

>>>> **dossier / regioni**

Le rughe dei quarant'anni

>>>> **Cesare Pinelli**

Sono passati quaranta anni dall'entrata in funzione dell'ordinamento regionale (Regioni a statuto speciale a parte), e l'anno prossimo ne saranno passati dieci dalla riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione. Sono ricorrenze infelici, perché lo stato delle nostre Regioni era abbastanza disastroso alla vigilia della riforma del 2001, e tale è rimasto. E' questa una convinzione comune fra gli addetti ai lavori (politici, giuristi e giudici) e in quel sottile strato di opinione pubblica che alle Regioni presta un minimo di attenzione. Casomai, a dividerci è il giudizio sulle ragioni del disastro. Molti addebitano tutte le colpe alla riforma del Titolo V, dimenticando che alla vigilia nulla era rimasto della vecchia idea delle Regioni "enti di governo", capaci di avviare finalmente una trasformazione profonda dello stesso Stato. Per quanto infelice, la doppia ricorrenza è perciò una buona occasione per fare chiarezza.

Nei primi anni Novanta il sistema appariva ancora in parte accentrato, e per il resto composto da Regioni in cui la gestione amministrativa prevaleva di gran lunga sulla dimensione politica di governo. Nonostante la regionalizzazione delle funzioni (seriamente avviata solo nel 1977 col decreto che recepiva le proposte della Commissione Giannini), il sistema era rimasto accentrato per la finanza, visto che nel 1971 era stata varata la riforma tributaria più centralistica della storia nazionale, e per il modello amministrativo, che replicava in miniatura, cioè in ogni Regione, il modello cavouriano della responsabilità assessorile, proprio mentre nel 1972 era passata a livello centrale la riforma che istituiva il ruolo della dirigenza e introduceva la responsabilità dei dirigenti per una pur limitata serie di atti. Paradossi non da poco, come si vede, ai quali si aggiungeva il culto per l'uniformità, un dato profondo che accompagna tutte le vicende successive all'unificazione, compresa la creazione delle Regioni. Un assetto formalmente ispirato al rispetto delle autonomie, che sulla carta le rifornisca di cospicui poteri, ben può svilupparsi senza apprezzabili differenziazioni nel loro esercizio. E, per come erano state pensate e soprattutto attuate, le Regioni

non potevano contrastare il culto per l'uniformità. Potevano anzi perfezionarlo, rendendolo meno evidente e perciò ancora più efficace.

Il sistema si teneva perché i partiti (ma anche sindacati di lavoratori e datori di lavoro, categorie professionali, mezzi di comunicazione) erano organizzati al centro e legittimati dal centro. Infatti le disfunzioni e i costi dei rapporti centro-periferia vengono percepiti come un serio problema solo quando il vecchio sistema dei partiti crolla, e l'Unione Europea chiede una riduzione del deficit e del debito pubblico e una liberalizzazione di imprese in mano pubblica. La necessità di riformare le autonomie negli anni Novanta andava perciò molto oltre la scoperta che in Veneto l'*export* di piccole imprese di enorme successo viaggiava su strade intasate, che i contadini se la passavano molto peggio dei loro vicini dell'Alto Adige e che sulla Marmolada si potevano costruire tre gigantesche funivie che sono un gioiello di tecnologia ultramoderna, mentre per salire sul vicino Falzarego bisogna entrare ancora in una gabbietta in ferro adornata da disegni a matita degli alpini della Grande Guerra. Che tutto questo dipendesse in buona parte dagli effetti finanziari di lunga durata dell'accordo De Gasperi-Gruber importava però ormai a pochissimi. Nel frattempo la Lega aveva monopolizzato il malcontento, riuscendo a imporre un linguaggio populistico molto più importante dei voti raccolti da quelle parti e capace di mettere paura a Roma, nel frattempo ridotta a un deserto di cultura politico-istituzionale.

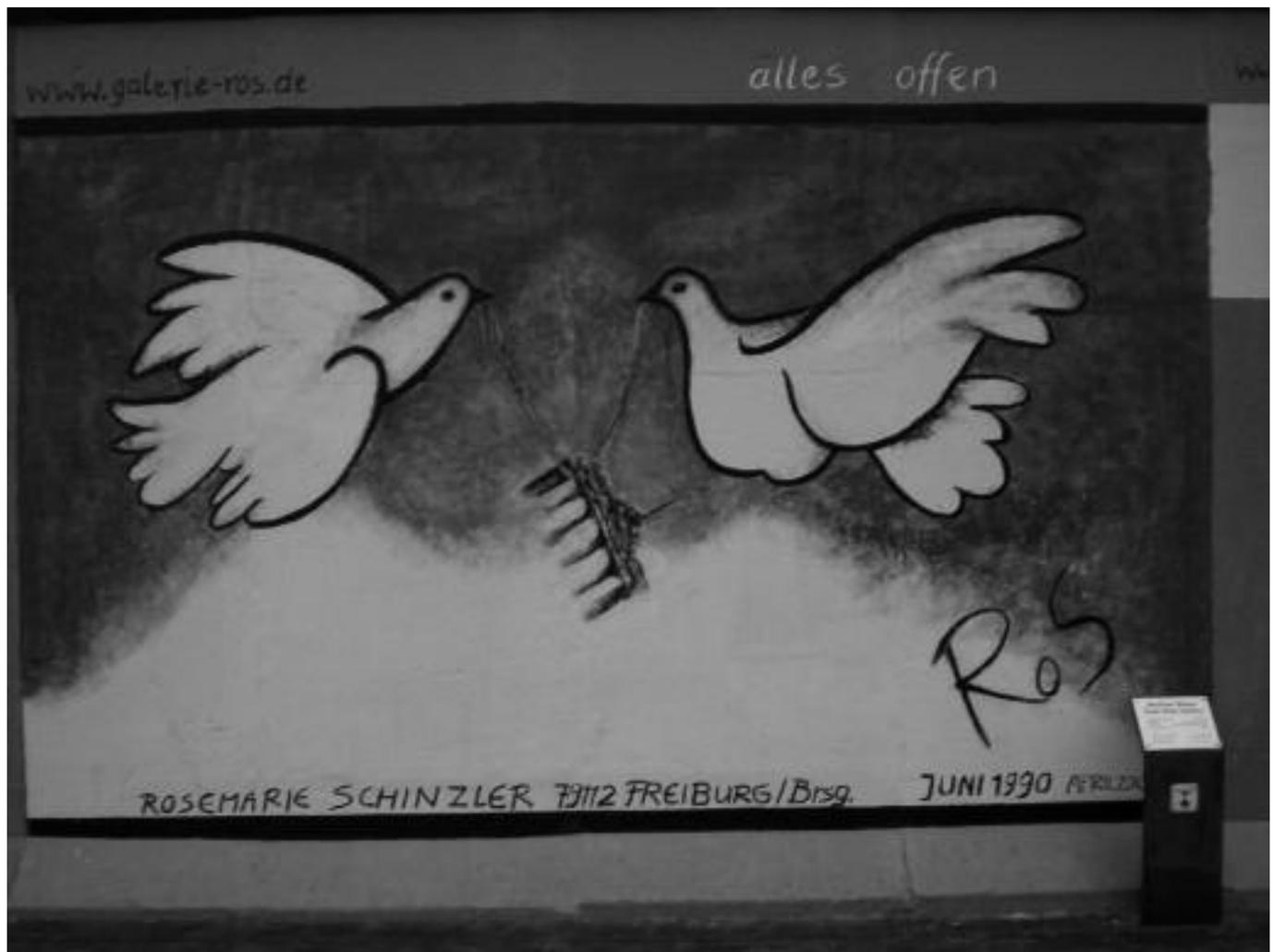
La scommessa delle autonomie

Nella legislazione, ciononostante, il disegno della Lega non passa. Passa la risposta di chi era convinto che il problema non era soltanto di dare più poteri alla periferia, ma era soprattutto di abbandonare l'uniformità e di scommettere su autonomie territoriali autentiche (e perciò differenziate anche tra loro), e su un potere centrale concentrato su grandi scelte politiche e sulla garanzia dei diritti dei cittadini. Rendere cre-

dibili e responsabili le istituzioni centrali non meno delle autonomie territoriali significava in realtà più recuperare Cataneo e Salvemini che copiare qualcuno dei tanti federalismi a disposizione.

Sulla carta, ma solo sulla carta, è questa la risposta che prevale col ciclo di riforme avviato con le leggi Bassanini (compresa la prima riforma dell'organizzazione dei Ministeri dall'unificazione del paese, che pareva impossibile), culminato nella revisione del Titolo V e definitivamente legittimato dal no del 2006 alla riforma leghista che vince anche nelle grandi città del Nord. Ma, come tutte le riforme, anche questa aveva creato nuovi problemi, e soprattutto aveva bisogno di consenso politico e sociale, di un metodo concertato, e di grande determinazione per affermarsi in un Paese recalcitrante.

La riforma del 2001 aveva compiuto due scelte di base. Il vecchio testo riservava un certo numero di materie alle leggi regionali sulla base dei principi fondamentali disposti con legge statale, lasciando tutte le altre materie allo Stato. Il nuovo testo elenca al contrario le materie su cui lo Stato legifera in via esclusiva, poi quelle su cui può fissare solo i principi che debbono orientare la legislazione regionale, lasciando tutte le altre alle Regioni. Il proposito era di garantire in modo molto più deciso l'autonomia legislativa delle Regioni. La seconda scelta ha riguardato la distribuzione dei poteri amministrativi, che il vecchio testo distribuiva con lo stesso criterio dei poteri legislativi (criterio del parallelismo), secondo la tradizionale concezione che vedeva nell'amministrazione un'attività di pura esecuzione delle leggi. Il nuovo testo presuppone invece che l'amministrazione sia soprattutto un'atti-



vità che rende pubblici servizi ai cittadini, e che perciò la distribuzione dei poteri amministrativi fra enti territoriali privilegia i Comuni, ma derivi in ogni caso dalla capacità di rendere efficacemente quei servizi (principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza).

Mancavano però, e ancora mancano, le giunture fra i singoli pezzi del nuovo disegno. Le giunture fra legislazione e amministrazione, perché altrimenti si passa dalla giusta fine del parallelismo alla schizofrenia fra garanzia delle competenze per la legislazione e sussidiarietà per l'amministrazione. E le giunture fra centro e periferia, attraverso la trasformazione del Senato in una Camera capace di dare voce alle autonomie territoriali (che però era politicamente impraticabile, tanto da imporre di ripiegare sulla soluzione transitoria di una Commissione bicamerale integrata con rappresentanti delle autonomie). Nel 2003 la Corte costituzionale cercò di rimediare alla prima mancanza, stabilendo che, se lo Stato può assumere funzioni amministrative regionali in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, potrà anche regolarle con legge in deroga al normale riparto di competenze, purché la deroga sia ragionevole, proporzionata e oggetto di un accordo con la Regione interessata. L'attivismo della Corte non poteva però surrogare l'iniziativa politica necessaria ad integrare i pezzi mancanti. I problemi giuridici, insomma, nascevano dalla necessità di assestare e completare la riforma, non di ripensarla daccapo. Tanto che, dopo qualche iniziale sbandamento, i costituzionalisti di ogni tendenza la presero sul serio, indicandone compatibilità interne e possibili percorsi di attuazione. Nel frattempo però la politica aveva preso tutta un'altra strada, fra un centrodestra ricattato dalla Lega e un centrosinistra che dopo aver votato la riforma a stretta maggioranza, di fronte ai primi problemi che il nuovo Titolo V aveva posto, si voltò vigliaccamente dall'altra parte. La più estesa e importante revisione della Costituzione del 1948 venne così delegittimata appena nata. Diventò un figlio di nessuno, uno sconquasso che ci si poteva risparmiare.

Il conflitto asimmetrico

Quando si scoperchia la pentola del centralismo per dare spazio alle autonomie bisogna sapere che esse sono luoghi di conflitti, non di armonie prestabilite, e che questi conflitti non si possono nemmeno canalizzare subito entro argini condivisi. In Italia, poi, i protagonisti del pluralismo istituzionale sono così diversi fra loro da poter determinare

un pericoloso stallo dei processi di riforma. C'è il *cleavage* Nord-Sud, che diventerà sempre più visibile man mano che le Regioni raggiungeranno margini maggiori di autonomia finanziaria. C'è il contrasto fra Presidenti-Governatori che istituzionalmente ricattano i Consigli, e il vittimismo di questi ultimi. E c'è, soprattutto, la storica contrapposizione e asimmetria fra le stesse autonomie territoriali. Dei Comuni si può certo continuare a dire quanto disse Tocqueville: che la loro forza, a differenza degli Stati od anche delle Regioni, nasce dall'essere un'aggregazione naturale, e perciò il luogo istituzionale più vicino ai cittadini. A questa forza, che gioca a maggior ragione da noi, bisogna aggiungere una serie di elementi che hanno rilanciato i Comuni: elezione diretta dei Sindaci, un sistema di finanziamento meno penalizzante di quello delle Regioni, la legge elettorale nazionale che fino al 2005 favorisce l'ascolto degli esponenti dei poteri locali, la globalizzazione che rafforza la dimensione locale nel campo dei servizi pubblici. L'asimmetria di peso specifico fra Comuni e Regioni fa sì che i conti non tornino mai fino in fondo. La Regione, cioè l'ente che dovrebbe svolgere funzioni di raccordo e di coordinamento fra gli enti che insistono sul proprio territorio, anche perché il solo dotato di poteri legislativi, è in genere più debole degli enti da coordinare.

Non c'è allora da meravigliarsi se il processo di riforma dell'impianto autonomistico, dopo aver raggiunto difficili compromessi, è ristagnato. Le cose da fare sarebbero poche a livello costituzionale, anche se la riforma del Senato, che rimediarebbe a un guasto – questo sì – che risale alla Costituente, è politicamente proibitiva. Ma le domande più importanti sono divenute altre. Dobbiamo rassegnarci a una convivenza fra Stato e autonomie in cui la forza dell'uno è la debolezza delle altre, e viceversa? Dobbiamo accettare definitivamente che il pluralismo istituzionale, che è nella storia del Paese prima che nei disegni delle sue leggi, sia una condanna all'inefficienza anziché una risorsa? Per sollevarci dal pantano di istituzioni rissose, di leggi inapplicate, di diffuse incertezze e ingiustizie, non servono riforme improvvisate. Bisognerebbe prima capovolgere l'approccio corrente, che vede nelle autonomie un settore dell'azione pubblica, con i suoi problemi più o meno prioritari da risolvere, e fare del pluralismo autonomistico una griglia attraverso cui impostare tutte le iniziative di una politica che è più chiamata ad accompagnare i mutamenti e a canalizzare i conflitti che a guidare la società dall'alto.

Le istituzioni della concertazione

>>>> **Giuseppe Busia**

Forse è inutile lamentarsi del fatto che le imminenti elezioni regionali costituiranno l'ennesima occasione mancata per attivare un dibattito pubblico sul ruolo delle istituzioni regionali, sulle loro attribuzioni e sui rapporti che si istaurano reciprocamente fra le stesse e con lo Stato. La contingenza politica non lascia quasi mai spazio a simili riflessioni sistemiche, e tanto meno per attivare le risposte istituzionali alle quali tali dibattiti dovrebbero portare. Ciò non significa che sia inutile riflettere, proprio in concomitanza con questo appuntamento, sui meccanismi istituzionali più idonei per risolvere almeno alcune delle maggiori criticità che si sono manifestate nell'ultimo decennio su tale versante. Ed in questo ambito non si può negare il manifestarsi di spinte centrifughe sia a livello politico che istituzionale. Per evitare che le stesse si radicalizzino, minando la piena funzionalità del nostro sistema istituzionale e rendendo sempre più difficile colmare i divari oggettivamente esistenti nello sviluppo di diverse aree del paese (sebbene la sola dicotomia Nord-Sud appaia insufficiente per descrivere la complessità del fenomeno) è fondamentale azionare quanto prima tutte le leve disponibili. Attenzione, però: sarebbe sbagliato sperare in un irrealistico ritorno a nuove forme di centralizzazione, o in una brusca inversione di marcia rispetto alle modifiche che fra il 1999 ed il 2001 hanno interessato il Titolo V della Costituzione (sebbene qualche "aggiustamento" di tale riforma sia certamente auspicabile). La via da percorrere è invece quella di completare il percorso con gli elementi istituzionali che sono finora mancati, attivando e rafforzando tutti i meccanismi istituzionali che consentono alle autonomie –ed in particolare a quelle regionali– di esercitare le proprie prerogative e competenze non tanto in periferia, ciascuna per suo conto, ma al centro, congiuntamente. Occorre insomma istituire o valorizzare i luoghi istituzionali nei quali le autonomie possono congiuntamente esprimere la propria posizione. Il riferimento è naturalmente alla Camera delle Regioni o delle Autonomie; ma è anche alle altre istituzioni che raccolgono in un unico organo le autonomie, spingendole a confrontarsi reciprocamente e a trovare un accordo fra loro che sia dunque un punto di equilibrio fra le stesse.



In questo caso il riferimento è innanzi tutto alle Conferenze Stato-Regioni, Stato Città e autonomie locali, e Unificata, di cui al d.lgs. n. 281/1997 (di seguito, "Conferenze"), nonché –in via indiretta e con un'ovvia minore necessità di regolazione normativa, la quale potrebbe in certi casi rivelarsi perfino dannosa– anche alle strutture di raccordo fra gli esecutivi comunali, provinciali e regionali che orbitano intorno alle Conferenze come luoghi di confronto informale, nei quali i rappresentanti di ciascun livello istituzionale si confrontano al fine di pervenire a posizioni comuni da presentare appunto in sede di Conferenza ovvero nelle altre sedi istituzionali presso cui gli stessi sono chiamati ad esprimersi. Si tratta in particolare dell'ANCI, dell'UPI, e soprattutto della Conferenza delle regioni e delle province autonome, la cui articolazione organizzativa si è sviluppata inizialmente intorno al CINSEDO (Centro studi e documentazione).

Sebbene sia innegabile la loro crescente importanza e centralità nei rapporti fra Stato e autonomie territoriali, le Conferenze sono state troppo spesso trascurate dai progetti di riforma presentati in questi anni, fatte salve pochissime eccezioni. Ciononostante oggi il raggiungimento di intese, accordi o anche il semplice confron-

to fra i diversi livelli di governo (anche nelle fasi prodromiche dei procedimenti) sempre più frequentemente si rivelano necessari, al di là di specifiche prescrizioni normative. Il grado di fluidità raggiunto dal sistema istituzionale è infatti ormai tale da non consentire più allo Stato ed agli altri enti che compongono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. di esercitare le proprie competenze come esclusive e separate da quelle degli altri livelli istituzionali. Inoltre la scelta – confermata dal Titolo V revisionato- di basare ancora una volta il riparto delle attribuzioni legislative fra Stato e Regioni su liste di materie (sistema di per sé rigido ed incapace di rappresentare la complessità di relazioni ed interrelazioni reciproche che caratterizza l'esercizio di ogni potere), porta inevitabilmente ad un accresciuto ruolo degli organi di raccordo e concertazione fra i diversi livelli istituzionali.

Il ruolo dei governatori

Non solo: il processo riformatore che a partire dai primi anni Novanta ha visto rafforzarsi il ruolo degli esecutivi nei diversi livelli territoriali di governo valorizza ancora di più tali organi, facendo sì che gli stessi abbiano un ruolo viepiù determinante anche nella definizione dei procedimenti legislativi, grazie anche alle più o meno ampie maggioranze che normalmente i diversi sistemi elettorali assicurano all'esecutivo nell'ambito delle rispettive assemblee. Proprio le trasformazioni della forma di governo alle quali si è appena fatto riferimento, e la volontà di evitare che questa venga squilibrata eccessivamente a favore degli esecutivi, dovrebbero quindi spingere il Parlamento verso forme di “dialogo” con le Conferenze più intense e ricche di quelle oggi esistenti. Ciò non certo come una nuova forma di “ingerenza” degli esecutivi in un ambito prettamente parlamentare, ma invece per fornire alle Camere ulteriori strumenti conoscitivi e di valutazione e così per rafforzarle, attraverso un inserimento meno mediato nel circuito del confronto fra esecutivi dei diversi livelli istituzionali.

