

Prime bozze e materiali di lavoro

IL FUTURO
DELLA REGIONE
SECONDO
FORMIGONI:
**UN MODELLO
SOSTENIBILE?**

Libro Bianco sulla fine del ruolo
trainante della Lombardia

A cura di Enzo Dell'Olio

Sommario

La situazione economico-sociale ed il declino della Lombardia.....	4
Sviluppo e Finanza	4
Contesto produttivo ed economico e riflessi sull'occupazione	9
La povertà in Lombardia	14
I riflessi reali nelle dinamiche socio-economiche regionali: l'indice QUARS	19
Il modello lombardo di sussidiarietà e federalismo secondo Formigoni	23
Il Piano Regionale di Sviluppo: la sussidiarietà secondo Formigoni.....	23
Esempi di devoluzione delle competenze al privato nel “modello lombardo”: il bilancio di previsione per il 2006 ed il rendiconto consuntivo 2005.	26
Considerazioni	34
La sussidiarietà nel diritto costituzionale attuale: un confronto col “modello lombardo”	34
Conclusioni.....	38
La fonte ispiratrice e la base sociale del “modello lombardo”: la Compagnia delle Opere	40
Struttura	40
Il Welfare proposto dalla Compagnia delle Opere	46
Una lobby bipartisan	48
Sanità: modello di eccellenza?.....	50
I Piani Socio Sanitari Regionali	50
Alcuni dati empirici per riflettere.....	54
Ambiente ed infrastrutture	56
Emissioni inquinanti	56
Trasporti ed infrastrutture	58

La privatizzazione dei beni comuni	65
Energia	65
Acqua	69
L'utilizzo dei Fondi FSE per la formazione professionale	72
I Fondi Strutturali.....	72
Fondi strutturali e Lombardia	74
Conclusioni	78
I percorsi del consenso A CURA DI MASSIMO TAFI E VITO CALABRETTA	80
Comunicare: dalla falange armata al corpo d'armata.....	80
Credere, spendere, comunicare. Ma solo ciò che si vuole.....	81
La web radio del Presidente.....	82
La stampa e i giornalisti.....	82
Formigoni, una «brand» che piace ai Lombardi	83
Conclusione: le colpe degli altri.....	84
appendice: L'economia lombarda in tabelle.....	85

capitolo I

La situazione economico-sociale ed il declino della Lombardia

Per riflettere sulla sostenibilità o meno del modello lombardo a livello economico e sociale, sembra opportuno riflettere, oltre che sulla consistenza dell'assetto produttivo tradizionale, anche su aspetti quali la finanza, gli investimenti in ricerca e sviluppo, la crescita economica. È solo dopo l'analisi di tale contesto che si ritiene possano essere meglio interpretate le dinamiche sociali strettamente legate all'economia: in particolare, le dinamiche occupazionali, il fenomeno crescente della povertà e dell'esclusione sociale. Infine, sembra utile mostrare come anche un approccio alternativo agli indicatori economici ufficiali, più legato alla qualità della vita ed alla salvaguardia dei diritti e dell'ambiente, ponga fortemente in discussione la pretesa "eccellenza" lombarda in ambito economico e sociale.

Sviluppo e Finanza¹

Ricerca e innovazione

La spesa per investimenti delle imprese industriali lombarde con almeno 20 addetti è diminuita nel 2005 del 7,2%.

Da un'indagine regionale di Banca d'Italia del 2005 emerge che la caduta degli investimenti si deve ai seguenti fattori:

- 1. difficoltà di accesso ai finanziamenti bancari**

appare uno dei fattori più modesti di freno, solo il 7,8% delle aziende lo denuncia; abbastanza irrilevante è sia il settore di appartenenza, sia la classe dimensionale (7,2% per le aziende da 20-49 addetti – 8% per quelle oltre i 500 addetti).

- 2. costo del lavoro**

¹ I dati relativi a sviluppo e finanza e le valutazioni conseguenti sono stati forniti e curati da Enrico Bigli

anch'esso fattore poco influente , 10% il dato medio con poche differenze per le classi dimensionali ma sorprendentemente meno rilevante per le piccole aziende (20-49 addetti) col 7,2%, che per le grandi (10,9%) , maggiori le influenze settoriali con una punta nel tessile del 16,9%.

3. prospettive della domanda

è uno dei fattori più rilevanti col 47,4%, con variazioni non significative secondo le classi dimensionali, con punte settoriali rilevanti: tessile 67,3, energia 78, chimica 70,7

4. incertezza economica politica

è un altro fattore rilevante, il 36,9%, con andamento inversamente proporzionale al numero degli addetti: il 44,2% delle aziende tra i 20 ed 49 addetti, con un minimo del 17,2% per quelle tra i 200 ed i 499, abbastanza indifferente il peso settoriale, con l'eccezione dell'energia (78,7%).

5. problemi burocratici

anche qui una sorpresa, rilevanti al fine del mancato investimento solo per il 3,5%, punta dell'11,4% per il settore chimica/gomma/plastica

6. concorrenza dei mercati esteri

qui il secondo fattore importante 31,4% l'incidenza, la distribuzione è abbastanza uniforme per classi e settori, con l'eccezione del tessile che inaspettatamente denuncia la minore importanza del fattore (24,4%).

Nei settori a tecnologia medio alta tra il 1996 e il 2003 il valore aggiunto prodotto in Lombardia è diminuito a un saggio medio dello 0,3% annuo contro un aumento dello 0,1% nella media italiana.

Nelle spese per Ricerca e sviluppo e innovazione la Lombardia si caratterizza per una maggiore incidenza rispetto al PIL (1,25%) del resto d'Italia (1,16%).

L'apporto della spesa pubblica dello 0,34% è inferiore alla media italiana dello 0,58%, penultima nella graduatoria tra regioni sopravanza il solo Molise (0,32%). Il dato è pari alla metà della media della UE a 15 (0,68%) , e molto distante dalla media delle 25 regioni più sviluppate della UE (1,08%).

Per quello che riguarda l'impegno delle imprese (0,86% del PIL), il risultato è meglio della media italiana 0,56% (-punta negativa la Calabria 0,02% ma maggior impegno in Piemonte 1,31-); anche qui distanti dalla media dei paesi UE (15) dove le spese per ricerca e sviluppo delle imprese sono pari all'1,29% ed assai distanti dalla media delle 25 regioni UE più sviluppate che si collocano al 2,85%.

Più confortante risulta essere il dato dei brevetti (domande di brevetto per 1.000.000 di abitanti):

Lombardia	178	di cui High Tech	25
Media Italia	83	“	8
UE	155	“	29
25 regioni più sviluppate	425	“	85

Rispetto alle regioni più sviluppate, il ritardo della Lombardia non è solo di specializzazione settoriale, in quanto i brevetti sono meno a parità di settore sia in rapporto alla popolazione che agli addetti.

Nei confronti delle regioni europee di comparabile livello la Lombardia sconta ritardi gravissimi in termini di: istruzione della popolazione, Spesa in R&S, capacità di innovazione.

Finanza

Il credito alle imprese è cresciuto nel 2003 del 6,6% e nel 2005 del 9% (quest'ultimo dato influenzato da alcune operazioni straordinarie), ma se si escludono le costruzioni questo dato crolla:

2003	+2,2%
2004	===
2005	-0,8%

Gli indicatori reddituali delle imprese indicano in generale “buona salute”: il ROE (“Return On Equity”, ossia il rapporto tra utile netto e capitale proprio, misurando quindi la redditività del capitale proprio d'impresa) al 9,3% nel 1996 è gradualmente sceso sino al 5,1% del 2003 per tornare al 9,3% nel 2004 (dati tanto più importanti se confrontati con i diversi tassi di interesse conseguenti l'introduzione dell'euro).

Il rapporto MOL/attivo decresce dal 10 – 11% degli anni 96/98 al 7% del 2002/3/4 (il Margine Operativo Lordo è la differenza tra il valore aggiunto prodotto ed il costo del personale)², indicando un crescente ricorso ai mezzi propri per le politiche espansive (o, in un'altra chiave di lettura, la rinuncia alle stesse).

L'attività innovativa, gli investimenti sono determinati per il 51,6% da autofinanziamenti (Banca d'Italia indagine regionale presso le imprese industriali),

² Le definizioni di MOL e ROE sono state riprese dalla voce “Analisi di bilancio” del sito <http://it.wikipedia.org>

con un tasso leggermente crescente in base alla dimensione: 50% dai 20 ai 49 addetti, 56,5% per le imprese con più di 500 addetti, una punta del 63,3 nel settore tessile.

Irrilevanti gli aumenti di capitale (1%).

Il ricorso alle banche varia considerevolmente e decresce con l'aumento dimensionale passando dal 32,3% al 12,6% con l'aumentare della dimensione, nelle aziende più grandi si ricorre alle risorse intragruppo che passano dall'1,1 al 14,9 a secondo del variare delle dimensioni.

Scarsi i fondi pubblici (1,2%), concentrati nelle aziende con 50-99 dipendenti (5,7%).

Il rapporto tra debiti finanziari e fatturato tra il 1993 e il 2004 ha un andamento altalenante ma alla fine rimane abbastanza invariato, semmai in leggera diminuzione, 32,4% nel 1993, 30,0% nel 2004; grazie al calo degli interessi però abbiamo un miglioramento netto nel rapporto MOL su oneri finanziari lordi, che passa da 1,9 del 1993 a 4,9 nel 2004.

(dati CERVED e Centrale Bilanci)

La gestione finanziaria e di finanza straordinaria delle imprese si è notevolmente sviluppata in questo decennio ma i benefici sono stati principalmente finalizzati alla riduzione dei costi più che allo sviluppo agli investimenti e alle attività di ricerca.

I fondi di PRIVATE EQUITY (strumenti di finanziamento di medio- lungo termine), dopo una prima fase di sviluppo lento, ne hanno vista una seconda più sostenuta, ma la mancata crescita dimensionale e l'assetto strutturalmente familiare delle aziende stanno portando verso un pericolo di implosione, testimoniato dal crescente aumento di uscita da società cedendo le quote ad altri fondi di PE.

Crescita

Nel 2005 il PIL lombardo è diminuito dello 0,3% (Italia 0,0%), a fronte di un leggero aumento degli ordinativi le aziende hanno preferito rispondere con un calo delle scorte, i primi dati del 2006 sono positivi per l'incremento della domanda e la ricostituzione delle scorte.

Il PIL lombardo cresce del 3,2 medio tra il 1983 3 il 1991 contro il 2,5 del resto d'Italia ma sotto la media italiana a partire dal 1994.

Ancora peggiore il dato di crescita del PIL per abitante (nel periodo 96/03 del +0,2% contro Italia +1,8% e nel 2005 -1,7% contro Italia -1%).

Modesta è la crescita della produttività, causata da decrescita dimensionale delle aziende, lo sviluppo di aziende di servizi a basso valore aggiunto (con l'eccezione del

forte aumento di produttività nella intermediazione finanziaria). La produttività cresce in Lombardia dello 0,5% medio annuo nel periodo 96/03 contro lo 0,7% dell'Italia. (le differenze più rilevanti in commercio e servizi 0,3% contro 0,7% e costruzioni -0,2% contro 0,1%).

La caduta di produttività negli ultimi tre anni (-0,5%) è probabilmente dovuto anche all'effetto di regolarizzazione di lavori precedentemente in nero (aumento dell'occupazione a parità di prodotto negli ultimi 3 anni).

Composizione settoriale: la trasformazione settoriale del PIL avviene negli anni Novanta, l'industria perde 20 punti a favore dei servizi in particolare l'intermediazione finanziaria passa dal 13 al 26%, rimane però pressoché stabile negli anni 2000.

L'industria pesa nel PIL lombardo per il 31,4 % (22,7 in Italia) ed è la regione in cui è più rilevante.

Il peso dell'intermediazione finanziaria nella composizione del PIL 26,5% non è distante dalla media italiana 25,1 (26,1 per l'intero nord-est) inferiore al Lazio (28,5%), alla Liguria (27,2%) e pari alla Calabria 26,4% (dati ISTAT).

