

ACCENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

Con il Documento programmatico regionale del 1995, la Giunta del presidente Roberto Formigoni ha fissato un indirizzo che presenta aspetti contraddittori. Su alcuni temi il Documento rimanda con generici riferimenti alle politiche liberiste del Polo, al ruolo dei corpi intermedi e della famiglia, al primato della società civile, accompagnati all'opzione politica di tipo presidenzialista.

Il quadro autonomista e federalista risulta formalmente evidenziato in alcuni aspetti significativi, in particolare si sottolinea il potenziamento dell'autonomia regionale, l'autonomia fiscale, la costruzione di un sistema interattivo tra gli enti locali, l'attribuzione di competenze agli enti territoriali "senza l'intervento di istituzioni di ordine superiore".

Il riconoscimento del ruolo delle formazioni sociali viene portato in evidenza, così come viene riconosciuta l'esigenza di una stretta collaborazione fra settore pubblico e privato. "Il principio di sussidiarietà – si legge nel programma – è compiuto solo a condizione che sappia estendersi anche alle autonomie sociali, oltre che alle autonomie locali, cioè se sa aprirsi alla società oltre che ordinare i rapporti tra le istituzioni" 1.

Quanto di questi indirizzi "autofederalisti" sia stato poi effettivamente realizzato è materia del confronto politico ed istituzionale, ma risulta evidente come l'applicazione sia stata contraddittoria e spesso ispirata ad una prassi politica e legislativa di segno opposto alle intenzioni enunciate.

In sede di bilancio si può rilevare l'evidente divario esistente tra l'impegno federalistico e l'effettiva gestione amministrativa, che è risultata più che altro improntata ad un neocentralismo regionale, esplicitamente contrapposto al sistema autonomistico. La Giunta Formigoni non è riuscita ad esprimere un governo all'altezza del ruolo della Lombardia, ha direttamente investito il proprio impegno politico nella costruzione di un sistema di potere, ricorrendo spesso ad un uso spregiudicato ed arbitrario delle risorse pubbliche, alla riorganizzazione in forma centralizzata della macchina amministrativa.

All'immagine di una politica di liberalizzazione fa riscontro un'opposta realtà "improntata alla più schietta occupazione del potere, a un di più di intromissione della politica nella società e nelle imprese, ad una cultura arretrata e conservatrice del ruolo dei governi locali e della pubblica amministrazione" 2.

Una valutazione dell'operato dell'amministrazione regionale evidenzia spesse volte un'asimmetria tra i documenti programmatici e le scelte concrete. Dall'esame del Programma Regionale di Sviluppo 1995-2000 emerge un quadro strategico apparentemente innovativo, in particolare nell'individuazione dei progetti tematici e nel richiamo di alcuni obiettivi: nuovi strumenti di gestione integrata del territorio e dell'ambiente, sviluppo delle funzioni urbane, con qualificazione delle aree urbane e metropolitana, reinfrastrutturazione della Lombardia per assicurare la competitività.

Obiettivi facilmente condivisibili, ma non più del giudizio critico espresso da Pier Carlo Palermo, quando osserva che "in molti casi l'innovazione riguarda più le retoriche o la metodologia, piuttosto che la capacità e i modi d'azione effettivi" e che la sostituzione dei vecchi strumenti "rischia di ridursi ad un elogio generico della vaghezza e della flessibilità", mancando una capacità di tradursi in un'azione politica effettiva e nella scelta di selezione e di guida della coalizione di interessi 3.

Non è stato così in tutte le materie, infatti nei settori dove più evidente risulta la dimensione strategica degli interessi, dello spostamento dell'asse politico o del sistema di potere, come nel settore della sanità o nella predisposizione della macchina amministrativa e dirigenziale, il cambiamento introdotto è radicale.

Non è stato necessario attendere la conclusione dell'iter amministrativo per cogliere alcuni preoccupanti elementi di un tale disegno. Ad un anno dall'avvio della legislatura, il Congresso regionale della CGIL rileva l'estraneità della nuova Giunta all'impegno sui temi del lavoro, l'attacco alla sanità pubblica, l'assenza di ruolo delle parti sociali. In particolare su quest'ultimo problema, la CGIL propone di "ripensare il modello di relazioni tra la giunta, il consiglio e le forze sociali, articolando in sede regionale un modello di confronto più evoluto, costituendo il Forum dell'economia e del lavoro della Lombardia", per affrontare i temi del lavoro, della formazione professionale, delle politiche industriali e della mobilità 4.

Sul tema della concertazione, sia con le forze sociali che con le autonomie locali, si manifestano i comportamenti più insoddisfacenti. Su problematiche fondamentali come la sanità e le autonomie locali la Giunta sostiene scelte spesse volte propagandistiche, quando non addirittura rovesciate rispetto agli accordi assunti in sede concertativa.

Si pensi all'apertura manifestata dal Presidente Formigoni, con un significativo cambiamento di impostazione rispetto alla precedente logica di contrapposizione, nel costituire il "Tavolo Bassanini" 5. Ma l'avvio di "un nuovo corso nei rapporti e nella collaborazione tra regione ed enti locali" e "il mutamento di rotta rispetto alla linea che abbiamo tenuto fino ad oggi" si sono poi rivelati di breve respiro. La valutazione stessa espressa dall'on. Formigoni sulle leggi Bassanini oscilla tra opposte considerazioni. Se in un primo tempo si evidenziano "le potenzialità del percorso di cambiamenti amministrativi a Costituzione invariata, che le leggi Bassanini, lo dobbiamo riconoscere, hanno avviato in maniera irreversibile e significativa", successivamente le stesse leggi diventano "un imbroglio per non fare il federalismo".

Va rilevato, in sede di bilancio, come da più parti sia stata sottovalutata la rischiosità d'una politica di concertazione così esposta all'inaffidabilità dell'interlocutore regionale. Troppi gli impegni garantiti da documenti sottoscritti dalle parti sociali, regolarmente contraddetti dalle decisioni assunte. A volte, l'incauta sottoscrizione di alcuni accordi si è risolta, senza

alcuna verifica, ad esclusivo vantaggio della Giunta, che si è avvalsa spregiudicatamente del consenso delle parti sociali, senza garantire il conseguimento di effettivi risultati.

Il Documento di Programmazione 2000-2002 (Dpefr) conferma l'evidente discrasia esistente tra quadro analitico e strumenti effettivi di intervento. Oltre il duemila si prefigura uno scenario sostanzialmente ottimistico per gli indici di crescita (con un Pil regionale che sale dall'1,7% nel '98, al 2,3% nel 2000) e per quanto riguarda il rapporto tra crescita e occupazione, ma l'indagine Svimez sugli indici di crescita evidenzia altresì come nella graduatoria delle regioni la Lombardia si collochi al sesto posto.

La Lombardia, nel giudizio contenuto nel Dpefr si conferma "plurale" nel territorio e nei sistemi di sviluppo locale, con forti indicatori di propensione all'innovazione; la presenza di accentuati differenziali interni al sistema lombardo sollecita un'attenzione rivolta alle disparità di sviluppo. Considerando il tasso di crescita del valore aggiunto si può rilevare un positivo posizionamento di Bergamo, Brescia, Como e Mantova, con un'oscillazione attorno al 26%, il basso livello di Sondrio e di Pavia, con circa il 20%. Milano stessa, con un indice del 21,5%, rimane al di sotto della media regionale che è del 23%.

"Sulle infrastrutture, sottolinea il Dpefr, è necessario sviluppare un'idea di interdipendenza tra piano delle opere pubbliche regionali e sistemi di sviluppo locali". Si tratta non solo di completare "opere di grande scala", ma di prestare attenzione anche a quelle di scala minore, perché "le infrastrutture sono importanti, ma se non sono ben integrate rischiano di non funzionare"⁶.

Riemerge in tale considerazione la valutazione critica espressa da P.C. Palermo, quando osserva la pratica dei "grandi progetti", contraddistinti da una durata insolitamente lunga, opere singolari "concepite come monumenti di grande valore simbolico, ma poco integrate nella rete di medio livello"⁷. Molto spesso le grandi opere sono state concepite come "monumenti senza contesto", si tratta, osserva Palermo, di "restituire un territorio alle opere infrastrutturali", in quanto esso va considerato non solo come un generico supporto, ma come "territorio delle infrastrutture".

La necessità di sviluppare politiche coordinate mette capo all'esigenza di una programmazione di ampio respiro. Infatti alcune grandi opere, dalla Fiera al Passante, dal Servizio Ferroviario alla Pedemontana ed a Malpensa, sono interventi che hanno una profonda incidenza ambientale e, in genere, una durata di costruzione e di utilizzazione insolitamente lunga.

Nelle osservazioni espresse da Cgil, Cisl, Uil al Documento emerge con forza la necessità di "evitare ogni forma di marginalizzazione territoriale", misurandosi con le diverse velocità di crescita dei sistemi produttivi locali, contrastando il riprodursi di differenziazioni economico-sociali.

Il rilancio della programmazione territoriale negoziata diventa lo strumento più efficace per affrontare le questioni aperte, attraverso la partecipazione delle forze sociali sulla base del principio del partenariato sociale, correggendo "l'asimmetria del modello di programmazione territoriale negoziata finora attuato in Lombardia". Il giudizio critico delle organizzazioni sindacali si riferisce ad "un ritardo colpevole" accumulato dalla Giunta, che rende necessario il rilancio del Patto per lo Sviluppo. Dal Documento non emerge un disegno convincente sulle priorità, con particolare riferimento alla promozione delle politiche di qualificazione e di coesione sociale, delle politiche attive del lavoro e della formazione⁸.

Un giudizio critico ampiamente condiviso in sede di Consiglio Regionale, anche dal Gruppo D.S.9. In effetti il Documento, raccogliendo l'insieme dei progetti, senza l'indicazione di alcuna priorità, costituisce "una legge delega strisciante" alla Giunta che rimane, a fronte della sostanziale incapacità programmatica del Consiglio, l'unico decisore politico in campo. L'elencazione degli impegni è a tal punto ampia da essere onnicomprensiva, pur sapendo che tali indicazioni non potranno che risultare puramente declamatorie.

Non emerge in sostanza l'idea di una Regione che si ponga in condizione di dirigere i processi di modernizzazione, attraverso il decentramento, la valorizzazione delle autonomie e la costruzione di ambiti di concertazione con le parti sociali. Non a caso i vari Tavoli apparecchiati sono risultati poi scarsamente imbanditi e varie forze sociali hanno espresso un giudizio critico sul Dpefr.

I due ambiti su cui si determina maggiormente un cambio di sistema sono rappresentati dall'intervento sulla struttura dirigenziale, finalizzato alla creazione di uno strumento di direzione e di governo direttamente funzionale all'attività della Giunta, e dalla radicale trasformazione della struttura sanitaria.

Una delle prime operazioni su cui si è indirizzato l'intervento della Giunta è stata la modifica dell'Ordinamento della Dirigenza Regionale, con l'approvazione delle l.r. 16 e 21 del '96.

Il quadro normativo nazionale, con particolare riferimento al D.Lgs. 29/93 non offre univoche interpretazioni sul nodo fondamentale della separazione tra politica ed amministrazione¹⁰. Se, a giudizio di Bruno Dente, è "impossibile adottarlo come criterio intorno al quale ricostruire il sistema di governo", non meno problematica risulta l'applicazione del principio sotto il profilo della cultura di gestione aziendale¹¹.

Mentre l'impostazione giuridica presuppone la netta separazione tra i due ruoli, "l'approccio economico aziendale afferma tra i propri principi irrinunciabili quello dell'unitarietà dell'azienda pubblica; funzione istituzionale (propria dei responsabili politici) e funzione direzionale (propria dei dirigenti) sono comunque parte di un'unica funzione di governo"¹².

