

16. Le tradizioni del decentramento

(1980)

1. *Decentramento, tradizionalismo e modernizzazione*

In un recente convegno le questioni attualmente aperte, da noi e fuori, a proposito del decentramento, sono state ricondotte al superamento della distruzione del sistema autonomistico, comunale e feudale; del Medioevo, operata dalle monarchie assolute e dallo Stato liberale e democratico centralizzato. Tale prospettiva viene a sottolineare un fatto di indubbio rilievo per la comprensione delle prospettive decentralizzatrici: il loro legame con le battaglie per una riarticolazione del potere politico concentratosi nello Stato moderno europeo, nella fase assolutistica ed in quelle successive alla Rivoluzione francese.

Si tratta della battaglia per il passaggio da gestioni monistiche a gestioni pluralistiche dello Stato, sulla base di redistribuzioni del potere fra i gruppi dirigenti, garantite al centro ed alla periferia dal riconoscimento della libertà d'azione per il riassetto ed il mutamento dei rapporti sociali e politici. E si tratta della battaglia per una trasformazione degli equilibri fra governanti e governati, dei rapporti fra forze dominanti e masse subalterne, in vista del ridimensionamento del governo discendente dall'alto e delle varie forme di sfruttamento, a favore del governo ascendente dal basso e della valorizzazione comunitaria della democrazia.

Emerge in sostanza il radicarsi delle spinte al decentramento nelle forme di conflitto politico e sociale, sviluppatasi nell'Europa moderna e nel mondo contemporaneo. A ciò si aggiunge la constatazione che i decentralizzatori hanno trovato e trovano, di solito, spazio fra le forze politiche minoritarie e fra le forze sociali in ascesa od in declino, e comunque

non ancora o non più dominanti, e che i centralizzatori hanno trovato e trovano udienza nelle forze di governo e nelle forze egemoni: e questo con l'alternarsi, in ogni caso, delle scelte in un senso e nell'altro nelle medesime forze, a seconda delle posizioni di minore o maggiore potere occupate.

Anche se poi occorre notare la tendenza, accentuatasi nell'età contemporanea, di forze di governo ad impiegare il decentramento per rafforzare una partecipazione, come consenso agli equilibri politico-sociali esistenti, e la tendenza di forze di opposizione ad individuare in un accentramento da loro gestito lo strumento indispensabile per trasformazioni radicali degli equilibri anzidetti.

La prospettiva della possibilità di superare il sistema accentrato posto in essere con lo Stato europeo dal XV secolo in poi, con la ripresa della linea indicata dal sistema decentrato medievale, può però diventare, per taluni profili, fuorviante. Essa rischia di accompagnarsi alla rimozione di una componente fondamentale delle richieste e delle realizzazioni in tema di decentramento, prima e dopo la Rivoluzione francese e la rivoluzione industriale. Questa riguarda il nesso con il processo di modernizzazione della vita individuale e collettiva, con la crescita, contraddittoria ma irreversibile, della verifica razionale, rispetto allo scopo e rispetto ai valori, del rapporto dell'uomo con l'uomo, con la natura e con il potere. È vero che per lungo tempo, nell'età moderna e contemporanea, l'esigenza decentralizzatrice ha tratto alimento da modelli poliarchici, di derivazione medievale o meno, e comunque di ispirazione garantista e tradizionalista. Specie nelle versioni aristocratiche e cattoliche, prerivoluzionarie e postrivoluzionarie, essa è risultata condizionata dal richiamo all'assetto di società organiciste e sacral-tradizionali, più o meno collegate ai risultati acquisiti dalla cristianità e dalla società medievale, a proposito del sistema di ordini e di ceti, di comuni e di corporazioni.

