

Sforzi importanti e significativi sono stati compiuti nel campo dell'assetto ordinato del territorio e delle città, per la tutela della natura e dell'ambiente, per la valorizzazione del patrimonio culturale e artistico. Nell'industria, nell'artigianato, nel turismo, nella agricoltura, il sostegno all'imprenditoria piccola e media, sia privata che cooperativa, si è espresso non di rado anche in forme innovative rispetto alle più tradizionali e discusse pratiche delle incentivazioni e sovvenzioni puramente monetarie. Sono cresciute le iniziative per lo sviluppo delle infrastrutture e delle dotazioni tecniche e strumentali, per l'accesso al credito, per la tutela e la valorizzazione di beni e produzioni locali. L'estensione e la qualificazione dei servizi sociali e culturali hanno rappresentato un salto di qualità, nei livelli stessi di civiltà, della società nazionale. Hanno introdotto forme di redistribuzione di quote di reddito nazionale che hanno ridotto differenze storiche nella fruizione del bene servizio — pubblico o privato — tra le diverse categorie dei cittadini. Hanno rappresentato un sostanziale cambiamento nelle condizioni di vita delle masse popolari e, in particolare, delle donne. Occorre, perciò, avere una concezione dei servizi sociali non come meramente supplementari al consumo dei beni individuali di massa, ma come espressione di una condizione sociale umanamente più ricca. Ciò non esclude che uno sviluppo dei servizi così inteso possa realizzarsi anche facendo riferimento a una domanda pagante, pur nell'ovvia salvaguardia delle categorie dei cittadini con reddito più basso.

Un nuovo sviluppo quantitativo e qualitativo dei servizi sociali non può oggi prescindere da un intreccio di capacità progettuali, di stimolo e verifica reciproci tra istituzioni e soggetti associativi, di volontariato, di un ruolo dei privati assai più complesso e puntuale dell'attuale, e della mobilitazione anche di risorse private dal lato stesso dell'offerta. Esso può, d'altra parte, offrire anche prospettive di un significativo allargamento di occupazione stabile e qualificata. Questa strategia di difesa e di sviluppo dell'intervento pubblico comporta, soprattutto in una fase di crisi economica e di ristrutturazione produttiva, un deciso impegno ad accrescere la produttività degli interventi a diretta gestione pubblica. A tal fine si deve ricercare una corretta distinzione di funzioni fra istituzioni democratiche e apparati pubblici, che consenta a questi ultimi precisi margini di autonomia e responsabilità entro il quadro delle scelte e della verifica dei risultati operate dalle istituzioni. Così come occorre giungere alla ristrutturazione per settori di spesa dei bilanci degli enti locali, tema su cui è stata già avviata una riflessione che deve rapidamente tradursi in iniziativa politica e legislativa. Particolare rilievo acquistano, in questo contesto, i problemi dell'ammmodernamento e della riforma degli apparati amministrativi locali e del loro funzionamento, con lo snellimento delle procedure burocratiche, l'ammmodernamento delle dotazioni tecniche, lo sviluppo dell'informatica, la qualificazione professionale degli apparati, l'accrescimento della loro autonomia e delle loro responsabilità, e anche la loro mobilità in relazione alle trasformazioni dei compiti delle amministrazioni e alla flessibilità degli interventi.

Alcuni terreni prioritari di iniziativa

Terreni prioritari di iniziativa sono oggi, con l'ambiente, quelli della salute, della casa, dei trasporti, della droga. Nel settore della sanità si avverte con acutezza la contraddizione tra le aspettative suscitate dalla riforma, i bisogni dei cittadini e la scarsa affidabilità delle prestazioni fornite, a partire dal livello della medicina di base. In realtà il Servizio sanitario patisce, come uno dei suoi principali anche se non esclusivo difetti, un intreccio tra pubblico e privato che è l'esatto contrario di quello che noi, in generale, auspichiamo. Qui non sono le istituzioni che realizzano al meglio i propri obiettivi di interesse generale utilizzando il concorso di competenze, di responsabilità anche di soggetti sociali autonomi; ma è piuttosto la struttura pubblica che, a molti livelli, subisce l'inefficienza, le distorsioni, il taglieggiamento indotti dagli interessi privatistici e corporativi. Operato di vincoli e controlli formali e burocratici, il sistema è praticamente privo di ogni strumento di controllo di merito, di efficienza e di efficacia. In questo contesto cercano di inserirsi progetti di riprivatizzazione e di riduzione alla dimensione aziendale del problema dell'efficienza. Per noi non vi è dubbio che il Servizio sanitario nazionale deve essere difeso e riqualificato, innanzitutto con l'effettivo recupero alle istanze democratiche elettive di funzioni penetranti di indirizzo e di controllo.