Superato l'impianto pubblicistico, tipico del tradizionale Stato-amministrazione, oggi si oscilla tra il riconoscimento di una piena autonomia della pubblica amministrazione ed il modello aziendale a gestione unitaria.

In concomitanza con l'introduzione del principio elettorale maggioritario, si tende ad affermare il sistema delle spoglie (modello USA dello *Spoil System*) che stabilisce una diretta sintonia tra governo e livelli apicali, con l'evidente rischio di una "colonizzazione partitica" della dirigenza e, conseguentemente, del venir meno dell'imparzialità nel rapporto con i cittadini e con le amministrazioni locali.

Anche se ampiamente richiamato, il modello nordamericano non risulta di facile trasposizione in Italia. In USA esecutivo e legislativo sono poteri tra loro contrapposti, le autorità amministrative indipendenti sono nominate dal Governo, in altri casi dalle Camere. Inoltre, come osserva S. Cassese, il sistema delle spoglie viene dagli Stati Uniti, dove però dopo circa un secolo di esperienza è stato abbandonato. Infatti, esso "presenta inconvenienti non lievi con effetti negativi sulla continuità dell'amministrazione, non consente la scelta dei migliori, ma in relazione all'appartenenza politica, determina un connubio tra politica ed Amministrazione". A questo si aggiunga, osserva Cassese, che la stabilizzazione del governo e dei corpi politici, a seguito dell'introduzione del sistema maggioritario e presidenziale, comporta "la ricerca di garanzie più solide dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'amministrazione" 13.

Pur essendo stati modificati gli aspetti più deteriori in sede di commissione, si è sostanzialmente affermato un sistema regionale di *spoils system*, con la possibilità di assunzione di personale dirigenziale e di una abnorme dilatazione delle attività di consulenza e di incarichi professionali, che ha introdotto un meccanismo di politicizzazione non solo dei quadri dirigenti, ma, attraverso un criterio selettivo discrezionale, anche di parte del personale.

Ragionando per grandi modelli, al sistema francese (prosaicamente adattato in Italia con la riforma dell'ordinamento finanziario e del personale, mutuato dal sistema militare, da De Stefani, nel '23), subentra un malinteso sistema americano.

Di tale sistema, però, non si adottano i correttivi rappresentati da autorità e da poteri indipendenti, tali da garantire la terzietà; si dà quindi luogo ad un sistema misto, funzionale ad un'organizzazione politica di potere, più che ad assicurare una corretta attività amministrativa.

Per quanto riguarda la dirigenza, inoltre, l'evoluzione reale risulta in stridente contrasto con l'affermazione programmatica di principio. In particolare non si realizza la separazione tra politica ed amministrazione e non si concretizza l'impegno per un modello di flessibilità, assunto in fase di attuazione delle deleghe agli enti locali, per cui si determina "l'attribuzione di nuovi poteri agli enti locali, ai quali la Regione cederà buona parte dei suoi compiti amministrativi, sulla via di una decisa sburocratizzazione". In realtà le scelte effettuate sono andate nella direzione opposta, con un rilevante ampliamento – di circa un terzo – del quadro dirigenziale regionale.

Con la normativa prevista dalla l.r. 16/96 si è determinato un accentramento di ruoli in capo alla Presidenza della Giunta ed alla sua Direzione generale, è stata estremizzata la delegificazione, con conseguente espropriazione di poteri del Consiglio Regionale. È stata inoltre mantenuta una struttura accentrata a livello regionale, senza alcuna significativa scelta di decentramento a favore degli enti territoriali. Il sistema viene inoltre congegnato in modo da assicurare un'articolata presenza della Regione sul territorio, in una logica di "governo parallelo", distinto da quello degli enti locali.

Mentre il programma prevedeva di cedere compiti amministrativi ai comuni, sulla via di una sburocratizzazione, la Giunta si è mossa nella direzione opposta. Significativa, a questo riguardo, anche la vicenda legata alla revisione della legge sulla polizia locale (l.r. 43/85) ed alla volontà del Polo di istituire una "Polizia regionale".

In un quadro reso particolarmente complesso dalle nuove emergenze in tema di sicurezza urbana, soprattutto a seguito dell'iniziativa del centro sinistra, sono state approvate, seppure con limitata dotazione finanziaria, misure a sostegno dei progetti "Città sicure". Ma nel contempo si trascina da anni uno scontro sulla questione della polizia regionale, che corrisponde ad un'evidente centralizzazione a livello regionale di personale e di funzioni, con relativa sottrazione di ruolo ai sindaci, su materie di loro stretta competenza 14.

È facile intuire come in materia di sicurezza urbana l'istituzione di tale corpo, "coordinato" da un comandante regionale nominato dalla Giunta, corrisponda più alla logica del "governo parallelo", che all'applicazione del principio di sussidiarietà ed all'esigenza di un effettivo controllo del territorio.

POLITICHE SOCIO-SANITARIE

Sul secondo punto il Documento programmatico non nasconde i propri obiettivi: "fare della Lombardia la forza trainante" per rivedere la politica sanitaria nazionale, con la trasformazione delle USL in aziende pubbliche che offrono "un servizio esclusivamente sanitario e non sociale", cui attribuire la funzione di acquirenti di servizi sanitari, affidando l'attività di produzione alle aziende ospedaliere, in una situazione di "reale parità tra settore pubblico e privato", "in leale competizione tra loro".

Il quadro dei servizi sanitari regionali che si presentava nel '95 era, quantomeno nel suo insieme, soddisfacente, con un'accettabile qualità media dei servizi erogati e con alcune punte di eccellenza 15; un auspicabile miglioramento avrebbe potuto essere introdotto in una logica di razionalizzazione e di applicazione del D. Lgs. 502/92, così come aveva fatto la giunta precedente, senza riuscire però ad approvare la legge in tempo utile, prima della conclusione della legislatura.

E' stata invece presentata una proposta di legge di riordino, che, in coerenza con l'impostazione del documento programmatico, modifica radicalmente l'organizzazione del servizio sanitario regionale. La proposta, che prevedeva una netta separazione fra sanità ed assistenza e fra funzioni di acquisto e di produzione è stata assimilata al modello inglese, in realtà da questo era molto distante, se si considera che il sistema anglosassone si basa sulla concorrenza negoziale, in cui l'erogatore che è stato selezionato dal Distretto ed ha ottenuto il contratto, ha l'esclusiva della fornitura dei servizi, con una conseguente libera scelta condizionata della struttura sanitaria da parte del cittadino.

Questo modello, a differenza di quello lombardo, fondato sulla libera scelta incondizionata, pur presentando limiti, fornisce, attraverso la negoziazione, alcuni utili strumenti di governo della spesa e di controllo della qualità delle prestazioni. E' utile comunque ricordare che l'esperienza non positiva della "riforma Thatcher" del '91, fondata sulla competizione ha portato il governo laburista inglese a prevedere una revisione, che dovrebbe riportare il sistema ad una logica di cooperazione, di integrazione fra i diversi attori e di pianificazione 16.

La fase del confronto sulla proposta di riordino della giunta si è quindi dipanata in modo particolarmente contrastato, per quasi due anni, con prese di posizione critiche da parte delle autonomie locali, delle organizzazioni del privato sociale, che temevano una rottura del modello precedente fondato su un'esperienza consolidata di integrazione sociosanitaria, ed un'attiva partecipazione delle organizzazioni sindacali, che, nel novembre '96, hanno stipulato un accordo con la giunta per la modifica della proposta originaria.

Anche a seguito di queste iniziative, alcuni punti dell'originaria impostazione sono stati modificati, si pensi alla netta separazione tra servizio sanitario e settore sociale, od al superamento, seppure in specifiche situazioni (tra cui la città di Milano e, successivamente, la Valcamonica) della delimitazione provinciale; ma nel complesso l'impianto, con l'inizio del '98, è stato attivato. Anche a seguito dell'approvazione di alcune delibere di Giunta – come quella relativa all'affermimento della gestione della totalità dei presidi ospedalieri e dell'attività specialistica territoriale alle 27 aziende ospedaliere costituite – che hanno modificato gli accordi sottoscritti, il sistema ha preso a funzionare in assenza di programmazione e con una modalità di accreditamento che ha nettamente favorito il settore privato.

A poco tempo di distanza si è voluto introdurre nel sistema sanitario lombardo un nuovo radicale mutamento, anche sul piano della territorialità, prevedendo la soppressione del precedente azionamento delle USSL e l'introduzione del principio della provincializzazione. Da poco tempo, infatti, con la legge 28/93, la Giunta Ghilardotti aveva già ridimensionato il numero, passando da 80 a 44, e razionalizzato le USSL; si era quindi ancora in una fase di sperimentazione della nuova situazione, introdotta da soli tre anni. L'ulteriore e drastica semplificazione territoriale, con la riduzione a 14 ASL, ha avuto la conseguenza di annullare processi di riorganizzazione appena avviati, di costituire Aziende territoriali troppo estese ed Aziende Ospedaliere di enormi dimensioni, macrostrutture di difficile governabilità.

La legge regionale è entrata in vigore in una situazione profondamente mutata sotto il profilo delle regolamentazione del rapporto pubblico/privato e del finanziamento del sistema. Già nel luglio '96, infatti, con una delibera relativa alle modalità di finanziamento del servizio sanitario, la giunta aveva previsto la libertà di scelta e quindi di accesso da parte dei cittadini a tutte le strutture private, introducendo inoltre un meccanismo di piena liberalizzazione dell'offerta, prevedendo che tutta l'offerta di prestazioni specialistiche, ospedaliere ed ambulatoriali, ulteriormente ampliata con una delibera del gennaio del '97, fosse automaticamente accreditata. Una scelta di liberalizzazione sia della domanda che dell'offerta, che non ha paragoni in nessun altro sistema sanitario. Con queste ed ulteriori delibere sono stati riconosciuti alle Cliniche private, al di fuori di qualsiasi criterio selettivo, accreditamenti per ulteriori 2700 posti letto (di cui 2100 per acuti), in una situazione che vede la Lombardia in esubero rispetto agli standard nazionali: nello stesso triennio '96-'98, gli ospedali pubblici hanno ridotto l'offerta di 2700 p.l. per acuti (superano i 4000 se si considera anche il '95).

La logica di un'aziendalizzazione estrema, innestata su un sistema di separazione tra acquirenti ed erogatori dei servizi, ha comportato un deciso spostamento di finalità verso obiettivi e "performances produttive e di fatturato", accentuato anche dall'introduzione, dal '95, del sistema a pagamento prospettico (tariffe per ogni prestazione classificata per DRG) 17.

Il principio di libertà di scelta, giustamente sancito da una sentenza della Corte costituzionale, è stato strumentalizzato come una scelta ideologica da contrapporre ad ogni logica di programmazione dell'offerta. Ciò ha determinato un incremento improprio di prestazioni; nell'ambito dei produttori un tale sistema di compravendita comporta l'adozione di un criterio selettivo a favore degli interventi più remunerativi, trascurando nel contempo quelli meno vantaggiosi, ma necessari, addossati poi, di fatto, alla sola struttura pubblica.

Un altro aspetto da considerare riguarda la tendenza, con il nuovo sistema di pagamento a prestazione, alle dimissioni precoci, che, in carenza di servizi alternativi sul territorio, ha determinato situazioni di difficoltà e di rischio per la salute, in particolare per gli anziani.

Già nel primo anno si è così registrato uno spostamento di risorse a favore del privato, che si è consolidato negli anni successivi: nel '96 gli ospedali pubblici ricevevano il 70% dei finanziamenti, nel '98 il 65%; la case di cura private passano invece dal 12 al 17%, se si considerano anche tutti gli altri erogatori (IRCCS pubblici e privati ed ospedali classificati), che nello stesso periodo non registrano variazioni percentuali, la distribuzione delle risorse per la sola attività ospedaliera, che

interessava per l'80% il pubblico (ospedali e IRCCS pubblici) e per il 20% il privato (profit e non) nel '95, passa ad un rapporto 72% pubblico e 28% privato nel '98.