Affinché le Conferenze siano effettivamente in grado di svolgere una funzione di spinta verso un reciproco coordinamento delle Regioni e delle autonomie occorre tuttavia ripensare tali organi alla luce dell'attuale assetto istituzionale, ragionevolmente provvedendo anche ad unificare le stesse in un'unica Conferenza, sebbene articolata in sezioni, corrispondenti alle attuali Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città. Le Conferenze – ed in particolare la Stato-Regioni- sono nate, ed hanno trovato il loro assetto normativo ed organizzativo quando gli enti territoriali infrastatali avevano molte meno competenze di oggi. Basti pensare che l'ultima revisione organica della nor-

mativa sulle Conferenze, comprendente l'istituzione della Conferenza Stato-Città e dell'Unificata, è avvenuta con il già richiamato decreto legislativo n. 281 del 1997, oltre dieci anni fa. Sebbene il mancato aggiornamento normativo sia stato in parte compensato da un parziale adeguamento al nuovo contesto istituzionale attraverso le prassi elaborate negli anni dalle Conferenze, una rivisitazione della disciplina si mostra quindi necessaria, anche al fine di assicurare un più stabile bilanciamento di poteri e funzioni fra centro e periferia.

Nel nuovo quadro dei mutati rapporti di forza, innanzi tutto si avverte infatti la mancanza, per le Conferenze, di un qualunque ancoraggio costituzionale, che invece sarebbe utile per vincolare non solamente il governo statale, ma anche gli esecutivi regionali ad una sorta di principio di reciprocità in ordine agli atti da sottoporre all'esame delle Conferenze nonché alle conseguenze delle decisioni assunte in tale sede. Il riconoscimento di tale reciprocità dovrebbe essere in qualche misura “compensato” attraverso qualche passo indietro del governo rispetto al suo attuale “dominio” sulle Conferenze, con la previsione di precise garanzie a favore delle Autonomie per quanto attiene, fra l'altro, alla definizione dell'ordine del giorno, all'applicazione dei termini nonché alla verifica del rispetto degli impegni assunti dallo Stato in Conferenza. Tutto questo dovrebbe inoltre accompagnarsi ad una dislocazione di tali organismi in una sede neutrale rispetto agli enti di cui all'art. 114 Cost., abbandonando quindi l'attuale collocazione presso una delle parti del confronto: la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per rafforzare le Conferenze occorrerebbe affrontare in modo sistematico anche un insieme di problemi riguardanti il funzionamento interno delle stesse, oggi lasciato a poche disposizioni laconiche ed alla responsabilità istituzionale delle parti intorno al tavolo, che hanno finora evitato di fare un uso eccessivo dei poteri di veto loro assegnati, trovando una composizione politica ai problemi che si sono volta per volta presentati. In questo quadro sicuramente necessaria – ma altrettanto complessa- sarebbe l'individuazione dei quorum costitutivi delle sedute e, soprattutto, delle modalità attraverso le quali calcolare le maggioranze, superando così la regola dell'unanimità, oggi dominante in moltissime procedure. Parallelamente occorrerebbe procedere al riordino delle tipologie di atti adottati dalle Conferenze nonché della loro efficacia, superando le discrasie oggi esistenti – frutto anche del disordinato succedersi nel tempo delle disposizioni che hanno via via affidato nuovi compiti alle Conferenze- fra l'inquadramento formale di alcuni di essi e la loro funzione sostanziale.

I partiti dei cacicchi

>>>> **Carmine Pinto**

Le elezioni regionali, dopo la formazione dei nuovi enti nel '70, avevano cambiato profondamente la geografia della politica italiana. Per oltre un secolo il potere era stato concentrato nelle istituzioni dello Stato centrale, poi nei comuni e nelle provincie. Partiti e classi dirigenti si erano misurati nella dialettica, quasi sempre centralizzata e verticale, tra il centro del paese e le periferie locali. Dopo il 1970 questo processo conobbe una lenta ma progressiva inversione. Le regioni assunsero poteri sempre crescenti, modificando radicalmente i processi di formazione delle classi dirigenti e le relazioni interne al sistema politico. Fino ad allora i vertici dei partiti si formavano nel governo dei comuni e nelle segreterie. Le regioni divennero un luogo decisivo per l'organizzazione del consenso, politico e clientelare, e per la selezione dei gruppi dirigenti. Progressivamente la composizione delle maggioranze regionali diventò il punto di riferimento delle battaglie politiche a livello locale e il principale termometro per gli equilibri di forza tra i partiti e tra le correnti. Dal Veneto alla Sicilia le giunte regionali misuravano le correnti che scalavano i vertici dei partiti di governo, mentre in genere i partiti di opposizione continuavano ad avere i luoghi privilegiati di decisione nell'organizzazione interna e nelle strutture di massa.

Nei primi vent'anni dalla loro istituzione le regioni finirono per essere il luogo di rappresentazione delle identità politiche, oltre che dei sottogruppi e delle sub culture locali. L'Italia centrale era egemonizzata dai comunisti (in genere con il Psi), l'Italia settentrionale aveva una forte presenza dei socialisti in Lombardia e nel Veneto (questo però in gran parte bianco). Il Mezzogiorno registrava una certa omogeneità nelle giunte di centrosinistra che durò fino alla crisi della Repubblica. In sostanza le giunte regionali rispecchiavano molto più che le provincie e le aree metropolitane i reali rapporti di forza e le identità politiche del paese. Il fenomeno delle giunte rosse della seconda metà degli anni settanta, le "giunte anomale" di fine anni ottanta, le peculiarità delle sub culture locali di particolari provincie del Mezzogiorno non intaccarono questo

processo nelle regioni, che alla fine degli anni ottanta erano diventate ormai il principale fulcro del potere dei partiti.

Le elezioni regionali del 1990 furono le ultime del vecchio sistema politico italiano. Il risultato fu contraddittorio. C'erano i vecchi simboli e i partiti che avevano segnato tutta la storia della Repubblica, con i leader storici o quelli che negli anni ottanta avevano raggiunto i vertici della politica italiana. Nonostante questo in quella primavera ci furono cambiamenti e rotture importanti nella politica del paese. In Lombardia si affermò la Lega, preannunciando sfondamenti anche nelle regioni limitrofe e soprattutto mettendo in discussione la forza della Democrazia Cristiana e del Psi craxiano. Ancora più significativi (e di segno inverso) furono i risultati nel Mezzogiorno. La Dc consolidava i suoi notevoli consensi mentre, a sinistra, il Psi in quasi tutto il sud superava per la prima volta i comunisti. L'eccezione fu Palermo dove si annunciava la prima grande rottura all'interno della Democrazia cristiana. L'unico dato unificante fu il tracollo più o meno generale del neonato Pds e una piccola affermazione di alcuni settori laici. Subito dopo nascevano giunte che in gran parte fotografavano invece l'equilibrio degli anni ottanta. Maggioranze di centrosinistra al Sud e in gran parte del Nord del paese, di sinistra nell'Italia centrale dove gli ex comunisti continuavano a conservare il loro vero serbatoio elettorale. Nel complesso il quadro uscito dalle elezioni (si era votato in quindici regioni) non modificò la composizione delle maggioranze, anzi queste restarono in grandissima parte in linea con i vent'anni precedenti. Nel Nord c'erano 4 giunte di centrosinistra (tutte con presidente democristiano, in genere alternato a un socialista sindaco del capoluogo). Anche nell'Italia centrale il quadro era stabile. Le Marche e il Lazio avevano una giunta di centrosinistra (presidente Dc), mentre nelle tre storiche regioni rosse si confermarono giunte di sinistra (due presidenti comunisti e un socialista). Nel Sud tutte le giunte erano di centrosinistra (5 presidenti democristiani e un socialista). L'Italia del 1990 annunciava qualche novità importante a Palermo e, soprattutto, con la Lega al Nord. Eppure erano fenomeni limi-

tati. Nonostante questo, infatti, la principale tendenza di quelle elezioni regionali era la crescente competizione tra la Dc e i socialisti, a fronte di un declino del Pci (poi Pds) che continuava oramai da dieci anni. Nel frattempo però era iniziato il processo di decentralizzazione, che sarebbe continuato per tutti gli anni novanta ed oltre, assegnando sempre maggiori poteri e risorse alle regioni. Era un fenomeno che sarebbe cresciuto a dismisura dopo la crisi della Repubblica.

La rottura del '93 non lasciò illese le istituzioni regionali. Le inchieste di tangentopoli e la grande offensiva mediatica di quegli anni si combinarono con tutte le contraddizioni che emergevano nella società italiana. Si rovesciava il rapporto tra capitalismo e Stato in Europa e nel paese. Gli accordi per l'unione continentale ponevano esigenze che sarebbero state esasperate dalla crisi fiscale. Il sistema politico bloccato era oramai logorato e screditato da vicende come il referendum

per la preferenza unica. La fine della guerra fredda anticipò il crollo del sistema politico nato con la Repubblica. In ogni caso, tra il '92 e il '93, fu il corto circuito tra il protagonismo delle inchieste, le spettacolari campagne mediatiche e la crisi interna ai partiti a demolire le forze di governo. Il primo atto concreto, nella trasformazione dei meccanismi di potere e di governo, furono i due turni di elezioni amministrative del '93. Il vecchio centrosinistra fu letteralmente spazzato via da coalizioni di progressisti egemonizzate dal Pds, erede del vecchio Pci. Le sinistre conquistarono per la prima volta grandi e piccole città da Palermo a Torino. Solo Milano (con la Lega) e alcuni capoluoghi di provincia furono conquistati dalla destra. Nel '93 non c'erano più alternative alla sinistra e anche nelle regioni arrivò la tempesta. Arresti, fratture politiche e dimissioni travolsero tutte o quasi le giunte di centrosinistra. In genere furono sostituite o da fragili resistenze della



Dc e del Psi o, più diffusamente, da coalizioni trasversali dove era presente il Pds (spesso da vero arbitro). In Lombardia la consiliatura si concluse addirittura con un presidente della Lega. Eppure solo quattro mesi dopo il trionfo delle amministrative del dicembre '93 il centrodestra fondato da Silvio Berlusconi vinceva le politiche e cambiava per sempre il sistema politico italiano. Si creava così un peculiare dualismo che sarebbe durato per un quindicennio, determinando i dati costitutivi del nuovo sistema politico italiano. Il centrosinistra aveva i suoi punti di forza nelle leadership locali (sindaci e presidenti di provincia) e nelle loro strutture di potere e di consenso, il centrodestra trovava la sua forza fondamentale e identitaria nel messaggio politico di Silvio Berlusconi.

La seconda Repubblica

Le nuove elezioni regionali si fecero, in gran parte del paese, alla scadenza naturale, a differenza delle comunali. C'era ora un nuovo modello istituzionale e, soprattutto, un sistema politico totalmente rinnovato. I consigli non erano più eletti con il proporzionale, ma con l'indicazione diretta del presidente, e un premio di maggioranza che veniva assegnato alla coalizione vincitrice. Le forze politiche erano costrette a cercare di comporre alleanze sempre più vaste per raggiungere la prima posizione e vincere (nelle regionali, a differenza delle altre elezioni locali, non era infatti previsto il ballottaggio). Oltre alla novità nel meccanismo elettorale le regionali furono l'occasione per iniziare a stabilizzare il quadro politico del paese, anche se vi erano ancora considerevoli tensioni. Il centrodestra si presentò unito nell'alleanza tra Forza Italia, Alleanza Nazionale e CCD. La Lega era invece sola, dopo la rottura nel primo governo Berlusconi. Nel centrosinistra si sperimentò l'alleanza tra il centro del Ppi e il Pds, oltre alle forze minori della sinistra. Anche in questo caso ci furono alcune differenze (a volte con Rifondazione comunista da sola). Le elezioni del 1995, in ogni caso, definirono la dimensione territoriale della carta politica della seconda Repubblica. La prevalenza dell'uno o dell'altro e la dimensione del consenso politico mostrarono continuità e rotture con il vecchio mondo, ma anche le linee fondanti delle nuove formazioni. Il nuovo centrosinistra aveva il suo radicamento principale nelle storiche regioni rosse che furono conquistate con larghe maggioranze. Nell'Italia settentrionale (con l'eccezione della Liguria) il centrodestra conquistò il voto di gran parte dei ceti produttivi e di quelli popolari, prevalendo nelle regioni più ricche ed industrializzate del paese. Nel Veneto e nella Lombardia poi



si vedeva già una profonda marginalità dello schieramento di centrosinistra. Più complessa era la vicenda nell'Italia centro-meridionale. Le tre regioni centrali (Lazio, Abruzzo e Molise, insieme alla Basilicata) registrarono l'affermazione del centrosinistra, mentre dove nel '90 erano più radicate le forze di governo storiche (sia moderate che socialiste) vinceva il centrodestra (come in Campania, Puglia e Calabria).

Guardando così il risultato della primavera del 1995 si potevano sovrapporre vecchie e nuove realtà politiche, cogliendo continuità molto più profonde rispetto al nuovismo sbandierato dai giornali. L'Ulivo si era affermato nella vasta fascia dell'Italia centrale e nel Lazio. In genere dove erano meno forti le vecchie forze della Dc o del Psi o dove era più solida l'alleanza con settori provenienti dal centro politico. Altre regioni si mostravano invece chiaramente appannaggio del centrodestra (Lombardia, Veneto e Sicilia). Meno forte era la distanza tra i due schieramenti nelle altre regioni. Nel complesso le regioni dove il Pds era stato sconfitto nel '90 diedero la vittoria al centrodestra. L'elettorato del centrosinistra storico era in gran parte con il centrodestra. Inoltre non c'era una diretta coincidenza tra il voto più marcatamente politico delle regionali e quello più legato agli aspetti locali delle amministrative. Nel complesso c'era stata una prevalenza del centrosinistra che fu confermata, l'anno successivo, dalla vittoria dell'Ulivo alle elezioni politiche. Le regionali si collocarono così a metà tra i due momenti costitutivi del '93-'94. Mentre nei comuni c'era la forza dell'Ulivo, e invece nel voto nazionale quella di Berlusconi e suoi alleati, le regioni erano collocate in una dimensione intermedia che registrava tutti i processi di identità e radicamento locale. Allo stesso tempo nelle regionali si anticipano le tendenze nazionali, come si vedrà in tutte le scadenze successive. Erano oramai il termometro dell'equilibrio politico nazionale.

Infatti il cambio di maggioranza del '98 che portò alla suc-

cessione di Prodi e alla elezione di D'Alema a presidente del consiglio fu preparato dai cosiddetti "ribaltoni". In Campania e in Calabria forze del centro, espressione delle maggioranze di centrodestra, modificarono la propria collocazione dando vita a nuove giunte con l'Ulivo. Le elezioni successive però sconfessarono clamorosamente la strategia del centrosinistra. Il centrodestra conquistò l'intera Italia settentrionale e gran parte del Mezzogiorno più il Lazio. Al centrosinistra restavano le tradizionali regioni rosse e la Basilicata, oltre alla Campania. Si stavano consolidando alcune tendenze radicate. Al Nord il centrodestra, al Sud il centrosinistra, mentre alcune regioni, dove pure vinceva il centrodestra, restavano sempre in bilico e si delineavano come quelle di frontiera tra i due schieramenti (Piemonte, Liguria, Lazio Puglia e Calabria). La relazione tra partiti ed identità regionali si era relativamente definita. Se le elezioni regionali continuavano ad avere un propria storia, negli altri appuntamenti si confermavano i dati costitutivi del '93. Non a caso nelle successive elezioni amministrative il centrosinistra vinse con percentuali strepitose. Il centrodestra prevaleva nel voto politico, i comuni e le provincie restavano invece le roccaforti dell'Ulivo. Inoltre negli anni successivi si delineò anche il limite profondo della organizzazione politica di FI e AN. Infatti in tutte le successive elezioni locali (con pochissime eccezioni) l'Ulivo vinse ininterrottamente mentre la CdL non riusciva quasi mai a competere. Era evidente che la sua forza politica era direttamente collegata alla capacità di Berlusconi di raccogliere e trasferire consenso ma il gap del '93, l'assenza di personale politico radicato e qualificato, appariva insuperabile. Il centrosinistra invece, con una coalizione fragile e rissosa a livello nazionale, trovava energie e risorse (oltre che consenso) proprio nelle leadership e nel potere locale. La frammentazione dei quadri politici, i travasi che si registravano dagli eletti del centrodestra a quelli del centrosinistra confermavano i diversi percorsi dei due schieramenti.

Il baricentro del bipolarismo

Ancora una volta le elezioni regionali del 2005 confermarono questi processi. Quella primavera fu, probabilmente, il punto di massima crisi del centrodestra e contemporaneamente di più grande espansione dell'Ulivo. La coalizione di Prodi e Fassino si era allargata fino a contenere vari gruppi del vecchio centro e contemporaneamente tutte le frange della sinistra radicale. Nella primavera del 2005 si registrò per la prima volta una totale simbiosi tra potere locale e spinta politica

nazionale, mediata anche questa volta dalle elezioni regionali. Oltre alle tradizionali regioni rosse l'Ulivo prese per la prima volta il Piemonte e riconquistò la Liguria. Ma il vero e proprio sfondamento avvenne nel centro-sud. L'Ulivo vinse dal Lazio alla Calabria, quasi sempre con percentuali enormi. Solo in Puglia, dov'era candidato a presidente il comunista Vendola, il distacco fu molto ridotto. Le elezioni del 2005 prepararono la successiva vittoria di Prodi. Infatti l'Ulivo vinse ma con un distacco minimo e, molto probabilmente, avrebbe perso senza il successo dell'anno precedente in alcune regioni strategiche del paese.

Le elezioni del 2010 possono confermare o smentire questo processo. Per la prima volta sono distanti dalle elezioni politiche e si inseriscono in un nuovo ciclo elettorale che ha dato elementi di novità. Nella scorsa primavera, infatti, per la prima volta, il Partito Democratico ha avuto un risultato migliore nelle elezioni europee, il Pdl nelle amministrative. Quest'ultimo sta segnalando la capacità di promuovere un più solido personale politico e un più forte radicamento locale. Questa volta le regionali potrebbero mostrare la potenziale maturità del centrodestra come fenomeno stabile del panorama politico italiano. Il Pd ha invece scontato scandali e crisi mediatiche e vede in discussione i suoi punti di forza storici, pur dimostrando una solida capacità di tessere alleanze e non smentendo la forza delle leadership locali. Sono in discussione, pertanto, i dati costitutivi del '93-'94, come la tenuta dei due partiti maggiori (e le nuove prospettive delle forze intermedie, Lega, Idv e Udc). Per il Pd un tracollo rischia di condannare l'esperienza unitaria, il Pdl deve diventare definitivamente una forza reale senza dipendere dalle fortune del governo. Il risultato peserà molto nelle dinamiche dei prossimi anni. Nelle 13 regioni in cui si vota almeno 7 sono già assegnate (le 4 regioni rosse e la Basilicata al centrosinistra, Lombardia e Veneto al centrodestra), in perfetta continuità con un trend ormai quasi ventennale. Sono sempre le stesse regioni di frontiera a poter determinare la vittoria di uno schieramento o dell'altro (Piemonte, Liguria e Puglia, dove appare in vantaggio il centrosinistra, Campania, Calabria e Lazio dove il Pdl appare decisamente più forte). In entrambi i casi i due schieramenti appaiono vincenti per l'alleanza locale con l'Udc di Casini. E per tutti sono venuti fuori fragilità e difficoltà di direzione politica (la Puglia è il caso emblematico per il Pd come per il Pdl). Si misurerà una volta per tutte il definitivo consolidamento del bipolarismo italiano proprio in quelle elezioni che ne sono state, per lunghi anni, il baricentro.