Valutazioni

La crescita del PIL negli ultimi 5 anni è veramente modesta e inferiore alla media nazionale, l'aumento del peso dei servizi avviene, ad eccezione dell'intermediazione finanziaria, con un calo della produttività.

L'intermediazione finanziaria non cresce più negli anni 2000 e sfrutta il rilevante aumento di produttività principalmente come leva di aumento degli utili tramite la riduzione di costi.

In particolare non ha saputo favorire l'innovazione e la ricerca.

Il quadro generale che ci si presenta induce a ritenere necessario un forte e rapido cambiamento, in sintesi:

- calo della produttività nei servizi e miglioramenti irrilevanti nell'industria;
- forte inadeguatezza dell'istruzione, degli investimenti in ricerca e sviluppo sia delle imprese sia pubblici che pongono la Lombardia in coda alle regioni UE più sviluppate;
- crescita del MOL, a dispetto della concorrenza internazionale, con investimenti finalizzati alla riduzione dei costi anziché alla crescita dimensionale alla ricerca e innovazione;
- uso preponderante dell'autofinanziamento per lo sviluppo aziendale;

- si vuole rimanere in dimensioni famigliari, scarso ricorso al mercato dei capitali, l'attenzione principale al lato dei costi ha portato a una crescente precarizzazione del lavoro che a sua volta determina ulteriori cali dimensionali;
- l'uso della flessibilità è raramente strumento di innovazione;
- modesto o nullo l'apporto pubblico sia come sostegno alle imprese sia come apportatore a produzione e produttività di tecnologie e innovazione.

Contesto produttivo ed economico e riflessi sull'occupazione

Contesto produttivo³. Interessante è altresì notare come sia mutato il contesto economico e produttivo della Lombardia.

Questi mutamenti, certamente, dipendono anche da variabili esogene oltre che endogene. Nello scenario internazionale, nel periodo 1995-2005 si denota il forte tasso di crescita del PIL delle nuove economie asiatiche, un aumento della crescita anche negli USA, ma è l'economia europea ad avere bassi livelli di crescita. Non è ben sviluppata l'economia della conoscenza propugnata a Lisbona, e i settori a più basso contenuto tecnologico sono più esposti alla competitività. Dopo l'arresto del 2003, il PIL regionale è tornato a crescere a ritmi più bassi, con una ridotta competitività data dalla riduzione della quota di esportazioni lombarde e da una ridotta produttività, che influenza la crescita del PIL⁴.

Alcuni dati macroeconomici possono meglio supportare l'analisi del contesto produttivo lombardo:

- il PIL lombardo è passato dal 2,9% del 1995 allo -0,6% del 2003
- le importazioni sono passate dal 22,2% del 1995 al 6,8% del 2004
- le esportazioni sono passate dal 23,4% del 1995 al 3,1% del 2004
- i consumi delle famiglie sono passati dall'1,7% del 1995 al 14,9% del 2004
- gli investimenti fissi lordi dal 6% del 1995 allo 0,5% del 2002
- la produzione industriale è passata dal 6,7% del 1995 allo 0,7% del 2004.

³ Per i dati macroeconomici e le considerazioni sul contesto produttivo lombardo, quando non diversamente indicato, si rinvia alla scheda informativa di Roberto Romano "Il Programma Regionale di Sviluppo ed il Documento di programmazione economica e finanziaria", CGIL Lombardia, 6-9-2005, pagg. 21-23

⁴ Sulla dinamica di terziarizzazione dell'economia lombarda si rinvia al "RAPPORTO IRER SULLA SITUAZIONE SOCIALE, TERRITORIALE ED ECONOMICA DELLA REGIONE 2005", disponibile sul sito www.rapportoirer2005.it

Anche i distretti, assieme alle Pmi (Piccole e medie imprese), sono condizionati dalla crisi internazionale, ma non tutte le difficoltà di queste imprese sono imputabili a fattori esogeni, esterni al sistema produttivo lombardo. È così vero che la stessa formazione dei metadistretti ha origine dall'idea di mettere assieme aziende della simile produzione che incontrano simili problemi, una strategia che non sembra soddisfacente al fine di superare i fattori di crisi. Generalmente si osserva un allontanamento della Lombardia dagli indicatori tipici dell'UE. In primo luogo, una delle principali cause endogene della crisi economica lombarda può essere vista nel fatto che il sistema produttivo lombardo sia più incline ad incorporare innovazione piuttosto che a generarla, un dato che va rapportato alla relazione tra la crescita degli investimenti e quella dell'importazione di beni e servizi. Gli investimenti non riescono ad assumere quel particolare ruolo di rilancio e ricollocazione del tessuto produttivo in ragione della corrispondente relazione con la crescita delle importazioni di beni e servizi. Non a caso la crescita del Pil è più contenuta della media europea. Tale relazione chiama in causa la suddetta specializzazione produttiva della regione che non “domanda o richiede” alti investimenti in innovazione. Vi sono, in particolare, dati significativi sul rapporto tra economia lombarda ed europea. In particolare la relazione tra investimenti e utilizzo degli impianti solleva alcune perplessità. In realtà tanto più crescono gli investimenti tanto più l'utilizzo degli impianti è contenuto rispetto alla media europea, ma, soprattutto, la produzione industriale non sembra trarne nessun beneficio. Tale dato non può che essere interpretato non solo in termini di specializzazione produttiva, ma altresì di “governance” a livello regionale. Evidentemente la struttura produttiva del Paese e della Lombardia soffre di diseconomie di scala che attraversano orizzontalmente tutto il sistema delle imprese, delle infrastrutture, così come della cosa pubblica.

Rispetto alla struttura produttiva europea, quella italiana e lombarda presentano, nel comparto industriale, una specializzazione produttiva legata essenzialmente ai beni di consumo, piuttosto che ai beni intermedi e di investimento. Mentre la struttura produttiva europea si è sostanzialmente integrata verso l'alto, cioè si è rafforzata la componente della produzione a maggiore valore aggiunto legata ai beni intermedi e di investimento, per l'Italia e la Lombardia si registra una specializzazione produttiva legata ai beni di consumo che hanno tassi di crescita a livello mondiale significativamente più contenuti dei primi. Come è noto, i beni di consumo sono oggi più esposti alla concorrenza internazionale ed alla elasticità di prezzo della domanda, ossia al variare della stessa con il variare del prezzo del bene. Questo spiega di conseguenza la minore crescita economica della Lombardia, il saldo negativo della sua bilancia commerciale e della bilancia tecnologica. Se proprio si deve dare una risposta alla domanda del perché la Lombardia e l'Italia crescono meno dell'UE, si può sostenere che il sistema produttivo privato, indipendentemente dalla dimensione delle imprese, non può integrarsi con il sistema produttivo europeo in ragione della propria specializzazione produttiva e, per questa via, perde quote crescenti di commercio internazionale dal momento in cui i beni realizzati dal nostro sistema produttivo è particolarmente soggetto alla elasticità di prezzo della domanda.

Per quanto concerne la struttura giuridica delle imprese, la complessità dei fenomeni economici, assieme alla maggiore integrazione dei sistemi produttivi, suggeriscono strutture societarie più complesse di quelle individuali. Non a caso le Spa hanno manifestato una sensibile crescita, come le società individuali, mentre le strutture intermedie si sono contratte. Probabilmente hanno concorso due fenomeni che possono spiegare questa apparente dicotomia. Da un lato ha inciso l'Ue che ha implementato un capitalismo manageriale, cioè forme di organizzazione più complesse, a cui in parte l'Italia si è adeguata, ma allo stesso tempo si è consolidata la tipica impresa individuale dell'Italia. Ciò si spiega con la specializzazione produttiva nei settori maturi che non richiede modelli complessi di società. Sostanzialmente hanno inciso due linee di tendenza: da un lato la "managerizzazione" del sistema organizzativo delle imprese determinato e alimentato dall'integrazione del mercato europeo (aumento delle Spa); dall'altro lato le caratteristiche del tessuto produttivo che non necessita di strutture societarie complesse e che ha origine nei distretti industriali.

In particolare, la Lombardia ha consolidato il proprio tessuto produttivo attraverso un rafforzamento delle Spa a discapito delle Srl e delle ditte individuali. Questo percorso è legato alla particolare struttura produttiva della regione, in cui la presenza delle grandi imprese è ancora significativa e importante, oltre ad avere relazioni economiche con l'Ue più solide del resto del Paese. Nonostante questo apprezzabile miglioramento del "governo" delle imprese, il rafforzamento societario non ha prodotto una migliore dimensione di scala (la dimensione media delle imprese si è ridotta dal 1991 al 2001⁵).

Relativamente alla terziarizzazione dell'economia, in tutto il Paese (Italia) si registra la crescita del valore aggiunto legato al settore dei servizi a discapito di quello industriale. La regione ha condizionato in misura significativa il ridimensionamento del settore industriale nel suo insieme. Se dal lato dell'occupazione c'è stata una parziale compensazione con il settore dei servizi, è altrettanto vero che nel suo insieme il sistema economico non si è rafforzato. I servizi rappresentano un contributo importante, ma occorre domandarsi fino a che punto questo settore può consolidarsi se allo stesso tempo non si rafforza e consolida il settore manifatturiero, soprattutto quando la componente ad alta e media tecnologia nel commercio internazionale ed europeo assume un peso non solo di rilievo, ma capace di condizionare il posizionamento internazionale di un Paese o di una regione. La Lombardia ha manifestato un significativo decremento delle maestranze nel settore industriale, cosa che non è intervenuta a livello nazionale. In Lombardia si realizza la percentuale più alta di valore aggiunto legato al settore industriale che fa il paio con le maestranze coinvolte, ma la percentuale di lavoratori coinvolti nel settore manifatturiero, assieme alla maggiore percentuale di valore aggiunto, non riesce ad agganciare il trend dell'Europa, fino a condizionare la tipica vocazione industriale e lo

⁵ Fonte: Censimento sulle imprese dell'Istat

sviluppo complessivo qualora non si determinasse una riconversione o adattamento delle stesse attività manifatturiere. Una conversione a monte dei processi produttivi capace di “anticipare” la domanda di beni e servizi intermedi e di investimento, cioè i beni e servizi che spingono il mercato continentale e internazionale. Sostanzialmente si può anche sostenere che la specializzazione produttiva della Lombardia giustifica il contenimento delle maestranze nell’industria in quanto quest’ultime operano in settori con bassi tassi di crescita.

Sempre sugli occupati è bene sottolineare che l’aumento dell’occupazione nei servizi genera, anche, una significativa crescita del valore aggiunto che si riduce, però, con il passare degli anni, mentre per gli occupati nell’industria non c’è la stessa relazione. Infatti, la percentuale degli occupati alle dipendenze nell’industria sul totale è superiore alla percentuale del valore aggiunto, segno di una minore capacità di realizzare valore aggiunto per unità di lavoro.

I riflessi sulle dinamiche occupazionali. Quanto analizzato sinora si riflette sul piano occupazionale. Stando ai dati del Censimento 2001, la Lombardia rappresenta circa il 20 % dell’occupazione complessiva del Paese, di cui quasi due quinti attribuibili al settore industriale e circa il 60 % al terziario, che assorbe gran parte dell’occupazione regionale.

Questo cambiamento ha inevitabilmente avuto delle ripercussioni sotto il profilo occupazionale.

Tra il 1991 ed il 2001 l’industria lombarda ha subito un calo di occupazione di circa il 12% rispetto all’inizio del periodo, circa 170 mila posti di lavoro in meno, corrispondendo alla scomparsa di oltre 6mila imprese: al calo occupazionale corrisponde la perdita di unità produttive. Il settore più colpito resta quello dell’abbigliamento e tessile, che col settore pelli e calzature arriva a 79 mila posti in meno, perdita più pesante del settore rispetto alla scala nazionale: ciò indica la definitiva marginalizzazione di tale comparto nel sistema produttivo lombardo. Tutto il sistema del made in Italy sui prodotti di consumo, durevoli e non, conta per metà della contrazione industriale complessiva. Anche altri settori hanno perdite consistenti (macchine elettroniche ed elettriche, comparto metalmeccanico, settore chimica e farmaceutica, editoria). L’unico comparto che sembra in crescita di occupazione è quello della gomma-plastica.