Il sistema sanitario italiano, pubblico per quanto attiene al finanziamento, è invece sempre stato "misto per quanto riguarda la produzione di beni e servizi sanitari": nel '95 il Fondo Sanitario Nazionale ha finanziato per il 65% il pubblico e per il 35% il privato¹⁸. Anche il servizio sanitario lombardo è sempre stato caratterizzato da questo mix di erogatori, ciò che si vuole rilevare è però l'accelerazione impressa dalla "riforma lombarda" ad una redistribuzione di risorse a favore del privato.

Nonostante la legge di riordino prevedesse per la regione un ruolo di programmazione del fabbisogno, attraverso una previsione annuale dei volumi e delle tipologie di prestazioni erogabili dal pubblico e dal privato e la definizione dei rapporti contrattuali con gli erogatori, questi strumenti di governo della spesa non sono mai stati attuati e si è proceduto a fissare ogni anno un tetto regionale complessivo per i ricoveri, prevedendo forme di abbattimento dei rimborsi nel caso di superamento dello stesso.

I disavanzi del settore sanitario rappresentano d'altronde la conferma di un andamento della spesa sanitaria fuori controllo, in termini mai riscontrati nelle precedenti gestioni. Dai 299 mld. del '95, si passa agli 835 mld del '96, ai 1489 del '97, ai 1010 del '98, alla previsione di 670 per il '99. Il disavanzo – più di 4000 mld in 4 anni – la cui responsabilità è solo per una parte molto limitata attribuibile alla sottostima del fondo sanitario nazionale, contrasta sia con la tendenza "virtuosa" degli anni precedenti, sia con le scelte di altre regioni, che hanno in questi anni realizzato politiche finalizzate al risanamento finanziario.

Nella primavera del '99 la giunta ha aperto una nuova fase nella gestione della sanità lombarda, approvando una delibera sulla "collaborazione pubblico/privato in sanità", per avviare in tutte le aziende sanitarie una "sperimentazione" di forme di gestione mista pubblico/privato dei servizi sanitari.

La delibera ed, in particolare, il documento allegato sostengono la necessità di coinvolgere enti privati nella gestione e nel finanziamento del sistema sanitario, attraverso l'individuazione di nuove forme gestionali. Le motivazioni portate a sostegno della proposta sono: la necessità di trovare nuove risorse finanziarie per sostenere gli investimenti necessari all'ammodernamento strutturale e tecnologico delle strutture sanitarie e l'opportunità di superare vincoli e rigidità burocratiche imposte alle aziende dalla normativa pubblica, realizzando così una maggiore flessibilità operativa e gestionale. A questo fine suggerisce l'utilizzo delle diverse forme di gestione consentite dalla legislazione vigente nel settore delle Autonomie Locali e dei Lavori Pubblici, forzando un'interpretazione estensiva circa l'applicabilità di queste norme al settore della sanità.

Il documento contiene ipotesi diverse, rese più o meno esplicite: un'ipotesi di esternalizzazione della gestione di servizi non sanitari oggi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie, la realizzazione di nuove modalità di gestione, insieme al privato, di alcune attività sanitarie aggiuntive, la concessione al privato della possibilità di realizzare e gestire nuove strutture sanitarie. La sistematicità del documento gli conferisce il significato di una scelta di carattere strategico, di modifica complessiva del sistema, nel senso di una privatizzazione sostanziale del servizio sanitario regionale.

Nella linea della giunta, alla luce anche del documento sulla "privatizzazione", è possibile ritrovare molti dei contenuti della "riforma del SSN" presentata da Confindustria nel "Progetto Sanità", in particolare due aspetti sostanziali: la separazione dei produttori dagli erogatori e la trasformazione delle aziende ospedaliere autonome in S.p.A. La proposta confindustriale, già elaborata nel '97 e riprecisata alla vigilia dell'attuazione della legge delega per la modifica dei decreti di riordino, prevede infatti la separazione delle funzioni di erogazione (le Aziende USL, che hanno il compito di garantire i livelli di assistenza) da quelle di produzione (ospedali), una diversa configurazione giuridica dei soggetti pubblici produttori di prestazioni, che ne dovrebbe garantire l'aziendalizzazione, attraverso la trasformazione degli ospedali in società di capitali, la costituzione di fondazioni e successivamente l'individuazione di "altri soggetti", "capaci di perseguire l'obiettivo dell'efficienza economica"; la separazione delle funzioni dovrebbe poi interessare anche le Aziende USL, attraverso la creazione di due aree distinte (area produttiva ed area erogativa) e la creazione di "Centri Sanitari territoriali", autonomi e responsabili economicamente, capaci di erogare prestazioni di primo livello.

È forse utile aggiungere che per Confindustria il gradino successivo è rappresentato dall'abbassamento dei livelli di assistenza garantiti dal S.S.N., per creare le condizioni di mercato favorevoli allo sviluppo delle assicurazioni sanitarie private: la fiscalità generale dovrebbe garantire l'assistenza alle sole fasce deboli e solo una parte "importante, ma non esaustiva" di assistenza agli altri cittadini, il resto dovrebbe essere coperto dalla mutualità obbligatoria.

In questa direzione si era mosso il primo decreto di riordino (502/92), prevedendo che il cittadino potesse fuoriuscire dal SSN, optando per un'assicurazione privata; alle nuove mutue lo Stato avrebbe versato una parte dei finanziamenti destinati alla sanità.

Il successivo D. Lgs 517/93 e la recente normativa nazionale di riorganizzazione del SSN (D.Lgs. 229/99) hanno fatto una scelta diversa, confermando un SSN universalistico, prevedendo la possibilità di ricorrere a fondi integrativi solo per prestazioni aggiuntive, che siano cioè eccedenti i livelli essenziali di assistenza fissati a livello nazionale e finanziati con il fondo sanitario¹⁹. Non vengono previste quindi, né sul piano del modello organizzativo, che esclude chiaramente la

separazione delle funzioni, né delle modalità di finanziamento, che restano pubbliche, soluzioni in sintonia con la proposta di Confindustria.

La Lombardia, invece, con la legge 31/97 ed i successivi provvedimenti attuativi, ha già realizzato molte di queste scelte: la separazione delle funzioni, lo scorporo di gran parte dell'attività produttiva dalle ASL, attraverso l'autonomizzazione degli ospedali e l'affidamento alle aziende ospedaliere di tutta la specialistica territoriale e dell'assistenza psichiatrica; se nella prima fase si sono modificati i rapporti di forza a favore dei privati ora, con la delibera sulla "collaborazione pubblico-privato", si dovrebbe dare attuazione alla seconda fase, con la privatizzazione delle aziende sanitarie pubbliche.

Il documento afferma infatti: "nulla, per la verità, si contrappone a che sia concessa a privati la totalità delle funzioni operative di un'azienda sanitaria"; infine, si raccomanda "la trasformazione dell'azienda sanitaria in società di capitali, cui conferire le funzioni operative, in quanto questo è il primo passo verso la collaborazione dei privati che la Regione sollecita e suggerisce". La "privatizzazione formale" delle aziende sanitarie può trasformarsi poi in "sostanziale", attraverso la modifica dei rapporti di forza fra la componente pubblica e quella privata nella partecipazione azionaria.

Vi sono molte ragioni che optano per un mantenimento del carattere pubblico del servizio sanitario, fra questi, come sottolinea N. Dirindin, "il carattere meritorio del bene salute": "la salute è un bene di merito", "un bene il cui consumo è ritenuto particolarmente desiderabile e meritevole di tutela e di incoraggiamento." Ne consegue che "molti degli interventi pubblici nel settore della salute trovano quindi giustificazione nella natura meritoria delle prestazioni sanitarie"²⁰.

Non c'è dubbio che non solo per la Lombardia, ma per tutte le regioni, esista il problema di adeguare le risorse per il finanziamento del SSN, per garantire "livelli uniformi e appropriati" di assistenza e qualificare le strutture sanitarie pubbliche, adeguandole ai requisiti previsti dall'accREDITAMENTO.

Si tratta perciò di un problema che coinvolge complessivamente le scelte sulla spesa sociale nel nostro Paese, alla luce dell'esigenza di allineare la spesa sanitaria ai livelli degli altri paesi europei; a partire dalla finanziaria '99, che ha risposto in parte a quest'esigenza, si è invertita la tendenza degli anni scorsi a ridurre le risorse del settore.

La rinuncia della Regione al suo ruolo di programmazione, il sistema di finanziamento adottato, scollegato dalla programmazione dei volumi di prestazioni offerte rispettivamente dal pubblico e dal privato, che prevede l'abbattimento generalizzato delle tariffe per tutti gli erogatori, a fronte di uno splafonamento del tetto di risorse disponibili, la mancata attuazione della contrattazione, come strumento di governo della spesa sanitaria, attraverso il quale le Aziende sanitarie locali (Asl) dovrebbero definire i "nuovi rapporti" con tutti gli erogatori accreditati, prevedendo volumi e tipologie delle prestazioni erogabili per conto del SSN e tariffe: questi sono i fattori che producono la diseconomia del sistema lombardo ed è intervenendo su questi che va prioritariamente ricercata la strada per riequilibrare il finanziamento del servizio sanitario.

Una prima risposta all'esigenza di reperire nuove risorse, per realizzare gli investimenti necessari per l'accREDITAMENTO delle strutture pubbliche è contenuta nel decreto legislativo 229/99, che prevede la possibilità di costruire soluzioni di coinvolgimento dei soggetti privati, inserendo però una distinzione netta all'interno del privato, fra lucrativo e no profit, al quale viene riconosciuto un ruolo particolare accanto al pubblico. Nel decreto è infatti prevista la sperimentazione di nuovi modelli gestionali, che prevedono forme di collaborazione tra strutture del SSN e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste, con una presenza però minoritaria del privato e con la possibilità di privilegiare in quest'area il privato sociale.

La sfida dei prossimi anni è rappresentata dalle modalità di applicazione del D. Lgs. 229/99 di riforma del servizio sanitario.

Il Decreto esprime la conferma del principio universalistico del Servizio Sanitario Nazionale. Risulta ampliato il ruolo delle Regioni anche per quanto riguarda l'elaborazione del Piano Sanitario nazionale. Le Unità Sanitarie Locali, costituite in aziende, assicurano i livelli uniformi di assistenza, con funzioni di gestione diretta dei servizi; risulta inoltre potenziato il ruolo del distretto. Le aziende ospedaliere possono essere costituite solo per i presidi che possiedono determinati requisiti di effettiva qualificazione, così come previsto dall'art. 4 c. 2. L'accREDITAMENTO non è condizione sufficiente per erogare prestazioni a carico del S.S.N., ma necessaria per poter stipulare accordi contrattuali con le USL, sulla base della programmazione regionale della domanda.

La Giunta lombarda ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale, per ottenere la dichiarazione di incostituzionalità del decreto, per una serie di motivi, sintetizzabili nella valutazione generale che l'impostazione centralistica del governo avrebbe ridimensionato, in violazione della delega contenuta nella L. 419/98, le competenze regionali in materia sanitaria. In particolare, poi, le obiezioni riguardano la negazione della possibilità per le regioni di separare le funzioni di acquirente e di erogatore, "impedendo la costituzione di aziende ospedaliere regionali", la previsione di una "differenziazione discriminatoria a favore del privato no profit", la previsione di "un potere discrezionale nell'accREDITAMENTO", rispetto alle esigenze della programmazione regionale e la selezione dei fornitori, nella definizione degli accordi contrattuali.

La contrarietà espressa dalla Giunta regionale rappresenta la conferma di una situazione di oggettiva divaricazione rispetto al modello lombardo, che si presenta, per diversi aspetti, di carattere alternativo a quello delineato dalla normativa nazionale e realizzato nelle altre regioni.