L'Opa ostile di Bossi

>>>> Federico Fornaro

I risultati elettorali del 2008 avevano rappresentato un chiaro segnale della forte ripresa del consenso della Lega nelle regioni settentrionali, con l'aggiunta di significative incursioni anche in Emilia-Romagna, a sud del Po. Un'avanzata confermata anche in occasione delle Europee del 2009. Dopo un relativo ristagno dei suffragi durato all'incirca un decennio (1996-2006), siamo oggi di fronte a una terza ondata leghista, con caratteri egemonici del tutto originali.

La prima ondata si era fragorosamente manifestata nelle elezioni politiche del 1992, quando il partito di Bossi, "antipartitocratico" per eccellenza, era passato nel Nord dal 3,7% del 1989 (anno di esordio della Lega in Parlamento) al 17,3%, diventando l'interprete principale della "protesta territoriale" della seconda metà degli anni ottanta e della emergente "questione settentrionale". L'anno seguente, il 1993 (sembra un secolo fa), in assoluta solitudine, la Lega conquistò la maggioranza al comune di Milano.

Dopo le consultazioni anticipate del 1994, e la successiva clamorosa rottura dell'alleanza con Berlusconi, furono le elezioni del 1996, in cui la Lega si presentò in alternativa ai due schieramenti maggiori (Ulivo e Polo della Libertà), a far registrare una nuova ondata con oltre 4 milioni di voti nelle regioni del Nord (20,5%). In quell'anno la Lega raccolse nell'Italia settentrionale circa un terzo dei voti degli operai e il 24% dei consensi dei commercianti, degli artigiani e degli agricoltori, realizzando il "miracolo" della saldatura di interessi tra datori di lavoro e lavoratori dell'universo di micro-imprese localizzate nella pianura padana. Oltre il 22% degli elettori leghisti si considerava, senza problemi, di sinistra o di centro-sinistra. Erano i tempi del Parlamento del Nord, dell'indipendenza della Padania, di "Roma ladrona" e della demagogica criminalizzazione dell'immigrazione: una deriva antisistema divenuta improvvisamente anacronistica dopo l'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea (1998), e destinata a essere rapidamente archiviata sull'altare di una nuova alleanza con Berlusconi.

Una normalizzazione, questa, che il Carroccio pagò caramen-

te nell'appuntamento elettorale del 2001: 8,2% al Nord e il 3,9% a livello nazionale, un riflusso in piena regola che non gli consentì di partecipare alla Camera alla distribuzione dei seggi della quota proporzionale. Berlusconi e Forza Italia riuscirono a sfondare in tutte le aree di insediamento sociale della Lega (tra i piccoli imprenditori il Carroccio perse i 2/3 dei consensi rispetto al 1996). I cinque anni di presenza al governo non furono particolarmente fruttuosi: nel 2006 il Carroccio ottenne l'8,5% al Nord (+0,3% sul 2001) e il 4,6% in Italia (+0,7%).

E' invece nelle ultime elezioni del 2008, dopo due anni di opposizione al governo Prodi, che prende forma la terza ondata leghista. Il partito di Bossi quasi raddoppia i consensi (17,2% al Nord e 8,3% a livello nazionale), tornando ai livelli del 1992 (17,3% e 8,6%) e avvicinandosi al record del 1996 (20,5% e 10,1%). I dati in Lombardia e Veneto sono ancora più vicini a quelli del '96, confermando una tendenza a un consolidamento egemonico nelle aree pedemontane.

Nel 2008 il Carroccio ha riconquistato spazi di consensi "antichi": tra imprenditori, professionisti e dirigenti la Lega ottiene nel Nord il 13,5% (era il 4,4% nel 2006 e il 12,4% nel 1996), nell'area dei commercianti, artigiani e agricoltori il 21,7% (contro il 16,8% del 2006 e il 23,9% del 1996) e tra gli operai il 19,8% (significativamente meno del 31,2% del 1996, ma il doppio del 9,2% di due anni prima). Usando l'immagine classica delle inondazioni, il "fiume verde" nelle ultime elezioni si è sostanzialmente ripreso i territori (province e segmenti sociali) che erano già stati invasi dall'"acqua leghista" nel 1996. Zone che erano poi rifluite nel più quieto "fiume azzurro" berlusconiano.

L'insediamento leghista

Molti commentatori si erano dimenticati di quella ondata di piena. In realtà, in un paese sfiduciato e con una straordinaria paura del futuro, nell'*Italia dei furbi*² ben descritta dalle ricerche e dai sondaggi, il messaggio popolare e sem-



plificato della Lega è passato con maggiore facilità, incontrando un clima generale fortemente critico nei confronti della politica e delle istituzioni: è la vecchia anima antipartitocratica e antisistema ad essere stata premiata dall'elettorato nordista (benchè, per uno dei tanti paradossi della politica contemporanea, il Carroccio sia il partito presente in Parlamento con la data di fondazione più antica).

Partendo da questa consistente e omogenea base elettorale, molto più solida rispetto agli anni novanta in ragione di uno straordinario lavoro di radicamento territoriale (il modello organizzativo è quello tradizionale del partito di massa novecentesco) e nelle amministrazioni locali (comuni, province e regioni), oggi la Lega in occasione delle prossime elezioni regionali sta lanciando un'OPA sulla coalizione di centro-destra e sulla politica nell'Italia settentrionale (e non solo).

Due delle tre principali regioni del Nord avranno candidati presidenti espressi dalla Lega (Roberto Cota in Piemonte e il ministro Gianfranco Zaia in Veneto). Un successo ottenuto in virtù dell'asse di ferro Bossi-Berlusconi, periodicamente riconfermato negli incontri di Arcore. Il presidente del Consiglio ha sacrificato sull'altare di questo accordo uno dei suoi fedelissimi, il veneto Galan (un forzista della prima ora) ed è riuscito a difendere solamente la "bandiera" lombarda di Formigoni, forte di suo della macchina di consensi della Compagnia delle Opere e di CL. In Veneto l'obiettivo della Lega è duplice: avere il presidente della Regione e diventare il primo partito. Un risultato assolutamente alla portata del Carroccio stando ai sondaggi di questi ultimi mesi. In Lombardia, invece, sbarrata la porta del Pirellone, sede della Giunta, la Lega

vuol diventare il primo partito della coalizione di centro-destra. Più articolata e complessa la partita che si giocherà in Piemonte dove la candidatura del novarese Cota, attuale capogruppo alla Camera del Carroccio, si scontrerà contro la presidente uscente Mercedes Bresso, a capo di una coalizione che vede il centro-sinistra alleato con l'Udc di Casini. Una competizione aperta a tutti gli esiti, sempre stando ai rilevamenti demoscopici, in cui la Lega gioca anche in questo caso una sua partita: prendere un voto in più del Pdl.

E' del tutto evidente che la geografia politica (e istituzionale) italiana sarebbe profondamente cambiata se all'indomani delle elezioni regionali del 28-29 marzo 2010 ci ritrovassimo alla presidenza del Piemonte e del Veneto due dei massimi esponenti della Lega e si fosse realizzato il sorpasso all'interno del centro-destra nelle tre principali regioni settentrionali: questa è la vera Opa ostile lanciata da Bossi. Anche se questo progetto non andasse a buon fine, un primo risultato la dirigenza leghista lo ha già ottenuto: è definitivamente caduta la pregiudiziale (non scritta, ma puntualmente praticata) verso candidature di vertice (presidenti e sindaci) della Lega, al di fuori dei territori di tradizionale insediamento "verde"³.

L'Opa è poi accompagnata da un'attenta strategia comunicativa che consente alla Lega di apparire come un partito più dinamico, giovane e attento ai problemi quotidiani rispetto all'immagine un po' offuscata del Popolo della Libertà, alle prese con gli inevitabili contraccolpi conseguenti al processo di unificazione delle strutture organizzative e dei sistemi di potere locale di Forza Italia e di Alleanza Nazionale e logorato dalla costante polemica strisciante ai vertici tra Berlusconi e Fini.

Il presidente della Camera e una parte dei vertici del Pdl vedono con grande preoccupazione l'avanzata delle truppe di Bossi nel Nord sia guardando nell'immediato ai rapporti di forza interni all'attuale coalizione di governo sia rispetto ai possibili scenari futuri del dopo Berlusconi.

E' anche in questa prospettiva che va letta l'Opa lanciata dalla Lega in vista delle regionali: diventare il primo partito nel Nord, in assoluto in alcune realtà e quasi ovunque nel centro-destra, significa trattare da posizioni di forza con chi vuole raccogliere l'eredità politica di Berlusconi. Non è un mistero che Bossi l'interlocutore privilegiato l'ha già individuato nel ministro dell'Economia, Giulio Tremonti.

Indubabilmente le incognite che gravano su questa stra-

tegia sono molte, a cominciare dal responso delle urne, ma anche un successo parziale metterebbe in difficoltà il gruppo dirigente del Pdl, che nel Nord ha oggi un'immagine un po' appannata.

L'abbandono al suo destino di Galan, poi, è stata vissuto con crescente disagio non soltanto nell'area ex-Forza Italia del Veneto, ma un po' in tutto il Pdl del Nord, che si è visto assegnare il ruolo non richiesto di agnello sacrificale delle mire espansioniste di Bossi.

Per parte sua Berlusconi, che notoriamente non pensa in alcun modo alla pensione, ha voluto premiare la fedeltà dimostrata negli ultimi anni dalla Lega, alleato fedele prima ancora che leale: tutto il contrario di Fini, che non perde occasione per smarcarsi dalla linea populista di Palazzo Chigi e non fa mistero di lavorare a un modello di destra moderna e di stampo europeo. E nei confronti dei movimenti identitari, ostili all'immigrazione (fino a sconfinare nel razzismo e nella xenofobia) e al processo di unificazione europea, in tutta Europa il centro-destra ha costruito un fossato invalicabile, anche a costo di sacrificare potenziali consensi, utili per sconfiggere la sinistra. Anche per questo, allo stato dei fatti (la politica italiana ci ha abituato a trasformismi di tutti i generi), appare difficile pensare che un governo Berlusconi-Bossi possa essere, un domani, sostituito da un esecutivo Fini-Maroni. Mentre comunque l'Opa leghista serve a rafforzare le postazioni di comando sopra il Po, buone sia per combattere la battaglia della leadership del centro-destra (in alleanza con Tremonti), sia, alla mala parata, per essere un soggetto politico da cui la politica italiana tutta non può pensare di prescindere.

NOTE

- 1 Vedi R. Biorcio, *La terza ondata leghista*, in R. Mannheimer e P. Natale (a cura di), *Senza più sinistra*, Milano, Il Sole-24 ore, pp.61-72.
- 2 R. Mannheimer e P. Natale, *L'Italia dei furbi. Politica, istituzioni, tasse e lavoro: un Paese di individualisti in cerca di protezione*, Milano, Il Sole-24 Ore.
- 3 Sulla "zona verde" vedi I. Diamanti, *Bianco, rosso, verde ... e azzurro*, Bologna, Il Mulino, pp. 55-84.

La convenienza e la convinzione

>>>> Gianfranco Polillo

È stata più la convenienza che non la convinzione a guidare l'incerto cammino del decentramento italiano. Questo è stato, almeno fino ad oggi, quanto è avvenuto per il regionalismo. Vedremo quello che accadrà nei prossimi mesi, quando Giulio Tremonti presenterà i decreti delegati che dovrebbero dare corpo ai nuovi assetti istituzionali del paese. Abbiamo parlato di regionalismo e di decentramento amministrativo: questo lungo ciclo – iniziato negli anni '70 e conclusosi nel 2001, con l'approvazione delle modifiche costituzionali al titolo V - ha ben poco a che vedere con il federalismo che verrà. Questo è almeno l'auspicio. Se così non fosse, sarebbe estremamente difficile mantenere in ordine i conti dello Stato e garantire la tenuta della stessa unità nazionale. Le Regioni, benché previste dalla Costituzione furono introdotte (legge n. 281 del 16 maggio 1970) solo a distanza di tempo. Per l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative e legislative (legge n. 382 del 1975 e successivi decreti delegati, previsti dal DPR n. 616 del 1977) ci volle ben altro: segno evidente del sussistere di perplessità e dubbi tra le forze politiche italiane, nonostante l'avvenuta convergenza di maggioranza ed opposizione, nel segno del cosiddetto "arco costituzionale". Alla fine un compromesso fu trovato: tra gli interessi economici del Nord, insofferenti nei confronti del centralismo romano, e quelli politici del centro, dove il PCI era da tempo forza di governo. Ma con un effetto collaterale che investì soprattutto il Sud. In questa realtà degradata, sia dal punto di vista economico – sociale che amministrativo, un ruolo di punta era svolto dalla Cassa del Mezzogiorno. A quest'ultima istituzione erano stati delegati i compiti di sviluppo e di propulsione, con competenze che non subivano la frantumazione delle circoscrizioni regionali. La Cassa operava all'interno di una visione prevalentemente macro che abbracciava l'intero territorio meridionale almeno fino a quando, con la nascita delle regioni unitamente alla prima crisi petrolifera degli anni '70, quell'esperienza fu accantonata. Le regioni ne presero il posto, non avendo né le competenze tecniche, né quelle amministrative. Ma quello che fu più grave fu l'abbandono di ogni visione unitaria del tema del

sottosviluppo, che i successivi tentativi – la cosiddetta "nuova programmazione" dei fondi strutturali alla fine degli anni '90 – resero ancora più drammatico.

La stessa convenienza fece premio sulla convinzione nel determinare le modifiche del Titolo V della Costituzione, nel 2001. La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 fu essenzialmente figlia di una tattica politica. Al Nord la Lega premeva per un più accentuato regionalismo, che allora faceva balenare un misto di federalismo e di separatismo. La legge fu approvata definitivamente l'8 marzo 2001. Un mese dopo il governo Amato rassegnava le dimissioni e si apriva la campagna elettorale che avrebbe portato Silvio Berlusconi alla Presidenza del Consiglio. Quei giorni furono concitati. Francesco Rutelli, nel tentativo di prosciugare l'acqua in cui nuotava la Lega Nord, impose il federalismo quale condizione per la sua candidatura, ma la Lega Nord non accettò che questa definizione prendesse corpo. Per realizzare quest'obiettivo furono compiute forzature incredibili, anche dal punto di vista dei regolamenti parlamentari. Alla fine la legge fu approvata, ma non nella maggioranza prevista dall'articolo 138 della Costituzione. Si compiva così uno strappo – riforme costituzionali con il semplice voto di maggioranza – che avrebbe pesato a lungo negli anni successivi.

Una legge mal scritta, incoerente e contraddittoria: questo è oggi il giudizio pressoché unanime. Basti pensare alla confusa ripartizione delle competenze – articolo 117 – che hanno generato uno smisurato contenzioso costituzionale. Una legge che ha frantumato ogni respiro di carattere nazionale, facendo emergere il localismo ed un ordinamento a macchia di leopardo. Ma non fu questa la conseguenza peggiore. La nuova norma sopprimeva il vecchio articolo 125 della Costituzione, che prevedeva il controllo preventivo sugli atti degli Enti locali da parte del Commissario di Governo: un residuo della vecchia Legge Scelba e della sua sfiducia – purtroppo motivata – nel rigore delle classi dirigenti locali. L'abolizione di questa norma sarà all'origine di una lievitazione della spesa senza precedenti.

Le nuove norme avevano anche un qualcosa di obbligato. Negli

anni precedenti le cosiddette “leggi Bassanini” – emulando lo spirito del DPR 616 del 1977 – avevano trasferito ulteriori competenze alle Regioni ed alle altre autonomie locali, andando ben oltre i confini del vecchio ordinamento. Al fine di evitare pericolosi corti circuiti occorreva, pertanto, trovare una copertura costituzionale. Essa fu offerta dalla nuova normativa, ma in un disegno senza capo né coda, che alterava profondamente tutte le geometrie statuali.

Oggi possiamo trarre un bilancio di quella complessa vicenda. Nel 1998 a fronte di una spesa corrente, al netto degli interessi, pari al 41,1 per cento del PIL, quella delle Amministrazioni centrali pesava per circa il 29 per cento, percentuale analoga a quella degli Enti locali. Il resto era attribuibile alla previdenza. Le leggi Bassanini sul trasferimento delle funzioni furono approvate nel triennio 1997 – 1999. Grazie alla loro attuazione, ed alle misure di contenimento predisposte con le varie leggi finanziarie, la spesa delle Amministrazioni centrali, al netto dei trasferimenti a favore degli enti decentrati (Regioni, province e comuni) iniziò una seppur lenta discesa nei confronti del PIL. Fu, tuttavia, più che compensata dalla crescita della spesa locale. Secondo gli ultimi dati disponibili (2008) essa eccede ormai di quasi il 25 per cento quella statale. Da un lato, quindi, il contenimento; dall’altro l’esplosione. Cosa era successo?

La spesa e le risorse

Le leggi Bassanini prima e le riforme costituzionali poi avevano trasferito la “leggerezza” dello spendere, ma non la dura fatica del reperimento delle risorse. Il ruolo dell’esattore di imposte rimaneva nelle mani dello Stato centrale, che poi redistribuiva le risorse ottenute secondo una complessa partita a scacchi, dove interveniva la forza specifica delle singole regioni e dei loro organismi rappresentativi (la Conferenza Stato - Regioni). Ancora oggi il problema di quest’asimmetria – libertà di spesa da un lato, mancanza di responsabilità erariale dall’altro – non è stata risolta. Le imposte direttamente gestite dagli Enti locali sotto la loro diretta responsabilità, di cui rispondere ai propri elettori, rappresentano una percentuale irrisoria – meno del 10 per cento – del totale della spesa. Per la verità nelle passate legislature non erano mancati i tentativi di risolvere il problema. Nel 1999, in coda al varo delle leggi Bassanini, era stata approvata la legge n. 133 (“Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”). Il successivo decreto attuativo era impostato su un algoritmo la cui interpretazione richiedeva conoscenze matematiche di terzo livello. Passò, pertanto, nel dis-

interesse generale. Quando si tentò di applicarlo, sotto il governo Berlusconi, si scoprì che dietro l’arcano si nascondeva una furbizia politica. La ripartizione delle risorse privilegiava le regioni centrali a danno del Nord e del Mezzogiorno. Non se ne fece nulla e tutto terminò all’italiana: con la costituzione di un “Alta commissione di studio sul federalismo fiscale”.