Sulla questione dei trasporti — in particolare di quelli a carattere urbano e locale — occorre porre al centro del nostro impegno un aumento decisivo della produttività del sistema nel quadro di un forte sviluppo dell'integrazione e della mobilità che consenta l'uso ottimale di ogni mezzo. È per questa via, e attraverso nuovi complessivi assetti urbanistico-territoriali e dei trasporti, che si potrà realizzare l'intera potenzialità del trasporto pubblico e rafforzare la sua competitività.

Per il problema della casa, assumiamo alcuni punti essenziali per un efficace intervento pubblico all'interno del mercato: sviluppo di edilizia pubblica, cooperativa, agevolata, a prezzi e a fitti calmierati; politica di governo del territorio volta anche a consentire l'acquisizione di vaste aree disponibili a prezzi contenuti; sviluppo di iniziative volte a migliorare la qualità e a contenere i costi di costruzione attraverso innovazioni produttive ed economiche di scala; uso dello strumento fiscale e della politica delle abitazioni per orientare una redistribuzione della richiesta, attenuare le maggiori squilibri tra i redditi, correggere le iniquità e gli effetti perversi dell'attuale tassazione degli immobili; ricerca di nuovi equilibri tra la tendenza, diffusa e legittima, alla proprietà dell'abitazione e la necessità di ricostruzione di un mercato dell'affitto che possa soddisfare le imprescindibili esigenze di mobilità.

Un più grande impegno, infine, deve essere assunto nella lotta contro la droga. In questo flagello sociale vediamo espressi interessi criminali e una somma di debolezze individuali; ma, al fondo, anche il risvolto di occasioni mature e mancate di crescita sociale e civile, di razionalizzazione e umanizzazione dei rapporti e delle opportunità all'interno del vivere associato. Non sarebbe adeguato l'impegno — che pure è indispensabile moltiplicare — per contrastare i danni della diffusione della droga se, al tempo stesso, non lavorassimo per cambiamenti profondi nell'assetto complessivo della società.

Un nuovo ordinamento autonomistico per nuovi compiti

Decenni di lotte sociali e politiche e di battaglie per riforme democratiche dell'economia e dell'ordinamento statale hanno permesso di costruire nel nostro Paese una forma di democrazia nuova, superiore non solo alla democrazia prefascista ma anche a forme di democrazia politica esistenti in altri Paesi. Ciò è avvenuto grazie a un insieme di strumenti istituzionali che possono fare del popolo il detentore della sovranità, consentendogli di esprimersi e di pesare non solo attraverso la periodica elezione dei propri rappresentanti, ma con un intervento permanente nella determinazione delle scelte politiche e nella gestione della cosa pubblica. Di questi strumenti, che fanno della democrazia disegnata dalla Costituzione repubblicana il quadro e il terreno entro cui può svolgersi una avanzata verso trasformazioni sociali di equità e di giustizia in direzione del socialismo, costituisce parte integrante e fondamentale l'ordinamento autonomistico dello Stato, inteso non come attribuzione di una limitata sfera di autogoverno alle comunità locali, ma come un sistema di governo complessivo, unitario e democraticamente articolato,

della società e dello Stato.

Proprio le condizioni di crisi economica e istituzionale, oggi largamente invocate per giustificare i tentativi di bloccare e sospendere indietro processi di riforma e conquiste democratiche, esigono, al contrario, con drammatica urgenza, la ferma difesa e l'ulteriore avanzamento di quelle conquiste. Le lamentate condizioni di generale inefficienza, e perfino forme di degenerazione delle istituzioni democratiche, derivano infatti, in misura non piccola, dai limiti posti alla piena attuazione dell'ordinamento autonomistico e dai tentativi continui e sempre più pesanti di svuotarne la portata riducendolo a semplice momento di decentramento amministrativo nell'ambito di una macchina statale che conserva un pesante accentramento di tutti i maggiori poteri di decisione, specie nella politica economica e finanziaria.