A fronte del calo dell’occupazione industriale, cresce l’occupazione nel terziario di 440 mila unità, di cui 380 mila nel settore imprese ed il resto nelle istituzioni pubbliche e nel non profit. Nell’ambito del settore pubblico, un aumento modesto si registra nel settore della formazione e dell’istruzione, mentre il settore di sanità ed assistenza registra il più alto numero di incrementi. Si noti che nella sanità lombarda cresce più il ruolo delle imprese come numero di addetti rispetto a quello delle organizzazioni pubbliche e del non profit. La crescita del terziario è però in particolare stata sostenuta nel periodo 1991-2001 dal comparto dei servizi agli affari (

immobiliare, informatica, servizi alle imprese), accompagnato da una flessibilizzazione dei rapporti di lavoro insieme col crescere del ruolo degli autonomi. Il travaso verificatosi dal settore industriale a quello del terziario ha avuto come conseguenza un abbassamento della produttività complessiva della Lombardia, dato che il terziario ha un basso tasso di produttività, ha mantenuto inalterati i differenziali di produttività tra i settori del sistema lombardo, ma non ha creato benefici sulla crescita. Infatti, il mix produttivo ha attenuato la crisi di settori, come il tessile, a bassa tecnologia, ma non ha favorito la transizione ad un più forte assetto tecnologico.

Sul versante occupazionale, gli ultimi dati disponibili sono allarmanti. Secondo le ultime rilevazioni del febbraio 2006 svolte dal Dipartimento Politiche Contrattuali della CGIL Lombardia si rinvengono i dati seguenti:

- 990 aziende interessate da situazioni di difficoltà occupazionali, con un organico complessivo di 85.201 lavoratori, di cui 38.591 coinvolti in provvedimenti di carattere occupazionale
- le procedure di mobilità e i licenziamenti collettivi sono 13.391, con 2.713 crisi aziendali
- tutti i settori industriali presentano un aggravamento delle situazioni di crisi, in primis nel settore metalmeccanico, che annovera 441 aziende in crisi e 19.485 lavoratori coinvolti
- preoccupante inversione di tendenza del settore del commercio e dei servizi, che annovera 47 situazioni di crisi occupazionali con 1592 lavoratori coinvolti
- esclusione da questi dati delle micro e piccole imprese, ossia 732.589 unità ed il 97% del totale, che non aprono formali procedure occupazionali⁶.

Non si rinviene, quindi, soltanto una continua deindustrializzazione del territorio, ma anche il settore terziario, che corrisponde a circa due terzi dell'economia lombarda e che ha visto nell'ultimo quindicennio incrementare i propri livelli occupazionali, comincia a manifestare segni di instabilità. Queste dinamiche sembrano assenti nel Piano Regionale di Sviluppo 2005-2010, in cui si accenna incidentalmente all'intento di studiare "azioni specifiche" (pag. 34) per categorie deboli nella permanenza e reingresso del mercato del lavoro, senza un'attenta analisi che riconosca il carattere strutturale e non congiunturale e temporaneo delle nuove problematiche occupazionali.

⁶ "FEBBRAIO 2006: CONTINUA AD AGGRAVARSI LA CRISI ECONOMICA IN LOMBARDIA", Dipartimento politiche contrattuali CGIL Lombardia, 7-3-2006, www.lomb.cgil.it

I dati sinora esaminati smentiscono in modo marcato la pretesa eccellenza del modello lombardo anche in ambito economico. A livello macro è evidente (stando ai dati del 2004) una bilancia commerciale negativa, una riduzione sensibile del PIL, una riduzione forte della produzione industriale e degli investimenti produttivi, con migliaia di posti di lavoro a rischio⁷. In un contesto simile, accompagnato dalle nuove forme di precarietà del lavoro, non sembra peregrino, relativamente alla “prospera” Lombardia, parlare di disagio sociale e di povertà.

La povertà in Lombardia

Per descrivere correttamente il contesto di disagio e di emarginazione sociale lombardo, oltre ai dati macroeconomici analizzati direttamente connessi con i livelli occupazionali, devono essere tenute in conto anche alcune tendenze demografiche:

- anzitutto un incremento della popolazione lombarda: la popolazione residente passa da 8,9 milioni del 1995 a 9,25 milioni di abitanti del 2003 (dati ISTAT 2003)
- la forte pressione migratoria che ha interessato la regione: la Lombardia concentra il 20-25% delle presenze straniere in Italia, superando le 640.000 presenze secondo la stima ISMU per il 2004⁸
- aumenta il tasso di natalità ogni mille abitanti, che passa da 9,4 del 2001 a 9,6 del 2003, oltre che il numero di figli per donna (da 1,22 all'1,28), in buona parte attribuibile ai flussi migratori che interessano la regione
- nel 2003 il numero di persone di età compresa tra i 0 e 4 anni (13,34%) è inferiore al numero degli over 65 (18,59%), indice di un progressivo invecchiamento della popolazione lombarda.

Ne risulta un quadro ben delineato dal rapporto CARITAS 2005 sulla povertà in Lombardia⁹, caratterizzato dai seguenti fattori:

- una forte pressione migratoria, con tutte le problematiche connesse sia a livello di bisogni primari sia al rischio di forte esposizione all'emarginazione sociale ed alla povertà

⁷ Per quanto concerne i dati macroeconomici vedasi anche le tabelle in Appendice, che forniscono schematicamente un quadro generale dell'evoluzione dell'economia lombarda

⁸ Rapporto IRER 2005, cit.

⁹ I dati relativi alla povertà nel 2003 riportati, e i dati relativi a tassi di natalità e di invecchiamento della popolazione, sono tratti dal Rapporto CARITAS 2005 sulla Povertà in Lombardia, disponibile sul sito www.caritas.it

- una dinamica demografica che induce ad un progressivo invecchiamento della popolazione lombarda con tutti i “costi sociali” connessi (assistenza sanitaria e sociale, rischio esclusione)
- processi di scomposizione e di ricomposizione delle diverse forme di convivenza che coinvolgono l’istituto familiare
- una forte crisi economica ed occupazionale soprattutto nel settore industriale, con tutti i riflessi negativi a livello di qualità della vita
- un aumento dei profitti del settore immobiliare, legato tuttavia all’aumento dei canoni di affitto e del costo delle abitazioni. Tale problematica è fortemente legata alle “aree dimesse” nel territorio lombardo.
- il mancato adeguamento del valore reale dei salari alla crescita del costo della vita, specie dopo l’introduzione dell’euro.

È certamente vero che la maggior parte delle utenze dei centri d’ascolto CARITAS del 2003 è costituita da popolazione immigrata: ad esempio nella sola città di Milano risulta una percentuale del 55,91% di immigrati nel 2003, ma con una non trascurabile percentuale di italiani (44,09%), in prevalenza donne. Questo è un primo dato indicativo del fatto che il disagio non sia necessariamente legata alla popolazione immigrata. Inoltre, sono rinvenibili differenze importanti tra l’utenza italiana e quella straniera:

- riguardo all’età, gli stranieri che si rivolgono ai centri sono più giovani degli italiani, mentre le persone anziane sono prevalentemente italiane;
- riguardo al titolo di studio, gli immigrati hanno un livello di istruzione più elevato degli italiani, ma non sempre spendibile in Italia;
- riguardo ai bisogni espressi, gli immigrati manifestano soprattutto bisogni primari legati al lavoro, alla casa ed ai beni di prima necessità, mentre i problemi sollevati dalla utenza italiana attengono non solo la sfera relazionale il disagio familiare e minorile, ma anche l’esclusione dal mondo del lavoro a causa della precarietà o della crisi di alcuni settori economici.

I dati del rapporto CARITAS 2006 pervengono ad una situazione non dissimile. Per la realizzazione dell’analisi dei dati nella provincia di Milano sono stati coinvolti 43 centri di ascolto, di cui 22 a Milano e 21 al di fuori del capoluogo¹⁰.

- Dei 6495 utenti, la presenza maggiore è quella femminile (81,7%)

¹⁰ I dati citati sono reperibili dalla Sintesi del Rapporto CARITAS sulla povertà in Lombardia del 2006, disponibile sul sito www.caritas.it

- Sono sempre più i giovani a rivolgersi: il 77,7% ha un'età compresa tra i 25 e i 44 anni
- Tra gli stranieri che hanno reso disponibile il dato, il 74,1% possiedono un regolare documento di soggiorno.
- Sono le famiglie a rivolgersi ai centri di ascolto CARITAS: i due gruppi più numerosi nel campione provinciale sono i coniugati (41,6%) e i celibi/nubili (28,7%).
- Quanto a livello di scolarizzazione, oltre un terzo possiede la licenza media inferiore (36,9%), seguite dalle persone con diploma superiore (27%). I laureati sono il 7,5%.
- Per quanto riguarda i bisogni espressi, su dieci persone sei hanno problematiche occupazionali (59,3%): in particolare sono le donne e gli stranieri a presentare di più questo bisogno. Una persona su tre ha problemi di reddito (32,3%): in questo caso però sono più interessati dal problema gli uomini e gli italiani. Seguono poi le problematiche degli stranieri (12,5%), abitative (11,7%), relative alla salute (3,1%) e relative all'istruzione (2,5%).

I dati reperiti dai dossier CARITAS sono indubbiamente parziali da un punto di vista quantitativo, poiché si limitano all'analisi del proprio bacino di utenza, ma si rivelano importanti indicatori di tendenze che interessano una più ampia parte della popolazione lombarda, in particolare di un disagio crescente che interessa non solo la popolazione immigrata e non solo chi ha un basso livello di scolarizzazione. Anche a livello più generale, infatti, si riscontra un trend inquietante. In primis, risulta dai dati ISTAT 2002 una stima di 139.000 famiglie "oggettivamente" povere nella sola Lombardia. È sicuramente vero che l'incidenza della povertà relativa (definita come il confronto tra le i consumi o redditi dell'individuo o della famiglia e quelli "medi" della intera popolazione considerata) sulla popolazione residente in Lombardia nel 2004 è ai livelli più bassi (3,7% contro l'11,7% su scala nazionale). Tuttavia, se si analizza il dato dell'intensità della povertà relativa (cioè la misura di quanto i poveri sono mediamente al di sotto della soglia di povertà), si riscontra un risultato diverso: l'intensità della povertà in regione è al 18,5 % nel 2004, in crescita rispetto al 2003 (18%), ed è il valore più alto (assieme al Piemonte) di tutto il centro e nord Italia¹¹. Questo induce a considerare un divario crescente tra la popolazione quanto a ricchezza e consumi. Questo dato è altresì confermato dalla misurazione del deficit delle famiglie povere dalla linea standard di povertà, fissata dall'ISTAT per il 2004 a 1103 euro di consumi mensili per una famiglia di due persone. In fatti, il deficit medio mensile è di 186,46 euro per il 2004, rispetto ai 175,13 del 2003¹². La

¹¹ "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2005", Ministero della Solidarietà Sociale, Commissione di indagine sull'esclusione sociale (CIES), luglio 2006.

¹² Rapporto CIES, cit.

popolazione immigrata risulta la più penalizzata, anche se non esclude il dilagare del disagio tra i cittadini italiani. Considerando che gli stranieri poveri al 2004 residenti in Lombardia fossero circa 200 mila unità, e considerando che i poveri totali in regione erano stimati tra i 350 mila e i 400 mila, si può dedurre che, al 2004, più di un povero su due fosse straniero. I dati del 2005 relativi alla popolazione straniera in Lombardia non sono più incoraggianti: la ricerca della Fondazione ISMU ha rilevato una popolazione immigrata di più di 436 mila poveri, ossia più del 54% della popolazione immigrata¹³.