Contrariamente a quanto più volte sostenuto, l'alternatività del modello non si basa sulla libertà di scelta o sul coinvolgimento dei soggetti privati. Infatti tali principi non richiedono in alcun modo la necessità di una separazione delle funzioni di acquirente e di produttore, anzi essi risultano contraddetti proprio da una logica mercantile che alla fine privilegia le sole strutture private, a prescindere dalla loro qualificazione.

Resta comunque aperto un problema importante: il federalismo solleva questioni rilevanti per il settore sanitario, considerando la peculiarità e l'importanza del diritto alla salute, che deve essere tutelato indipendentemente dalla Regione in cui i cittadini risiedono; non a caso il D. Lgs. 229 riconferma la scelta di un Servizio Sanitario Nazionale e la fissazione di livelli essenziali di assistenza che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale²¹.

Un punto importante, oggetto peraltro di un acceso confronto in fase di definizione del Decreto, è rappresentato dal rapporto tra enti locali e Servizio sanitario nazionale (ASL ed Aziende Ospedaliere). Dalle precedenti soluzioni, che prevedevano una partecipazione di tipo "assembleare", con fenomeni di lottizzazione politica, si è progressivamente passati, attraverso la fragile soluzione del "comitato dei garanti", a soluzioni che prevedono una struttura esclusivamente affidata ai Direttori Generali.

Tale soluzione, che ha inizialmente raccolto consenso, intercettando una spinta di carattere antipartitico ed aziendalistico, in realtà si rivela non convincente. Così come non convincente è il ruolo di carattere meramente consultivo attribuito ai comuni, attraverso la Conferenza dei Sindaci, che si pronuncia solo sugli atti fondamentali dell'ASL.

La situazione lombarda è ancora più grave. È evidente la disparità che si è venuta a configurare: a differenza delle altre regioni, in cui le USL gestiscono la gran parte dei presidi ospedalieri, la separazione delle funzioni ha escluso i Comuni lombardi da tutte le scelte programmatiche relative agli ospedali, gestiti da aziende autonome, per le quali non è prevista alcuna modalità di partecipazione delle autonomie locali.

In sostanza si è creata un'enorme struttura regionale, a sua volta articolata sul territorio, ma dipendente direttamente dalla Giunta stessa. Nell'intenzione della Giunta regionale tali aziende territoriali si denominavano inizialmente Aziende Sanitarie Regionali (ASR). Così come non casualmente la Giunta ha cercato di rompere il principio di integrazione sociosanitaria, che rappresenta una peculiarità dell'esperienza lombarda, di raccordo con l'attività sociale di competenza dei comuni. Un tentativo che corrispondeva ad un disegno di accentrare regionalmente la gestione ospedaliera e della sanità, dotata di risorse e fonte di una rete di potere, e di scaricare sui comuni la spesa rilevante per le attività sociali integrate con le attività sanitarie, che intervengono nelle aree del disagio, dai costi rilevanti (handicap, tossicodipendenze, salute mentale).

Il meccanismo di nomina dei Direttori - al di là del possesso dei requisiti professionali di base - è di carattere politico ed è insindacabilmente espresso dalla Giunta regionale. Rinunciando perfino ad una qualche prudenza lessicale, il Documento programmatico dice come sia necessario "mettere a capo di queste aziende dirigenti capaci e decisi ad agire in sintonia con l'impostazione generale che si vuol dare al sistema" e "determinante sarà anche la certezza, da parte regionale, che i direttori generali condividano l'impostazione che si vuol dare al sistema sanitario e che siano fortemente motivati a promuoverne in tal senso l'evoluzione".

Tesi quanto mai discutibile sul piano della pubblica amministrazione, ma chiara nell'obbiettivo di voler perseguire una gestione allineata alla logica di un sistema di potere. Persino nei vari appuntamenti elettorali di questi anni si sono visti vari Direttori prodigarsi pubblicamente a favore dello schieramento politico che li ha nominati e utilizzare in modo improprio anche le strutture cui sono preposti.

Gli aspetti critici che investono la struttura di potere non risparmiano neppure il modello aziendale. L'esistenza di una struttura così verticistica ed impermeabile a qualunque sollecitazione esterna ed interna, sia delle autonomie locali che del personale e degli utenti, che affida ad un meccanismo esclusivamente politico ed accentrato nella Giunta regionale la gestione di 18 mila mld. e più di 100.000 dipendenti, ci sembra rappresenti una linea anti-autonomistica da contrastare.

La storia di molte strutture ospedaliere della Lombardia appartiene alle comunità locali, ai rapporti tra i benefattori, i privati e le proprie comunità, alla storia delle amministrazioni locali e di un impegno civile e religioso. Se non è più riproponibile un modello ottocentesco, non di meno ci sembra vada rifiutato un modello che escluda totalmente le comunità locali.

Anche sotto il profilo strettamente aziendale e di diritto societario non c'è alcun modello capitalistico che escluda la dialettica degli interessi ed una forma per quanto limitata di gestione collegiale, seppure ristretta a Consigli di amministrazione.

Tanto più sorprendente questa soluzione, se si osserva l'evoluzione, che in particolare la sinistra sollecita per il diritto societario delle imprese e la trasparenza della dialettica degli "stakeholders" portatori dei diversi interessi.

Il passaggio della logica proprietaria degli *shareholders* al *network of stakeholders*, ovvero ad una composita *coalizione di interessi*, segna l'evoluzione dell'impresa capitalistica. L. Pilotti ricorda nel suo studio sull'*Impresa post-manageriale*

come persino tale impresa si caratterizzi come “istituzione sociale complessa”, proprio in ragione della pluralità dei soggetti. Ebbene, la soluzione adottata per le strutture sanitarie è semplicemente l’adozione su scala regionale del modello statalistico di gestione politica, non quindi l’adozione di un modello aziendale e meno ancora tecnocratico, come erroneamente si sostiene.

Come possa una parte della sinistra aver pensato di risolvere il problema della separazione tra politica ed amministrazione e della lottizzazione politica nella sanità, costruendo una macrostruttura regionale, affidata ad un meccanismo di nomina politica centralizzata ed escludendo dalla gestione e dalla programmazione gli Enti locali, a tutt’oggi risulta del tutto incomprensibile. A maggior ragione se si pensa alla lunga esperienza amministrativa nel settore delle aziende municipalizzate od al fatto che in tutte le affermazioni di principio, compresa la legge Bassanini (59/97), si afferma che è “la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative” ad essere affidata agli enti locali, “con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime”. Resterebbe da spiegare dove sorge l’incompatibilità amministrativa o dimensionale tra Enti locali ed Aziende Sanitarie, anch’esse “Locali”, gravitanti sul medesimo territorio.

Senza nulla togliere alle indispensabili funzioni di legiferazione, di programmazione, di coordinamento e di alta amministrazione che necessariamente spettano al livello regionale, è questo un punto critico da rendere esplicito. Per poter dare sostanza al principio di sussidiarietà ed alla realizzazione di un federalismo basato sulla valorizzazione delle municipalità, non è possibile escludere totalmente i livelli locali da una qualche forma di partecipazione e di responsabilità nel settore sanitario.

Se un’evoluzione di riforma del welfare state sposta sempre più l’accento su sistemi di welfare territoriale, non vi è giustificazione alcuna per una gestione del welfare sanitario accentrata ed esclusivamente affidata al livello regionale. Non è casuale il fatto che la forma più deteriore di neocentralismo regionale si verifichi proprio nel settore della sanità, in cui è concentrato circa il 75% dell’intero bilancio regionale.

Le forme partecipative attualmente previste non corrispondono in alcun modo all’esigenza sopra richiamata, infatti, sia la Conferenza dei Sindaci che il Comitato dei Sindaci di distretto, con la possibilità di esprimere pareri, non rappresentano una soluzione valida, sono un’occasione mancata nell’ambito del Decreto di riorganizzazione del SSN.

La sanità, per l’importanza strategica che riveste sia nel garantire diritti fondamentali dei cittadini che per la quantità delle risorse mobilitate, è il principale terreno di verifica di un modello di federalismo basato sull’interdipendenza dei rapporti tra livelli locali e regionali. Solo un modello di autorità “in sovrapposizione o di competenza simultanea”, come definito nel saggio di D.S. Wright precedentemente richiamato, ben si adatta alla gestione funzionale di strutture e problematiche complesse²².

La discussione sul riordino sociosanitario ha coinvolto anche il settore dei servizi sociali; in un primo tempo, a seguito della scelta di separare nettamente sanità ed assistenza e di ampliare la dimensione delle ASL a livello provinciale, era stata presentata in giunta una proposta per l’istituzione di aziende socio-assistenziali, di dimensioni più ridotte, per la gestione dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali dei Comuni. L’evoluzione del confronto politico ed in particolare il recupero della competenza sociosanitaria da parte delle ASL ha poi fatto rientrare questa ipotesi, peraltro piuttosto improvvisata. Sotto il profilo legislativo non vi sono state altre proposte, bisognerà attendere la discussione sulla legge di recepimento della Bassanini (l.r. 1/2000) per una revisione della l. r. 1/86, di riorganizzazione del sistema dei servizi sociali, che all’art. 4, relativo ai “servizi alla persona e alla comunità” regola anche le funzioni ed i compiti in materia di “tutela della salute” e “servizi sociali”. In parte questo articolo riprende i contenuti della l.r. 1/86, ridefinendo gli aspetti relativi alle competenze dei diversi livelli istituzionali – Regione, Province e Comuni – in coerenza con la ripartizione prevista dalla normativa nazionale, con un riferimento anche alle competenze delle ASL per la parte relativa all’integrazione socio-sanitaria; in modo improprio è stata inoltre inserita anche la regolamentazione delle IPAB, con una serie di norme procedurali, che avrebbero trovato miglior collocazione in un articolato ad hoc, piuttosto che in una legge ordinamentale come la l.r. 1/2000²³.

Nel programma di giunta vi era l’indicazione di un impegno nei confronti della famiglia, cui sono seguite ben poche realizzazioni; alla fine del ’99 è stata approvata una legge di iniziativa consigliere, che prevede un’ampia tipologia di interventi sociali a sostegno della famiglia.

L’introduzione di forzature di carattere ideologico, tese in particolare a definire un modello di famiglia assistibile, individuata nella famiglia tradizionale, discriminando la famiglia di fatto, nonché la logica centralistica nella gestione delle risorse previste hanno impedito di creare le condizioni per un consenso della sinistra. Oggetto di una legge regionale non può essere sicuramente la definizione dei modelli di famiglia, bensì la previsione di interventi di sostegno al ruolo di cura che la famiglia svolge, che fa della famiglia “un insostituibile luogo di relazioni, che aiuta la crescita dei giovani soggetti, dei bambini, e che incarna la solidarietà intergenerazionale”. Com’è stato giustamente sottolineato, compito del legislatore regionale è la previsione di quelle scelte di politica sociale, che siano in grado di “sviluppare quel ventaglio di offerte e di opportunità, che aiutino queste famiglie, ciascuna con la diversità dei suoi problemi, a trovare nella nostra regione un aiuto per i loro progetti di vita”²⁴.

La scarsa sensibilità della Giunta Formigoni per la programmazione è dimostrata dal fatto che solo pochi mesi prima della scadenza della legislatura sono stati elaborati il primo Piano sanitario ed il secondo Piano socio-assistenziale, con scarsissime possibilità che potessero essere approvati dal Consiglio, più come scelta elettoralistica che di governo. La presentazione ha suscitato diverse prese di posizione critiche da parte del mondo del volontariato, del terzo settore e del sindacato, per l'impossibilità di un confronto di merito su questioni di grande rilievo sociale. Fa discutere soprattutto la previsione, contenuta nel piano socioassistenziale, di applicare alla realtà dei servizi sociosanitari le regole relative alle nuove modalità di finanziamento, basate sull'accreditamento, la selezione dei fornitori e la contrattazione dei volumi delle prestazioni acquistabili da parte delle ASL, sulla base del budget disponibile. Si teme che queste procedure, peraltro mai applicate dalla giunta regionale ai servizi sanitari, possano determinare, in aree problematiche come ad esempio quella relativa alle strutture per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, difficoltà di accesso alle RSA, in carenza di servizi alternativi a livello territoriale e domiciliare.