In estrema sintesi questa è stata la storia del regionalismo italiano. Una storia che, purtroppo, non ha avuto un lieto fine, visto il dissesto della finanza pubblica italiana, determinato in larga misura da una spesa degli Enti locali da tempo fuori controllo. Oggi la prospettiva è diversa. Non è più di regionalismo che dobbiamo parlare, ma di federalismo: qualcosa di concettualmente diverso. Le sue motivazioni, a differenza del passato, non sono tanto istituzionali. Sono soprattutto di natura economica. La globalizzazione non ha cambiato solo il volto del pianeta: ha trasformato profondamente il modo d’essere e di funzionare dei sistemi economici. Lo sviluppo degli scambi (un ritmo di due o tre volte superiore alla crescita del PIL) e la più stretta integrazione dei sistemi produttivi nel segno dell’interdipendenza hanno esaltato il localismo, all’insegna della specializzazione produttiva. Non si produce più, come negli anni ’80, per il mercato interno, ma per quello internazionale. Il legame tra le singole aree ed il resto del mondo è quindi divenuto più stretto ed integrato. Vi sono parti del territorio italiano che devono gran parte del loro benessere alla dinamica del commercio internazionale, ai rapporti intessuti con terre lontane a volte migliaia di chilometri. La conseguenza di queste trasformazioni, che sono difficili da contrastare nonostante le grandi illusioni dei no-global, è stata quella di edificare un’economia a macchia di leopardo, segnata da divaricazioni e differenze. Questo è il fenomeno profondo che esalta il federalismo o meglio la devoluzione di potere dal centro alla periferia. Su queste basi dovranno essere costruite le istituzioni dei prossimi anni. Quelle che dovranno divenire il luogo in cui si costruiscono le politiche economiche, si configura il welfare, si scelgono i servizi e si producono i beni pubblici adeguati alle specifiche esigenze del territorio (si pensi alla formazione della mano d’opera). Un processo inevitabilmente complesso e di non breve respiro. Sarà necessaria una vera e propria fase costituente in cui ripristinare l’equilibrio violato tra libertà di spesa e responsabilità fiscale, ma soprattutto integrare economia ed assetti di potere in un nuovo disegno che difficilmente potrà essere ritagliato sui vecchi confini amministrativi e territoriali del regionalismo attuale.

>>>> **dossier / regioni**

La salute diseguale

>>>> **Dario Alberto Caprio**

Alla soglia del quarantesimo anno di età le regioni italiane si presentano alquanto malconce, precocemente invecchiate e cariche di pesanti rughe.

Le politiche delle amministrazioni regionali vengono sempre di più valutate in maniera negativa e il regionalismo italiano sembra attraversato come non mai da crisi profonda. Il recente Rapporto sulla Sussidiarietà 2009 ha acclarato ancora una volta il declino regionale: alla domanda su quanto vicine sentissero gli intervistati le istituzioni locali (regioni, province, comuni), si rileva, in estrema sintesi, come il comune risulti l'ente percepito come il più vicino ai cittadini, mentre la regione e la provincia appaiono lontane rispetto ai loro bisogni e alle loro attese¹.

Alla vigilia del voto della prossima primavera, del resto, i tratti salienti del regionalismo realizzato sono inquietanti, nonostante la retorica di un federalismo confuso ed irresponsabile che ci accompagna da oltre un decennio: l'aumento del contenzioso tra lo Stato e le regioni che, a causa della precipitosa riforma del Titolo V, rischia di bloccare il paese; l'elezione diretta dei presidenti, che ha determinato una pericolosa torsione monocratica della forma di governo di questi enti, favorendo processi di personalizzazione partitica, e non di rado veri e propri "abusi di potere"; le assemblee legislative ridotte ad aule di ratifica; le strutture organizzative regionali ingrossate di consulenze e burocrazie, spesso di stretta derivazione partitica; la continua espansione della spesa pubblica territoriale; il crescente malgoverno diffuso. Le regioni sono diventate delle voraci macchine di spesa pubblica, delle ottime riserve di clientelismo e degli straordinari avamposti di potere. Per non parlare degli scandali che quasi quotidianamente attraversano il sistema regionale, tra malcostume, corruzione e malaffare.

Il settore che maggiormente caratterizza il fallimento del quarantennio regionalista italiano è però senz'altro quello della sanità. Qualche tempo fa i giornali hanno cercato di costruire la mappa del potere sanitario in Italia, arrivando a contare trecento manager a capo di ASL ed Aziende ospedaliere, che



dirigono circa 700 mila dipendenti e gestiscono una cifra nell'ordine di 110/120 miliardi annui, senza tener conto della quota di finanziamento privata che prevede altri 20/30 miliardi di circa. Il nostro Servizio Sanitario Nazionale, come ha di recente confermato il XII Rapporto PiT Salute 2008², occupa il secondo posto al mondo per capacità di risposta assistenziale universale in rapporto alle risorse investite: il dato è dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, frutto dell'indagine che ha messo a confronto sistemi sanitari di tutto il mondo. A fronte di questo importante riconoscimento, ad oltre trent'anni dalla legge n. 833/78 -che lo ha istituito e fondato sull'universalità dell'assistenza, sulla solidarietà del finanziamento attraverso la fiscalità generale e sull'equità di accesso alle prestazioni- sono più che evidenti criticità che hanno ormai assunto la caratteristica di nodi irrisolvibili: per fare solo degli esempi, sprechi, inefficienze, episodi di corruzione, mancanza di trasparenza, difficoltà di accesso ai servizi, carenze di controlli efficaci.

La frattura Nord-Sud

La sanità costituisce più del 70% delle risorse pubbliche che l'ente regionale impiega nella propria missione istituzionale,



quindi è ovvio che politiche sanitarie fallimentari equivalgano al fallimento della stessa regione. Il tratto più preoccupante dell'attuale sistema sanitario è rappresentato però dalla frattura Nord-Sud, che si fa sempre più evidente. Già nella XV legislatura la Commissione d'inchiesta del Senato sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale aveva lanciato l'allarme sul divario Nord-Sud, sottolineando che siamo di fronte ad un'Italia a due velocità, con un Sud ove la sanità precipita in situazioni di allarmante degrado³. Il "Rapporto Osservasalute", predisposto dall'Università Cattolica di Roma, era già arrivato a concludere che il Sud e il Nord del nostro Paese sono sempre più distanti nella gestione dei servizi sanitari, ma anche negli stili di vita e nelle malattie. "Il panorama della sanità italiana appare in progressiva divaricazione con pochi elementi che testimoniano possibili percorsi di avvicinamento di comportamenti e risultati, soprattutto guardando la spesa sanitaria, avanzi e disavanzi, modalità di

allocazione delle risorse, equilibri/squilibri economici delle aziende, nelle varie regioni. Se alcune differenze seguono un chiaro gradiente Nord-Sud (come la spesa sanitaria rispetto al PIL, col valore massimo registrato in Campania – dati 2004 – pari al 9,89% più che doppio del valore minimo, registrato in Lombardia, pari al 4,46%), per altri le differenze sostanziali si avvertono tra regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario. Lo scenario è quello di un sistema sanitario eterogeneo nella performance economico-finanziaria, così come nelle scelte di allocazione delle risorse"⁴.

Ventuno sistemi regionali significa gradi diversificati di accesso alle prestazioni, comprese quelle elencate nei livelli essenziali di assistenza, e quindi significa disuguaglianze tra le regioni nell'accesso alle cure e diversi diritti per i cittadini. Uno studio del CNR ci mostra in maniera inequivocabile che la sanità in Italia risponde a macchia di leopardo alle esigenze del cittadino, con regioni di eccellenza e regioni con enor-

mi carenze. Nella pubblicazione di George France dal titolo "Federalismi e Sanità" non mancano i dati relativamente ai costi della sanità per ogni abitante: "Nel 2004, l'Italia ha speso mediamente 1506 euro per la sanità, con un massimo di 1922 euro nella Provincia Autonoma di Bolzano e un minimo di 1350 nella Puglia". Le diversità sono marcate anche quando si parla della dotazione delle apparecchiature mediche: "Nel 2002 le regioni del Sud avevano 1,87 tomografi computerizzati contro 1,91 del Nord, 0,63 apparecchiature a risonanza magnetica nucleare, contro lo 0,88 del Nord e 12,15 ecotomografi per 100 mila abitanti mentre al Centro-nord se ne contano 18,28"⁵. Sulla sanità, in altre parole, le regioni sono andate avanti in questi trent'anni in ordine sparso, e tra il Nord ed il Sud si è venuta a determinare una frattura sempre più macroscopica.

Il riparto delle risorse

È sicuramente suggestiva, oltre che ben documentata la tesi che Luca Ricolfi sostiene nel suo ultimo libro, dove arriva a calcolare che il Nord ogni anno è costretto a cedere al Sud oltre 50 miliardi di Euro⁶. Ma sono più convincenti i dati che ancora una volta il Rapporto Svimez ci fornisce, e che dimostrano la sperequazione a danno delle regioni del Sud anche a proposito della sanità. La Svimez ha calcolato che la spesa pubblica procapite nel Mezzogiorno è stata nel 2007 pari a 10.490 euro, inferiore rispetto ai 12.300 euro procapite del Centro-Nord. Nel Rapporto si sottolinea che la spesa delle regioni a statuto ordinario mostra che, nonostante le regioni meridionali ricevano finanziamenti aggiuntivi, le loro entrate procapite sono inferiori del 6-5% rispetto alle corrispondenti regioni del Centro-Nord. Analogamente più basse, del 2,4%, risultano le spese procapite. La parte più consistente della spesa regionale è, come si è detto, costituita dalla sanità che rappresenta il 70% del totale. Essa presenta nel 2008, secondo la Svimez e sempre in riferimento alle regioni a statuto ordinario, un livello più basso del 3,7% nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Su tale livello incide il sistema di finanziamento della sanità, che in riferimento alla popolazione effettiva attribuisce minori risorse alle regioni meridionali con una minore incidenza della popolazione anziana⁷.

Appare incredibile come ci si ostini a ripartire il fondo sanitario tra le regioni in modo così palesemente diseguale. La formula di ripartizione del fondo sanitario è, come è noto, basata per il 66% sulla quota capitaria, pesata secondo i consumi sanitari per età, e per il restante sulla popolazione

semplice. La procedura di calcolo, tuttavia, contiene potenziali distorsioni allocative e non garantisce tra le regioni eguaglianza di trattamento tra i cittadini. Eppure, una quota di regioni da anni impone la mancata riforma di tale ripartizione, anche in presenza di autorevoli ipotesi di riparto alternative⁸.

Ma la sanità italiana è un composito insieme di specificità non solo in quanto a *performance*, qualità di servizi offerti e risorse impiegate, ma anche in relazione ai modelli organizzativi, agli assetti istituzionali adottati e ai costi. L'Italia della salute è divisa anche dal ticket e dagli aumenti dell'Irpef e dell'Irap, al massimo livello in quelle regioni che hanno sfiorato il cosiddetto Patto per la Salute. Il progressivo affermarsi del disegno regionalista ha, in definitiva, portato ad una crescente differenziazione tra i contesti sanitari regionali, che non di rado significa disparità di trattamento per i cittadini. La devolution sanitaria, in conclusione, ha inciso in profondità nel concreto funzionamento dei sistemi sanitari regionali, fino a diversificare la sanità nelle regioni italiane. È chiaro, quindi, che tra i tanti cambiamenti che occorrerà porre in essere in tema di salute dei cittadini (liste d'attesa, appropriatezza, organizzazione, controllo e verifiche etc.), quello relativo agli stessi diritti da garantire allo stesso modo su tutto il territorio nazionale rappresenta uno dei banchi di prova più ardui.

NOTE

- 1 Fondazione Sussidiarietà, *Sussidiarietà e...Pubblica Amministrazione Locale. Rapporto sulla Sussidiarietà 2009*, Mondadori-Università, Milano, 2010.
- 2 Cittadinanzattiva-Tribunale per i diritti del malato, *XII Rapporto PiT Salute 2008*, in www.cittadinanzattiva.it.
- 3 La relazione è consultabile in: www.senato.it.
- 4 Il Rapporto dell'Osservatorio è rinvenibile in: www.rm.unicatt.it.
- 5 G. France, in www.issirfa.cnr.it.
- 6 L. Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano, 2010.
- 7 Rapporto Svimez 2009 sull'economia del Mezzogiorno, in www.svimez.it.
- 8 Una di queste è quella proposta da Vittorio Mapelli, che si ispira ai metodi più avanzati di *risk adjustment* presenti a livello internazionale (in *Politiche Sanitarie*, Vol. 8, n. 1, gennaio-marzo 2007).

La sanità federale

>>>> Enrico Buglione

Il regionalismo in Italia spesso viene giudicato “sbilanciato”. Normalmente si ritiene che tale problema riguardi soprattutto l’aspetto fiscale: non essendosi fatto seguire al decentramento di competenze un adeguato decentramento tributario, una quota troppo modesta delle spese delle regioni sarebbe finanziata con il gettito di imposte locali, cioè istituite o almeno in parte gestite dalle singole amministrazioni. Va tuttavia osservato che, per effetto di alcune riforme attuate negli anni ’90, su questo versante sono stati fatti significativi progressi. Inoltre, con l’attuazione della legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, l’autonomia impositiva dovrebbe essere ulteriormente ampliata, essendo questo uno dei suoi principali obiettivi. Il condizionale è tuttavia d’obbligo, non potendosi escludere che il rafforzamento delle entrate tributarie venga attuato soprattutto con compartecipazioni a tributi erariali che, pur creando un legame tra spese e risorse prodotte localmente, non hanno la stessa capacità dei tributi propri di promuovere l’*accountability*.

A ben vedere, tuttavia, il regionalismo in Italia è sbilanciato anche per altri motivi, diversi da quello strettamente fiscale. Qui in particolare si vuole richiamare l’attenzione sulla concentrazione delle spese di questo livello di governo su funzioni di spesa per le quali la Costituzione riconosce a tutti i cittadini il diritto a godere di livelli essenziali di prestazioni. In base alla legge 42 rientrano in questa categoria la sanità, l’istruzione, l’assistenza e, in parte, i trasporti pubblici locali. Allo stato attuale le ultime tre materie citate rappresentano, mediamente, il 9% del totale delle spese correnti delle regioni ordinarie. La sanità, invece, ne assorbe da sola circa l’82%. Per il 2010 le risorse necessarie a garantire i livelli essenziali in questo settore sono state quantificate, dallo Stato in accordo con le Regioni, in 104 miliardi. Dopo la previdenza, la sanità è il settore sul quale si concentra la quota maggiore del totale della spesa pubblica di parte corrente, e da solo assorbe circa il 6% del Prodotto nazionale lordo.

Si tratta, inoltre, di un settore in cui la dinamica della spesa è – in tutti i paesi – difficilmente controllabile, sia perché l’en-



tità stessa delle risorse ne rende appetibile, per i politici e per i responsabili della gestione, un uso fraudolento, sia per alcuni fattori intrinseci (alta intensità di personale, complessità del processo produttivo, progressi tecnologici, tendenza dei medici ad indirizzare i pazienti su farmaci e processi terapeutici costosi ma di dubbia efficacia, tendenziale illimitatezza del bisogno di salute).

Un effettivo decentramento delle competenze dovrebbe favorire, almeno in teoria, il controllo della dinamica della spesa, imponendo agli enti di fronteggiare eventuali eccessi utilizzando una o più delle opzioni seguenti, tutte politicamente

costose: razionalizzare la gestione, aumentare le imposte locali, ridurre i servizi. L'ultima opzione, in Italia, è difficilmente praticabile, dovendo tutte le Regioni garantire ai cittadini i livelli essenziali di assistenza previsti dallo Stato (tra l'altro in termini di specifiche prestazioni). E infatti, la tutela di tali livelli rientra tra le ipotesi che, in base all'art. 120 Cost., consentono al governo di sostituirsi agli organi regionali. Alle altre due opzioni non si è invece fatto ricorso, essendo stato di fatto possibile – a differenza di quanto avviene in altri paesi – utilizzarne una quarta: effettuare spese correnti in disavanzo, poi coperto con trasferimenti a piè di lista assegnati dallo Stato (prassi in parte giustificata dalla tendenza di quest'ultimo a sottovalutare, a preventivo, il fabbisogno necessario a garantire i livelli essenziali di assistenza).

La firma da parte dell'Italia del Patto europeo di stabilità e crescita ha tuttavia imposto di contenere i disavanzi regionali per la sanità. Sono state così introdotte una serie di riforme dei sistemi di finanziamento ordinario (a copertura del fabbisogno programmato per i livelli essenziali) e straordinario (a copertura degli eccessi di spesa).

Per il primo l'istituzione dell'addizionale Irpef (e soprattutto dell'Irap) ha permesso di abbandonare il finanziamento del fabbisogno previsto con trasferimenti di scopo (il Fondo sanitario regionale), per passare ad uno basato sull'autofinanziamento. Quest'ultimo è integrale in Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, nelle due province autonome di Trento e Bolzano e dal 2007 in Sardegna. E' invece parziale in Sicilia - dove lo Stato concorre con un apposito trasferimento alla copertura del 31% del fabbisogno previsto - e nelle Regioni a statuto ordinario. In ciascuna di queste ultime le assegnazioni del fondo perequativo di cui al d. lgs. 56/2000, formalmente libere da vincoli di destinazione, coprono la differenza tra il fabbisogno standard in sanità (calcolato in base alla popolazione residente di ciascuna regione, corretta in base ad alcune caratteristiche predefinite) e il gettito dell'Irap e dell'Irpef ottenibile con le aliquote standard previste dalla normativa statale, gettito particolarmente basso nelle Regioni del Sud, a causa della loro minore capacità fiscale. Infine va osservato che è ormai prassi il raggiungimento di intese Stato - Regioni in ordine all'ammontare complessivo delle risorse necessarie a garantire i livelli essenziali di assistenza e al loro riparto territoriale. Tale approccio può avere un effetto responsabilizzante per diversi motivi. In primo luogo il raggiungimento delle intese indicate rende più difficile contestare a consuntivo l'appropriatezza del fabbisogno previsto e il suo riparto territoriale. In secondo luogo la sostituzione del fondo sanita-

rio con entrate tributarie ha creato un collegamento tra spesa e risorse prodotte localmente. In terzo luogo il riconoscimento di margini di autonomia impositiva consente alle Regioni di evitare eccessi di spesa utilizzando anche la leva tributaria. Per il finanziamento della sanità (e delle altre materie protette da livelli essenziali di prestazioni) la legge n. 42 mantiene sostanzialmente l'approccio sopra descritto, con alcune novità di rilievo: il rafforzamento delle entrate tributarie delle Regioni dovrebbe far aumentare la quota delle spese sanitarie finanziata con risorse prodotte nel territorio, e forse i margini di manovrabilità delle imposte regionali; anche una Regione a statuto ordinario (la più efficiente e con maggiore capacità fiscale) verrà messa in grado di coprire il fabbisogno standard senza trasferimenti dallo Stato; inoltre per il calcolo del fabbisogno necessario a garantire i livelli essenziali di assistenza, in generale e nelle singole Regioni, non si dovrebbe più fare riferimento alla popolazione residente (e alle sue caratteristiche) ma ai costi standard di erogazione delle prestazioni.

La responsabilità degli amministratori

Anche per la concessione di finanziamenti "straordinari" a favore delle regioni in situazione di deficit si è indubbiamente seguito un approccio imperniato sulla responsabilizzazione al risanamento della gestione. L'intesa Stato - Regioni del 3 dicembre 2009 (recepita nella finanziaria per il 2010) conferma, rafforzandolo, un approccio già disegnato dalla finanziaria per il 2005. Tra l'altro, per le regioni in deficit strutturale, l'intesa prevede: l'attuazione di un piano di rientro, predisposto dalla regione interessata in collaborazione con alcuni organismi nazionali e approvato dal governo previo parere di un apposito organismo tecnico di valutazione e dalla Conferenza Stato-Regioni; il blocco del *turn-over* del personale del servizio sanitario; il divieto di effettuare spese non obbligatorie e la nullità di atti e contratti stipulati in violazione di tale divieto; l'elevazione (obbligatoria) delle aliquote dell'Irap e dell'addizionale Irpef al massimo consentito dalla legislazione vigente; nonché l'introduzione di misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (tickets). Inoltre deve essere effettuato un costante monitoraggio dell'attuazione del piano di rientro, e in caso di risultati insoddisfacenti è previsto il commissariamento della Regione nella persona del presidente della Giunta, con una serie di ulteriori conseguenze, tra le quali: il blocco dei trasferimenti dallo Stato non obbligatori, un ulteriore inasprimento delle aliquote Irap e addizionale



Irpef oltre i limiti massimi, la decadenza immediata dei direttori generali, amministrativi e sanitari del servizio sanitario e di quelli dell'assessorato competente. Infine, in caso di perdurante non attuazione del piano, è prevista anche la sanzione politica della nomina di uno o più commissari *ad acta*. Se si aggiunge l'impegno delle Regioni a migliorare la trasparenza e l'affidabilità dei dati sulla gestione delle risorse e sull'erogazione dei livelli essenziali, sembra ragionevole sostenere che si siano fatti passi avanti concreti per incentivare le regioni a rispettare i tetti di spesa a ciascuna assegnati.