Se le rilevazioni sinora citate riguardano condizioni oggettive di povertà, un altro elemento interessante riguarda il concetto di “povertà soggettiva”, ossia la percezione soggettiva della povertà. Essa viene accertata con una specifica domanda, in cui si chiede alle famiglie se ritengono di percepire un reddito adeguato per condurre una vita dignitosa: si tratta quindi di un proprio stato di insoddisfazione rispetto alla propria situazione reddituale. Il concetto di povertà soggettiva è diverso da quello della povertà relativa (definita tramite il rapporto tra le risorse dell’individuo e quelle “medie” della popolazione considerata), e della povertà assoluta (che identifica come poveri quegli individui o famiglie che non sono in grado di acquistare un paniere minimo di beni di sussistenza). Stando ai dati dell’ISAE, a Milano la soglia di povertà soggettiva nel periodo luglio 2004-giugno 2005 è di 1476 euro per i singoli (1260 in Lombardia), 1957 per una famiglia di due persone (1814 a livello regionale), e 2774 euro (2456 in regione) per una famiglia di 3 o più persone. Il problema più sentito in Lombardia sembra essere quello della disoccupazione (30,3%), seguito dal taglio alle pensioni ed agli aiuti statali (21,6%) e dal pagamento delle tasse (27,8%)¹⁴. Questi dati riflettono bene, quindi, le forti preoccupazioni di povertà e di disagio che emergono tra la popolazione se è vero (dati ISTAT 2002) che il 7,9% della popolazione lombarda si percepisce “povera”.

Questi dati dimostrano come la povertà non sia assolutamente solo un problema relativo ai flussi migratori. Spiega Raffaele Gnocchi, responsabile grave emarginazione della Caritas milanese: “A Milano, secondo i bacini di utenza Caritas, solo di italiani ci sono 20 mila persone in stato di conclamata vulnerabilità sociale (fragilità a livello economico, di spessore di relazioni sociali, di situazione lavorativa ed abitativa), di cui gravemente emarginati 5.000, ossia una parte di popolazione povera, sola, esclusa, che non arriva a fine mese. I senza dimora sono circa 3mila e sono definiti da tre elementi: progressività del percorso di esclusione, co-presenza di più bisogni o carenze, impossibilità di accedere ai servizi senza che l’utenza sia riconosciuta, incapacità di mantenere e strutturare relazioni significative. Se invece consideriamo tutta l’area metropolitana, uno studio del Politecnico di Milano condotto nel 2005 dal prof. Ranci ha dimostrato una popolazione nell’area milanese in condizioni di

¹³ Rapporto CIES, cit.

¹⁴ “La povertà soggettiva in Italia”, ISAE, luglio 2005, www.isae.it

precarietà che va dalle 80 mila alle 250 mila persone”¹⁵. Il problema della povertà è, tuttavia, soprattutto un problema culturale, secondo Raffaele Gnocchi, in quanto a livello istituzionale, ed anche regionale, non viene superata la logica assistenziale in favore di percorsi di accompagnamento che consentano l’uscita dalla povertà: “Oggi l’interesse per i poveri c’è, ma in una logica assistenziale e residuale, legata alla disponibilità economica e al residuo di bilancio: non vi è una scelta strategica di fondo”. Alcuni esempi concreti lo dimostrano: “ riguardo al regolamento regionale per l’accesso alla casa popolare, per persone emarginate non vi è il riconoscimento dei percorsi da queste seguiti per l’uscita dall’emarginazione sociale anche in termini di punteggio e di preferenze. Risultato: o dipendono dal privato sociale, o ritornano in strada. La regione non ha apportato modifiche al reg. regionale sull’accesso alle case popolari, nonostante vi sia stato un confronto in merito tra Regione e la FIOPSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza Dimora). Inoltre, il PSSR, nonostante riconosca la specifica identità della persona senza fissa dimora, non ha adottato politiche in merito: ci si limita a delle elargizioni occasionali”.

Le risorse. Un cenno merita, infine, la distribuzione delle risorse nelle politiche regionali a livello sociale. Riguardo alla risorse stanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, creato nel 1997 ex legge 449, si tenga conto che le regioni hanno un ampio margine di spesa, in quanto l’art. 119 Cost. (ex legge cost. 3 / 2001) ha attribuito potestà legislativa esclusiva alle Regioni. Tuttavia, a fronte di oltre 73 milioni di euro stanziati dal Fondo nel 2005 per le politiche sociali (la più alta tra le regioni italiane, e sempre la più consistente anche nel 2004 con oltre 67 milioni di euro) in qualità di risorse senza vincoli di destinazione, risulta in regione Lombardia una spesa annuale del 2004 pro capite di soli 7899 euro, la più bassa di tutto il Nord dopo Marche (che non ha le stesse caratteristiche demografiche) e Veneto, con soli 432 euro pro capite per assistenza e politiche del lavoro¹⁶. Inoltre, la Regione Lombardia, attraverso il PSSR 2002-2004, ha definito che nel primo triennio di validità del primo Piano di Zona 2001-2003 (ex legge n. 328/2000 accordo territoriale di coordinamento e distribuzione delle risorse in materia socio-sanitaria approvato dai comuni partecipanti e dall’ASL di riferimento) gli enti locali avrebbero dovuto, almeno nell’ultimo anno, destinare le risorse del Fondo sociale nazionale per il 70% per buoni e voucher e per il 30% in servizi. Questo dato, insieme alla progressiva riduzione del Fondo regionale sociale (da circa 140 milioni di euro del 2001 ai 100 milioni del 2003), ed alla riduzione degli stanziamenti del Fondo nazionale ai comuni, comporta una difficoltà nel realizzare un sistema di servizi sociali adeguato¹⁷.

Da i dati sinora considerati emergono due tendenze contrastanti: da un lato i comuni sono i principali gestori dei servizi sociali, come riconosciuto dalla legge regionale

¹⁵ Intervista realizzata a Raffaele Gnocchi il 3-11-2006

¹⁶ Rapporto CIES, cit. , pp. 76 e 83

¹⁷ Rapporto CARITAS 2005 sulla povertà, cit. , pag. 98

1/2000, ma subiscono una sensibile riduzione delle risorse loro destinate dal Fondo sociale nazionale (dal 16,4% del 2002 al 3,4% del 2005), e sono a pieno titolo compresi nella partecipazione, anche economica, alle future Fondazioni ospedaliere come previsto dal PSSR 2006-2008. Dall'altro la regione Lombardia si vede destinataria di un consistente stanziamento di risorse da parte del Fondo sociale nazionale, nonostante la contrazione degli ultimi anni, ma riduce le risorse del Fondo sociale regionale, ed in più impone, attraverso i Piani di Zona, come i comuni debbano destinare le risorse provenienti dallo Stato per le politiche sociali. Tale situazione dimostra ancora la lesione, da parte regionale, della autonomia dei comuni nella gestione delle politiche sociali, ma soprattutto una "devolution" progressiva dei costi socio-sanitari ai comuni stessi.

L'orientamento imposto dalla Regione risulta essere sempre il medesimo: la privatizzazione della sanità e delle prestazioni sociali. Una prospettiva che non risulta essere incolpevole rispetto alle dinamiche di disagio sociale e di povertà crescenti in Lombardia.

I riflessi reali nelle dinamiche socio-economiche regionali: l'indice QUARS

Per analizzare gli effetti reali del "modello lombardo" e la sua efficienza, si provi altresì a valutarli secondo dei criteri economici alternativi al criterio imperante del PIL, che siano più vicini alla qualità ed al livello di vita della popolazione lombarda e che sono racchiusi nell'Indice di Qualità Regionale di Sviluppo (QUARS) elaborato dalla Campagna "Sbilanciamoci!"¹⁸. Il QUARS è un indice sintetico di sviluppo regionale che si compone di sette macro indicatori, a loro volta composti da una serie di variabili, descrivendo un nuovo modello di sviluppo fondato su equità, benessere, salute, partecipazione, sostenibilità, pace e solidarietà. Infatti il PIL non riflette la distribuzione del reddito, non include i settori economici informali, non contabilizza le esternalità negative del modello economico vigente ed aggiunge alla produzione di ricchezza tutte le spese difensive e riparatrici dei danni provocati, spese che dovrebbero uscire dalla contabilità nazionale in quanto beni intermedi e non finali. Il PIL, quindi, potrebbe essere generato dal prodursi di situazioni dannose per i singoli individui e la collettività.

I macro indicatori su cui analizzare lo sviluppo regionale sono: ambiente, economia e lavoro, diritti e cittadinanza, pari opportunità, istruzione e cultura, salute e partecipazione. Considerando tali macro indicatori, secondo il rapporto QUARS 2006 la Lombardia si colloca al decimo posto nella classifica regionale, mentre è al primo posto come PIL pro capite. Ciò induce a notare anzitutto i limiti del PIL come indicatore economico di benessere: esso attiene alla espansione quantitativa del sistema economico, alla quantità di ricchezza prodotta, ma non ad un suo

¹⁸ I dati citati sono disponibili sul rapporto "Come si vive in Italia?- Indice di qualità regionale dello sviluppo 2006", disponibile sul sito www.sbilanciamoci.org

cambiamento qualitativo e quindi ad aspetti socio-economici che il PIL non riesce a cogliere, come la qualità della vita, la redistribuzione del reddito, l'impatto ambientale. Infatti, l'indice non tiene conto del PIL, in quanto si ritengono più meritevoli di attenzione altri aspetti dello sviluppo, così come non tiene conto della spesa pubblica, specie se si considerano esclusivamente i volumi di spesa e non la sua efficienza. Tale gap si riscontra proprio nel caso della Lombardia, con uno scarto di nove punti tra posizione in termini di reddito e posizione come qualità regionale dello sviluppo in termini QUARS. Un risultato in palese contraddizione con la pretesa eccellenza del modello lombardo da parte della Giunta regionale attuale.

I Macro Indicatori

Ambiente. Il macro indicatore ambiente è costituito da variabili che fanno riferimento a due gruppi: l'impatto ambientale della attività umana e le politiche intraprese per mitigarne gli effetti. Nel primo gruppo, che cerca di dare una valutazione d'impatto, sono compresi la densità di abitanti, l'illegalità ambientale, l'uso di fertilizzanti, la qualità dell'aria e l'impatto generato dalla mobilità. Nel secondo gruppo, che attiene alla attuazione di politiche volte ad arginare la pressione dell'uomo sull'ambiente, ritroviamo le aree protette, la raccolta differenziata, l'agricoltura biologica e l'eco-management. Agli ultimi posti della classifica del macro indicatore troviamo le regioni in cui l'impatto ambientale della struttura economica è fortissimo e nemmeno le buone pratiche riescono a mitigarne l'effetto. Per quanto riguarda l'ambiente, la Lombardia risulta essere all'ultimo posto della classifica tra le regioni italiane, soprattutto perché è forte l'impatto ambientale generato dal sistema economico lombardo, con dati elevati come la percentuale di emissioni di anidride carbonica per chilometro quadrato (la più alta in Italia), e la altissima densità abitativa (384 abitanti per km²).

Economia e lavoro. In questo macro indicatore sono contenute quattro variabili importanti, fortemente collegate al contesto economico locale. In primis, la precarietà viene valutata da un indice sintetico composto da dati relativi al lavoro sommerso, ai contratti a tempo determinato ed al lavoro a collaborazione. La regione con meno lavoro sommerso risulta essere la Lombardia, che però viene penalizzata dal lavoro parasubordinato che copre il 13% della popolazione. La seconda variabile, la disoccupazione, si riferisce al numero di persone in cerca di occupazione rapportate al totale della forza lavoro. L'indice di povertà è invece la quota di popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà relativa; sono considerate povere le famiglie la cui spesa mensile per consumi si colloca al di sotto della spesa media pro capite nazionale. In fine, la disuguaglianza è riferita alla distribuzione dei redditi secondo l'indice di Gini, che aumenta all'aumentare della disuguaglianza e quindi della concentrazione del reddito in mano a poche famiglie. Nella classifica generale, la Lombardia si configura al terzo posto, tra le regioni maggiormente inclusive dal punto di vista economico. Riguardo all'economia, gli indicatori sono generalmente positivi, con un basso indice di povertà relativa ed un basso tasso di disoccupazione (

persone in cerca di una occupazione sul totale della forza lavoro), ma questo risultato è attribuibile al fatto che la performance è legata al reddito.