Si deve dunque recuperare e affermare la piena consapevolezza dell'indissolubile legame che esiste tra l'affermazione dell'ordinamento autonomistico e la conquista di un elevato grado di efficienza democratica delle istituzioni che la ponga in grado di fronteggiare e di dominare la crisi. Si deve accrescere la coscienza della posta in gioco, che riguarda non solo la sorte delle conquiste democratiche realizzate sul piano istituzionale, ma lo stesso sviluppo economico e sociale, la difesa e il progresso delle condizioni di vita dei lavoratori. Leva essenziale per consolidare e sviluppare l'assetto autonomistico è un vigoroso rilancio delle Regioni e del regionalismo. Esso comporta la coerente attuazione dell'ordinamento regionale dello Stato nel suo complesso, come aspetto fondamentale della riforma delle istituzioni, con il pieno riconoscimento e l'ampliamento delle prerogative regionali; e richiede, al tempo stesso, che le Regioni sappiano recuperare pienamente il loro ruolo politico e legislativo, superando diffuse tendenze a un ripiegamento amministrativo della loro attività, a una loro integrazione nell'ambito dell'amministrazione statale, e al mantenimento di funzioni di amministrazione che vanno coraggiosamente delegate. Questa pare a noi, d'altra parte, la strada per restituire alle Regioni un prestigio e una autorità oggi in parte offuscati, e per superare i fenomeni di degradazione e di corrompimento che si manifestano nella vita di talune Regioni meridionali. Si tratta così di fare delle Regioni i cardini di un nuovo ordinamento di tutto lo Stato, utilizzando la loro presenza e la loro forza per realizzare una complessiva riforma istituzionale e politica che abbia le sue basi nel sistema delle autonomie locali. Al tempo stesso, sul piano dello sviluppo economico, si tratta di fare delle Regioni, non concepite come enti separati ma come centri di raccordo ed espressione di un complessivo sistema di autonomie, gli organi fondamentali per la democratizzazione dei processi economici, secondo le linee di una programmazione democratica che, partendo dalle Regioni, si imponga su scala nazionale.

Ciò richiede che l'intero ordinamento delle autonomie locali, con l'auspicata riforma legislativa, sia finalizzato alla politica di programmazione mediante un organico raccordo dei Comuni e delle Province con le Regioni, che è condizione decisiva perché l'azione locale possa superare ogni limite di municipalismo ed elevarsi sempre meglio all'altezza delle sue responsabilità verso i problemi generali della società e dello Stato. L'ordine del giorno approvato dal Senato per la riforma delle autonomie parte dal riconoscimento dell'importanza di questo raccordo e delinea un quadro di positive indicazioni che, se saranno rispettate da tutti, potranno consentire di pervenire, prima delle elezioni, alla approvazione della riforma, con la indispensabile ampiezza di consensi.

Alla riforma dell'ordinamento deve accompagnarsi la riforma della finanza regionale e locale, che, nonostante i ripetuti impegni, continua a non essere affrontata, lasciando le autonomie in un permanente stato di precarietà. L'interrotta pratica dei provvedimenti annuali, sempre più restrittivi e distorti, ha acuito enormemente le difficoltà finanziarie e gestionali degli enti locali, e ha già riaperto il capitolo dei disavanzi sommersi. È ora di porre termine a queste scandalose inadempienze, che, se non superate, incidono negativamente sui rapporti fra Stato e autonomie e stravolgono la natura del decentramento istituzionale. La riforma della finanza locale deve essere affrontata senza indugio per dare certezza di prospettive e capacità di azione organica e programmata alle nuove amministrazioni. In pari tempo, devono essere adottate misure urgenti per definire i bilanci per il 1985 prima delle prossime elezioni e per consentire a ciascun ente locale di fronteggiare la lievitazione del costo dei servizi conseguente all'inflazione e la copertura degli oneri finanziari per gli investimenti, che rappresentano un fattore importante di sostegno dell'economia e un elemento insostituibile di lotta per l'occupazione.

Un nodo fondamentale della riforma della finanza locale è rappresentato dall'autonomia impositiva. Essa non può risolversi nell'attribuzione ai Comuni di qualsiasi strumento fiscale, né nella definizione di ulteriori carichi fiscali indiscriminati. Deve invece significare un profondo cambiamento qualitativo degli attuali assetti fiscali, finanziari e istituzionali. A un decentramento delle funzioni — che comporta annualmente, da parte degli enti locali, oltre 80.000 miliardi di spesa corrente e oltre 8.000 miliardi di investimenti — si è finora contrapposto un rigido accentramento delle risorse e di tutta la politica del prelievo. È questa linea che va decisamente mutata. Le Regioni e gli enti locali non possono restare solo soggetti, o, peggio, semplici destinatari della politica della spesa. Essi devono diventare anche responsabili, in concorso con lo Stato, della politica dell'entrata. L'autonomia va dunque recuperata, difesa e rafforzata non solo nel campo della spesa, ma complessivamente su tutti i piani della politica finanziaria, tributaria, creditizia, anche mediante l'attuazione della norma costituzionale, finora disattesa, che prevede l'autonomia finanziaria delle Regioni e il coordinamento dell'intera finanza pubblica.