Ciononostante situazioni di pesante deficit sanitario si sono verificate anche in anni recenti e continuano a verificarsi. Attualmente risultano commissariate quattro regioni, due con giunte di destra (Molise e Abruzzo) e due con giunte di sinistra (Lazio e Campania). In un caso (il Molise) il commissariamento è stato accolto con favore, avendo il Presidente dichiarato che tale provvedimento lo mette in grado di adottare tutti i provvedimenti necessari al risanamento della gestione. Negli altri tre casi, invece, i provvedimenti sono stati giudicati per lo meno prematuri e lo stesso presidente della Conferenza Stato-Regioni ne ha sottolineato la parzialità, non essendo state commissariate altre regioni (come la Sicilia)

con una situazione finanziaria non meno precaria delle altre. In situazioni di pesante deficit e quando il piano di rientro non produca i risultati sperati, il commissariamento appare, in effetti, un atto dovuto. Anzi assegnare tale funzione non ad un esperto esterno ma al presidente della Regione appare una soluzione troppo blanda, soprattutto se un disavanzo consistente si è manifestato nel corso del suo mandato. Va però ricordato che, a fronte di attività dalle quali derivino gravi dissesti finanziari nelle regioni, l'art. 17, c.1, lett. e) della l. 42, autorizza il governo ad applicare l'art. 126 Cost. e, quindi a sciogliere il Consiglio regionale e a rimuovere il presidente della Giunta. Infine potrebbe essere opportuno prevedere, nelle Regioni in deficit, ulteriori misure volte a rendere più equa la distribuzione tra i cittadini dell'onere del risanamento. Ad esempio, oltre all'aumento delle aliquote Irap e addizionale Irpef – cosa che penalizza soltanto i cittadini e le imprese che già pagano le tasse – prevedere anche un'accelerazione dei controlli antievasione sui tributi regionali e su quelli dello Stato. Ciò amplierebbe la sfera dei soggetti colpiti, ridurrebbe i tempi del risanamento e sarebbe un ulteriore incentivo per i governatori a controllare che la gestione della sanità sia in pareggio e volta a soddisfare esclusivamente gli interessi dei cittadini.

>>>> dossier / regioni

La regione in cattedra

>>>> Franco Frigo

Tutti coloro che si sono occupati delle politiche del lavoro e del ruolo della istruzione e della formazione per lo sviluppo del nostro paese si sono certamente chiesti, a più riprese, cosa sarebbe accaduto alla formazione professionale se questa non fosse stata delegata alle Regioni, come prevede peraltro la Costituzione. E chi ha avuto modo di analizzare i sistemi europei non ha potuto non osservare come la Germania, Repubblica federale per eccellenza, abbia delegato ai Länder la materia dell'Istruzione, ma abbia mantenuto la competenza della formazione professionale allo Stato federale. Avremmo avuto un sistema formativo unitario, o gioco-forza un sistema assai articolato territorialmente in conseguenza delle diverse vocazioni produttive dei territori? E la progettualità, in un sistema unitario, sarebbe stata la stessa oppure avrebbe subito le conseguenze negative della vicinanza del mastodontico sistema della pubblica istruzione, poco incline alla sperimentazione di modelli e metodi innovativi? E il rapporto tra pubblico e privato sarebbe stato diverso?

In realtà in questi 40 anni sono intervenuti tali e tanti cambiamenti nell'assetto e nella stessa definizione di formazione professionale che risulta difficile delineare un percorso di riflessione e di analisi che possa portare a una risposta univoca alle sollecitazioni sopra richiamate. Anche se non a tutti gli osservatori questo dato risulta evidente, oggi la formazione professionale è di fatto un sistema di offerta di opportunità che interessa soggetti adulti in prevalenza occupati. Su un totale di circa 900.000 persone coinvolte nelle attività formative due terzi sono lavoratori occupati e un terzo sono giovani che aspirano ad una qualifica professionale. O, per meglio dire, giovani che, pur possedendo spesso un diploma di scuola secondaria superiore, per accedere a opportunità di inserimento nel mercato del lavoro quali stage professionalizzanti e tirocini, accettano di transitare per un Centro di Formazione Professionale frequentando un corso quasi sempre sovvenzionato dalla Regione e dal Fondo Sociale Europeo. Oggi i CFP sono tutti gestiti da organismi privati mentre negli anni 70 esisteva una ricca rete di CFP pubblici di proprietà regio-

nale, quale eredità di tre Enti nazionali, Enapli, Enalc e Iniasa, che, fino al passaggio delle competenze dal Ministero del Lavoro alle Regioni, rappresentavano tre pilastri pubblici cui facevano riferimento strutture e personale.

In quale scenario economico, politico e sociale si inserisce il passaggio delle competenze in materia di formazione professionale dallo Stato alle Regioni? Dopo la crisi sociale e il grande sommovimento del biennio 1968-69 il paese è alle prese con l'esigenza di dare voce a nuovi strati sociali, la domanda che si percepisce non è solo quella di migliori condizioni economiche, ma anche di una diversa rappresentanza degli interessi e di una maggiore liberalizzazione degli accessi alle opportunità offerte da un mondo in evoluzione, che può essere costruito anche con meno gerarchie, con meno controllo verticale, con più collaborazione e cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e privati. La richiesta di maggior potere nelle imprese e di poter contare di più nella società si basa sulla consapevolezza che la conoscenza fa la differenza, e nello Statuto dei lavoratori si riconosce il diritto a un trattamento idoneo per i lavoratori che sono iscritti a corsi di istruzione o per la "qualifica professionale". Da pochi anni l'obbligo scolastico è passato a 14 anni, la scuola media è obbligatoria, e per i diplomati, dal 1969, è possibile iscriversi a qualsivoglia tipo di corso universitario. Sono anche gli anni dell'avvio dell'esperienza della "150 ore", che sarà sancita come diritto nel Contratto dei metalmeccanici del 1973; e questo dovrebbe testimoniare del ripensamento del ruolo dell'istruzione e della formazione nella vita delle persone occupate, in particolare degli operai, soprattutto degli operai alla linea di montaggio, vera icona del lavoro di quegli anni. Nel frattempo, del resto, Dario Fo ricorda che "l'operaio conosce 300 parole, il padrone 1000, per questo lui è il padrone".

Sul piano più prettamente politico, la gestione dei temi del lavoro e della formazione, nei governi del centro-sinistra a cavallo degli anni 60 e 70, alternativamente viene affidata a socialisti come Brodolini e Bertoldi, o a esponenti della sinistra "sociale" della DC, acilisti e cislini come Donat Cattin e

Coppo, tutti accomunati nell'intento di rendere possibile o di facilitare la transizione tra la scuola e il lavoro attraverso lo strumento della formazione professionale. Nel DPR n. 10 del 15 gennaio 1972 ("Trasferimento alle Regioni di statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale") le competenze regionali sono indicate in termini esaustivi, e ad esse si aggiunge anche "la funzione di vigilanza tecnica, l'onere di concedere sovvenzioni e finanziamenti a favore delle attività stesse, l'erogazione di contributi a favore di enti ed istituti che hanno per scopo l'addestramento e l'istruzione artigiana e professionale; l'acquisto, la locazione, la costruzione, l'ampliamento e la gestione dei centri di addestramento ed istruzione artigiana e professionale, ivi comprese le relative attrezzature, ad eccezione di quelli destinati all'espletamento delle funzioni che rimangono di competenza statale". Allo Stato, quindi, rimangono competenze regolatorie, oltre ai rapporti internazionali (in particolare i rapporti con la CEE e il Fondo sociale europeo).

Una ricca devolution

Per comprendere la dimensione di queste competenze trasferite dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario ci possono aiutare alcune cifre. A metà degli anni '70 su un totale di 360 milioni di euro messi in campo per la formazione professionale, 220 milioni erano a carico dello Stato, 75 a carico delle regioni, 40 milioni a carico dei fondi previdenziali, e 25 milioni circa a carico delle imprese. Ma le Regioni in realtà non dispongono di risorse proprie, e pertanto anche la quota regionale viene dal bilancio dello Stato: di fatto anche dopo il trasferimento delle competenze, almeno fino al 1978, il 92% della formazione professionale risulta a carico dello Stato. E per quanto riguarda il target: l'83% delle azioni formative sono rivolte a giovani, il 73 % delle attività sono identificate come corsi standard (di durata biennale o triennale) per l'acquisizione di una qualifica professionale, e si realizzano quasi al 50% in strutture di proprietà di Enti pubblici trasferite con il proprio personale alle Regioni. Sempre per comprendere il momento storico va ricordato che nel 1970, mentre gli iscritti alla prima elementare erano poco più di 1 milione, gli iscritti alla terza media erano circa 570.000, e pertanto coloro che riuscivano ad ottenere la licenza media non erano molto più del 50%. Saranno soprattutto i ragazzi senza alcun titolo di studio (il 26,5 % nel 1969), con la sola licenza elementare (il 46,2%), e i licenziati di scuola media inferiore (il



24,7%) , soprattutto se figli di operai e contadini, a rappresentare per tutti gli anni '70 i "destinatari tipo" (sono 275.000 nel 1970) dei 14.000 corsi che si tenevano nei 1352 Centri di addestramento professionale censiti dal Ministero del Lavoro alla vigilia del trasferimento delle competenze alle Regioni. Ma le Regioni erano pronte nel 1972 ad assumersi queste competenze? Come sempre accade in Italia il quadro era assai variegato ma diverso da come si presenterebbe oggi. L'unica Regione che era abbastanza pronta a gestire le funzioni amministrative in materia era la Lombardia, che poteva contare su una tradizione di offerta di servizi a carattere orientativo e su base provinciale che integravano la rete degli Uffici di Collocamento. Inoltre in quella regione c'era una tradizione di centri di addestramento gestiti da ordini religiosi o da civiche associazioni a carattere laico che avevano già contribuito a formare apprendisti e giovani operai per le fabbriche sviluppatesi in numero e in dimensione a partire dagli anni '50. Poi c'erano le Regioni nelle quali era ancora viva l'esperienza dei Cantieri Scuola, o dei Cantieri di Lavoro, che erano serviti a mantenere attivi (con salari di sussistenza) i lavoratori rimasti senza impiego dopo le distruzioni della seconda guerra mondiale. Un'altra esperienza che aveva visto cooperare il pubblico con il privato erano state le scuole di formazione per gli operai destinati all'emigrazione (negli anni 50), soprattutto nel Mezzogiorno; e ancora va ricordato il sostegno della Cassa del Mezzogiorno ai Consorzi per la formazione e l'addestramento professionale delle maestranze delle imprese che si localizzavano nei Consorzi e nelle ASI dei territori meridionali attratte dalle consistenti sovvenzioni statali. Una cosa è certa: la volontà e la capacità di indirizzo del Ministero del Lavoro nel 1972 non si è vista, ed è anche per questo che a partire da quegli anni è cominciato quel modo di

procedere del tutto privo di coordinamento tra le Regioni che produrrà nel tempo problemi tuttora insoluti e una condizione definita da molti osservatori di “non sistema” italiano della formazione professionale.

Una prima svolta nel percorso che stiamo ricostruendo accade nel 1973, Ministro del Lavoro il socialista Bertoldi, con il varo del Decreto del Presidente della Repubblica n. 478 del 30 giugno che istituisce l’Isfol quale Agenzia che supporta il Ministero del Lavoro nell’esplicazione delle competenze residue. Nel Consiglio d’amministrazione dell’Isfol è presente anche un “esperto delle regioni”. E’ la prima volta che le regioni si debbono esprimere assieme, e la scelta cade sul Prof. Giuseppe Farias, Ispettore capo e responsabile della formazione professionale della Provincia Autonoma di Bolzano e coordinatore della ricerca condotta dal Censis per conto della Fondazione Agnelli¹. E spetta all’Isfol, di fatto anche se non di diritto, operare in nome e per conto dei vari Ministri del Lavoro che si succedono nel tempo per costruire, attraverso azioni a carattere sperimentale di formazione dei formatori, di produzione di materiali per l’aggiornamento dei funzionari, di diffusione di buone pratiche e di modelli europei avanzati, di supporto alle Amministrazioni pubbliche, una “cultura organizzativa” che permetta alle Regioni e agli operatori di dialogare con un linguaggio comune.

Venti sistemi diversi

Ma le Regioni hanno la necessità di dotarsi di norme proprie in materia; così accade che si pongano, nel giro di pochi mesi, le basi e le premesse per 20 diversi sistemi di formazione professionale. E’ solo con la legge quadro n. 845 del 1978 che si definiscono indirizzi comuni per l’insieme delle attività formative di competenza regionale. Le legge definisce i contorni all’interno dei quali le Amministrazioni regionali dovranno poi legiferare. Spetta alle Regioni definire regole coerenti con gli assunti della “norma quadro”, al Ministero del Lavoro rimangono competenze definite in misura ancora più ridotta rispetto al DPR del 1972. Il sistema delineato è un sistema misto dove le Regioni operano attraverso propri Centri Regionali di Formazione Professionale (CRFP), o ricorrendo ai servizi di Centri gestiti da Organismi senza scopo di lucro espressione delle Parti sociali o di organizzazioni che hanno come scopo la promozione della cultura professionale e della qualificazione dei lavoratori e di coloro che cercano lavoro. E’ anche prevista la possibilità di convenzionarsi con le imprese per completare il percorso formativo in contesti

produttivi operanti e in presenza di tecnologie avanzate. La formazione per ottenere la qualifica ha una durata media di due anni, articolata in quattro moduli semestrali, uno dei quali a carattere di stage in azienda. Viene anche introdotta una innovazione che avrà grande rilievo nello sviluppo futuro delle politiche formative e del dialogo sociale: le imprese che hanno l’obbligo di versare all’INPS il contributo per l’assicurazione contro la disoccupazione involontaria diventano finanziatrici, con lo 0,30% del monte salari dei propri dipendenti, del sistema formativo. Nel senso che l’INPS versa al Ministero del Tesoro (e al Ministero del Lavoro) l’ammontare prodotto dalle diverse quote dello 0,30% e con queste risorse, dal 1978 a oggi, si è finanziata la quota nazionale della formazione professionale, integrata, in larga misura, dai contributi del Fondo Sociale Europeo.

A seguito della Legge Quadro le Regioni avviano una seconda stagione legislativa e costruiscono le regole della propria programmazione poliennale e annuale, che verranno di volta in volta modificate in occasione dei cambiamenti dei Regolamenti europei relativi al FSE e di quelli introdotti dalle leggi italiane. Affermare che le Regioni si sono mosse in ordine sparso per almeno 20 anni è ribadire un concetto condiviso dai più. Quando si è cominciato a sentire la necessità di una politica più coordinata e l’esigenza di fare fronte comune nonché di parlare, almeno in alcune occasioni, con una sola voce? La risposta è abbastanza semplice: quando le Regioni non si sono trovate a fronteggiare solamente il Ministero del Lavoro, ma anche la Commissione europea, che dal 1989 in poi diventa in Italia il primo finanziatore del sistema formativo. Fino alla Riforma dei Fondi Strutturali del 1985 era il Ministero del Lavoro che presentava a Bruxelles un pacchetto di progetti perché venissero esaminati e co-finanziati. Anche le Regioni dovevano negoziare attraverso il Ministero, ma gli spazi della contrattazione erano abbastanza ampi e il sistema ancora si basava su piani triennali regionali finanziati con risorse nazionali e regionali, integrati con i “progetti europei”. Dal 1989 in poi la programmazione europea, ovvero i piani poliennali decisi con i Regolamenti europei, surclassa la pianificazione regionale (i piani triennali e annuali) e man mano si sostituisce, di fatto, ad essa. Le tornate negoziali con la Commissione Europea, che si tengono ogni 5, 6 e ora ogni 7 anni, diventano la fase più cruciale della vita politica e dell’impegno organizzativo delle Regioni che gestiscono quelle che nel frattempo sono diventate “le ingenti risorse della formazione professionale”. Andare da soli al confronto con la Commissione, avendo talvolta anche il Ministero

avverso, poteva diventare per le Regioni un suicidio, ed è per questo che si è rafforzato nel tempo ed è mutato di significato e di valore cogente il ruolo del Coordinamento politico e del Coordinamento tecnico delle Regioni, finché a metà degli anni 90 ha preso forma un organo tecnico di supporto chiamato “Tecnostuttura delle regioni per il Fondo Sociale Europeo”.

La scuola di serie B

L’impegno delle Regioni per valorizzare le proprie competenze in materia di formazione professionale non è riuscito, nel tempo, a mutare la percezione diffusa che la formazione di cui si occupavano era una “formazione di serie B”, non solo diversa per organizzazione e per obiettivi da quella offerta dai canali privilegiati dell’Istruzione e dell’Università, ma anche di rango inferiore, priva di quello “status” che necessita per un riconoscimento del ruolo sociale. Le cose non mutano quando, con la riforma del Collocamento e con la nascita della rete dei Servizi per l’Impiego, le Regioni, e con esse le Provincie, sono divenute titolari di competenze primarie anche in materia di incontro tra la domanda e offerta del lavoro. Sin dagli esordi per “formazione professionale” si è intesa la formazione che porta alle qualifiche operaie e impiegatizie di livello inferiore, mentre per “formazione superiore” si è inteso tutto l’insieme di offerta che apre le strade all’Università (e quindi alle “professioni liberali” e alle posizioni manageriali), o che permette l’inserimento nel mercato del lavoro come tecnici o come quadri professionali. Questo “marchio di fabbrica” che produce qualifiche “made in” Regione (attribuite peraltro dal Ministero sulla base degli esami fatti sotto la responsabilità regionale) è rimasto anche quando, a partire dagli anni 80 e quasi totalmente dagli anni 90, la formazione professionale regionale subisce una forte rivoluzione interna diventando, nel giro di pochi anni, da canale formativo molto impegnato nel recupero dei giovani privi del titolo dell’obbligo (anni ‘60 e inizio anni ‘70), a canale di offerta che si rivolge primariamente ai diplomati di scuola secondaria superiore in possesso di “titoli deboli”, e in seconda battuta a laureati anch’essi in possesso di “titoli deboli”. Da strumento per l’attribuzione di qualifiche operaie e impiegatizie di ingresso al mercato del lavoro, quindi, la formazione regionale diventa lo strumento privilegiato per una formazione a carattere introduttivo a quelle che saranno poi le esperienze di “contratto di formazione-lavoro”, dei tirocini e degli stage professionalizzanti. La formazione profes-

sionale regionale è anche quel filone di attività che cerca di dare risposte a quei disoccupati che corrono il rischio di diventare disoccupati di lunga durata: un fenomeno, questo, che tocca un numero molto elevato di giovani che non riescono ad inserirsi con un contratto dignitoso nel mondo del lavoro e che passano attraverso esperienze spesso mortificanti; ma che riguarda anche alcune centinaia di migliaia di lavoratori che passano dalla Cassa integrazione Straordinaria alle Liste di Mobilità nonché i lavoratori impegnati nei “lavori socialmente utili”.