Diritti e cittadinanza. Si parte dal presupposto che un reddito e un lavoro sono insufficienti a garantire un sistema inclusivo. È per questo che tale macro indicatore è composto da variabili attinenti all'offerta di servizi sociali. In primis, il diritto alla casa viene monitorato attraverso il numero di sfratti in relazione al numero di famiglie presenti in regione. Riguardo all'inserimento lavorativo, esso viene monitorato attraverso la diffusione sul territorio regionale delle cooperative sociali. L'assistenza sociale è invece intesa come il settore in cui le prestazioni sociali sono legate a scarsità di risorse economiche e finanziate dalla fiscalità generale: tra le regioni che si collocano al di sotto della media troviamo la Lombardia. Anche riguardo all'obbligo scolastico, in particolare al tasso di abbandono al secondo anno delle superiori, troviamo la Lombardia. Infine, riguardo al livello di inclusione dei migranti, che tiene conto del ricongiungimento familiare, l'inserimento scolastico dei minori e il grado di attrattività di una regione, le Marche ed il Veneto sono le regioni che più hanno integrato mano d'opera straniera. Nella classifica generale, la Lombardia si colloca all'undicesimo posto, una posizione dovuta a valori sotto alla media per diritto alla casa, assistenza sociale e inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.

Istruzione e cultura

Tale macro indicatore si compone di diversi indicatori. In primo luogo, il grado di istruzione superiore differisce in modo determinante tra le regioni italiane, con la Lombardia che è sotto il 90%. Sulla popolazione laureata, l'Italia è ultima tra i Paesi OCSE per numero di laureati. Sulla spesa annua per spettacoli teatrali e musicali si riscontra un divario nord-sud. Altri indicatori sono la qualità delle strutture scolastiche, il saldo migratorio netto degli studenti e le ore degli spettacoli nei piccoli centri. La Lombardia, nel macro indicatore generale, si classifica all'ottavo posto.

Salute. Riguardo alle migrazioni ospedaliere, le piccole regioni del Sud sono quelle più colpite dal fenomeno, con un flusso d'uscita molto elevato. Come grado di soddisfazione dei servizi erogati, il più alto riguarda quello delle regioni a statuto speciale, e la Lombardia non è nel gruppo di testa. La Lombardia, nel macro indicatore generale, è solo al settimo posto. L'assistenza sanitaria è, quindi, nella media nazionale, con una bassa percentuale di residenti che si fanno curare in altre regioni, ma il dato non è eccezionale, nonostante la propaganda regionale della Giunta sul modello di sanità lombardo (il 4% su una media nazionale del 9%). Inoltre, è possibile stabilire, almeno nell'area milanese, una relazione tra situazione di

reddito e tasso di mortalità: maggiore è il livello economico, più difficile è che si presentino fattori di rischio, e viceversa¹⁹.

Pari opportunità. Nel complesso, le cose vanno meglio in Toscana e Valle d'Aosta, mentre sono penalizzate su questo versante tutte le regioni meridionali. La Lombardia è al nono posto.

Partecipazione. Si intende per partecipazione tutte le attività che innalzano la qualità della democrazia contrastando la crisi della partecipazione e la crisi della rappresentanza. In primis si considera come indicatore il numero di persone che partecipa ad attività di volontariato, e inoltre il numero di associazioni di volontariato in ogni regione in rapporto alla popolazione. A livello di macro indicatore, al primo posto c'è il Trentino e la Toscana, mentre la Lombardia è solo al nono posto.

Spesa pubblica

La spesa pubblica pro capite per diversi settori di attività costituisce un fattore importante nell'analisi dello sviluppo di un territorio. Tuttavia al volume di spesa non si accompagna necessariamente l'efficienza nel settore di analisi oppure le differenze possono essere determinate da diversi fattori come la densità abitativa. Analizzando la spesa per consumi finali della p.a., quindi esclusi i trasferimenti si può notare come ai primi posti ci siano le regioni a statuto speciale, mentre in fondo alla classifica si trovano regioni più popolose come la Lombardia. Nel complesso, l'Italia spende di meno in sanità, assistenza e istruzione rispetto agli altri Paesi UE. Sull'istruzione (dati ISTAT 2003) non arrivano a 900 euro pro capite regioni come la Lombardia (829 euro). Sulla sanità ci sono differenze importanti tra spesa e qualità del sistema. Sulla protezione sociale, sono grandi le differenze regionali, in quanto materia disciplinata al di fuori dei LEA omogenei e standardizzati in tutte le regioni e più legata alla discrezionalità degli enti locali secondo la legge n.328 del 2000. Sulla spesa pubblica pro capite, la Lombardia risulta essere al quart'ultimo posto (euro 4031,40 pro capite) nei settori di protezione sociale, sanità, istruzione ed ambiente, ed emerge che in Lombardia buona parte della spesa pubblica è nel reparto sanitario.

¹⁹ Melissa Oliviero "Osservatorio Sanità Milano 2006", Camera del Lavoro Metropolitana di Milano, www.cgil.milano.it

Il modello lombardo di sussidiarietà e federalismo secondo Formigoni

A fronte del progressivo declino economico e produttivo della regione, con i conseguenti riflessi sull'occupazione, sulle dinamiche di povertà e sull'esclusione sociale, si renderebbe imprescindibile da parte della politica regionale quel ruolo di "governance" indispensabile a rilanciare lo sviluppo economico ed i necessari processi di integrazione sociale. Tuttavia, il modello economico- sociale lombardo in via di realizzazione da parte della Giunta regionale Formigoni abdica completamente a tale ruolo, in quanto è strettamente connesso alla devoluzione dei servizi pubblici al privato ed al primato di "società", basato sui concetti di sussidiarietà, responsabilità e federalismo. I documenti politici prodotti dall'esecutivo regionale incorporano pienamente tali principi. Si partirà dall'esame del documento programmatico per eccellenza che sancisce tale modello, il Programma Regionale di Sviluppo della VIII legislatura, adottato con delibera della Giunta Regionale del 20 luglio 2005. Le implicazioni di bilancio del "modello" socio-economico lombardo saranno invece analizzate a livello economico e finanziario tramite il bilancio di previsione 2006 ed il rendiconto 2005. Infine, si renderà opportuna l'analisi della sostenibilità del modello propugnato dalla Giunta Regionale a livello giuridico ed istituzionale.

Il Piano Regionale di Sviluppo: la sussidiarietà secondo Formigoni

Il PRS, come il DPEFR (documento di programmazione economico-finanziario regionale), è un documento propedeutico alla definizione del bilancio e della finanziaria regionale. Esso viene presentato dalla Giunta Regionale all'inizio della legislatura entro 60 giorni dall'insediamento, e determina gli obiettivi, le strategie e le politiche da realizzarsi nella legislatura stessa. Il PRS deve essere approvato dal Consiglio Regionale e successivamente trasmesso a Parlamento e Governo nazionale. Il documento può essere sostituito nel corso della legislatura ed aggiornato annualmente unitamente all'adozione del DPEFR; esso viene attuato tramite piani e progetti approvati dal Consiglio regionale in conformità al PRS ed alle previsioni di bilancio²⁰.

²⁰ Roberto Romano "Il Programma Regionale di Sviluppo ed il Documento di programmazione economica e finanziaria", CGIL Lombardia, 6-9-2005, pag.5

Il documento è suddiviso in sei aree di analisi ed intervento:

- Area 1: regione e contesto istituzionale
- Area 2: persona, capitale umano e patrimonio culturale
- Area 3: competitività
- Area 4: sicurezza
- Area 5: sanità, famiglia e casa
- Area 6: ambiente, territorio ed infrastrutture

Facendo riferimento inizialmente al ruolo di “locomotiva del Paese” da parte della Lombardia, le parole chiave ripetutamente utilizzate sono sussidiarietà, libertà di scelta (specie in salute ed istruzione), federalismo come strumento di gestione ottimale delle risorse.

Profilo istituzionale. Nella prospettiva di una futura realizzazione della riforma costituzionale in senso federale della seconda parte della Carta costituzionale (che, come è noto, non si è verificata), la Regione intende promuovere, in tale fase, il principio della solidarietà responsabilizzante, contraria a sistemi nazionali di perequazione definiti squilibrati, auto-referenziali, inefficaci ed inefficienti, ed il principio di correlazione, ossia il legame tra il prelievo fiscale ed il beneficio fornito dall’ente destinatario del gettito quale “filtro” nell’istituzione di tributi propri, implementando strumenti di agevolazione fiscale come soluzioni di sussidiarietà verso i contribuenti. Si intende altresì continuare il sistema di governance sussidiaria, cioè il partenariato e la compartecipazione della Regione a tavoli di consultazione con autonomie locali, funzionali e sociali (pagg.8-10).

Si denotano quindi elementi fondamentali che costituiscono il fil rouge della struttura concettuale del PRS: federalismo fiscale legato alla responsabilità regionale; principio di correlazione inteso secondo i canoni del meccanismo di mercato (corrispettivo contro erogazione del servizio) senza alcun cenno a politiche redistributive.

La Regione intende altresì potenziare la capacità di autofinanziamento degli enti locali riducendo i trasferimenti di risorse, sostenendo un livello di perequazione sia a livello intra-regionale (tramite legge regionale) sia a livello interregionale (tramite legge statale). Secondo il PRS, il federalismo fiscale propugnato “ha riferimenti negli articoli 2, 3, 4, 23 e 53 della Costituzione, rifacendosi ad uguaglianza, progressività dell’imposizione e solidarietà”(pagina 17). La Regione si impegna alla promozione dei diritti civili, oltre che all’accesso ai servizi essenziali, ma sempre nell’ambito di un

modello di governo improntato alla sussidiarietà come “regola, principio e metodo da perseguire” (pagina 20).

È chiaro che sussiste il richiamo forte alla sussidiarietà orizzontale (verso la società civile) e verticale (verso gli altri livelli di governo locale) come sinonimo di “stato minimo” della tradizione liberista; il partenariato è possibile mezzo di incorporazione e di selezione delle partnerships.

Capitale umano e lavoro. Indicativo è come, nell’area dedicata alla “persona, capitale umano e patrimonio culturale”, la cultura dei diritti nel lavoro e nell’istruzione sia stata sostituita dal concetto chiave di “capitale umano” fortemente associato al processo di deresponsabilizzazione del pubblico. Si denota forte presenza dei privati nel processo educativo; condizionamento delle imprese nei processi formativi; adeguamento regionale normativo che faciliti l’applicazione della legge Biagi; precariato inteso come patologia marginale dell’attuale mercato del lavoro, senza considerarlo ormai come fattore strutturale. Si associa la sussidiarietà alla “preservazione di un Welfare diffuso” (pag.44), ma in realtà il concetto di welfare viene intaccato dal concetto stesso di sussidiarietà. Si afferma che Regione intende sostenere l’innovazione e la competitività, ma senza un reale cenno al benessere sociale in questa fase economica. Si parla di conoscenza come fondamento della nuova economia regionale, ma non si affronta il problema di come tutelare a livello occupazionale e di progetto sociale il capitale umano che dispone della conoscenza. Il capitale umano sembra semplicemente funzionale allo sviluppo economico ed alla competitività della regione, variabile dipendente dei concetti onnipresenti di integrazione tra pubblico e privato e di sussidiarietà. Sembra che l’obiettivo economico sia la competitività del “sistema” senza considerare i suoi riflessi in campo sociale ed occupazionale.