Democrazia e partecipazione

I problemi della vita e del funzionamento democratico dei poteri regionali e locali e del loro rapporto con i cittadini hanno sempre avuto un valore particolare per le amministrazioni democratiche di sinistra. «Buon governo», «mani pulite», «nuovo modo di governare», «partecipazione», non sono state solo formule efficaci, ma si sono tradotte in un patrimonio di iniziative e innovazioni che hanno accresciuto la coscienza democratica, arricchito la democrazia italiana.

Questi temi si ripresentano oggi come vitali — con rilievo accresciuto e aspetti nuovi — per un insieme di ragioni: per il livello più elevato dei compiti e le tensioni sociali con cui il sistema autonomistico è chiamato a confrontarsi; per la crescita della coscienza democratica, che si manifesta anche nei moltiplicarsi di aggregazioni, movimenti, gruppi, impegnati su temi di grande portata; per la drammaticità della questione morale, che ha toccato settori e zone delle amministrazioni locali, con il rischio che anche a livello locale si presentino fenomeni di distacco e di sfiducia nelle istituzioni. Di qui l'attenzione che occorre dare allo stato e allo sviluppo del processo di decentramento; ai problemi nuovi della partecipazione democratica; al superamento del distacco e della soggezione dei cittadini rispetto agli apparati amministrativi e alle procedure burocratiche; alle garanzie da introdurre nel funzionamento dei poteri locali contro i rischi di fenomeni degenerativi. Per quanto riguarda il decentramento, occorre riaffermare il carattere di effettiva dislocazione istituzionale di poteri reali di decisione e di strumenti di intervento. Esso va in questo senso coraggiosamente sviluppato a livello regionale attraverso le deleghe e nelle ammini-

strazioni delle aree metropolitane e delle grandi città; mentre un'attenta verifica della sua efficacia si impone nei Comuni minori.

In modo diverso si pone il problema della partecipazione, considerata come un complesso di strumenti e forme attraverso cui i cittadini possono concorrere a determinare le scelte delle istituzioni, e intervenire autonomamente nella loro attuazione.

È certo necessario ripensare le esperienze compiute dopo le conquiste che hanno segnato gli anni 70 in questo campo. E deve essere superato quanto, sotto il nome di partecipazione, si è risolto in puro dibattito senza incidenza sulle scelte, determinando delusioni e stanchezza; ma è indispensabile, al tempo stesso, sviluppare e arricchire queste esperienze, soprattutto attraverso la ricerca di forme nuove di partecipazione.

In questa direzione già molte Regioni ed enti locali hanno cominciato a operare, attivando nuove procedure di consultazione e di coinvolgimento dei cittadini, attraverso questionari e referendum, garantendo sedi e servizi informativi; raccogliendo significative elaborazioni, come quelle delle «carte dei diritti», già avviate a tradursi, in alcune Regioni, in atti legislativi. Così come esperienze da sviluppare e generalizzare sono state compiute anche in direzione di un allargamento delle possibilità di concorso diretto dei cittadini nella gestione di settori amministrativi e di servizi, di attività sociali ed economiche.

In questo quadro assumono rilievo particolare le spinte assai estese a una partecipazione che si esprime nel «fare» spinte che caratterizzano il diffondersi di associazioni e gruppi di volontariato in molti campi della vita sociale, e in cui si esprimono valori profondi di solidarietà e impegno civile. Le esperienze maturate in Regioni e Comuni dove le forze democratiche di sinistra hanno saputo entrare con queste realtà nuove in un rapporto positivo, hanno prodotto risultati significativi nella lotta contro la droga; nel campo delle attività culturali, ricreative e sportive; nella definizione nuova dei rapporti con il volontariato sociale, assistenziale e della protezione civile.

Arricchendosi di forme nuove, la partecipazione diviene in tal modo, per un verso, strumento di stimolo, proposta, controllo, nei confronti degli organismi rappresentativi che mantengono la responsabilità delle scelte e della loro attuazione; per l'altro, mezzo di intervento diretto nella gestione: in quanto gestione mista anche attraverso convenzioni tra pubblici poteri e forme associative e volontariato, o in quanto gestione sociale o autogestione diretta nell'ambito delle scelte pubbliche di programmazione.

Al consolidamento della vita democratica dei poteri locali si connettono anche i temi della riforma degli apparati e delle procedure burocratiche che deve favorire un processo tendente a superare e a capovolgere l'attuale situazione di estraneità e pratica subordinazione dei cittadini rispetto agli apparati burocratici. Ciò deve investire anche aspetti di informazione e di possibilità di controllo dei cittadini (dalla comprensibilità del linguaggio burocratico, alla informazione su sedi, orari, accesso e requisiti delle prestazioni erogabili), e di qualificazione di servizi delicati come quello sanitario, e anche sotto il profilo dei diritti del malato e della umanizzazione delle strutture e delle prestazioni.