A metà degli anni 90 le Regioni sono responsabili di un sistema formativo articolato che si rivolge a un pubblico molto differenziato. Dal punto di vista finanziario il valore complessivo degli interventi assomma a circa 2-3 miliardi di euro. Il valore oscilla anche in modo consistente da un anno all’altro, ma in realtà, se lo si analizza in filigrana attraverso gli anni della programmazione del FSE, varia in relazione alle fasi dei programmi cofinanziati: nei primi anni le risorse messe a disposizione dalle Regioni per la formazione sono scarse, poi aumentano via via e sono massime in prossimità della chiusura del periodo, onde evitare la perdita dei contributi europei. Gli utenti della formazione professionale regionale si aggirano tra gli 800.000 e i 900.000, e si possono dividere in tre grandi categorie di valore comparabile: giovani inoccupati che aspirano a una prima qualificazione, giovani in possesso di un titolo di studio di scuola secondaria superiore (o *drop out* della stessa scuola superiore che necessitano di una qualifica “di secondo livello” e laureati che non trovano occupazione), e lavoratori in CIGS da riconvertire o occupati da aggiornare. Le priorità, già in questo periodo storico, non vengono dettate dalle giunte regionali, ma sono il frutto di un compromesso tra le linee guida decise a Bruxelles per i Fondi Strutturali (in particolare per il FSE), le indicazioni del Ministero del Lavoro che descrive macro obiettivi nei Piani poliennali (elaborati con il supporto dell’Isfol), e le indicazioni delle Regioni stesse, espresse nei loro Piani o Programmi di Sviluppo. Se con la legge quadro 845 del 1978 si era stabilito che la formazione professionale è compito delle Regioni e che quindi le regole per la gestione delle attività sono materia degli Assessorati regionali competenti, con la programmazione comunitaria dei Fondi Strutturali rientra dalla finestra quanto era stato fatto uscire dalla porta principale: nel senso che i Ministeri del Lavoro, dell’Istruzione, dell’Università e della ricerca si ritrovano nelle loro disponibilità centinaia di milioni di euro da spendere per finanziare non solo investimenti a carattere strutturale ma anche formazione.

Non solo. Quale effetto dell’attuazione delle norme relative



all'articolo 9 della legge 236 del 1993 il Ministero del Lavoro si trova a costruire, in questo caso con le Regioni e con l'accordo delle parti sociali, una modalità di intervento a sostegno della formazione continua a favore dei lavoratori dipendenti e delle loro imprese. La destinazione al Ministero del Lavoro del gettito dello 0,30% del monte salari versato dalle imprese all'INPS fa sì che questa nuova realtà nasca presso lo stesso Ministero e non presso le Regioni. Si determina quindi una situazione abbastanza anomala: le Regioni hanno la piena responsabilità della formazione iniziale, il Ministero del Lavoro avvia un sistema di formazione continua, ed avendo anche il coordinamento del FSE si trova nella condizione di poter costruire regole per il FSE che diventeranno, di fatto, le norme di riferimento per tutte le Regioni in materia di formazione. Se questo accade senza eccessive proteste è per via di vari fenomeni compresenti: le Regioni non riescono ad esprimere un Coordinamento forte ed unitario (sono molto divise politicamente) e tendono a muoversi anche con incontri e negoziati bilaterali; riuscire ad attuare i Programmi cofinanziati con il FSE e a mantenere i ritmi annuali di spesa previsti si dimostra per molte regioni molto arduo (praticamente tutto il Sud, ad

esclusione della Basilicata, la Sicilia e una parte significativa del Centro come il Lazio sono perennemente in ritardo), per cui si ripropone a più riprese la esigenza di ricorrere alla "copertura negoziale" del governo centrale nei confronti dell'UE; infine l'incapacità di proporre regole comuni postula l'intervento regolatore del Ministero del Lavoro.

La formazione degli occupati

Dalla metà degli anni 90 ad oggi la formazione professionale regionale si trasforma sempre di più, in termini di numero di destinatari e di numero di interventi finanziati, in un sistema di formazione dei lavoratori occupati. Gli interventi di formazione continua sono di breve durata (in genere meno di 100 ore), costano molto meno della prima formazione lunga (in un rapporto anche di 1 a 10, 1000 euro contro 10 mila euro), e pertanto nel bilancio delle Regioni la quota per la formazione per i soggetti che devono ancora entrare nel mondo del lavoro è ancora alta e spesso prevalente; ma due terzi dei destinatari della formazione per migliorare le competenze professionali sono in realtà adulti occupati. Dal 1997 in poi le Regioni gesti-

scono non solo le risorse dei piani concordati con Ministero del Lavoro e Commissione Europea (che costituiscono in ogni caso dall'80% al 90% delle risorse gestite dalle Regioni a Statuto ordinario), ma anche le risorse ex lege 236/93, articolo 9, comma 3, destinate alla formazione continua (in media sono state ripartite tra le regioni risorse pari a 100-120 milioni di euro per anno). Per le Amministrazioni questa occasione rappresenta una opportunità per darsi delle regole "italo-italiane", non oggetto di mediazione con Bruxelles in quanto prive della componente FSE. In realtà accade che, dopo la prima annualità in cui si cerca di innovare e di adattare le regole gestionali alla necessità di finanziare piccoli interventi in favore soprattutto dei dipendenti delle microimprese, nel giro di due anni anche questo sostegno allo sviluppo delle competenze dei lavoratori e della competitività delle imprese rientra nel solco delle regole costruite per gli interventi "di FSE".

La formazione continua

Quando nel 2001 si dà avvio alla più grande "azione di sistema" e di riforma della formazione professionale dal 1978 in poi, con la nascita dei primi Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, gestiti non più da soggetti pubblici ma dalle parti sociali che con accordi a livello confederale danno vita ad associazioni di diritto privato che hanno lo scopo di gestire le risorse del gettito dello 0,30% del monte salari raccolto dall'INPS dal 1978 in poi per finanziare la formazione, le Regioni si appellano alla Corte Costituzionale per opporsi alla nascita di un sistema formativo parallelo. La Consulta risponde però dando ragione al governo che aveva proposto la nascita di questo nuovo soggetto privato impegnato in un compito di natura para-pubblica; impone soltanto che le Regioni siano coinvolte nella costruzione di un sistema armonico integrato e coerente, e che quindi ci sia continuità e non rottura tra i due sistemi: quello di formazione professionale basato sulla competenza esclusiva delle Regioni, come dice il nuovo Titolo V della Costituzione, e quello di formazione continua che si basa sulla volontà e sulla capacità delle parti sociali di intervenire in modo rapido, semplice ed efficace a sostegno del lavoro in trasformazione.

Anche per questo motivo il Ministero del Lavoro, le Regioni e la parti sociali il 17 aprile del 2007 firmano un accordo per rafforzare i tavoli di confronto, per monitorare gli interventi con modalità comuni, per elaborare i dati in modo omogeneo al fine di migliorare il processo di programmazione e di valutazione sia dei fabbisogni che degli esiti del-

le azioni finanziate. Formazione professionale e lavoro sono temi e competenze necessariamente intrecciate. Agli inizi di questa storia il ruolo della formazione professionale veniva indicato come interfaccia tra scuola e lavoro. Con l'espressione "interfaccia" si intendeva un'area "ponte" che veniva contaminata da ciò che le stava ai lati e che usava un linguaggio accessibile nello stesso momento a chi apparteneva al mondo della scuola e a chi apparteneva al mondo del lavoro. Negli anni seguenti la metafora si arricchì anche con l'espressione ancora più esplicita delle "passerelle" che dovevano essere progettate (con le norme) e realizzate (con le sperimentazioni e con la pratica quotidiana) per permettere l'alternanza tra scuola e lavoro e, in seguito, anche tra lavoro e scuola. Fino agli anni '70 la formazione professionale si è rivolta soprattutto a giovani senza possibilità di ingresso nel mercato del lavoro, perché senza titoli di studio e senza titoli professionali; negli anni '80 i destinatari sono diventati soprattutto i giovani in possesso di titoli di studio deboli (diplomi e lauree inflazionati); dagli anni '90 ad oggi la formazione professionale è lo strumento per soccorrere coloro che, nonostante l'istruzione posseduta, non riescono a perforare le barriere per l'ingresso al lavoro, anche perché appartenenti a categorie e fasce discriminate, ed è in larga misura lo strumento per aggiornare chi lavora e per aiutare chi si trova coinvolto nelle crisi aziendali e settoriali. La dimensione "lavoro" è quindi cresciuta all'interno degli interventi regionali, ma è ancora lontana dal rappresentare un sistema omogeneo e integrato. E' cresciuta soprattutto perché sono mutate le caratteristiche dei destinatari, piuttosto che il disegno complessivo delle politiche e delle competenze. Un esempio dei limiti dell'esperienza regionale è costituito dalla difficoltà di costruire in modo autonomo una proposta regionale in materia di standard formativi e di standard professionali. In un quadro complessivo nel quale le Amministrazioni centrali si esprimono a condizione di avere un supporto esterno efficiente e capace di elaborare documenti di lavoro (l'Isfol per il Ministero del Lavoro e Indire per il Ministero dell'Istruzione) le regioni avrebbero potuto giocare un ruolo più incisivo offrendo soluzioni tra loro già condivise in seno al Coordinamento, anche con l'assistenza tecnica di Tecnostruttura. In realtà questo non è avvenuto se non in minima parte e, a distanza di quasi quarant'anni, ci sono regioni che hanno costruito i propri repertori e i propri standard e regioni che non ne hanno avuto né la forza né la capacità.

NOTA

1 *La formazione professionale in Italia*, Il Mulino, 1972.

>>>> dossier / regioni

La formazione e i suoi sprechi

>>>> Gian Paolo Bonani

Le Regioni italiane¹ gestiscono da oltre sette lustri, anche se non integralmente, il capitolo della formazione professionale di base e continua. Il sistema che hanno ereditato dallo Stato nel 1972 non era un gioiello né professionale né istituzionale. Giuseppe Farias, padre nobile del nuovo sistema educativo, si chiedeva proprio in quell'anno come mai potesse essere fino ad allora "sfuggita la questione della enorme ingiustizia distributiva che lesina poche briciole a 700-800mila apprendisti e spende 20-30 volte di più per esigue minoranze o niente del tutto per più di due milioni di giovani. Potrà anche accadere, aggiungeva, di chiedersi come mai si parla tanto in Italia di formazione sul lavoro quando più dell'80 % degli sforzi sostenuti dal Ministero competente sono rivolti ai giovani"². Non c'era formazione continua, allora, e il grosso della preparazione al lavoro avveniva in aula e nelle scuole. Disparità di trattamento e virtualità degli impegni formativi sono peraltro una vecchia partita di tutti i sistemi educativi. Un profeta del futuro cognitivo del pianeta, Robert Hutchins, nel suo celebre *The Learning Society* del 1968³, aveva ben chiarito che "nessun sistema educativo può ignorare la comunità politica in cui opera. Il sistema può contribuire formalmente al cambiamento solo se la comunità chiede di cambiare la lista dei propri valori. E' la politica che è scienza delle costruzioni. Il sistema educativo dipende dalle convinzioni che la comunità nutre riguardo ai propri bisogni di sviluppo".

È evidente che molti degli aspetti problematici che si sono registrati negli ultimi decenni nella concezione e nella gestione della formazione professionale in Italia sono imbricati nell'andamento politico ondivago, nell'inefficacia e nell'ignoranza, quando non nel malcostume della politica del paese. Uno studio longitudinale sulle caratteristiche dei politici addetti ufficialmente al tema (ministri e assessori) e dei loro direttori burocrati (talvolta sbrigafaccende) potrebbe illuminare sulle inefficienze della formazione professionale pubblica più di quanto non abbiano saputo dire decine di convegni organizzativi promossi nel corso di un trentennio. I politici



regionali non sono peraltro i soli destinatari delle possibili critiche ai livelli di efficacia raggiunti dalle iniziative di formazione professionale. In mezzo ci sono imprese e soggetti attuatori. In ultima analisi non sono innocenti neppure gli utenti finali, che se giovani sono scappati dai corsi professionali ritenuti di bassa resa economica, e se adulti occupati si sono spesso prestati consapevolmente ad esercizi di "formazione apparente"⁴.

Il sistema di formazione che dipende dalle Regioni è diventato politicamente molto più complesso nel corso degli anni. Esso deve rispondere alla regia del finanziatore principale, basato a Bruxelles, il quale si è dovuto inventare strumenti nell'ambito dei fondi strutturali e in particolare del Fondo Sociale Europeo per attivare la formazione professionale

come strumento di sviluppo di sei, dodici, quindici, venticinque o ventisette Paesi che viaggiano a velocità e con intenzioni culturali e politiche diverse.

Non per questo le Regioni possono evitare il coordinamento centrale di un Ministero del Lavoro (oggi del Welfare), che vuole reggere la trama dell'opera lungo tutta la penisola fornendo assistenza, ma senza produrre centri di eccellenza o *best practice*. Né possono evitare i rapporti dialettici difficili fra Assessorati alla Formazione e altre sedi delle stesse Amministrazioni regionali, che reclamano investimenti formativi settoriali (e i conseguenti meriti in termini di consenso elettorale). E neanche sono in grado di evitare altre pressioni dal territorio dove comuni, province e distretti produttivi esprimono la domanda delle strutture aziendali e del cittadino. Ne esce spesso, per ammissione degli stessi protagonisti, una programmazione densa di incongruenze, sovrapposizioni, anacoluti, sincopi. La precarietà dei piani è talvolta vistosamente sostenuta dalle scarse competenze professionali degli addetti che negli Assessorati hanno la responsabilità del cosa, come e quando della programmazione delle iniziative formative e, quasi sempre, anche della valutazione degli esiti.

L'industria formativa

La formazione professionale di base e continua ha preso proprio dagli anni '80 la configurazione di quella che gli anglosassoni chiamano una *industry*, un settore di business con input e output, nonché regole di funzionamento, costi e profitti definiti.

Per l'Italia l'industria formativa ha un valore di oltre un miliardo e mezzo di euro l'anno, facendo la somma dei finanziamenti europei, nazionali, regionali diretti e delle spese aziendali. Oltre alle risorse gestite dalle Regioni sono da includere le disponibilità dei Fondi Interprofessionali, la spesa degli Istituti dipendenti dal Ministero dell'Istruzione (fino ad oggi, e domani forse devoluti alle stesse Regioni), e, come detto, le non eccelse prestazioni della mano privata.

Questo sistema dà lavoro a decine di Assessorati regionali che hanno operato da vere potenze di sistema ("di lì passano soldi veri", che producono veri o presunti posti di lavoro, e il citato consenso politico); a migliaia di funzionari nazionali, regionali e locali che garantiscono la propria sopravvivenza burocratica moltiplicando processi di controllo, certificazione e rendicontazione amministrativa; a molte decine di migliaia di imprese che hanno beneficiato, con molto poco sforzo, di contributi concreti alla propria affermazione economica; a

migliaia di esponenti sindacali che contribuiscono alla formulazione e validazione esterna delle politiche formative; a centinaia di centri accademici e di ricerca che hanno svolto indagini e valutazioni. Infine ci sono molti milioni di beneficiari "terminali" delle azioni formative che non hanno pagato il servizio ricevuto e spesso sono anzi compensati per tempi brevi o lunghi con forme di pre-salario. A lato o dietro tutti questi attori si possono scorgere migliaia di centrali formative private, profituali o meno, che offrono consulenza lungo tutta la filiera che va dall'analisi dei bisogni, alla progettazione, all'esecuzione e verifica degli esiti della formazione.

Definizione e gestione di un sistema di formazione professionale regionale non sono facile opera. L'osservatore critico occasionale può facilmente intercettare un certo numero di indicatori negativi, di cui spesso parlano i media: la lentezza nella formulazione dei programmi, l'analisi approssimativa dei fabbisogni, le discrepanze di valutazione della domanda delle imprese, la mancata acquisizione di risorse finanziarie e la loro dissipazione sembrano all'ordine del giorno. E si possono citare ricorrenti casi di "malaffare formativo" (spesso un "nonfare" le attività, incassando i finanziamenti e, magari, corrompendo gli amministratori pubblici: si sono registrati oltre un centinaio di casi di rilevanza giudiziaria dall'inizio degli anni '80 in poi) cui contribuiscono responsabilità politiche e amministrative precise.

I ritardi ci sono (per la formazione come per le altre partite del FSE). Basta pensare che l'Italia ha dovuto chiedere di ritardare di almeno due anni la "chiusura dei conti" degli ultimi programmi settennali. L'Isfol nel 2005 (un anno prima della chiusura del ciclo FSE 2000-2006) avvertiva⁵ che solo il 45% dei 2 miliardi di euro disponibili nel settennio erano impegnati. Le Regioni più bisognose, quelle dell'Obiettivo 1 del Fondo, erano solo al 25 % dei progetti formativi. Nel 2009 si stimava che almeno il 20% delle disponibilità sarebbero rimaste nelle casse di Bruxelles. Se si guarda all'avvio del Fondo per il periodo 2007-2013, (in cui, per l'Italia, sono previste assegnazioni alla formazione per 2,7 miliardi di euro) si vede che fino ad oggi Regioni apparentemente virtuose come la Lombardia e l'Emilia Romagna hanno impegnato meno del 5% delle disponibilità, mentre il Ministro del Welfare convoca riunioni per la programmazione generale solo all'inizio del 2010.

Pur di fronte a queste carenze, le Regioni italiane continuano ad essere insensibili all'idea di presentare quadri di attività concertati a livello nazionale. E ciò nonostante sia visibile il guadagno che generano viste d'insieme come quelle realizza-

te da alcune Amministrazioni centrali che si avvalgono, come lo stesso Ministero dell'Istruzione, del pedale finanziario del Fondo Sociale. Il "frazionismo" prevale ed è singolare che venga accettato senza discussione adeguata dal mondo dell'impresa che pare anch'esso attratto da modesti benefici locali piuttosto che dalla realizzazione di schemi complessivi di intervento destinati a generare svolte professionali importanti sia nel Sud che in tutto il paese. Le analisi dell'Isfol hanno messo in luce nel corso del passato decennio la scarsa incidenza del mondo produttivo sull'orientamento delle politiche formative e un evidente prevalere dell'accettazione passiva di dispersioni "opportunistiche" dei fondi generata dalle dinamiche delle competizioni politiche locali.

Non è qui il luogo per una analisi in dettaglio delle caratteristiche oggettive della formazione realizzata dalle Regioni, in cui i target della convergenza e dell'innovazione sembrano remoti. Basta anche in questo caso citare la fonte ufficiale Isfol⁶ che registra una forte concentrazione di attività nelle regioni più ricche, destinate a popolazioni già culturalmente attrezzate ("si conferma l'estrema difficoltà a raggiungere le fasce più deboli della popolazione"), curate essenzialmente da operatori tradizionali della formazione professionale "formale" (gli altri operatori, aziende incluse, seguono ad una "enorme distanza").

La certezza che ha l'osservatore esperto che guarda il sistema della formazione professionale italiano nel 2010 è che vada realizzato un vero cambio di paradigma. Per dirlo con le parole di una recente acuta analisi dei fabbisogni della piccola e media impresa dell'Emilia⁷, svolta proprio per riorientare l'uso dei fondi comunitari, occorre "uno sforzo di ridefinizione dei ruoli e del modo di lavorare". Gli obiettivi sono quelli di "favorire la diffusione di strategie di prossimità, sostenere l'organizzazione di una formazione personalizzata e a costi sostenibili, massimizzando la standardizzazione, riducendo o azzerando i costi variabili, irrobustendo le competenze". Occorre un ruolo di traino della grande impresa nelle strutture di filiera e di distretto. Si può competere, ma solo con la diffusione di cultura organizzativa e con apprendimento esperienziale attraverso una formazione sostanzialmente diversa dal passato⁸.