Sicurezza. Relativamente all’area “sicurezza”, non è ben sviluppato nel PRS il legame tra infortuni sul lavoro e lavoro irregolare, né il legame tra sicurezza urbana ed inclusione sociale, non ponendo a sufficienza l’accento sulle politiche di prevenzione del disagio sociale, per cui i patti locali di sicurezza urbana necessiterebbero di un coordinamento regionale più forte ed organico. Inoltre, la previsione dell’intervento della protezione civile regionale a livello internazionale nelle aree in cui “è più sviluppata la presenza dell’economia lombarda” (pagina 66) dimostra chiaramente la subordinazione dell’intervento umanitario civile al progresso economico regionale, quindi a criteri di opportunità economica e di “interesse regionale”. La competitività e lo sviluppo economico lombardo sono quindi al centro del PRS, per cui la solidarietà internazionale, la prevenzione sociale ed il capitale umano ruotano intorno ad esso. Alla proiezione internazionale del mercato regionale si accompagna una ristrettezza degli obiettivi di fondo, fondamentalmente economici, confermando l’impianto liberista del programma.

Area socio-sanitaria. Nel campo socio-sanitario, il cittadino deve scegliere tra strutture pubbliche e private, in un meccanismo di puro mercato in cui la Regione ha

solo un ruolo di regolamentazione. Si parla ancora di partnership tra pubblico e privato e di aziendalizzazione della sanità (in particolare consentendo il reperimento di risorse alternative al Fondo Sanitario Nazionale anche tramite il supporto finanziario di Finlombarda; gestione degli ospedali pubblici da parte di fondazioni a maggioranza pubblica che coinvolgano al contempo enti locali, università e realtà produttive, pagg. 72- 77). La logica del buono-scuola viene riproposta anche in ambito sanitario con l'iniziativa dell'Assistenza Domiciliare Integrata e con la prosecuzione del voucher socio-sanitario. La sussidiarietà viene qui intesa chiaramente in un'opera di devoluzione delle competenze in materia sanitaria e sociale agli enti locali ed al privato sociale, in un intento reale di smantellamento del welfare sinora creato ed in un'atomizzazione e decentramento degli interventi in merito, in un mercato in cui il cittadino può spendere il voucher per l'erogazione del servizio senza rivolgersi direttamente all'ente pubblico. Anche per quanto attiene le politiche abitative, ancora preminente è la cooperazione tra pubblico e privato, basata in particolare su "fondi immobiliari"; si nota un'eccessiva pressione di delega e di devoluzione al sostegno abitativo agli enti locali, col risultato che la sussidiarietà grava sull'ente minore. La priorità di accesso ai cittadini lombardi riguardo al sostegno abitativo (pag. 80) sembra un'attitudine discriminatoria in un periodo in cui si parla non solo di globalizzazione dei mercati ma anche dei diritti, con un atteggiamento che può pregiudicare l'integrazione sociale di cittadini sia stranieri sia italiani non residenti, comunque sottoposti alla decantata "mobilità" che lo stesso PRS propugna. Infatti, nel documento la mobilità del lavoro non si coniuga con una mobilità dei diritti, col rischio di esclusione e di disagio sociale.

Pubblica utilità e ambiente. In fine, relativamente ai servizi di pubblica utilità ed all'ambiente, si fa ancora cenno a liberalizzazione dei servizi come opportunità; sulle fonti energetiche, non si parla minimamente di possibile razionalizzazione dei consumi come soluzione per ridurre emissioni inquinanti, ma di incremento, per cui la compatibilità ambientale, che pur è un valore genericamente accennato, è sempre subordinata all'imperativo della produttività e della competitività.

Esempi di devoluzione delle competenze al privato nel "modello lombardo": il bilancio di previsione per il 2006 ed il rendiconto consuntivo 2005.

Considerazioni generali sul bilancio di previsione 2006

Anzitutto, si riscontra un disavanzo pregresso di 3.250.000.000 di euro, vale a dire il 15,45% del bilancio di previsione 2006 , per il quale si è attivata l'accensione di mutui per l'importo di euro 4.156.988.528,41. La voce "disavanzo pregresso di amministrazione" è passata dall'8,09% del bilancio 2003 al 15,45% del 2006: ciò dimostra che il welfare della sussidiarietà propugnato dalla giunta Formigoni è insostenibile sia socialmente sia finanziariamente. Socialmente la devoluzione progressiva al privato delle funzioni di competenza regionale, specie nel settore socio-

sanitario, deresponsabilizza il pubblico nel suo ruolo di intermediazione degli interessi a favore del bene comune e sottraendosi all'adempimento costituzionale di applicare il principio di eguaglianza sostanziale previsto dall'articolo 3 della Costituzione. Dal punto di vista finanziario, gli accreditamenti e la privatizzazione dei servizi induce all'incremento sia del deficit pregresso sia del debito regionale. Ecco le voci più significative che riflettono il "modello lombardo" nel documento tecnico del bilancio di previsione 2006 (IV volume):

Formazione ed istruzione. Riguardo al pacchetto lavoro e formazione si nota un ridimensionamento, in quanto il lavoro rappresenta lo 0,10% del bilancio, l'orientamento e la formazione professionale lo 0,49% e l'istruzione e diritto allo studio lo 0,62%, per cui vi è una debolezza progettuale della regione nelle strategie d'investimento in questo settore. Nell'area 2 del bilancio " Persona, capitale umano e patrimonio culturale" il capitolo "sistema educativo di istruzione e formazione professionale" consta di una previsione di competenza 2006 per 211.282.708 euro, che grazie ai residui presunti porta ad una previsione di cassa di 301.878.526 euro, e rappresenta l'1% del totale del bilancio. È opportuno verificare l'allocazione delle risorse effettiva nell'ambito di questo capitolo di spesa.

Anzitutto, sembra interessante ricordare un dato riportato nell'area 1 del bilancio "regione e contesto istituzionale", in cui figura un capitolo di spesa (p. 176) denominato "contributi per adeguamento delle strutture formative ai requisiti per il loro accreditamento" di euro 7.000.000, che tra l'altro risulta qualificato come "capitolo di spesa finanziato col ricorso a mutui" (vedi allegato tecnico G del progetto di legge di bilancio, pag. 155). Anche se non afferente direttamente all'area di bilancio relativa alla formazione, questa cifra rappresenta un sostanzioso contributo agli enti di formazione privati per ricevere l'accreditamento, che si aggiunge ad altri capitoli di spesa a loro favore relativi ad istruzione e formazione.

Si riscontrano nel capitolo di spesa sull'educazione e formazione professionale notevoli finanziamenti ad hoc per soggetti privati: un contributo di gestione alla fondazione CEFASS di 1.100.000 euro (p.178); un contributo per spese di gestione delle scuole materne autonome di euro 6.901.395 (p.180); un contributo a scuole materne non statali senza fini di lucro per spese di gestione di euro 578.139 (p.180); contributo alla fondazione CEUR per la realizzazione di centro polivalente di tutoraggio e formazione euro 1.700.000 (p.189), che tra l'altro risulta capitolo di spesa finanziato con ricorso a mutui (pag.158 allegato tecnico G del progetto di legge di bilancio).

A p.181 del documento tecnico del bilancio 2006 si riscontra una voce importante nel modello lombardo d'istruzione: i contributi alle famiglie per erogazione del buono scuola sono di euro 40.124.000 con euro 350.000 per "spese per l'avvio del processo di attuazione del buono scuola": la cifra stanziata non è troppo lontana da quella complessiva di 61.407.000 euro per il "diritto allo studio". Tuttavia è altrettanto interessante confrontare, in quanto erogazioni dirette alle famiglie per lo

studio e la formazione, gli oltre 40 milioni di euro destinati per il buono scuola e la voce “spese per assegni di studio individuali a studenti meritevoli, in condizioni economiche disagiate, delle scuole superiori”, che è di soli 1.332.914 euro (p.181). Questa disparità enorme di stanziamento induce ad una considerazione lapalissiana: si intende “finalizzare” il sostegno diretto alle famiglie per l’istruzione, vincolandolo alle offerte formative degli istituti privati.

Riguardo all’edilizia scolastica, è interessante confrontare le spese per interventi di ristrutturazione delle sole scuole per l’infanzia di enti privati senza fini di lucro di euro 1.500.000 (p.186), con le spese di ristrutturazione di tutti gli edifici scolastici pubblici della regione e l’acquisto di mezzi collettivi di trasporto di 10.350.000 euro. In tale ambito è interessante notare, nell’area “Fondi” del bilancio, una eloquente disparità: a fronte di 4.000.000 di euro come contributi a rimborso ventennale per la realizzazione di asili nido e servizi di prima infanzia a favore di soggetti pubblici, ne vengono stanziati 8.000.000 per la realizzazione di asili nido a favore di soggetti privati che, insieme alle spese di ristrutturazione delle scuole per l’infanzia, costituiscono capitoli di spesa finanziati col ricorso a mutui da parte della regione.

A p.184 si riscontra un irrisorio stanziamento per la realizzazione di progetti di formazione continua di euro 700.000.

Dall’analisi del capitolo di bilancio del sistema educativo e di istruzione professionale, di euro 211.282.708, (p.191) emerge anzitutto una scarsa attenzione ai finanziamenti alle scuole pubbliche dei piccoli comuni, irrisori: 125.000 euro (p.182) per il mantenimento degli istituti nei piccoli comuni e 701.320 euro di contributi per la realizzazione di opere di edilizia scolastica pubblica. Gli stanziamenti complessivi per la scuola pubblica lombarda, comprendenti la gestione ordinaria e gli interventi di edilizia scolastica, escluso il settore universitario ed il diritto allo studio (gestito direttamente dalle Facoltà secondo il nuovo PRS 2006), ammontano ad euro 16.597.320, mentre i trasferimenti nominalmente a favore degli enti privati di istruzione e formazione sia per attività formative che di natura edilizia ammontano ad euro 26.779.534. Da questi dati si desume chiaramente un forte finanziamento del settore privato sia nella gestione ad hoc di attività formative sia negli interventi di ristrutturazione: un ammontare che raggiunge euro 67.253.534 se si annoverano anche i buoni scuola, quasi il 32% dell’intero capitolo di bilancio. Si riscontrano, inoltre, stanziamenti notevoli ma insufficienti del diritto allo studio se rapportati al finanziamento della formazione professionale (euro 54.649.960 di contributi solo alle province per la formazione professionale, pag. 177, su un totale delle voci relative alla formazione professionale di 65.069.960 euro). L’entità di risorse destinate alla formazione professionale permette altresì di definire assolutamente secondaria rispetto ad essa sia la scuola pubblica (euro 16.597.320) sia, se si escludono le spese relative al diritto allo studio, il settore universitario (euro 12.141.546). Infine, è opportuno sottolineare la genericità delle voci di spesa relative alla formazione quanto ai destinatari delle erogazioni: un’altra fonte molto probabile di finanziamento per enti privati di formazione.

Promozione e tutela del lavoro. Il capitolo di bilancio “promozione e tutela del lavoro” ha una previsione di competenza di euro 14.920.908 (p.195), vale a dire lo 0,07% del bilancio 2006. Anche il capitolo lavoro mostra una allocazione esigua di risorse, ma altresì la preferenza va al sostegno della nuova imprenditorialità. A p.194 del documento tecnico del bilancio si annovera un sostegno alla nuova imprenditorialità per 7.098.950, di cui 1.000.000 in spesa corrente e il resto in conto capitale (ossia come spese di investimento), a fronte di soli 300.000 euro come spesa restante nella promozione e sviluppo del mercato del lavoro, quindi del lavoro dipendente. Il fatto che tra i capitoli di spesa finanziati col ricorso a mutui figurino 95.701.000 euro come “fondo unico per il sostegno alle imprese”(vedi allegato tecnico G del progetto di legge di bilancio, pag.156) mostra chiaramente la scelta di fondo del governo regionale a vantaggio dell’attività imprenditoriale. Nessuna azione di prevenzione alla disoccupazione o di sostegno alla precarietà è prevista come capitolo di spesa, per cui la valorizzazione della “persona” in sostituzione di una cultura dei diritti trova una sua implementazione nel criterio di allocazione delle risorse in questo capitolo di bilancio.