Anche a seguito di queste prese di posizione, la Giunta ha rinunciato alla loro presentazione.

TERRITORIO E MOBILITÀ

Il sistema territoriale lombardo presenta elementi di particolare complessità, cui devono corrispondere adeguate politiche urbanistico-ambientali in grado di promuovere la qualificazione dei sistemi insediativi e produttivi, all'interno di un quadro di sviluppo sostenibile e di recupero ambientale. La necessità di tali scelte è dovuta alla presenza, in alcuni casi, di vere e proprie "crisi territoriali".

Sono ampiamente acquisiti dalla cultura urbanistica ed amministrativa i punti critici di intervento, individuati anche dal Dpefr: "l'indebolimento della configurazione a rete del sistema urbano policentrico lombardo, con la diffusione insediativa in aree a margine, spesso ambientalmente delicate", "il diffondersi di condizioni di degrado ambientale... a seguito di un eccessivo ed incontrollato carico di insediamenti", "con una perdita di valori propri dell'identità fisica, culturale e storica del territorio"²⁵. Ma nel Documento non si riscontrano con altrettanta chiarezza proposte di interventi correttivi, in grado di introdurre un effettivo cambiamento.

Le proposte di coordinamento di politiche urbanistiche ed ambientali, nonché la costruzione di efficienti sistemi di responsabilità pubbliche, rinviano ad una cultura progettuale regionale del tutto assente. Una cultura di valenza pubblica, ma non dirigistica, è resa ancor più necessaria a seguito dell'introduzione di procedimenti negoziali di intervento pubblico-privato sul territorio, riguardanti l'insediamento di rilevanti infrastrutture, la riqualificazione urbana, la riconversione di aree industriali dismesse. Un insieme di interventi, che rischia se non governato di essere soltanto un passivo adeguamento della sfera pubblica alla dinamica insediativa prevista dai soggetti privati, sulla base degli interessi di volta in volta emergenti.

L'assenza di validi strumenti di indirizzo, riguardanti il Piano territoriale regionale e il Piano paesistico, determina l'impossibilità di assicurare una visione strategica dello sviluppo che possa raccordarsi ai Piani territoriali provinciali.

Negli anni '70 la produzione legislativa in campo urbanistico si è contraddistinta per "uno schema rigidamente gerarchico e garantista" nella sequenza che legava i Piani regolatori comunali, attraverso i Piani Comprensoriali, al Piano territoriale regionale e la l. 51/75 della Regione Lombardia ha rappresentato a quel tempo una soluzione all'avanguardia.

La successiva evoluzione ha registrato l'assenza di una pianificazione regionale, di una valida idea di sviluppo, peraltro surrogata dal governo assessorile dei singoli piani regolatori comunali e dallo sviluppo incontrollato dei vari piani di settore (parchi, cave, strutture commerciali), che hanno deformato l'impianto originario, determinando "un intrico di correlazioni ed un dedalo di prevalenze che non potevano non determinare una reazione"²⁶.

Nel passaggio "dal piano al progetto" si apre un varco alla *deregulation*, che si è affermata dalla metà degli anni '80 in poi, a partire dalla c.d. legge Verga (l. 22/86), tesa a forzare la parte vincolistica delle norme.

La pianificazione regionale, al di là del richiamo ad alcuni aspetti metodologici, non ha saputo operare con interventi effettivi e si è sottratta persino alla scelta strategica – monocentrismo o policentrismo – assumendo di volta in volta un atteggiamento pendolare.

Sul piano della strumentazione urbanistica comunale, la copertura regionale degli strumenti urbanistici è passata dal 72% dei comuni (con il 90% della popolazione) del 1976, ad una copertura pressoché totale nel 1995, con tempi di approvazione da parte regionale molto dilatati, di circa due anni.

Il Documento programmatico della Giunta non nasconde l'ambizione di definire un nuovo progetto legislativo. Partendo da un giudizio critico sulla "assenza di una cultura unificante per quanto riguarda la normativa sul territorio e sugli strumenti di pianificazione" si impegna a predisporre "un documento di indirizzo strategico per l'assetto territoriale della Lombardia", si propone di "governare in modo integrato il territorio", si pronuncia ambigualmente sulla necessità di "favorire lo sviluppo polarizzato" e afferma l'esigenza di dotarsi di una nuova legge urbanistica regionale. Con significative espressioni di stampo ultraliberistico, richiama la necessità di un "superamento drastico del principio pubblicistico" per lasciare il posto ad una non

ben precisata “dominanza paritaria” tra cittadino e istituzioni pubbliche, facendo intravedere l’opzione per un impianto deregolatorio.

La scelta è quella di attuare una riforma a rate o, come polemicamente è stato sostenuto, di sfogliare il “carciofo urbanistico”²⁷. Ciò ha consentito di introdurre alcune procedure di semplificazione, con la l.r. 18/97, che ha previsto sub-deleghe ai comuni in materia di tutela dei beni ambientali e dei piani paesistici, con la l. r. 23/97 riguardante l’autoapprovazione a livello comunale di varianti di minore entità, o con la più recente approvazione dei Programmi integrati di intervento (l.r. 9/99), finalizzati alla riqualificazione del tessuto urbano.

In tutti questi anni, motivo di accentuata polemica è stato il mancato trasferimento di competenze alle province, con particolare riferimento alla vicenda dei Piani territoriali di Coordinamento (PTC).

L’assenza di una riforma di sistema rappresenta l’aspetto critico più rilevante, anche perché in questi anni non sono mancate sollecitazioni da parte di altre realtà regionali, in particolare della regione Toscana, che già nel gennaio del ‘95 ha approvato una riforma organica. Così come uno stimolo è venuto anche dall’iniziativa assunta dal Gruppo D.S., con la presentazione di uno specifico progetto di legge di riforma urbanistica²⁸.

La situazione di sostanziale stasi legislativa ha registrato un cambiamento, a seguito della sollecitazione venuta dalla legge Bassanini, ed in particolare con l’applicazione del D.Lgs. 112/98 e la conseguente approvazione della l.r. 1/2000.

Non sono mancati i tentativi da parte della Giunta regionale di limitarsi ad un semplice adeguamento. L’iniziativa assunta dagli Enti Locali e la dialettica in Commissione hanno però consentito di superare tale limite; in fase conclusiva, le stesse osservazioni del Commissario di governo hanno corretto le norme in base alle quali la Giunta cercava di sottrarre al Consiglio Regionale o agli Enti Locali competenze che le leggi Bassanini trasferivano direttamente agli organi legislativi o ai Comuni.

L’ampio art. 3 della l. r., riguardante “Territorio, ambiente ed infrastrutture”, distingue le funzioni attribuite alla regione, da quelle attribuite ai comuni ed alle province²⁹. Alla regione, oltre all’adozione ed approvazione dei piani regionali, territoriale e paesistico, rimangono in capo la verifica delle compatibilità dei piani territoriali di coordinamento provinciali con “le linee generali di assetto del territorio regionale” e “gli strumenti di pianificazione e programmazione regionali”. Punto importante di novità è rappresentato dal maggior ambito decisionale che viene assicurato ai comuni ed alle province.

In applicazione del D. Lgs 112/98 si è andati ad una puntualizzazione delle attribuzioni: il comune assicura forme di partecipazione alla definizione del proprio Piano regolatore ed “in sede di predisposizione, ... indice la consultazione con la regione, la provincia e le altre amministrazioni interessate”; compito della provincia è la verifica della “compatibilità con gli aspetti di carattere sovracomunale contenuti nel piano territoriale di coordinamento”. Un meccanismo analogo è previsto per il PTC che, oltre ad essere sottoposto al parere obbligatorio della conferenza dei comuni e delle comunità montane, viene verificato dalla Regione per quanto attiene alla coerenza con le linee di programmazione regionale.

Si delinea, sulla base del federalismo amministrativo, un’importante innovazione della procedura di approvazione degli strumenti urbanistici, in termini di adeguamento ad una normativa che assicura una maggiore autonomia comunale e provinciale ed una semplificazione delle procedure.

Tale meccanismo, quantomeno negli auspici, dovrebbe tendere verso una maggiore distinzione di ruoli tra regione ed enti locali. La regione è infatti chiamata ad esercitare un ruolo meno intrusivo sulle scelte che spettano ai comuni ed a valorizzare la propria funzione di programmazione per le grandi infrastrutture, le localizzazioni produttive e le grandi strutture commerciali. In particolare su quest’ultimo punto, nel rapporto tra territorio e insediamenti commerciali, è aperto un rilevante problema in quanto la politica regionale in tutti questi anni ha privilegiato sul piano delle autorizzazioni e della normativa la grande distribuzione; un criterio riconfermato anche recentemente con la formulazione di “una proposta di attuazione della l.r. 14/99 – come sottolinea Confesercenti – ritenuta fortemente ostativa allo sviluppo della rete distributiva e favorevole solo alla crescita delle grandi strutture di vendita”.

I repentini mutamenti di scenario impongono una radicale innovazione dell’orizzonte culturale, anche sotto il profilo del governo della mobilità e degli interventi infrastrutturali. I mutamenti comportano una nuova rivoluzione industriale ed un’accelerazione nell’applicazione delle tecnologie; l’economia si smaterializza, alcune attività produttive si esteriorizzano, dominano i servizi e la circolazione dell’informazione, delle persone, delle merci diventa decisiva.

È necessario tenere presente che le economie locali affidano il loro sviluppo ad una sfera di azione che non può rimanere prigioniera di una logica distrettuale di mercato, ma necessita di immettere le potenzialità locali nella rete delle dinamiche europee e del mercato globale. Lo sviluppo delle infrastrutture va quindi considerato alla luce di quest’esigenza.

Le reti infrastrutturali transeuropee sono quanto mai necessarie per una circolazione più efficiente, per un riassetto del territorio e per gettare un ponte tra l’Est europeo e il sistema mediterraneo, sopprimendo gli ostacoli regolamentari e finanziari e mobilitando gli investimenti pubblici e privati verso progetti di interesse strategico.

La possibilità di esercitare un ruolo di cerniera lungo le direttrici europee Est-Ovest e Nord-Sud è affidata non al protagonismo esercitato da singole realtà regionali, per quanto importanti come la Lombardia, bensì all’intero Nord-Italia. Disporre delle necessarie infrastrutture di collegamento fa la differenza per potere diventare o meno bacino di riferimento degli scambi europei e mediterranei e consentire al Settentrione di esercitare un ruolo di locomotiva dell’intera economia nazionale.

Il modello imperniato sull'autosufficienza lombarda dimostra il limite di una visione angusta e provinciale, infatti lo sviluppo della Lombardia è sempre più legato al ruolo che l'intero Nord-Italia saprà assolvere in Europa; anche sotto questo profilo diventa sempre più necessario definire politiche intergovernative integrate su scala sovra-regionale.

Le reti di comunicazione, da quelle trasportistiche a quelle informatiche, sono sempre state alla base delle varie fasi del progresso. La facilità con la quale è possibile accedere alle risorse naturali e tecniche è sempre stata condizione per la prosperità economica delle nostre società.

Nell'attuale fase di internazionalizzazione dei mercati, della mobilitazione permanente dei capitali e delle tecnologie, delle sempre più pressanti richieste di opportunità per lo sviluppo, che si manifestano ad Est e a Sud, occorre proseguire nello sforzo di continuo adeguamento delle infrastrutture per la mobilità. Solo grazie a una moderna rete infrastrutturale transeuropea, sarà possibile migliorare la competitività di sistema.