Ma è anche vero che le spinte decentralizzatrici dal Quattrocento in poi hanno dovuto fare i conti con gli sviluppi della 'società moderna', della sua razionalità organizzativa e sociale di stampo meccanicistico-organicistico, delle sue trasformazioni capitalistiche ed industriali. Esse hanno tratto forza, per dirla con Weber, da quel 'disincantamento

del mondo', in chiave di razionalità strumentale e sostanziale, e dal passaggio, secondo la formula di Braudel, dal sistema 'delle libertà' al sistema 'della libertà', dalle autonomie come privilegi alla autonomia come diritto universale. In ogni caso anche le battaglie autonomistiche più esplicitamente finalizzate alla valorizzazione della società gerarchica degli ordini e dei ceti, sono state condizionate, ed al tempo stesso stimolate, dalla travagliata affermazione di una società dominata dall'individualismo borghese, dal modello di sviluppo capitalistico ed industriale e dall'eguaglianza di fronte alla legge. Esse hanno tratto alimento dall'accrescersi nelle forze politiche e sociali della carica contestativa rispetto al potere, della volontà di autogoverno e di autodeterminazione, e della capacità organizzativa per il riassetto della vita individuale e collettiva.

Emerge così il collegamento fra le prospettive decentralizzatrici e la interpretazione dei problemi aperti per l'ordine e lo sviluppo della vita associata, fatte proprie dai portatori del vecchio e del nuovo nelle varie fasi della modernizzazione individual-capitalistica di quest'ultima. Ed emerge la tendenza ad impiegare le prospettive anzidette, sia per il blocco dell'opera modernizzatrice della monarchia assoluta, sia per la razionalizzazione degli sviluppi introdotti in tale opera con le rivoluzioni politiche ed economiche della seconda metà del Settecento, sia infine per l'ulteriore accelerazione delle stesse.

Ciò si è accompagnato alla accentuazione del decentramento in termini di redistribuzione del potere accentrato a favore di oligarchie aristocratiche, e della loro partecipazione alla guida dello Stato nel primo caso; nel secondo caso, invece, si è concretizzato in termini di riconoscimento di forme più o meno ampie di autonomia per gli enti locali nei confronti dello Stato, in vista della organizzazione della società attorno alle libertà borghesi ed all'economia di mercato; e nel terzo caso, infine, si è tradotto in termini di scioglimento del potere statale nella democrazia diretta di massa, sulla base del dispiegamento della dimensione comunitaria, più o meno anticapitalistica di quest'ultima.

In definitiva, viene in luce come il rifiuto dell'accentrato statale si sia riempito di volta in volta di contenuti

tradizionalisti e modernizzanti, conservatori e progressisti, difensivi ed offensivi; e come il ridimensionamento della gestione monocratica dello Stato abbia avuto implicazioni garantiste e separatiste, oppure partecipative ed integrazionistiche, assumendo come fine principale il rafforzamento di sistemi notabiliari oppure di sistemi democratici, in società precapitalistiche, capitalistiche e postcapitalistiche. Tutto questo, peraltro, nell'ambito di scambi continui di modelli organizzativi fra i diversi filoni delle istanze decentralizzatrici e di impieghi alternativi degli stessi, a seconda delle necessità dei loro portatori.

La realtà è che, pure sotto questo profilo, nelle scelte decentralizzatrici si è fatto sentire un forte 'peso del passato' ed in concreto, la propensione ad ipostatizzare, quali 'valori eterni', modelli di organizzazione del potere e progetti di ordine e di sviluppo della vita associata, frutto di risposte in positivo od in negativo all'andamento della modernizzazione individualistica e capitalistica. È questo il caso, fra l'altro, della tematica sulle 'comunità naturali', di quella sulla originarietà del 'potere municipale' e delle prospettive in ordine alla 'automaticità' del coordinamento di assetti pluralistici, da parte della 'mano invisibile del mercato', della provvidenza, della storia, e della mano visibile di uno Stato più o meno 'limitato' e 'misto'.