Stato sociale e sanità. Si nota un incremento nel bilancio 2006 rispetto agli anni precedenti, ma ciò è dovuto in particolare alla fine dei finanziamenti statali ed alla conformazione del sistema lombardo che privilegia la domanda rispetto all’offerta della spesa sociale, oltre alla crescita del terzo settore che condiziona e , spesso, sostituisce il settore pubblico. L’area 5 del bilancio di previsione “sanità, famiglia, casa” pesa per il 67,3 per cento sul bilancio, in cui però si denota una preferenza per il privato.

Sanità e salute. Il capitolo di bilancio “sanità e salute” ammonta ad euro 12.692.589.698 e rappresenta il 60,34% del bilancio revisionale., quasi tutto dedicato al “mantenimento dei livelli essenziali di assistenza” (12.498.121.300, il 59,42% del bilancio 2006)

I trasferimenti alle aziende sanitarie locali, istituti di ricovero pubblici e privati di euro per garantire i livelli uniformi di assistenza sono di euro 11.733.121.300 (p.321) , ma ciò che è da notare è la destinazione ad enti sanitari “di diritto pubblico e di diritto privato”. Si tratta non solo di una parificazione implicita tra sanità pubblica e privata quanto alla destinazione delle erogazioni, ma anche della scelta regionale di riservarsi un notevole margine di discrezionalità quanto alla definizione dei destinatari dei trasferimenti stanziati, poiché non si distingue in capitoli separati l’entità destinata al pubblico e quella destinata al privato. Ciò nuoce alla trasparenza delle voci di bilancio.

I contributi per qualità dei servizi, semplificazione dell’accesso e potenziamento della libertà di scelta ammontano ad euro 109.000.000 (p.324), a sostegno della “libertà di scelta” del cittadino in ambito sanitario.

Riguardo alla “prevenzione” in ambito sanitario, si denota come lo stanziamento sia di soli 30.786.928 euro (p.325), tra l’altro destinato esclusivamente al mantenimento dell’Istituto profilattico sperimentale della Lombardia e dell’Emilia: per altre voci di spesa in ambito di prevenzione sanitaria (corsi di formazione, prevenzione delle malattie del lavoro in edilizia, ampliamenti di organico nei reparti malattie infettive) non c’è alcuno stanziamento di bilancio, e tali sarebbero coperte solo tramite contributi statali o residui presunti.

In compenso, figura uno stanziamento di euro 18.000.000 come “spese per convenzioni, consulenze, ricerche, studi e convegni su problematiche sanitarie”(p.330): una voce di spesa generica che implica una esternalizzazione di servizi di consulenza sanitaria, a discapito della formazione e della prevenzione per le quali la Regione non ha alcuna visione strategica di investimento e di potenziamento delle strutture pubbliche.

Welfare della sussidiarietà. Il “Welfare della sussidiarietà”, utilizzando la terminologia del documento di bilancio, ha una previsione di competenza di euro 1.348.838.687, il 6,41% del bilancio di previsione 2006. Si riscontrano in particolare:

- a p. 339 contributi per iniziative a carattere sperimentale di asl, province, comuni e organizzazioni di volontariato e soggetti privati euro 200.000 (parificazione pubblico-privato)
- a p. 342 contributi per valorizzazione e sostegno degli oratori e di altri soggetti con attività educative e sociali per euro 700.000
- il concetto ambiguo di "promozione dell'associazionismo familiare" che compare in capitoli di spesa consistenti del welfare,: la famiglia è considerata un potenziale sostituto del pubblico.
- a pag. 351 contributi per valorizzazione del non profit e servizio civile di euro 2.382.643
- alla voce in conto capitale "politiche di inclusione ed integrazione sociale" (p. 356) c'è solo spazio per contributi nell'edilizia penitenziaria per un totale di 1.020.000 euro.
- molto interessante è la voce di spesa denominata “fondo socio-sanitario per non autosufficienti” dell’importo di 1.186.000.000: una voce di spesa generica che rischia di essere gestita assai discrezionalmente, ma che altresì mina la trasparenza delle voci di bilancio.

Si denota, da uno sguardo d'insieme, come la regione non abbia una visione strategica di investimento e di iniziativa nelle politiche sociali: si preferisce delegare agli enti privati, associazioni ed organismi non profit la progettazione di interventi di

inclusione sociale. Infatti, se si escludono voci di spesa “ambigue” quanto alla identificazione dei beneficiari ma molto consistenti, quali ad esempio il “fondo per i non autosufficienti” citato, risultano più di 4 milioni di euro di trasferimenti nominalmente destinati a tali soggetti nell’implementazione del “welfare della sussidiarietà”.

Spese della Giunta Formigoni desumibili dal bilancio

Analizzando le spese di rappresentanza, di comunicazione e di funzionamento della Giunta attualmente in carica iscritte nel bilancio di previsione del 2006 si riscontrano dati assolutamente da valutare in relazione ad altri capitoli di bilancio:

Le spese di rappresentanza della presidenza della Giunta regionale, della sua delegazione a Roma e a Bruxelles ammontano ad euro 245.000 (p.480); le spese per “ospitalità, ricevimenti e rappresentanza della Giunta” sono di euro 150.000 (p.481). Considerando la rappresentanza regionale in generale, le spese di rappresentanza della Regione e per programmi di promozione all’estero ammontano ad euro 500.000 (p.162); altri 500.000 euro risultano in conto capitale per la funzione di “adesione e partecipazione regionale a fondazioni o altre istituzioni” (p.173), questi ultimi finanziati tramite ricorso a mutui da parte regionale (vedi allegato tecnico G del progetto di legge di bilancio, pag.155); le spese di rappresentanza del presidente del Consiglio regionale sono di euro 200.000 (p.478); le spese per la partecipazione della Regione ad organizzazioni, fondazioni ed altre istituzioni sono di euro 700.000 (p.169).

Quanto al funzionamento della Giunta, le spese di trattamento economico del personale delle segreterie dei componenti della giunta sono di euro 7.800.000 (p.482); le spese per il trattamento economico del personale non dipendente regionale in servizio presso la giunta ammontano ad euro 4.000.000 (p.483), le spese per tirocini di laureati presso giunta sono di euro 239.679 (p.485); le spese per sorveglianza sanitaria e formazione del personale della giunta ammontano ad euro 2.900.000 (p.488)

Riguardo agli stanziamenti relativi alla comunicazione regionale, le spese per il trattamento economico dei giornalisti dell’Agenzia Stampa sono di euro 2.100.000 (p.484); le spese per acquisto, realizzazione e diffusione da parte del Consiglio di pubblicazioni, audiovisivi e manifesti destinati a soggetti esterni ammontano ad euro 1.250.000 (p.479); la spesa di comunicazione interna ed esterna di iniziative della Regione raggiunge l’ammontare di 8.715.000 euro (p.500).

Quanto infine alle consulenze di cui si avvale il Consiglio, il totale indicato ammonta complessivamente ad euro 3.865.000 (p.498) a cui si aggiungono le “spese per compensi, onorari e rimborsi per consulenze prestate da enti e privati a favore del Consiglio regionale” di euro 2.200.000 (p.478), per un totale complessivo di oltre 6 milioni di euro.

Dai dati analizzati, si può dunque desumere l'entità notevole delle spese di rappresentanza: 395.000 euro solo per spese di rappresentanza attribuite unicamente alla Giunta regionale, mentre l'insieme delle spese di rappresentanza regionali ammontano ad euro 2.295.000.

Anche le spese relative alla comunicazione non sono indifferenti: esse ammontano a euro 9.965.000 che con le spese di rappresentanza ammontano ad euro 14.360.000, una cifra altissima se si considera la marginalità degli stanziamenti attribuiti a funzioni collettive essenziali.

Ancora, è opportuno riservare la dovuta attenzione relativamente alle spese per il funzionamento della Giunta. Ai capitoli di spesa facenti riferimento alla Giunta regionale, su un totale di 206.795.420,29 come stanziamento complessivo dell'ente Regione per le risorse umane, le spese di bilancio relative alla Giunta ammontano a quasi 15 milioni di euro, escluse le spese di rappresentanza.

Escludendo le spese di "sorveglianza sanitaria e formazione del personale della giunta", si tratta di un ammontare di oltre 12 milioni di euro per personale non dipendente dell'istituzione regionale e non di ruolo, quindi, ma ascrivibile esclusivamente a criteri politici e partitici di selezione. Peccato che a sostenere tali oneri non siano le segreterie dei partiti, ma la collettività regionale nel suo complesso tramite la loro iscrizione nel bilancio di previsione del 2006. Tutti i capitoli di spesa ascrivibili soltanto alla Giunta regionale quanto a rappresentanza e funzionamento ammontano ad euro 15.334.679. Se si considera il totale delle risorse stanziato per Giunta e Consiglio regionale per consulenze, comunicazione, rappresentanza e funzionamento di personale "non dipendente regionale" (facente capo alla Giunta) di 32.464.679 euro, che esula totalmente dalle spese di gestione ordinaria dell'ente regionale, ed iscritti a bilancio nonostante un disavanzo pregresso di 3.250.000.000 euro.

Analisi del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2005

Analisi di competenza rendiconto 2005

L'analisi del rendiconto 2005 conferma le due linee di tendenza che si sono riscontrate nell'analisi del bilancio di previsione 2006: lo spostamento di risorse dal pubblico al privato e l'indebitamento finanziario della Regione.

Infatti è da notare, per l'anno 2005, un saldo negativo di competenza, in quanto la differenza tra le entrate (35.007.723.161,19 euro) e le spese (35.462.650.173,26 euro) è di 454.927.012,07 euro.

Se si analizza la quota dei residui attivi (ciò che resta da riscuotere a fine esercizio) risultanti nel 2005, si nota che su oltre 40 miliardi da riscuotere oltre 22 miliardi

sono da imputare ad anni precedenti, ed è interessante notare l'entità delle quote statali destinate alla regione quanto all'assistenza sanitaria, circa 646.589.488 euro.

Anche l'analisi dei residui passivi, al pari di quella degli stanziamenti assunti dalla Regione, non è marginale: essa rappresenta le somme che dovranno essere pagate dalla regione nei bilanci successivi, aggravandone le passività finanziarie. Nei residui passivi, l'entità attribuibile al 2005 è più alta rispetto a quella che deriva da anni precedenti (12.485.834.500 euro contro 11.407.315.386 euro), a testimonianza del progressivo indebitamento regionale. In tale contesto si denota una consistenza di residui passivi per finanziamenti alle imprese, ma anche per la sanità (solo la consulenza sanitaria costa all'incirca 3.660.642 euro di residui passivi tra il 2004 ed il 2005) e formazione. Se si guarda il conto consuntivo della spesa si denota come i maggiori stanziamenti previsti nel bilancio 2005 riguardino l'area dei servizi alla persona (quasi 17 miliardi di euro di stanziamenti). Tuttavia è l'area istituzionale a pesare di più come residui passivi, sia al termine del 2005 (oltre 7 miliardi di euro di residui passivi) sia dai bilanci precedenti (residui passivi per oltre 8 miliardi di euro), il tutto su un totale di quasi 33 miliardi di residui passivi di tutte le aree di spesa. Ciò dimostra come l'apparato burocratico incida notevolmente sulle spese e sulle passività precedenti. Si riscontra infatti come la voce di spesa "potenziamento delle relazioni internazionali" comporti residui passivi totali per oltre 117 mila euro ed impegni assunti per oltre 1 milione di euro, e la funzione obiettivo "programmazione strategica, negoziata e comunitaria attraverso il partenariato territoriale" lascia a fine 2005 un residuo passivo di 100.676.758 euro, di cui 100 milioni in conto capitale e con impegni assunti per oltre 190 milioni di euro. Anche lo "sviluppo della rappresentanza istituzionale" porta a fine 2005 a residui passivi di oltre 370 mila euro ed impegni per quasi 2 milioni e 600 mila euro. L'entità dei residui passivi per la funzione obiettivo "crescita di competitività del sistema imprese" conferma la predilezione della Giunta regionale per l'impresa: 255.907.507 euro di residui passivi, quasi tutti in conto capitale (quindi come spese di investimento), con impegni assunti per 338.539.903 euro. Nell'area di bilancio dedicata ai servizi alla persona, spicca la funzione obiettivo denominata "un welfare più leggero e dinamico", che consta tuttavia di quasi 300 milioni di euro di residui passivi; solamente le "iniziative di sostegno alla famiglia" annoverano oltre 2 milioni di euro di residui passivi e con 14.671.445 euro di impegni assunti. Interessante è altresì notare come spese per consulenze e seminari su tematiche sanitarie siano di oltre 22 milioni di euro, di cui impegnati sono quasi 17 milioni, ma portando egualmente ad un residuo passivo di circa 3 milioni e mezzo di euro. Anche il funzionamento della Giunta regionale contribuisce alla creazione dei residui passivi in modo consistente: più di 800 mila euro di residui passivi con oltre 1 milione e 500 mila euro di spese impegnate. Le spese di comunicazione e consulenziali hanno anche il loro peso sulle passività: i residui passivi imputabili alle spese di comunicazione e dell'apparato informativo regionale ammontano a oltre 27 milioni di euro con 56 milioni di euro circa per gli impegni assunti. A ciò si aggiungono i residui passivi per circa 8.432.229 euro imputabili a

interessi per ammortamento mutui o prestiti obbligazionari, con spese assunte per oltre 130 milioni di euro.