Analisi fatte in Basilicata⁹ proprio a fine ciclo FSE, confermano un contesto che "ha sperimentato risultati molto deludenti e lontani dalla media nazionale" e dove "i beneficiari delle politiche passive hanno superato quelli delle politiche attive" (i fondi si sono tradotti in supporto al reddito dei lavoratori nel 57% dei casi). Per cambiare strada, i suggerimenti

finali insistono sulla necessità di ridurre la formazione introduttiva, ancora troppo tradizionale, che deve cedere il passo a veri progetti di promozione del capitale umano necessario all'impresa, con offerta formativa in cui gli enti attuatori competano in termini di innovazione. La formazione deve avere un orizzonte strategico, mentre alle imprese vanno forniti veri servizi e non solo aiuti temporanei.

La consapevolezza di quanto sia debole l'economia italiana in tempi di globalizzazione dovrebbe far convinti tutti, Regioni e imprese in primis, che la leva della formazione non va sprecata attraverso un impiego delle risorse che aiuta solo a sfamarsi per qualche giorno invece di insegnare un mestiere che rende autonomi per la vita. Anche i burocrati di Bruxelles sono avvisati dai loro stessi *brain trust* che occorre puntare non sulla valutazione della spesa ma su quella degli effettivi "risultati di apprendimento professionale" che i progetti finanziati producono¹⁰. Nella buona sostanza le Amministrazioni regionali italiane che spesso hanno visto nei fondi della formazione professionale solo un volano per gratificare fabbisogni temporanei, dovrebbero oggi intelligentemente capire che il vero lavoro e anche il nuovo consenso politico si generano attraverso il consolidamento del sapere professionale disponibile sul territorio.

NOTE

- 1 Nel ragionamento sono incluse le Provincie a statuto speciale e gli enti delegati dalle Regioni stesse.
- 2 Fondazione Giovanni Agnelli, *La formazione professionale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1972.
- 3 Penguin Books, London, 1970.
- 4 Bonani G., *La sfida del capitale intellettuale*, Francoangeli, Milano, 2001.
- 5 *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.
- 6 *L'offerta regionale di formazione permanente*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- 7 Aster, *Il contesto produttivo locale e le esigenze formative per la competitività*, Bologna, 2008.
- 8 Baldassarre S. – Bonani G., *Confrontarsi per competere*, Francoangeli, Milano 2009.
- 9 *Gli effetti prodotti sul mercato del lavoro dagli interventi FSE 2000/2006 in Basilicata*, a cura di ISMERI Europa, settembre 2009
- 10 Cedefop, *The shift to learning outcomes*, Luxemburg, 2009.

Le Regioni, lo Stato e la Nazione

>>>> **Gianfranco Sabattini**

Discutendo della necessità di riformare la struttura istituzionale complessiva dello Stato-nazione italiano per dare voce alle singole comunità regionali attraverso un'organizzazione istituzionale alternativa a quella unitaria viene spesso trascurato che il sistema dei partiti esistente nell'Italia attuale è sostanzialmente autoreferenziale. Tanto da indurre a dubitare che l'eventuale riforma istituzionale da molti auspicata possa non risentire della crisi dei partiti e della loro incapacità a recepire correttamente le aspirazioni all'autorealizzazione delle comunità regionali. In altre parole, si tratta del dubbio che l'attuale insieme di partiti non sia nella condizione di affrontare il problema della riorganizzazione in senso federalista dello Stato, secondo modalità che vadano ben oltre i limiti delle forme di federalismo che si stanno realizzando. Da dove origina questo dubbio? Per rispondere occorre ripercorrere la storia dello Stato italiano dalla sua nascita sino ai nostri giorni, per capire da un lato la natura dei problemi che si addensano intorno all'urgenza di una sua riorganizzazione istituzionale, e dall'altro i motivi dell'intrinseca debolezza dei partiti attuali nell'assicurare a quei problemi una soluzione politicamente efficace. A distanza di 150 anni dalla costituzione dello Stato italiano sarebbe tempo perciò di iniziare un ripensamento del "fallimento" dell'unificazione della nazione italiana che consenta di risolvere, ora, la "questione nazionale" nata da quel fallimento. Sarebbe questo il miglior modo di celebrare il centocinquantenario dell'Italia unita, fuori dalle polemiche e dalle contrapposizioni sterili.

Un utile punto di partenza potrebbe così essere rappresentato, in primo luogo, da una riflessione critica sul dibattito storiografico che si è svolto intorno alla "provocazione" dell'interpretazione gramsciana del Risorgimento come "rivoluzione passiva"; in secondo luogo, dal riconoscimento dei limiti dei quali sono state portatrici le diverse politiche pubbliche attuate dal 1861 sino ai nostri giorni per il superamento della disunità sociale del nuovo Stato. Ciò potrebbe consentire di recuperare l'attenzione dell'intera società civile dell'Italia attuale, e di quella politica, sul convincimento che l'unità

post-risorgimentale non è una formula retorica, ma un reale risultato, sebbene realizzato solo in termini territoriali ed istituzionali e non ancora completato in termini sociali; un risultato meritevole di un impegno generale a conservarlo per evitare il processo in atto della sua dissipazione.

A tal fine è necessario innanzitutto emendare il dibattito storiografico dalle "superfetazioni ideologiche" che ne impoveriscono il significato e recuperare tutto ciò che da esso è possibile derivare nella prospettiva di un ripensamento critico dell'esperienza risorgimentale. In secondo luogo, è necessario capire perché, nonostante il conseguimento dell'unificazione territoriale ed istituzionale, le politiche pubbliche si sono rivelate fallimentari rispetto alla rimozione della mancata integrazione sociale.

Gramsci e la rivoluzione passiva

Tra i temi più attuali del dibattito politico italiano vi è quello relativo ai possibili vantaggi che sarebbero potuti derivare al paese dall'adozione, all'indomani della raggiunta unità territoriale-istituzionale, di una struttura organizzativa federalista. E' in questa prospettiva che potrebbe risultare utile una rilettura critica di alcune riflessioni gramsciane; in particolare quelle accennate relative al processo risorgimentale inteso come una "rivoluzione passiva", o come una "rivoluzione mancata". Su questo punto Antonio Gramsci ha infatti fornito una interpretazione con la quale risulta possibile rappresentare non tanto ciò che è accaduto sul piano politico, sociale ed economico all'interno dei singoli Stati prima dell'unità, quanto ciò che non è accaduto dopo il 1861 e, soprattutto, dopo la caduta della dittatura fascista, a partire dal 1945.

Per Gramsci il raggiungimento dell'unità dell'Italia è stato l'esito di una "rivoluzione passiva" perché la maggioranza dei componenti le società civili degli Stati pre-unitari non hanno avuto in esso parte attiva, come invece l'ha avuta l'élite liberale che ha realizzato l'unificazione e che però non ha svolto alcuna funzione di guida e di direzione del processo



unitario di integrazione sociale. L'élite, nella prospettiva gramsciana, si è infatti limitata a contribuire alla realizzazione di una struttura unitaria sul piano territoriale ed istituzionale che le ha consentito di soddisfare (da posizioni di dominio) i propri diretti interessi, imponendo soluzioni ai problemi emersi dal processo risorgimentale del tutto estranee alla società civile nata dalla *debellatio* degli Stati pre-unitari.

Gramsci, nella sua interpretazione del processo di unificazione dell'Italia, assume come variabile esplicativa del processo il fenomeno dell'urbanesimo, negando che, all'interno dei diversi Stati pre-unitari, tale fenomeno, fatte salve alcune situazioni eccezionali relative agli Stati pre-unitari del Nord, possa aver svolto un ruolo positivo per la crescita e lo sviluppo. All'interno delle "cento città" italiane (le "città del silenzio" come le chiama Gramsci) esistevano forti nuclei sociali moderni, condizionati però da nuclei sociali maggioritari che moderni non erano e che riuscivano a realizzare un'unità

ideologica contro la campagna. Secondo Gramsci esisteva cioè un fronte unico contro le rivendicazioni della campagna, in quanto, ove fossero state accolte, avrebbero reso impossibile l'esistenza di questo tipo di città. Per contro esisteva, sempre secondo Gramsci, un'avversione non meno diretta della campagna contro le città e, dunque, contro tutti i nuclei sociali che le costituivano. La mancata soluzione funzionale del rapporto città-campagna rivestiva, in quest'ottica, un'importanza "primordiale nello svolgersi delle lotte per il Risorgimento", sino a riproporsi, dopo la raggiunta unità, come rapporto tra Nord e Sud; come un rapporto, cioè, simile a quello intercorrente tra una grande città (il Nord) e una grande campagna (il Sud).

La relazione città-campagna riferita al rapporto Nord e Sud dell'Italia pre-unitaria poteva essere valutata, così, in funzione del tipo di relazioni possibili tra i nuclei sociali esistenti: nel Nord, i nuclei sociali moderni tendevano ad assicurare il

collegamento della società civile con lo Stato e con la nascente classe capitalistica innovativa; nel Sud, i nuclei sociali prevalenti assicuravano, invece, il collegamento della società civile con lo Stato e con una classe di proprietari assenteisti, il cui unico interesse era quello di riuscire a conservare lo *status quo*. In presenza di tali relazioni il Risorgimento, per Gramsci, poteva essere sottratto all'esito di "rivoluzione passiva" solo se le forze urbane del Nord avessero svolto una "funzione direttiva" nei riguardi delle forze urbane del Sud. Ciò, però, non è accaduto, per cui è emerso un insanabile "dissidio nazionale", tanto grave che neppure una "soluzione federalista" del processo di unificazione sarebbe riuscita a comporre.

Da ciò è derivato, secondo l'interpretazione gramsciana del processo di unificazione dell'Italia, che il Risorgimento non è stato affatto un movimento nazionale; l'unificazione è stato piuttosto il risultato di una complessa serie di accadimenti casuali ed imprevedibili per lo più estranei agli italiani, perché gli italiani erano divisi e per nulla ansiosi di raggiungere l'unità nazionale. L'unità, infatti, non costituiva l'obiettivo di molti tra i principali protagonisti del Risorgimento. Né l'unità era gradita a molti di questi quando finalmente è stata raggiunta.

In breve dall'interpretazione gramsciana del Risorgimento si può dedurre che il processo di unificazione dell'Italia inteso come rivoluzione nazionale è del tutto infondato. Ciò perché le forze che hanno spinto verso l'unità sono venute prevalentemente dall'esterno; per questo motivo è più realistico parlare di Risorgimento come "movimento europeo", anche se poche minoranze patriottiche hanno svolto

un ruolo essenziale nella lotta per l'indipendenza nazionale. In queste condizioni il ruolo del Piemonte nel Risorgimento italiano è stato, perciò, quello di aver contribuito alla costruzione di un'unità territoriale-istituzionale più vasta al servizio di un nucleo sociale dominante, unicamente proteso alla tutela dei propri interessi. Per Gramsci l'Italia non è stata, quindi, socialmente unificata. E' questa la ragione per cui i governanti italiani, dopo il 1861, hanno goduto di scarso consenso, e per decenni hanno potuto governare l'Italia solo ricorrendo alla forza e non al consenso della società civile nazionale. In altre parole i leader del Risorgimento *non sono riusciti nell'intento di creare una nazione italiana*. Pertanto la conclusione ultima che si può trarre dall'interpretazione gramsciana del processo risorgimentale è che l'identità dell'Italia come nazione, all'indomani del 1861, è risultata incompleta.

La storiografia liberale

Ciò che dell'interpretazione gramsciana viene contestato dagli storici liberali è il supposto assunto che per evitare al Risorgimento la natura di rivoluzione passiva servisse lo svolgimento di una rivoluzione istituzionale e sociale attraverso il sovvertimento, con la forza, dei prevalenti rapporti di produzione esistenti e non attraverso una riforma degli anacronistici istituti della proprietà dei fattori produttivi prevalenti soprattutto nell'Italia meridionale pre-unitaria. L'interpretazione gramsciana è considerata dagli storici liberali come la giustificazione del possibile raggiungimento dell'unità attraverso lo "scardinamento" del principio di libertà posto a fondamento del Risorgimento, secondo le idee proprie delle forze culturali e politiche egemonizzate dal partito comunista dell'Italia post-fascista. Chi sostiene questa critica non ignora i limiti delle modalità con cui è stata realizzata l'unità e non ignora neppure che tra queste modalità sono presenti le cause degli squilibri territoriali, settoriali e personali che si sono approfonditi dopo la raggiunta unità. Tuttavia sostiene anche che le alternative storiche al modo in cui l'unità è stata realizzata erano improponibili, in quanto non avrebbero consentito, dal punto di vista dell'integrazione sociale, di realizzare un'unità migliore di quella che è stata realizzata dopo il 1861. Il che significa che alla interpretazione storiografica liberale del nostro Risorgimento non sfuggono le condizioni di disunità sul piano sociale che hanno caratterizzato la raggiunta unità territoriale ed istituzionale dell'Italia; tale interpretazione considera, però, queste condizioni



funzionali all'avvio del processo di crescita e di sviluppo capitalistico dello Stato unitario, all'interno del quale colloca, in particolare per il Mezzogiorno, un futuro migliore rispetto a ogni altro possibile futuro alternativo.

L'interpretazione storiografica liberale del Risorgimento fa discendere, perciò, l'interpretazione gramsciana da un giudizio storico formulato sulla base di un ideale politico che non nasce dal contesto storico del tempo, ma da problemi che si sono posti all'attenzione degli storici solo all'interno di un contesto proprio di tempi successivi. D'altra parte il giudizio degli storici liberali sull'interpretazione gramsciana può essere esteso anche alla loro interpretazione. Nel senso che anch'essa manca di nascere dalla concreta storia del tempo, in quanto deriva da una retrodatazione all'Italia della seconda metà del XIX secolo di contrapposizioni ideologiche rilevanti solo per gli storici dell'Italia post-fascista.

La valutazione ideologica degli storici liberali dell'interpretazione gramsciana del Risorgimento fa velo, perciò, sul fatto che considerare funzionale al processo di crescita e di sviluppo capitalistico dello Stato unitario italiano la mancata integrazione sul piano sociale degli Stati pre-unitari porta a trascurare gli esiti negativi del "blocco storico" che ha guidato e diretto l'unificazione. In altre parole porta a trascurare il fatto che il "blocco storico" costituito dall'alleanza tra la nascente borghesia industriale dell'Italia settentrionale ed i proprietari fondiari dell'Italia meridionale, legittimato ideologicamente da nuclei di intellettuali privi di qualsiasi aspirazione rinnovatrice, ha impedito che all'unificazione territoriale-istituzionale dell'Italia seguisse quella sul piano dell'integrazione sociale.

È questo il senso della "conquista regia", della "piemontesizzazione" istituzionale del nuovo Stato, e dei sacrifici imposti all'Italia del Sud per consentire la crescita e lo sviluppo dell'Italia del Centro-Nord attraverso la formazione di un mercato unico nazionale. Il perfezionamento dell'organizzazione del mercato unico ha introdotto nelle relazioni tra l'Italia del Centro-Nord e quella del Sud un rapporto diretto di sfruttamento, in quanto il protezionismo a tutela di alcune attività produttive tradizionali localizzate in gran parte nelle regioni dell'Italia meridionale si è tradotto in una rendita a vantaggio dei proprietari assenteisti; tale rendita, com'è ormai universalmente condiviso, mancando di essere investita nella riorganizzazione della base produttiva delle regioni meridionali, ha costituito la fonte delle risorse finanziarie di cui hanno fruito le regioni centro-settentrionali per il finanziamento della loro crescita e del loro sviluppo.

Al rapporto diretto di sfruttamento delle regioni meridionali da parte di quelle centro-settentrionali (reso possibile da una visione falsamente progressista del processo risorgimentale) deve farsi risalire il fallimento di centocinquanta anni di politica meridionalistica. I contenuti di questa politica sono stati sorretti, prima, dall'idea che la libertà garantita all'Italia meridionale dalla raggiunta unità avrebbe stimolato le sue energie latenti, e poi dalla presunzione, conservatasi sino ai nostri giorni, dell'efficacia degli interventi straordinari realizzati. Nonostante l'insistente continuità della politica meridionalistica l'integrazione dell'area meridionale nell'intero sistema sociale nazionale non si è mai verificata.

Idealismo di destra e di sinistra

Come si è detto, per Gramsci il raggiungimento dell'unità dell'Italia è stato l'esito di una "rivoluzione passiva" perché la maggioranza dei componenti le società civili degli Stati pre-unitari non ha avuto in esso parte attiva, come invece l'ha avuta l'élite liberale che ha realizzato l'unificazione e che però non ha svolto alcuna funzione di guida e di direzione del processo unitario sul piano dell'integrazione sociale.

Si tratta di un'interpretazione idealistica che non riesce a spiegare esaurientemente i processi politici, sociali ed economici occorsi all'interno dei singoli Stati pre-unitari. Perché l'interpretazione gramsciana potesse fornire una spiegazione esauritiva di tali processi sarebbe stato necessario ipotizzare il superamento della molteplicità delle organizzazioni statuali. La permanenza di tale molteplicità ha impedito la formazione di quei "rapporti egemonici" tra i nuclei sociali del Nord nei confronti di quelli del Sud che Gramsci riteneva necessari perché il Risorgimento non si concretizzasse in una "rivoluzione passiva". Al riguardo va notato che lo stesso Gramsci ipotizzava la necessità di una preventiva organizzazione unitaria della società italiana, considerando che la disparità delle situazioni istituzionali, politiche, sociali ed economiche tra i diversi Stati pre-unitari non avrebbe potuto essere superata attraverso una soluzione federalista dell'unità nazionale. Tuttavia è degno di approfondimento il fatto che l'interpretazione gramsciana sia stata disattesa anche quando all'interno del sistema sociale italiano si sono create le condizioni per una sua ricezione.

Non meno idealistica dell'interpretazione gramsciana è, tuttavia, quella degli storici liberali; per l'interpretazione liberale l'unità dell'Italia sarebbe stata il prodotto dell'azione libertaria di una minoranza di "gloriosi patrioti". Se a questa mino-



ranza va riconosciuto d'aver contribuito a favorire ed a sorreggere il compimento del Risorgimento inteso come unità territoriale-istituzionale, non è possibile, però, attribuirgli di aver anche contribuito alla realizzazione dell'unità della nazione. L'esaltazione fideista della libertà e la sua assunzione acritica come valore fondativo del processo risorgimentale ha favorito la connotazione del Risorgimento in termini di "conquista regia", il cui significato non sta solo nell'annessione interessata da parte del Piemonte dei territori degli Stati preesistenti, ma anche nel fatto che, dopo la realizzazione dell'unità sul piano territoriale-istituzionale, il rapporto che si è costituito tra contesti sociali diversi, dotati di diversa potenzialità economica, ha implicato un rapporto diretto di sfruttamento delle regioni "deboli" da parte delle regioni "forti". Uno sfruttamento che, nell'ambito delle relazioni di mercato sopravvenute a cavallo tra il XIX ed il XX secolo, ha attivato e consolidato degli automatismi premiali che si sono allargati a vantaggio delle regioni "forti" dopo l'aumentata integrazione economica dei diversi contesti regionali.

Tutto ciò è stato favorito dall'adozione, alla fine degli anni Sessanta del XIX secolo, sotto la pressione dell'emergenza del fenomeno del "brigantaggio meridionale" e delle diffuse *jacqueries* da parte di nuclei sociali avversi a qualsiasi cambiamento, di un'organizzazione istituzionale centralistica; sia il brigantaggio che le *jacqueries* sono stati considerati dal governo italiano dell'epoca il prezzo che il nuovo Stato ha

dovuto pagare per sopravvivere. I nuclei borghesi delle regioni del Centro-Nord (in prevalenza di estrazione piemontese, emiliana e toscana) ed i latifondisti meridionali (in prevalenza di estrazione siciliana) hanno potuto così esprimere le famose "consorterie" che hanno acquisito il controllo pieno del funzionamento dell'intero sistema statale; il controllo, dissimulato dagli automatismi di mercato, è stato potenziato e conservato nel tempo attraverso atti governativi falsamente generali. Il prevalere delle "consorterie" ha determinato così che il potere centrale perdesse ogni capacità di assumere delle iniziative che risultassero compatibili con la cura degli interessi collettivi.