Di qui l'opportunità di approfondire la storicizzazione delle tradizioni accumulate in materia di decentramento in modo da poter far fronte all'accentuarsi, nell'epoca attuale, del 'ritardo delle ideologie' in esse racchiuse, nei confronti dei contraddittori mutamenti in atto nell'organizzazione del potere politico, nell'assetto dell'economia capitalistica e nell'ordinamento complessivo della società. Sembra questa in effetti una delle vie obbligate per la risposta alle sfide di trasformazioni radicali della razionalità organizzativa e sociale. Queste vedono un aumento delle istanze e delle realizzazioni autonomistiche e partecipative; accompagnate però dallo scoppio delle contraddizioni fra democratizzazione e corporativismo, fra autogoverno e livellamento duro o soffice, ad opera di oligarchie, di burocrazie e di strutture sottratte ad ogni incisivo controllo sociale e politico. È questa la via per superare le *impasses* di una realtà ca-

ratterizzata dalla possibilità crescente di mettere in crisi, attraverso il decentramento territoriale e funzionale, la legittimazione e l'esercizio del potere statale ed il suo rapporto con la società del capitalismo maturo e tardo, con il contemporaneo esplicitarsi peraltro di una incapacità sempre maggiore delle forme tradizionali di decentramento di costituire la base per il riordinamento, in chiave riformistica o meno, della vita individuale e collettiva.

2. *Le prospettive aristocratiche: organicismo e partecipazione*

Come risulta dalle lucide indicazioni di Bobbio, la dottrina dei corpi intermedi, elaborata da Montesquieu, costituisce un elemento decisivo del movimento decentralizzato nell'Europa moderna e contemporanea. Essa appare profondamente segnata dalla lotta nobiliare ed aristocratica contro la monarchia assoluta ed il 'terzo Stato'. E viene a sostanzarsi ideologicamente nel richiamo al passato 'gotico' e feudale, e politicamente nella volontà di condizionare dall'esterno, ma anche dall'interno, il potere monarchico, ottenendo garanzie nei suoi confronti, e contemporaneamente partecipando alla sua gestione.

Grazie agli approfondimenti di Althusser, emerge chiaramente come tale dottrina abbia di mira non tanto la divisione dei poteri, quanto invece una combinazione degli stessi, diretta a comporre le potestà di corpi sociali, di ceti, di ordini ed in subordine di collettività locali, attorno ad un monarca, espressione dell'egemonia della nobiltà di toga e di spada, anche rispetto alla borghesia in ascesa. Essa si riallaccia al funzionamento di una *societas civilis cum imperio*, secondo la formula di Brunner, e cioè di una società di gruppi organici, dotati di poteri originari. E si collega alla conservazione ed alla valorizzazione di un ordinamento pattuito fra le forze sociali dominanti e la corona, finalizzato alla consacrazione della autonomia delle 'formazioni naturali' della società nonché della 'gerarchia' altrettanto naturale delle stesse, ed imperniato sulla contrattazione fra le medesime in ordine allo sfruttamento delle masse subalterne e 'silenziose'.

In sostanza, la battaglia decentralizzatrice di Montesquieu viene a porre come giustificazione fondamentale la necessità di rispettare un 'ordinamento naturale', della società e del potere, fondato sulla tradizione, cioè sulla autorità dell'eterno-ieri, per dirla con Weber; ma contemporaneamente sulla manipolazione modernizzante della stessa, con la trasformazione di 'privilegi' sociali e politici in 'diritti' universali, e con la razionalizzazione in tal senso dei rapporti all'interno delle classi dirigenti e dei gruppi dominanti di una società 'organica'.

Decisiva risulta poi nella battaglia anzidetta, non già la preoccupazione di una generale redistribuzione del potere politico e sociale, con la sanzione del pluralismo e del ricambio nei rapporti politici e sociali; quanto invece la preoccupazione per il consolidamento della egemonia delle forze aristocratiche contro il principe alleato alla borghesia, nell'ambito di una società gerarchica e corporativa, e di una gestione sacral-tradizionale del potere, almeno nei confronti delle masse.

La richiesta fondamentale rimane quella di una revisione della concentrazione del potere nelle mani del monarca, col l'avvento di un governo ascendente dal basso e partecipato dai ceti privilegiati, in vista però della conservazione e del potenziamento del governo discendente dall'alto nei confronti del resto della società. È la richiesta del pieno dispiegamento di un primato nobiliare nella vita dello Stato e della società, volta non al ritorno del sistema feudale medievale, bensì all'impiego della modernizzazione avviata dalla monarchia assoluta per l'affermazione delle forze legate alla rendita terriera, alla rendita burocratica ed al primo capitalismo commerciale: attraverso la partecipazione diretta alle decisioni finali sulla razionalizzazione in senso organicistico-meccanicistico, in senso individualistico e protocapitalistico, della vita associata.