Quest'impostazione dovrà consentire di individuare la combinazione ottimale tra le diverse modalità di trasporto esistenti, per potere ottimizzare, attraverso un sistema multimodale, i risultati e ridurre le conseguenze negative per l'ambiente. Dopo il grande sforzo collettivo per eliminare le frontiere, occorre ora potenziare i collegamenti, soprattutto con le regioni più periferiche, in modo da assicurare alle industrie europee la possibilità di sviluppare nuove tecnologie e nuovi prodotti.

Nell'ultimo decennio vi è stato un colpevole rallentamento negli investimenti sui grandi progetti infrastrutturali, soprattutto per il settore dei trasporti. Ne sono conseguite disfunzioni e rigidità che hanno costituito una delle cause del ristagno della competitività e del degrado delle condizioni di vita quotidiana. La congestione del traffico, l'inadeguata utilizzazione dei nuovi mezzi di trasporto, oltre a causare danni difficilmente riparabili all'ambiente, rischiano di compromettere sia la qualità complessiva della vita che le potenzialità competitive dei rispettivi sistemi economici. Solo concentrando le necessarie risorse su progetti transeuropei, è possibile garantire un alto livello di competitività all'estero ed a migliorare, in Europa, la qualità della vita.

La Regione Lombardia risulta fortemente interessata ai rapporti esistenti tra le infrastrutture transeuropee e l'Italia ed alle modalità di collegamento con il nodo lombardo 30. Infatti, Milano e la Lombardia sono le punte più avanzate dell'economia e della tecnologia; qui sono concentrate attività economiche di eccellenza inserite nella grande rete di interconnessioni europee ed internazionali. Se si vuole conquistare il ruolo di grande nodo nello scenario europeo e divenire baricentro direzionale del Sud Europa, verso i Balcani e il Mediterraneo, occorre che Milano superi la visione angusta di grande "municipio" e la Regione Lombardia assuma il ruolo di un governo regionale, non di semplice amministrazione.

Uno degli elementi più significativi dello sviluppo, su cui peraltro si sono registrate insufficienze rilevanti della Giunta regionale, riguarda l'aeroporto di Malpensa. La realizzazione di Malpensa, grande progetto europeo indispensabile per il Nord del paese, non è avvenuta secondo criteri e standard qualitativi, in particolare per quanto riguarda l'aspetto ambientale, che avrebbero dovuto caratterizzare una rilevante opera di portata continentale³¹.

La società che ne ha curato la realizzazione – SEA – si è interessata di ciò che si costruiva "all'interno" del sedime aeroportuale. L'azionista di riferimento, il Comune di Milano, e la Regione non hanno saputo affrontare la ricaduta dei problemi sul territorio. Di fronte ad un aeroporto internazionale che svolge un ruolo importante per il futuro della regione e per il Nord Italia, le diverse istituzioni non sono state in grado di sviluppare una politica di concertazione.

Una concertazione quanto mai necessaria, perché Malpensa rappresenta sicuramente un problema complesso, poiché coinvolge decine di Comuni, provoca un impatto ambientale di cospicue proporzioni, rimodula in profondità i collegamenti ed i servizi di un'ampia area e modifica le funzioni del territorio lombardo e piemontese. Mentre per migliorare l'accessibilità ferroviaria e stradale "il Governo di centro sinistra ha destinato oltre 5000 miliardi, al contrario il Polo in Lombardia dal 1995 si è distinto soprattutto per aver fatto emergere conflittualità e confusione"³².

Con la realizzazione dell'Hub "Malpensa 2000" e la rete degli aeroporti lombardi (Linate, Montichiari, Orio al Serio) si determina un *network transeuropeo* dell'Italia settentrionale, perno del sistema aeroportuale del Sud Europa, punto di interconnessione di modi e catene di trasporto altamente efficienti per passeggeri e merci.

Milano e la Lombardia potranno recuperare uno storico ruolo di intermediazione degli scambi europei ed intercontinentali, se metteranno in campo gli strumenti che consentiranno loro di rappresentare il nodo centrale nella rete del Sud Europa, polo aggregante di un nuovo sistema metropolitano interregionale. La Regione, quindi, potrà recuperare l'effettivo governo di un territorio aggregato di concentrazioni locali, dove vivono otto milioni di persone e dove sono operanti funzioni di grande rilevanza competitiva. Questo quadro territoriale e funzionale investe non solo la Lombardia, impone una stabile connessione con il Piemonte ed il Veneto, un raccordo con Genova, il Tirreno e la via Emilia fino all'Adriatico. Un'impostazione, questa, che individua il territorio non come perimetro di difesa, ma come una rete di punti, di aree tra loro collegate e proiettate verso l'esterno.

Rimanere condizionati da ritardi culturali significa rinunciare al governo delle trasformazioni, subendo la logica della deregolamentazione, a scapito dei fondamentali rapporti costitutivi di una democrazia territoriale più avanzata.

Un campo di decisioni, rese peraltro complesse per la ricaduta dell'impatto ambientale, riguarda l'Alta capacità, con trasporto combinato, lungo la direttrice Nord-Sud, che interessa Italia, Austria, Germania, con il compito di decongestionare

l'asse autostradale e favorire il combinato ferroviario. Non meno importante è la realizzazione del tratto ferroviario ad alta velocità Torino-Lione, che è destinato a creare una nuova interconnessione con le reti del combinato con la Francia, la Spagna ed a nord con il tunnel della Manica.

La popolazione delle regioni Lombardia, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna e Liguria rappresenta il 42% della popolazione residente in Italia. La grande area metropolitana lombarda rappresenta circa il 20% della popolazione italiana residente in città, il PIL prodotto in Lombardia è il doppio della media nazionale ed il volume produttivo è di gran lunga il più significativo dell'intero territorio nazionale.

La posizione strategica del nodo lombardo rappresenta quindi un punto di forza per lo sviluppo di una modalità di trasporto, che a sua volta concorre in modo determinante ad implementare quegli elementi che definiscono le caratteristiche di "qualità globale", che un territorio deve possedere per poter affrontare in modo efficace le sfide competitive del mercato.

Lo sviluppo del sistema trasportistico ed infrastrutturale, nonché delle forme di collegamento con le grandi dorsali transeuropee, non va considerato a sé stante, ma posto in funzione della prospettiva europea che si intende assegnare alla grande area regionale della Lombardia e del Nord-Italia.

La grande via ferrata, che muove da Barcellona e, attraverso Milano, si spinge fino a Budapest e Kiev, rappresenta l'opera infrastrutturale più impegnativa al servizio dell'allargamento verso est dei confini socio-economici e politici dell'Unione Europea. Questo grande "Corridoio n. 5" è un progetto di interconnessione che punta anche a ridefinire il baricentro del sistema Europa rispetto all'area mediterranea. Per l'Europa mediterranea rappresenta una prospettiva di sviluppo di grande rilievo, per le regioni del Nord-Italia addirittura vitale. Lo sviluppo dei grandi porti del Mediterraneo, con la riapertura del Canale di Suez, fa di questo mare interno la grande porta sul Pacifico e l'Atlantico, per cui l'infrastruttura ferroviaria al servizio dei grandi porti di Marsiglia, Genova, Gioia Tauro, rappresenta una fondamentale via di collegamento del continente euro-asiatico. La tratta nazionale della nuova armatura ferroviaria si pone esplicitamente il compito di mettere in relazione i sistemi produttivi locali con i mercati europei ed internazionali. L'insieme dei "grandi corridoi" di traffico costituisce, inoltre, una straordinaria occasione per contribuire al processo di ricostruzione di un'area tormentata come quella dei Balcani, peraltro ulteriormente penalizzati dal disastro ambientale del Danubio.

Lo sviluppo della dorsale che, attraverso la regione renana, mette in collegamento l'area londinese con Milano e il Mediterraneo, con il porto di Gioia Tauro, destinato a diventare il primo porto del Mediterraneo, esalta il ruolo dell'area lombarda. Per poter svolgere queste funzioni strategiche il sistema territoriale lombardo deve attrezzarsi con una logistica di qualità.

I poli dello sviluppo lombardo avvertono con sempre maggiore forza che le loro capacità competitive sono ormai legate sempre più alla qualità della logistica, delle infrastrutture per la mobilità e dell'ambiente.

Rispetto a queste priorità vanno progettate le grandi reti ferroviarie, stradali, telematiche. Gli obiettivi da discutere e da affrontare risultano quindi di particolare importanza e riguardano: la realizzazione della rete di "Alta Capacità", la ristrutturazione e l'ammodernamento degli oltre 1500 Km di rete ferroviaria locale, la costituzione della società "Ferrovie Lombarde" per la gestione dei servizi ferroviari regionali, la riqualificazione della rete stradale ed il completamento della rete autostradale regionale, la verifica di un nuovo collegamento Brescia-Milano, la realizzazione dei due corridoi plurimodali (ferrovia e strada) est-ovest, a nord (Pedemontana) e a sud (Gronda medio padana), la riorganizzazione della navigazione fluviale e lacuale.

AMBIENTE, RISORSE, ECONOMIA SOSTENIBILE

Al di là di generici riferimenti od impegni in campo ambientale, con l'interrogativo aperto sull'effettiva attività dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente (ARPA), il Dpefr lascia totalmente irrisolto il problema ambientale in Lombardia³³. L'attività dell'Assessorato Regionale si è caratterizzata in termini particolarmente negativi su diversi fronti, con riferimento alla vicenda delle discariche, della proliferazione incontrollata e non programmata degli impianti di termodistruzione, delle attività di cava e di gestione dei parchi.

L'esigenza ampiamente riconosciuta di una revisione della normativa dei parchi, definita dalla l.r. 86/83, non è stata soddisfatta, se non per singoli interventi modificativi che hanno determinato un progressivo peggioramento legislativo. Più volte è emersa la volontà di introdurre un drastico ridimensionamento, territoriale e normativo, dei parchi; in particolare, si è sovrapposta una dinamica di interessi privatistici riguardante l'edificazione di aree di particolare pregio naturalistico, come si è potuto registrare nella vicenda del Parco Sud di Milano, per il quale il centro destra regionale ha introdotto una riduzione delle salvaguardie, un'espropriazione del ruolo del Consiglio Regionale, un accentramento decisionale in capo alla Giunta, finalizzato alla realizzazione di un ampio intervento speculativo³⁴.

La stessa definizione del rapporto esistente tra salvaguardia naturalistica e svolgimento delle attività antropiche e di trasformazione, nonché dell'attività venatoria, non ha mai saputo trovare nelle politiche regionali un convincente punto di equilibrio.

È mancata, sul piano culturale, prima ancora che politico, la consapevolezza dei problemi evocati dall'intervento sui temi ambientali e del territorio. A riprova, vi sono anche i ripetuti tentativi di introdurre limitazioni, quando non stravolgimenti, nella legge, importante e positiva, sulla montagna, che attraverso un unanime impegno del Consiglio ha consentito di stanziare rilevanti risorse a favore del territorio montano³⁵. Il ruolo delle Comunità Montane con successive modifiche è stato ridimensionato, riportando la competenza in capo alla Giunta regionale, ricorrendo all'obbligatorietà del parere favorevole di un Comitato di valutazione, a sua volta di nomina della Giunta stessa.

Non meno significativo risulta il travaglio ormai quinquennale della modifica della l. r. 26/93 sull'attività venatoria, affrontata con approssimazione e superficialità dal Polo, interessato unicamente al voto del mondo venatorio, ma diviso al proprio interno ed incapace di cogliere le problematiche che differenziano l'attività di prelievo venatorio nelle diverse realtà provinciali³⁶. Al punto che il Polo non ha saputo né voluto portare in approvazione la legge di revisione della l.r. 26, dopo cinque anni di discussioni e di promesse.