Una più chiara distinzione di compiti fra istituzioni rappresentative e di governo e apparati amministrativi, valorizzazione di funzioni di scelta politica delle prime e assicurando necessari spazi di autonomia responsabilità ai secondi, riveste, per altro verso, evidente importanza rispetto alla questione morale, che richiede anche l'adozione di incisive misure innovative nel funzionamento delle istituzioni (collegialità delle giunte, corrette procedure nelle nomine, trasparenza di procedure, ecc.).

La nostra proposta politica

Dal quadro che abbiamo tracciato, dalle dimensioni e dalla complessità delle esigenze a cui le amministrazioni elette nell'85 saranno chiamate a far fronte, sembra a noi che emerga con chiarezza l'importanza fondamentale che devono assumere i programmi anche in rapporto alle alleanze.

Per noi le questioni di schieramento derivano direttamente non da pregiudiziali ideologiche ma dalle convergenze programmatiche. Qui è da ricercare il valore delle esperienze compiute dalle giunte democratiche di sinistra nelle loro diverse forme, nelle diverse realtà e in relazione alle diverse esigenze e possibilità locali.

Per questo proponiamo una conferma e una estensione delle giunte democratiche di sinistra, sulla base del positivo bilancio del loro operato.

Per questo, ben consapevoli dell'importanza della collaborazione realizzata a livello locale tra il Pci e il Psi, ci rivolgiamo a tutte le forze di sinistra e laiche e a forze progressiste cattoliche e di altra ispirazione ideale, e a tutte le componenti sociali che possono convergere con noi in un impegno a corrispondere alle grandi novità di oggi. È questa la risposta che appare oggi urgente dare di fronte al fallimento del pentapartito, così clamorosamente evidente a livello degli enti locali. La crisi del pentapartito riguarda programmi e metodi di governo, investe in misura rilevante anche rapporti e riferimenti con le forze sociali. Il clientelismo non regge più. Assurda e improponibile è dunque la pretesa democristiana di generalizzare a livello locale la formula pentapartita, attribuendo a essa un valore strategico. La tesi di un allineamento delle autonomie agli indirizzi del potere centrale sul piano delle politiche economico-sociali cancellerebbe quella dialettica tra i vari livelli istituzionali che ha rappresentato un sicuro punto di riferimento nella vitalità del sistema democratico, e che noi consideriamo come aspetto fondamentale della svolta per cui combattiamo. Introdurrebbe, come l'esperienza insegna, elementi di instabilità, di deterioramento e di disgregazione della vita democratica.

La democrazia e il consenso si realizzano oggi tenendo presente l'articolazione del Paese: è questa la vera questione della governabilità e di un corretto funzionamento della democrazia rappresentativa. Siamo ben sensibili all'esigenza di dare maggiore stabilità ai governi locali. Proprio per questo proponiamo di assegnare decisiva importanza alle convergenze da realizzare sui programmi, partendo dalle quali ci sembra opportuno che le forze politiche diano chiare indicazioni, prima del voto, sulle alleanze e sulle amministrazioni che si vogliono costituire. Così come ci pare utile che si prevedano forme di rapido ricorso agli elettori nei casi di crisi insanabili nei rapporti tra i partiti, in modo da evitare il pericoloso marciare di determinate situazioni.

È questa, cosa ben diversa, opposta, però, rispetto alla linea di irrigidimento totale tra le forze politiche che la Dc sostiene, con l'obiettivo di togliere ogni margine di libertà ai partiti dell'attuale maggioranza di governo. Riteniamo che in primo luogo il Partito socialista ma anche altre forze di sinistra e laiche dovranno riflettere sul fatto che l'attuale impostazione democristiana tende a obbligare in uno schieramento volto a perpetuare l'egemonia della Dc e a bloccare ogni prospettiva di rinnovamento e di progresso. Anche alle forze più democratiche e avanzate all'interno della Dc non dovrebbe sfuggire il fatto che una simile concezione conduce il loro stesso partito a costringersi nel ruolo da essi rifiutato di polo conservatore e perno stabile di maggioranza antiforomatrici.

Quanto a noi, di fronte a questa caratterizzazione della Dc come alle ambiguità e alle incertezze di altri partiti, non possiamo non rivendicare con chiarezza il nostro ruolo di garanzia per portare le forze di progresso al governo di un numero sempre più largo di Regioni, Province, Comuni.