialistiche; il vivere alla giornata nasconde la povertà di idee e la pigra rassegnazione in cui si è adagiata la classe dirigente del nostro Paese (la subalternità in breve a un sistema di potere frenante) e dà spazio comunque alla

parte più arretrata del capitalismo italiano, quella meno aperta alle sfide innovative.

In un paese come il nostro la domanda di governo e l'esigenza di una politica di programmazione, unificante e non uniformizzante, sono ormai imperiose. Il che si traduce – in poche parole – nella riqualificazione dell'intervento pubblico, nel rilancio della capacità di intervento di uno Stato che faccia meno cose ma le faccia con più incisività e qualificazione, che «amministri» di meno e «governi» di più, che gestisca di meno e indirizzi di più. Ma ciò, a veder bene, significa attrezzarsi per accrescere la capacità decisionale, in termini di efficienza democratica, delle istituzioni (sia per affrontare i problemi che hanno reso ingovernabili il mercato del lavoro e quello delle materie prime, sia per mettersi in condizione di affrontare concretamente, con risposte in positivo, le domande di cambiamento degli anni settanta) attraverso: a) una politica che, con strumenti diretti o indiretti, sia in grado di recuperare sul lato dell'offerta (piano energetico, salvaguardia delle risorse naturali, sviluppo della produzione agroalimentare, qualificazione professionale, sviluppo della tecnologia, servizi alle imprese ecc.) quanto non è più pensabile ottenere attraverso manovre della domanda globale e della politica monetaria; b) una diminuzione di sovraccarico di domande nel settore dei servizi sociali, non attraverso politiche repressive ma attraverso l'attivazione di forme di autogoverno e di autogestione, di sviluppo di forme cooperative, di incentivi al volontariato, nel quadro reso possibile da una programmazione che si basi su uno stato autorevole ma non totalizzante, attivatore di più ampio pluralismo.

Di qui – come dicevamo – il nesso stretto fra sviluppo economico e processi di riforma dello Stato, fra sviluppo della democrazia e ricomposizione su basi più avanzate dello sviluppo economico-sociale, fra assetto produttivo e assetto della PA, centrale e locale.

Sono queste le ragioni per cui riappare nel dibattito sulla «governabilità» un interesse per le istituzioni locali. È la presa di coscienza che le stesse possibilità di governare a livello centrale non possono non passare anche attraverso il decentramento e il decongestionamento delle istituzioni nazionali, governative e parlamentari. È questa la nuova via per rifondare su nuove basi il potere locale? I risultati positivi fin qui

realizzati, e che non possono comunque essere offuscati dalle delusioni derivanti da eccesso di aspettative, consigliano di percorrere anche questo varco che sembra aprirsi per lo sviluppo dell'autogoverno locale. Ma difficilmente si riusciranno ad ottenere risultati apprezzabili se lo sviluppo delle autonomie non investirà l'intero circuito partiti-Stato-assetti produttivi; se non si tradurrà, in breve, nella rottura dei blocchi di potere che appesantiscono la vita delle nostre istituzioni.