Tutto ciò denota un'incapacità di governare la complessità del territorio lombardo e il rapporto tra cultura urbana e cultura rurale, evidenzia una logica subalterna alla pressione degli interessi economici o di lobby, senza alcuna consapevolezza dell'esigenza di costruire un equilibrio tra le diverse forme di attività ambientali, urbane e rurali, di salvaguardia e di prelievo, di manutenzione e di trasformazione.

Non meno preoccupante l'intreccio esistente tra gestione territoriale e sistema degli interessi economici, che emerge dalle autorizzazioni regionali per la coltivazione delle sostanze minerali di cava, ovvero per l'attività di escavazione, al di fuori delle previsioni dei Piani cave provinciali, peraltro solitamente sovradimensionati. Ci si trova di fronte ad un'utilizzazione distorta ed irresponsabile della legge regionale 14/98, da parte dall'Assessorato regionale, con il rilascio di autorizzazioni illegittime di "riassetto di cave cessate" o di improprie attività di bacini idrici e di itticoltura³⁷.

L'iniziativa legislativa assunta dal centro sinistra per modificare la legge sulla coltivazione delle sostanze minerali di cava risponde all'esigenza di coinvolgere direttamente gli enti locali, rompendo l'oggettivo e potenziale intreccio tra politica ed affari, che si determina con il rilascio centralizzato di autorizzazioni totalmente arbitrarie od illegittime, non sottoposte a valutazioni di carattere programmatico affidate anche agli Enti locali³⁸.

In alcune realtà della Lombardia, in particolare a Brescia, si è ormai venuta determinando una vera e propria "questione ambientale", con lo sviluppo di devastanti attività di intervento sul territorio, che giustamente ha sollevato la reazione di associazioni ambientaliste, di amministrazioni locali, di forze politiche ed ha dato luogo anche ad iniziative di contrapposizione alla Giunta regionale con la costituzione di "patti territoriali per l'Ambiente"³⁹.

Il 2000 rappresenta il vero banco di prova sul terreno del federalismo e di quello fiscale in particolare. Gli interventi di riforma già effettuati e quelli attesi nei prossimi anni sono tali, come sottolinea il recente Rapporto Censis, "da consentire al 2000 di essere l'anno di avvio di una nuova stagione di dinamismo per le autonomie diffuse, a partire da quelle territoriali". Il Rapporto richiama inoltre la condizione di *federalismo sospeso* in cui si trova il Paese. Emerge in sostanza la preoccupazione per un complesso di processi in bilico fra vecchio e nuovo, che rischiano di spegnere la capacità innovativa mostrata in questi anni dagli enti locali, con la consapevolezza delle innovazioni che nel frattempo hanno modificato in maniera strutturale il quadro di riferimento.

A partire dal collegato alla Finanziaria '96 (L. 549/95), infatti, sono intervenute novità fondamentali nel sistema di finanziamento delle Regioni⁴⁰. Soprattutto negli anni del centro sinistra ha preso corpo un disegno coerente di modernizzazione. È stata introdotta innanzitutto l'IRAP, vero e proprio architrave del nuovo sistema dell'autonomia regionale, e si determina una rilevante operazione di semplificazione fiscale, con la sostituzione di sette tributi, fra cui quelli sanitari, per cui finalmente la sanità viene finanziata su base fiscale – e non contributiva – secondo i più moderni principi di universalità della cittadinanza.

Si attua inoltre la modernizzazione del fisco, secondo il principio della neutralità fiscale, che premia le imprese più sane e capitalizzate e non l'indebitamento. Va rilevato che l'operazione fiscale costruisce una consistente base finanziaria per l'autonomia regionale, garantendo alle Regioni, a partire dal 2000, la facoltà di variare l'aliquota in più o in meno e di differenziarla per settori di attività e categorie di soggetti passivi. In questo modo l'IRAP, al termine del necessario biennio di implementazione (1998-1999), si avvia ad assumere quella connotazione regionale per cui è stata pensata.

L'altra grande operazione di sistema è maturata l'anno successivo con la legge delega 133/99, che all'art. 10 prevede la definitiva soppressione di qualsiasi "trasferimento statale" (eccettuati gli interventi per le calamità naturali), compreso il Fondo Sanitario Nazionale (FSN). Un nuovo sistema di compartecipazione ai grandi tributi nazionali (Iva, Irpef e accise sulla benzina) è destinato a modificare strutturalmente le condizioni di autofinanziamento delle Regioni.

Le entrate diventano una "funzione" del ciclo economico, creando una nuova responsabilità dei governi regionali rispetto ai processi di sviluppo economico e sociale dei propri sistemi. In questo modo saranno finanziate le varie leggi Bassanini (lavoro, trasporti...), aumentando l'aliquota di compartecipazione sulla base delle entrate stimate.

In questo contesto di federalismo fiscale si pone il problema socialmente complesso e di non facile soluzione della "perequazione" fra Regioni forti e Regioni deboli. In particolare, il problema riguarda la soppressione del FSN, che finanzia un "diritto di cittadinanza universalistico", che dovrebbe quindi essere uguale su tutto il territorio nazionale. Si consideri, a questo proposito, che fatto 100 il reddito medio pro-capite, la Lombardia si posiziona a 130 e la Calabria a 57.

Il nuovo Fondo Perequativo, destinato a riequilibrare le diverse capacità fiscali regionali, è alimentato solo da IVA e accise (e non dall'IRPEF): risulta evidente che un sistema così congegnato è destinato a favorire nel tempo la capacità di crescita delle regioni più forti.

In base alle recenti applicazioni della legge 133/99 sette regioni, e tra queste la Lombardia, risulteranno finanziariamente autosufficienti. La combinazione tra compartecipazione di circa il 25% all'Iva, addizionale regionale Irpef e accise alimenta in modo consistente l'autonomia finanziaria e pone fine alla finanza derivata. Punti problematici rimangono la modalità di copertura del debito pregresso in campo sanitario e il funzionamento del previsto fondo interregionale perequativo al quale affluiranno consistenti risorse provenienti dall'Iva assegnata alle regioni⁴¹.

Infine, è stato recentemente approvato il D.Lgs. di riforma della contabilità regionale, colmando un colpevole ritardo, rispetto agli altri livelli di governo territoriale, Comuni e Province.

Questo complesso modello si completa con l'Intesa Istituzionale e con gli Accordi Quadro di Programma, destinati a coprire l'area dei grandi investimenti in infrastrutture (mobilità, trasporti, sanità, cultura, ambiente).

Le "nuove regioni" a partire dal 2000 dovranno quindi misurarsi con un sistema di finanziamento delle funzioni di spesa corrente, ma anche di investimento, compiutamente costruito su basi nuove, secondo principi di autofinanziamento, dunque riferito alle proprie autonome capacità fiscali, e di solidarietà trasparente fra aree forti e aree deboli.

Le modalità adottate nell'impiego delle risorse esprimono, più dei programmi sottoscritti, il senso preciso delle scelte politiche che il Polo ha inteso praticare. Infatti molteplici esempi documentano di un sistema di governo e delle priorità effettivamente individuate. Si pensi alle modalità di finanziamento delle strutture sanitarie private, sopra richiamate od al tentativo di inserire, nell'applicazione scorretta della legge Bassanini, il "buono scuola alle famiglie degli allievi che frequentano le scuole private".

Su quest'ultimo punto lo scompensamento nell'impiego delle risorse ed il valore emblematico di una linea politica sono apparsi di tutta evidenza. Infatti, a fronte della caduta verticale registrata in questi anni nel finanziamento del diritto allo studio e di un sostanziale abbandono dei settori di specifica competenza, a cominciare dalla formazione professionale, il Polo ha cercato di fare della scuola "un terreno di scontro ideologico e politico" nel tentativo di "anticipare una legge nazionale sulla parità"⁴², introducendo criteri di discriminazione tra gli alunni. Tali criteri sono stati fortemente contrastati dal centro sinistra ed osservati anche dal Commissario di Governo, che ha sottolineato "l'ingiustificata disparità di trattamento", rispetto agli allievi delle scuole pubbliche. A seguito anche di una forte sollecitazione sociale, il centro destra è stato costretto ad introdurre una modifica radicale del testo.

Anche nel settore del lavoro i criteri di finanziamento hanno corrisposto ad una scelta politica che ha determinato una progressiva riduzione dell'impegno per il lavoro. Soprattutto, risultano insoddisfacenti gli interventi per la sicurezza sui luoghi di lavoro, in considerazione delle situazioni di notevole gravità presenti in una regione che registra il primato degli incidenti sul lavoro. Inoltre, mentre negli anni scorsi la Regione Lombardia "era all'avanguardia per quanto riguardava la promozione di politiche innovative e di sperimentazione del lavoro", in questi anni si sono manifestati "atteggiamenti di chiusura". La l.r. 9/91, che definisce aiuti ai lavoratori in difficoltà occupazionale, ha dovuto registrare "una linea di drastica riduzione dei finanziamenti" e per due anni non sono state neppure spese le risorse previste in bilancio⁴³. Il tema del lavoro, in effetti, è stato sostanzialmente emarginato dalle politiche regionali ed il ritardo nell'applicazione della "Bassanini lavoro" ne è conferma, soprattutto considerando la riforma del collocamento e dei servizi all'impiego e il programma delle politiche attive del lavoro.

Anche per quanto concerne l'esperienza dei distretti, al di là di un richiamo alla necessità di politiche pubbliche di appoggio allo sviluppo e di cooperazione, emerge un quadro molto problematico. Lo sviluppo della piccola e media impresa e delle economie locali, al di là della retorica sul ruolo dei produttori, non ha registrato scelte qualificanti. La revisione di alcune leggi, tra cui la 35/96, riguardante gli interventi regionali per lo sviluppo delle imprese minori, e la proposta per nuove "Norme di riordino dell'artigianato" definiscono un impegno che va affrontato. Anche se va precisato che l'intento di modificare la l.r. 35 per far concorrere la Regione, attraverso Finlombarda spa, "alla costituzione, sottoscrizione e gestione di fondi mobiliari per la partecipazione a capitali di rischio" delle imprese risponde ad una logica non condivisibile. In questo modo il Polo intende sorprendentemente reintrodurre modalità di compartecipazione pubblica, sul modello IRI e Gepi, di cui ci si è liberati con i processi di privatizzazione.

La gran parte delle iniziative finalizzate a fornire servizi reali alle imprese non ha dato risultati incoraggianti: sono state disperse risorse umane e finanziarie, per l'inadeguatezza delle strutture create, rispetto ad obiettivi spesso assolutamente velleitari. Un giudizio che soprattutto nelle realtà più avanzate trova l'eco di preoccupazioni, quali quelle espresse in Valtrompia. Nell'esperienza lombarda Agenzie di distretto, Centri tecnologici, Centri servizi sono stati promossi

principalmente dall'iniziativa locale; anche se supportati finanziariamente dalla Regione, le risorse principali sono fornite dalle economie territoriali.

L'intervento pubblico dovrebbe essere indirizzato preferibilmente nel sostegno delle iniziative promosse localmente, che hanno dimostrato di poter funzionare, e di azioni che promuovano i mercati dei servizi, piuttosto che nella creazione diretta di centri servizi. Considerando, tra l'altro, che le risorse disponibili sono sempre state molto limitate e che anche la legge regionale sui distretti industriali non ha ancora messo in movimento adeguate risorse.

Per quanto concerne la Lombardia i progetti di intervento approvati e i finanziamenti concessi nel triennio 1995-97 confermano i giudizi critici formulati. Emerge in primo luogo il limite delle risorse complessivamente attribuite: 20,8 miliardi di contributi in 3 anni. Ciò significa 105 mila lire per addetto nei settori di specializzazione (35 mila lire per anno), che hanno mobilitato nel complesso 55 miliardi di investimenti (276 mila lire per addetto nel triennio). La concentrazione di queste risorse si indirizza nei distretti più forti (Comasco, Brianza, Lecchese, Val Trompia-Val Sabbia), che dispongono, con i Comitati di distretto, di un'adeguata rappresentanza e sono in condizione di proporre iniziative di un qualche rilievo; non mancano però problemi, basti pensare che non tutta la dotazione finanziaria regionale è stata impegnata. Sulle difficoltà di questo processo ha pesato sicuramente l'attenzione marginale riservata dall'Assessorato competente ed il mancato rilancio dopo la fase di avvio che aveva suscitato aspettative.