In tale richiesta si fa sentire, in definitiva, il rifiuto della delega al principe modernizzatore. Solo che esso si accompagna alla spinta, più che allo smantellamento, al riassetto della monopolizzazione del potere da parte di questo. L'obiettivo è quello di garantire spazio, all'interno della stessa, a determinati gruppi politici e sociali, soprattutto col rico-

noscimento di autonomie funzionali nell'ambito del sistema assolutistico, per un inserimento di stampo integrazionistico di tali gruppi da posizioni di forza nel medesimo. Il tutto, in ogni caso, con l'adesione all'opera dell'assolutismo per l'imposizione alle masse della delega ai centri di potere, alle gerarchie politiche e sociali della società d'antico regime.

Di qui la crisi della versione originaria della dottrina dei corpi intermedi, in presenza della crisi della monarchia assoluta, sanzionata dalla Rivoluzione francese. In effetti lo sfaldamento dell'assolutismo, favorito anche dall'offensiva decentralizzatrice dell'aristocrazia della terra e degli uffici, ha visto l'accantonamento, sia pur temporaneo, delle prospettive di una redistribuzione del potere a favore dei corpi anzidetti.

La realtà è che queste istanze, pur avendo assunto in qualche caso, e soprattutto poi nel corso dell'Ottocento, la veste di un'alternativa radicale all'assolutismo, costituivano essenzialmente un momento speculare del medesimo: si riallacciavano ad una riorganizzazione dei rapporti interni della 'società dei privilegiati', che aveva nella concentrazione monarchica del potere, sia pur non dispotica, uno dei supporti di fondo, specialmente per l'imposizione di tale società alle masse.

È vero che la dottrina di Montesquieu è stata nuovamente riproposta, in presenza degli sviluppi della Rivoluzione francese, verso l'egualitarismo democratico ed il cesarismo napoleonico, verso la società dell'individualismo borghese e del mercato capitalistico e verso lo Stato impersonale e legale, rappresentativo e burocratico. Ma è anche vero che essa ha subito una serie di trasformazioni sempre più profonde.

Così tale dottrina è venuta ad assumere per un verso una connotazione sempre più conservatrice.

Essa è diventata la bandiera di settori delle forze nobiliari aristocratiche e del mondo cattolico, alla testa della lotta contro la rivoluzione liberale e quella democratica, contro la società borghese ed industriale e lo Stato laico. E ha posto al centro la contestazione del mutamento sociale e politico rispetto ad un antico regime imperniato assai significativamente sull'accordo trono-altare, in vista della ripresa di una

società organico-gerarchica sempre più idealizzata in chiave romantica, nei confronti della società individual-capitalistica. Con ciò, facendo del richiamo ai corpi intermedi ed alla loro valorizzazione lo strumento non più per razionalizzare a favore delle classi dirigenti tradizionali la modernizzazione monarchica, bensì per ipostatizzare in chiave antimoderna un assetto sacral-tradizionale per la guida dall'alto della vita associata, sottratta ad ogni controllo e ad ogni verifica.

Contemporaneamente, la tematica dei corpi intermedi è stata impiegata dalle forze borghesi specialmente per limitare il potere statale, piuttosto che per organizzare la partecipazione allo stesso. Indubbiamente è stata mantenuta, e rafforzata anzi, una delle componenti di fondo delle prospettive di Montesquieu: e cioè il legame fra valorizzazione delle articolazioni della società e scelta modernizzante nell'ambito delle classi dirigenti, a proposito della legittimazione e del funzionamento 'razionale' del potere, e del suo impiego per la stabilizzazione del dominio sulle masse. Ma è prevalsa poi la necessità di assoggettare l'esigenza di autonomia per i diversi gruppi della classe dirigente e delle forze dominanti, e per i vari ambiti territoriali in specie della loro azione, all'istanza dell'intervento livellatore ed accentratore di un potere statale, diventato sempre più indispensabile per la conquista dell'egemonia nella società individualista e per l'imposizione alle masse dello sfruttamento capitalistico.