Nel periodo successivo al 1861 le cause della disunità istituzionale degli Stati pre-unitari proprie del periodo anteriore sono venute meno. Ciò avrebbe dovuto rendere possibile il ricupero della prospettiva gramsciana del come porre rimedio alla disunità della nazione attraverso la condivisione di un'azione politica fondata sull'esercizio della "funzione direttiva" dei nuclei sociali del Nord nei confronti di quelli del Sud. Il ricupero della prospettiva gramsciana poteva essere facilitato dalla disponibilità di una visione regionalista dei problemi risorgimentali irrisolti. Però tale ricupero, come si è detto, è stato disatteso prima dall'adozione per le ragioni viste di un'organizzazione istituzionale centralistica dello Stato, e successivamente dall'avvento della dittatura fascista.

Le ideologie della Repubblica

Cosa ha impedito, all'indomani del 1945, che si tenesse conto, nella riorganizzazione su basi democratiche della struttura istituzionale del paese, della visione regionalista dei problemi risorgimentali irrisolti? Cosa ha impedito, sempre a livello regionale, l'attivazione di un processo di rinnovamento, anche differenziato, del sistema sociale italiano in grado di promuovere la formazione di una nazione unita da forti e condivisi rapporti solidaristici? Cosa ha impedito, a livello regionale, la realizzazione delle condizioni necessarie perché prendessero corpo, nell'azione della società politica nazionale, quei rapporti egemonici (di conduzione e guida in senso gramsciano) tra regioni innovative e regioni statiche e conservatrici?

La visione regionalista dei problemi dello Stato italiano esistente dopo il 1945 è stata "oscurata" dai condizionamenti, subiti dall'intera classe politica nazionale, delle ideologie dei grandi partiti di massa. Queste ideologie, infatti, hanno dato origine, per cause interne e per cause esterne all'Italia, ad un

processo di omologazione culturale dell'unificazione italiana ad una "memoria patria" che non è risultata garante (come la storia contemporanea sta a dimostrare) della conservazione dell'unità territoriale-istituzionale del paese e tanto meno del completamento dell'integrazione sociale.

Le cause interne sono da ricondursi al fatto che i principali partiti di massa che hanno monopolizzato gran parte del consenso politico nell'Italia postbellica non erano eredi dell'esperienza risorgimentale. La Democrazia cristiana in quanto legata ad un'istituzione, la Chiesa, che, per molti anni dopo il 1861, è stata uno dei maggiori avversari dell'unità nazionale ed in alcune sue residue componenti illiberali continua ad esserlo ancora oggi. Il Partito comunista in quanto privo di ogni valido collegamento coi valori risorgimentali; fatto, questo, che non gli ha consentito di legittimare la sua presenza in Italia come partito nazionale. Entrambi questi partiti, malgrado si siano identificati in misura diversa nei valori delle Resistenza, da alcuni considerata come ultima guerra d'indipendenza, hanno fondato la loro "memoria" unicamente sull'antifascismo, grazie al quale è stato possibile oscurare quasi tutto il patrimonio ideale del processo risorgimentale. Il risultato è stato così quello di contribuire a creare le basi dell'attua-

le anti-Risorgimento e, dunque, dell'anti-unità nazionale. Le cause esterne, non meno importanti di quelle interne, sono costituite, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, dall'inizio della guerra fredda e dal duro confronto tra blocchi di Stati contrapposti sulla base di ideologie alternative irriducibili.

Le ideologie dei grandi partiti di massa hanno influenzato negativamente la riorganizzazione dello Stato italiano; questa, infatti, è avvenuta sulla base di una storia patria "lottizzata" in cui gli aderenti ai due grandi partiti di massa sono stati indotti a celebrare "proprie ed esclusive" memorie rispetto alle quali i riferimenti al passato sono divenuti sempre più oggetto di una critica di parte decontestualizzata ("eccidio" di Bronte, brigantaggio meridionale, lotta contro la Chiesa, insurrezioni e rivolte contadine, ecc.). Il mancato ricupero di una memoria comune, sia pure in presenza di sensibilità politiche diverse, ha impedito così che all'interno delle singole regioni avesse inizio, da posizioni autonome, quel processo di rinnovamento delle singole società civili regionali che avrebbe potuto costituire il presupposto perché, progressivamente, fossero realizzati a livello nazionale quei rapporti di direzione politica che, secondo Gramsci, avrebbero potuto contri-



buire al superamento delle eventuali residue fratture sociali che la nazione italiana avesse ancora presentato.

Senonché i partiti democratici, sorti dopo la Liberazione, hanno preferito darsi un'organizzazione unitaria e centralistica, in luogo di una loro organizzazione articolata a livello regionale, per portare a soluzione i problemi ereditati dal passato attraverso processi decisionali che, in pratica, hanno emarginato le istanze periferiche. Tutto ciò aggravato dal fatto che la forte organizzazione centralistica dei partiti nazionali non è stata minimamente condizionata da un ordinamento regionale incapace di concorrere a realizzare quel processo di decentramento del processo decisionale la cui attuazione, nel dibattito politico nazionale sui diversi progetti di riassetto dello Stato italiano svoltosi nella fase costituente, era stata pensata in funzione del diretto coinvolgimento delle società civili regionali nella soluzione dei problemi irrisolti ereditati dal passato.

La mancata realizzazione dell'unità della nazione italiana legittima la domanda se il Risorgimento è stato un successo oppure un fallimento. La risposta richiede una distinzione tra Risorgimento come processo di unificazione territoriale-istituzionale e Risorgimento come processo di formazione della nazione italiana. Il primo ha avuto certamente successo, mentre il secondo è fallito, e la causa prima è da rinvenirsi nel fatto che le élite del blocco storico e le consorzierie hanno limitato il perseguimento dell'unità alla sola unità territoriale-istituzionale dell'Italia.

A sostegno dell'affermazione che ad avere avuto successo è stato il processo di unificazione territoriale-istituzionale dell'Italia può valere l'osservazione che se la raggiunta unità territoriale-istituzionale fosse stata anch'essa un fallimento, non si potrebbe giustificare il fatto che una struttura istituzionale spuria (quale sarebbe dovuta essere quella dello Stato unitario sorto dopo il 1861) abbia potuto consentire a un insieme di raggruppamenti sociali non coesi di capitalizzare l'esito di un complesso sistema di sinergie relazionali che in meno di 150 anni hanno trasformato una "espressione geografica" in uno Stato tra i più progrediti del mondo sul piano della crescita e dello sviluppo, pur in presenza di una diffusa disunità sociale.

Il pregiudizio antico del "dolce far niente" degli italiani adusi ad insistere su un "suolo ferace sotto un cielo lascivo" è stato smentito all'indomani della raggiunta unità territoriale-istituzionale. L'impegno nell'operosità economica si è infatti immediatamente coniugato con la raggiunta libertà ed indipendenza delle singole società civili degli Stati pre-unitari,

affrancate dalle troppe influenze straniere e dagli angusti ambiti territoriali in cui erano costrette ad operare. E' vero, tuttavia, che l'esito di tale impegno è stato ripartito in modo diseguale tra le diverse parti territoriali del Paese, a causa del prevalere del blocco storico e delle "consorzierie" nella conduzione della vita politica del nuovo Stato. Tale stato di cose ha potuto così far nascere diffusi contrasti di interessi che si sono lentamente trasformati in conflitti politici, economici e sociali, da cui è nata, tra le altre, l'annosa questione del Mezzogiorno d'Italia. I contrasti di interessi hanno successivamente originato il conflitto tra Destra e Sinistra, divenuto da allora una costante strutturale della vita politica italiana, che è servita solo a giustificare una pratica revisionista della storia del Risorgimento finalizzata a minare la conservazione dell'unità territoriale ed istituzionale.

Il revisionismo antiunitario

La pratica revisionista della quale è oggetto il Risorgimento italiano è oggi fondata sull'idea che esso sia stato l'opera di minoranze eversive, le quali avrebbero originato il fallimento complessivo del processo unitario. Sul ruolo negativo di queste minoranze è cresciuta una storiografia "controversa e sterminata", che anziché contribuire ad approfondire le cause della parziale unificazione dello Stato italiano, ha contribuito a formulare solo critiche che oggi sono strumentalizzate da quanti perseguono lo smembramento dell'unità territoriale-istituzionale dell'Italia. Infatti i revisionisti della storia del Risorgimento italiano, mentre da un lato tendono a trascurare gli esiti negativi dell'azione delle minoranze interessate alla cura esclusiva dei loro interessi, dall'altro tendono a disconoscere l'importanza del ruolo svolto dalle minoranze patriottiche che hanno agito disinteressatamente e unicamente in funzione del principio di libertà. I revisionisti, per disconoscere il valore riservato alla libertà dal movimento patriottico risorgimentale, arrivano persino a rifiutare l'esistenza prevalente all'interno degli Stati pre-unitari di regimi reazionari; per essi l'opposizione a tali regimi si sarebbe sviluppata non per "richieste liberali frustrate", ma per resistere alle politiche progressiste e riformiste attuate dai governi della Restaurazione. Per tutte queste ragioni, nella prospettiva di analisi dei revisionisti, l'unità territoriale-istituzionale perderebbe ogni rilevanza costitutiva rispetto alla formazione del nuovo Stato italiano; questa forma di unità, per i revisionisti, avrebbe solo il significato di aver rappresentato una soluzione parziale a problemi contingenti e transeunti (conquista dell'indipenden-

za), piuttosto che una cesura radicale rispetto al passato.

Le minoranze patriottiche, in realtà, sono state portatrici di un ideale provvisto di una “forza etica” che è derivato loro dall’essere minoranze libertarie. L’aspirazione alla libertà, che è stata una delle componenti essenziali del processo risorgimentale, ha consentito a quelle minoranze di elevarsi al di sopra di una realtà sociale che era loro fondamentale avversa. Sono state le minoranze patriottiche che hanno dato all’insieme degli Stati pre-unitari l’idea di un’Italia unita, non Pio IX che, dopo aver benedetto l’Italia nel momento stesso in cui aveva inizio il periodo cruciale della sua unificazione, l’ha mandata a farsi benedire; e neppure Cavour, il quale, privo del sostegno dell’azione delle minoranze patriottiche, non sarebbe riuscito, sia pure contro voglia, a darle compimento.

Il federalismo e i partiti

Com’è possibile oggi avviare un processo che ponga rimedio, nel medio-lungo periodo, agli esiti negativi dell’esclusione, dopo il 1861, della maggioranza dei componenti le società civili degli Stati pre-unitari dalla soluzione dei problemi originati dalla raggiunta costituzione del nuovo Stato, ed evitare così le critiche dei movimenti leghisti? In altri termini, com’è possibile evitare che le critiche di questi movimenti possano determinare una disarticolazione dell’unità territoriale ed istituzionale del paese a fronte della quale i partiti di massa tradizionali si sono sinora limitati ad un’azione di contenimento aprendosi acriticamente alle loro istanze?

Un’azione più responsabile da parte dei partiti tradizionali implicherebbe una riflessione critica della struttura istituzionale dello Stato-nazione post risorgimentale; questo, pur avendo concorso a realizzare la riduzione *ad unum* delle diverse realtà politiche e sociali pre-unitarie, si è però rivelato inadeguato nel realizzare anche l’unità della nazione italiana. Infatti la sua struttura centralistica, deprivando le società civili degli Stati pre-unitari di gran parte della loro autonomia decisionale, ha compromesso la loro aspirazione all’integrazione all’interno di una più ampia struttura istituzionale.

L’inadeguatezza della struttura istituzionale attuale dello Stato-nazione, tuttavia, non implica il suggerimento automatico di uno strumento organizzativo alternativo come vorrebbero i movimenti leghisti. Fra una concezione centralistica dello Stato-nazione ed una sua concezione “separazionistica” si interpone l’opzione di un *federalismo organico*, caratterizzata dalla combinazione dell’autonomia decisionale delle singole regioni nella formulazione dei loro problemi e da un

potere di indirizzo e di intervento dello Stato centrale nelle loro soluzione unitaria. In altri termini si interpone un federalismo che unisce e non che divide.

Rispetto a quest’opzione organizzativa i grandi partiti di massa, a causa della loro organizzazione accentrata, non hanno trovato un’univoca prospettiva di scelta. Questo è il motivo per cui la reazione dei partiti tradizionali, a fronte delle critiche dei partiti territoriali, è consistita nella mancata comprensione delle cause del fenomeno, che non stanno tanto nell’urgenza della difesa degli interessi locali immediati, quanto nella necessità di recuperare un’autonomia decisionale con cui rimuovere la prassi consolidata nel tempo di un’azione politica dello Stato che anziché essere orientata al superamento degli squilibri tra le regioni ereditati dal passato è stata, invece, prevalentemente orientata alla “cattura” del consenso politico.

Allo stato attuale la riorganizzazione della struttura istituzionale complessiva dello Stato si scontra col fatto che il sistema esistente dei partiti in Italia ha da tempo consolidato una posizione autoreferenziale; ciò non è privo di conseguenze negative. Poiché la riorganizzazione in senso federale dello Stato potrebbe avvenire solo per *disaggregazione*, è inevitabile che questo processo risulti condizionato dai partiti tradizionali. In conseguenza di ciò, per il ricupero dei partiti tradizionali al loro ruolo di autentici rappresentanti dell’intera società civile orientata ad acquisire una dimensione organizzativa dello Stato più aperta alle istanze delle comunità regionali, occorrerebbe una riorganizzazione dei partiti stessi che li rendesse maggiormente compatibili con le *istituzioni* destinate a “governare” le relazioni tra il centro (Stato federale) e la periferia (Stati federati). Queste istituzioni, però, potrebbero costituirsi solo dopo il superamento dell’attuale Stato unitario.

Un reale coinvolgimento dei livelli di governo regionali nella soluzione dei mali antichi del paese presuppone, dunque, non una riforma istituzionale complessiva dello Stato a “sistema vigente dei partiti”, ma una riforma istituzionale sorretta da una preventiva regionalizzazione dei partiti tradizionali. Tutto ciò, però, appare ancora lontano dalla sua realizzabilità, in quanto i partiti nazionali sembrano solo preoccupati di tacitare le richieste dei partiti regionali che si sono costituiti o che si stanno costituendo in alternativa ad essi. In questo modo le tensioni provocate dalla contrattazione multilaterale tra partiti tradizionali e partiti territoriali sono destinate a produrre non solo la continuità della crisi dei partiti stessi, ma anche la disaggregazione territoriale ed istituzionale dello Stato-nazione ereditato dal Risorgimento.

Un nuovo patto unitario

Inoltre la regionalizzazione dei partiti nazionali costituirebbe solo una condizione necessaria, ma non ancora sufficiente, perché sia possibile una *reductio ad unum* della diversità delle istanze territoriali nell'unicità di una politica nazionale. D'altro canto, perché la regionalizzazione dei partiti sia anche condizione sufficiente, sarebbe necessario individuare un "corpo di proposizioni" condiviso sul "fallimento" di tutte le politiche pubbliche orientate alla creazione della nazione italiana, abbandonando le spiegazioni ideologiche o di parte che sinora a questo scopo non hanno sortito alcun effetto. Occorrerebbe, nel momento in cui le grandi ideologie hanno affievolito la loro presa sulla società politica nazionale, il contributo di tutti per la messa a punto di una "spiegazione unitaria" sul come "rompere" la struttura istituzionale centralistica nella quale è stata costretta a conservarsi dall'unità ad oggi gran parte del paese; ciò per poter formulare successivamente una politica pubblica nazionale condivisa orientata a rimuovere la disunità sociale esistente. Se l'interpretazione gramsciana del processo risorgimentale è potuta sembrare idealistica quando riferita alle condizioni proprie delle diverse parti dell'Italia prima e dopo il 1861, oppure in presenza delle condizioni esistenti in Italia dopo il 1945, il suo metodo, tuttavia, nella prospettiva dell'adozione di una riforma istituzionale in senso federalista dello Stato-nazione italiano, sorretta da una preventiva regionalizzazione dei partiti tradizionali, può essere riproposto come una realistica guida per l'azione futura della società politica nazionale. Ciò è nelle aspettative di tutti quegli italiani che ancora conservano la speranza di non assistere ad un'ulteriore dissipazione dell'unità del proprio paese non per ragioni emotive, ma perché credono che la salvaguardia del vecchio "contenitore" riformato, lo Stato-nazione, continui a costituire un elemento irrinunciabile per garantire alle singole società civili regionali il rispetto delle proprie esperienze storico-culturali nella solidarietà e nella sicurezza. In questa prospettiva il metodo gramsciano servirebbe a fondare l'idea che nell'Italia attuale diventi possibile lo svolgimento di una reale "funzione direttiva" da parte dell'intera società politica nazionale, se questa riuscirà a superare le sue contrapposizioni interne con l'adozione di un "progetto politico" riparatore dei mali antichi, organico agli interessi dell'intero paese e non a quelli di singole sue parti. In questo modo la società politica nazionale, pur in presenza delle

diverse sensibilità valoriali dei partiti politici che la compongono, potrebbe essere sorretta nell'attuazione del progetto dal consenso collaborativo delle diverse comunità regionali; consenso, questo, sinora impedito dalle non più giustificate contrapposizioni ideologiche che sono solo servite a segmentare e ad abbassare l'efficacia e l'efficienza dell'azione in senso realmente unitario (sul piano territoriale, su quello istituzionale e su quello dell'integrazione sociale) dell'intero sistema dei partiti operanti a livello nazionale.

Riferimenti bibliografici

- Bifulco R., *Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti*, in *Italianieuropei*, 2009, n.3.
- Cardini F., Postfazione a: Pellicciari A., *Risorgimento da riscrivere. Liberali e massoni contro la Chiesa*, Edizioni Ares, Milano, 1998.
- Cohen J., Federico G., *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Clark M., *Il Risorgimento italiano. Una storia ancora controversa*, RCS, Milano 2001.
- Croce B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Adelphi, Milano, 1991.
- Fischella D., *La questione nazionale. Per una critica del federalismo*, Editoriale Pantheon, Roma, 2008.
- Gramsci A., *La questione meridionale*, Editori Riuniti, Roma, 2005.
- Gramsci A., *Il Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma, 1975.
- Gerschenkron A., *Rosario Romeo e l'accumulazione primitiva del capitale*, in *Rivista Storica Italiana*, 1959, vol. LXXI.
- Mack Smith D., *Il Risorgimento italiano. Storia e testi*, Laterza, Bari, 1968.
- Mack Smith D., *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*, Laterza, Bari, 1997.
- Maturi W., *Interpretazioni del Risorgimento*, Einaudi, Torino, 1962.
- Omodeo A., *L'età del Risorgimento italiano*, Ispi, Milano, 1942.
- Pellicciari A., *Risorgimento da riscrivere. Liberali e massoni contro la Chiesa*, Edizioni Ares, Milano, 1998.
- Riall L., *Il Risorgimento. Storia e interpretazioni*, Donzelli, Roma, 1997.
- Romano S., *Vademecum di storia dell'Italia unita*, Rizzoli, Milano, 2009.
- Romeo R., *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari, 1959.
- Romeo R., *Il giudizio storico sul Risorgimento*, Bonanno Editore, Catania, 1967.
- Rossi-Doria M., *Riforma agraria e azione meridionalistica*, Edagricole, Bologna, 1948.
- Salvatorelli L., *Unità d'Italia*, Einaudi, Torino, 1961.
- Villari L., *Bella e perduta. L'Italia del Risorgimento*, Laterza, Bari, 2009.