Una nuova opportunità può essere rappresentata dal riassetto delle competenze istituzionali, dalla maggiore attribuzione di ruolo in campo economico ed industriale alle Regioni e alle Istituzioni locali.

Il processo di decentramento e di semplificazione delle procedure, introdotto dalla legge Bassanini, con particolare riferimento allo *sportello unico per le imprese*, alla formazione, alle politiche attive del lavoro, offre potenziali strumenti per affrontare con effettive possibilità di successo le domande inevase del mondo dei distretti e più in generale delle economie locali: carenze di infrastrutture, funzionalità del mercato del lavoro, adeguate strutture e politiche di formazione.

Per le istituzioni locali la funzione fondamentale non è quella di pianificare una direzione di sviluppo del distretto, che deriva dalle scelte delle imprese e dei soggetti socio-economici, ma promuovere la rappresentanza realmente riconosciuta degli interessi locali e affiancarla nello sperimentare percorsi negoziali e gestionali con le istituzioni di ordine superiore nelle politiche di sviluppo locale. In quest'ottica vanno affrontati i problemi riguardanti, in particolare, l'atteggiamento centralistico e burocratico nella predisposizione dei Progetti di intervento da parte della Regione e la debolezza propositiva delle istituzioni locali e delle rappresentanze degli interessi in molti distretti.

La legge 317/1991, all'art. 36, ha avuto il merito di introdurre la realtà dei distretti tra gli ambiti territoriali dove poter indirizzare interventi di politica industriale. Sono anche noti i limiti della legge, i cui criteri definitivi strettamente statistici hanno cancellato realtà distrettuale esistenti in ambiti metropolitani o all'interno di ampi bacini del lavoro. Sono state unificate realtà comunemente ritenute singoli distretti, come è avvenuto per il megadistretto lecchese, o si sono fatti sorgere distretti semplicemente inesistenti. La discutibilità di alcuni criteri adottati ha fatto sorgere problemi anche sul piano della rappresentanza, contravvenendo in alcuni casi ad un principio di riconosciuta legittimità fondato su reali autonomie e sugli attori locali.

Il problema della debolezza della rappresentanza degli interessi locali va affrontato, in primo luogo, attraverso il potenziamento del ruolo del Comitato di distretto nella fase della proposta di programmi. Nella logica di rete tra distretti vanno superati il localismo e gretti interessi categoriali, che impediscono la circolazione di know-how, di gestori di programmi e di fornitori di servizi e tendono quindi a bloccare lo sviluppo di potenziali alternative.

Il problema di un'adeguata rappresentanza degli interessi locali risulta spesso ignorato anche nell'ambito distrettuale, generando in tal modo un atteggiamento conflittuale-rivendicativo verso realtà esterne sovradistrettuali percepite come antagoniste e concorrenti nella ripartizione delle risorse, siano esse grandi imprese o aree metropolitane.

Il salto di qualità imposto dall'esigenza di un sistema coalizionale si scontra con l'eredità del localismo produttivo, che da elemento di forza di fronte ai nuovi problemi può trasformarsi in elemento di debolezza. Così come emerge anche dal complesso problema riguardante la successione d'impresa nei distretti industriali⁴⁴.

Nei diversi settori di governo della Regione emerge una logica di gestione accentrata delle risorse. Nell'attuazione di diverse leggi, anche quelle che hanno assunto un'impostazione positiva, spesso sono stati attivati meccanismi centralizzati a livello regionale, motivati non da ragioni di efficienza, ma da una logica di scambio tra uso delle risorse e consenso.

Analogo meccanismo è stato attivato in diversi settori, con la previsione di un intervento sovraordinato ed improprio della Giunta, su materie di stretta competenza degli Enti locali. Emerge in questo una visione centralistica finalizzata all'estensione di un sistema di potere ed alla *regolazione politica* degli interessi economici e della spesa pubblica.

Conclusivamente, in sede di bilancio consuntivo può essere richiamato un risultato particolarmente negativo riguardante il fabbisogno e l'ammontare della spesa, inclusa la sanità. Dal monitoraggio sui flussi di cassa emerge come le regioni governate dal centro destra, in particolare la Lombardia, abbiano registrato livelli più alti di spesa. A fronte di un fabbisogno cresciuto mediamente dello 0,5 a livello nazionale la Lombardia incrementa del 7,7%, il Veneto del 4,3%, il Piemonte del

3,48%. Viceversa regioni come la Toscana, l'Emilia e le Marche riducono rispettivamente il fabbisogno del 5,3%, 4,1%, 3,1%. Il Lazio addirittura del 12%.

In altri termini, mentre il Paese contiene l'incremento di spesa pubblica regionale e le regioni del centro sinistra (con l'eccezione dell'Umbria) rientrano dal disavanzo in modo rilevante, le regioni governate dal Polo hanno dilatato la spesa a livelli insostenibili 45.

NOTE

- 1 Cfr.: *Documento Programmatico per l'elezione del Presidente della Giunta*, 19/6/95, Milano.
- 2 P.A. Ferrari, *Un progetto per la sinistra del duemila*, cit., p. 10.
- 3 P.C. Palermo, *Trasformazioni insediative e politiche infrastrutturali per la Regione Lombardia*, in Aa.Vv., *Scenari dello sviluppo*, cit., p. 191.
- 4 CGIL, *Tra il dire e il fare*, Ediesse, Roma, 1996, p. 30 e 86.
- 5 R. Formigoni, *Intervento introduttivo al "Tavolo Bassanini"*, 2/2/98, Milano.
- 6 Cfr.: *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2000-2002*.
- 7 P.C. Palermo, cit., p. 183.
- 8 CGIL, CISL, UIL, *Osservazioni sul Dpefr*, 27/9/99; C. Cerea, *Dpefr della Lombardia, sulle priorità zoppica*, "l'Unità" 14/10/99.
- 9 Cfr.: G. Tadioli, *Intervento sul Dpefr*, seduta del Consiglio Regionale, 5/10/99.
- 10 Cfr.: Aa.Vv., *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1995.
- 11 Cfr.: B. Dente, *In un diverso stato*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- 12 Cfr.: G. Valotti, *Assetti istituzionali e governo delle Aziende pubbliche*, Egea, Milano, 1994; Id. *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità*, F. Angeli, Milano, 1996. L. Pilotti, *L'impresa post-manageriale*, Egea, Milano, 1991.
- 13 S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., p. 445.
- 14 C. Bragaglio, *Una riforma regionale della polizia municipale per la sicurezza del cittadino*, "Orientamenti amministrativi", n. 8, ottobre 1998. In tema di sicurezza dei comuni, cfr.: l.r. n. 8 "Interventi regionali per la sicurezza dei comuni", 21/2/2000.
- 15 Cfr.: S. Cordibella, relazione al Convegno nazionale "La riforma dei servizi sanitari: la sfida dell'appropriatezza", Milano, 17/4/1998.
- 16 V. Mapelli, *Il sistema sanitario italiano*, Il Mulino, Bologna, 1999, pag. 149.
- 17 S. Cordibella, cit., p. 3. Cfr.: A. Donzelli, *Sistemi sanitari a confronto*, F. Angeli, Milano, 1997; E. Borgonovi, *Il Sistema socio-sanitario in Lombardia*, in Aa.Vv., *Scenari dello sviluppo*, cit. pp. 419-434.
- 18 V. Mapelli, cit., p. 130.
- 19 S. Zamagni, *Sui presupposti economici e politico-filosofici di un nuovo universalismo sanitario*, in P.P. Donati (a cura), *Lo Stato sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 131-167.
- 20 N. Dirindin, *Elementi di economia sanitaria*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 40.
- 21 Mapelli, cit., p. 164.
- 22 D.S. Wright, *Modelli di rapporto*, cit., p. 117.
- 23 F. Bassoli, Atti di convegno, *Disposizioni per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Unione regionale - Gruppo Consiliare DS Regione Lombardia, 1998, p. 42.
- 24 Cfr.: M. Adamo, *Intervento*, seduta del Consiglio regionale, 13.10.1999; F. Bassoli, Atti del convegno, *Famiglia e Stato Sociale*, Gruppo Consiliare DS Regione Lombardia - Unione regionale Lombarda DS, 1999, pp. 5/7.
- 25 Cfr.: *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2000/2002*, Consiglio Regionale, ottobre 1999.
- 26 R. Almagioni, *Relazione al Convegno: Urbanistica, Regione ed Enti Locali*, 7/11/97, Brescia.
- 27 Ibid.
- 28 F. Binelli, C. Bozzano e altri, *Norme per la Pianificazione urbanistica e per il Governo del territorio*, Progetto di Legge, n. 0341, 15/4/97.
- 29 L.R. 5/1/2000, n. 1, *Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia*, Burl, Milano, 10/1/2000.
- 30 D. D'Italia (a cura), *Il Quaderno: Governo della mobilità sostenibile e integrazione europea*, Gruppo regionale D.S., aprile 1999.
- 31 F. Binelli e C. Bozzano, *Malpensa 2000, Regione e Comune volano basso*, "l'Unità", 27/1/2000.
- 32 D. Marantelli, *Più ambiente nel futuro di Malpensa*, "Dialogos", n. 1, dic. 99, Milano.
- 33 Per un inquadramento generale del problema, cfr.: E. Gerelli, *Globalizzazione e ambiente, gli scenari della società lombarda*, in Aa.Vv. *Scenari dello sviluppo*, cit., p. 439. E. Orsi, *Ambiente e sviluppo sostenibile in Lombardia*, in: Ibid., p. 453.

- 34 A. Agostinelli, *Intervento*, Consiglio Regionale, seduta 28/7/99.
- 35 C. Bragaglio, *La nuova legge sulla montagna*, in "Orientamenti Amministrativi", n. 4, maggio 1998.
- 36 C. Bragaglio, *Le modifiche della legge 26/93*, "Arcicaccia Lombardia", Brescia, n. 1/2 1999.
- 37 A. Agostinelli e C. Bragaglio, *Non forziamo l'ambiente*, "Dialogos", n. 2, 1/2000. Cfr.: *Interrogazione*, a firma dei Cons. Reg.: G. Baruffi, R. Bernacchia, C. Bragaglio, C. Crippa, M. Lombardi, 1/6/99, n. 4234.
- 38 Progetto di legge n. 634, *Modifica della l.r. 14/98*, Amoruso, Agostinelli, Baruffi ed altri, Milano, 15/11/99.
- 39 F. Tolotti, *Relazione*, Congresso provinciale D.S., Brescia, 10/12/99.
- 40 Cfr.: G. Brosio (a cura), *Federalismo Fiscale*, IReR-F. Angeli, Milano, 1996. Consiglio Regionale della Lombardia, *Il federalismo fiscale*, Materiali di documentazione, dicembre 1999.
- 41 Cfr.: Inserto Autonomie Locali, *È l'Iva il motore del federalismo fiscale*, "Il Sole 24 Ore", 14/1/2000. V. Chiti, *Regioni, stop alla finanza derivata*, "ItaliaOggi", 15/1/2000.
- 42 M. Adamo, *Intervento*, seduta del Consiglio Regionale del 21/9/99.
- 43 G. Galardi, *L'aiuto che non c'è*, "Dialogos", n. 2 gennaio 2000.
- 44 Cfr.: Agenzia Lumetel (a cura), *La successione d'impresa nei distretti industriali*. Introduzione L. Consolati, Il Sole 24 Ore, Milano 1999.
- 45 A. Satta, *Le regioni del Polo spendono di più*, Milano Finanza, 3/2/2000.