Se guardiamo la parte di rendiconto intitolata “classificazione della spesa”, troviamo la voce “personale in attività di servizio” che da una previsione di 18 mila euro è passata ad un assestamento (ossia una variazione del bilancio 2005) di 3.356.253 euro, di cui impegnati sono 1.450.362 euro e con un residuo passivo di 1.215.242 euro. Sempre nelle spese correnti, molto evidente è l’assestamento dei trasferimenti correnti alle famiglie (da quasi 91 milioni di euro si passa oltre 184 milioni di euro), e ad imprese e cooperative (da 92 milioni a oltre 191 milioni) e ad istituzioni sociali non aventi fini di lucro (da oltre 111 milioni a oltre 115 milioni). Un trend che si riscontra anche nelle spese in conto capitale delle stesse voci di spesa: i trasferimenti alle famiglie passano da quasi 3 milioni a oltre 7 milioni di euro, quelli alle onlus da oltre 43 milioni a oltre 86 milioni, quelli ad imprese e cooperative da 436 milioni ad oltre 1 miliardo di euro. Anche da questi dati si desumono i forti stanziamenti alle imprese.

Considerazioni

L’analisi del rendiconto generale del bilancio 2005 induce a diverse considerazioni. Anzitutto, l’aspetto più eclatante sembra proprio l’indebitamento progressivo della regione: le passività finanziarie e patrimoniali incidono negativamente sul bilancio regionale, in quanto protrate anche nei bilanci successivi. Inoltre, forti sono gli stanziamenti per i soggetti della sussidiarietà orizzontale (le imprese, le famiglie) e per l’apparato burocratico regionale, un trend che si ritrova anche nel bilancio di previsione del 2006 e nel PRS regionale per l’VIII legislatura. C’è una perfetta coerenza tra la precedente giunta e quella attuale, come il rendiconto dimostra: peccato che questa coerenza sia nel saccheggio della finanza regionale e nel sostentamento di un apparato burocratico (si vedano le ingenti spese di rappresentanza e comunicazione) che, insieme con comitati di interlocutori prescelti con cura, confluisce nella macchina del consenso del governatore.

La sussidiarietà nel diritto costituzionale attuale: un confronto col “modello lombardo”

Vale la pena soffermarsi sul concetto di sussidiarietà sotto un profilo costituzionale per raffrontarlo con il modello di sussidiarietà esplicitato nel PRS, nella prospettiva della recente riforma costituzionale del 2001.

Partiamo dalla definizione di sussidiarietà in diritto costituzionale (Volpi): la sussidiarietà comporta che gli interventi di livello superiore di governo siano giustificati solo quando non possano essere compiuti efficacemente dal livello inferiore, o quando sia in gioco l’interesse nazionale o la disciplina uniforme di una

materia²¹. È un sistema caratterizzato dal ruolo complementare spettante alle istituzioni pubbliche rispetto a quelle sociali (orizzontale), delle istituzioni pubbliche di livello superiore rispetto a quelle di livello inferiore (verticale) ai fini del conseguimento ovvero nel caso del mancato conseguimento degli obiettivi comuni, in particolare dell'adempimento dei diritti e delle pretese garantite dei cittadini singoli e associati²².

Il testo costituzionale all'art.118 Cost. pone al centro del nuovo assetto della funzione amministrativa il principio di sussidiarietà insieme ai connessi principi di differenziazione e adeguatezza come cardini di un sistema amministrativo. Il principio di sussidiarietà esprime prioritariamente un'esigenza di prossimità con la società, le collettività e il territorio. I connessi principi di adeguatezza e differenziazione esplicitano a loro volta l'uno il rapporto obbligato di rispondenza della collocazione delle funzioni rispetto alla realtà sociale e territoriale di riferimento e l'altro la conseguente possibilità che non vi sia, non vi debba essere necessaria corrispondenza fra tipo di istituzioni e funzioni ad esse spettanti (con la conseguente possibilità di creazione di nuove istituzioni o l'esercizio associato di alcune funzioni da parte degli enti territoriali). In primo luogo, l'art.118 per quanto stabilisce si iscrive agevolmente (al pari del precedente art.117) in quella impostazione o vocazione federale che pervade tutto il Titolo V° dall'art.114 in poi (sebbene non sia stata portata a compiuta realizzazione). Nel prevedere quale principale forma di attuazione del principio di sussidiarietà la spettanza delle funzioni amministrative in via generale residuale ai Comuni, salvo le funzioni che possono essere conferite dal legislatore statale o regionale alle istituzioni di livello superiore per assicurarne l'esercizio unitario, l'art.118 prefigura una ricomposizione/ricostruzione del sistema esistente e una redistribuzione delle funzioni che parta dalle istituzioni di base²³.

Il testo costituzionale rimette di fatto al legislatore statale e regionale, per di più in maniera distinta per materie, il compito di dare attuazione all'art.118. Nella fase di attuazione, tuttavia, si denota come lo Stato non rinunci ad un ruolo di coordinamento non solo a livello normativo, ma anche amministrativo. Infatti, quanto alle materie di legislazione concorrente (ossia di competenza sia statale che regionale), si è assunto dal legislatore nazionale che anche nell'esercizio della competenza legislativa concorrente dello Stato, pur limitata alla determinazione dei principi fondamentali dall'art.117 3° co., possano essere previste funzioni amministrative statali, benché, come è noto, lo stesso art.117 in tali materie riservi la stessa potestà regolamentare alle Regioni. Si è assunto in particolare come titolo che legittima il mantenimento in tutto o in parte di funzioni amministrative allo Stato la sussistenza dell'interesse nazionale o comunque il criterio della variabile graduazione

²¹ AAVV "Diritto Costituzionale Italiano e Comparato", Monduzzi editore 1997, pag. 402

²² Giorgio Pastori "Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative", www.issirfa.cnr.it

²³ Giorgio Pastori, art.cit.

degli interessi o della concorrenza di interessi di livello diverso nella stessa funzione come criterio di riparto o di frazionamento delle funzioni²⁴.

E su questa base il legislatore nazionale ha finito per prevedere l'assunzione di competenze amministrative al centro non solo nelle materie concorrenti, ma anche nelle materie di competenza residuale regionale. Si pensi che l'unica clausola che nell'attuale testo costituzionale dovrebbe consentire una flessibilità nel riparto delle funzioni legislative a favore del centro è l'art.120 sul potere sostitutivo dello Stato alle autonomie locali: potere che deve essere per di più esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Nei rapporti tra Regioni ed enti locali sembra che la tendenza sia piuttosto quella in favore di una rinnovata separazione che non quella verso un coordinamento partecipato e garantito fra autonomia regionale e locale. Vi è d'altronde ancora la mancata previsione dell'accesso diretto alla Corte costituzionale da parte degli enti locali nei confronti di leggi che ritengono lesive della loro autonomia, in particolare per il mancato rispetto del principio di sussidiarietà²⁵. Ciò che emerge è chiaramente, quindi, nonostante la presenza di aspetti migliorabili della riforma, un ruolo statale di coordinamento e di garanzia dei diritti, ma soprattutto il parametro giuridico a cui conformarsi.

Sembra, questo, un quadro giuridico che è assente dalla logica del PRS, e dal Progetto di Legge sulla Sussidiarietà approvato dalla Giunta Regionale l'11 febbraio 2005, nei quali la sussidiarietà non è intesa come redistribuzione delle competenze tra i vari livelli di governance senza pregiudizio ed anzi a tutela dei diritti, ma come progressiva deresponsabilizzazione del pubblico e competizione tra autonomie locali da un lato e tra autonomie locali e la "società civile" (leggi mondo imprenditoriale e no profit che sostiene e condivide il "modello lombardo") dall'altro, in una logica di cooptazione neo corporativa

Nel pdl sulla sussidiarietà si riscontra anzitutto un defilarsi della regione nei riguardi della programmazione in tema di funzioni amministrative, che vengono deferite alle autonomie funzionali, cioè ai privati. Si riscontra altresì un potenziale conflitto tra enti locali ed autonomie funzionali, in quanto la regione obbliga gli enti locali ad uniformarsi a quei principi di sussidiarietà presenti nelle leggi di delega e nel presente pdl. Emerge quindi lo scontro tra società civile e rappresentanza istituzionale, una subalternità dell'ente locale al partenariato fortemente presente altresì in tutto il PRS. Gravissimo è il riferimento all'art. 2 in cui si afferma che regioni ed enti locali esercitano funzioni pubbliche solo quando queste non possono essere efficientemente esercitate dai privati: il pubblico rifugge dal suo ruolo storico di programmazione, di responsabilità affidando al mercato il soddisfacimento dei bisogni sociali. Alcun riferimento viene fatto ai LEA. Grave è altresì il mancato riferimento all'art.3 della Costituzione, segno che il principio di eguaglianza sostanziale non viene

²⁴ Giorgio Pastori, art.cit.

²⁵ Giorgio Pastori, art.cit.

assolutamente perseguito dalla regione stessa, ponendosi in contrasto con le finalità costituzionali.

Si riscontra quindi una prevalenza forte della sussidiarietà orizzontale rispetto a quella verticale, marginalizzando il ruolo degli enti locali. Anche se l'art.118 della Costituzione assegna, nell'attribuire al Comune le funzioni amministrative residuali, all'ente locale un ruolo centrale anche nell'applicazione del principio di sussidiarietà, sembra che sia la Regione a stabilire in primis come vadano gestiti i rapporti con i privati nell'erogazione dei servizi pubblici, ledendo la prerogativa comunale nel valutare le modalità con cui possono e devono essere garantiti i servizi nel modo migliore. La Regione si erge a interlocutore principale e privilegiato dei soggetti della sussidiarietà orizzontale marginalizzando gli enti locali. Pericoloso sembra infine il ruolo prefigurato per il garante della sussidiarietà secondo l'art.12., vale a dire l'avvocatura regionale contro gli enti locali in caso di loro contenzioso coi soggetti della società civile. Si viola il principio di leale collaborazione istituzionale, se non prefigurando uno scontro tra diversi livelli di governo e ponendo in conflitto la società civile con gli enti locali, ossia le istituzioni che rispondono meglio al concetto di prossimità e di sostegno al cittadino. Di conseguenza, accanto all'implicita concorrenza tra enti locali per l'adozione dei piani di programmazione integrata, così come desumibile dal PRS 2005-2010, emerge nel pdl un conflitto potenziale tra enti locali e regione. Il modello istituzionale proposto si erge allora a difesa di una società civile che sostituisce gradualmente il pubblico nell'erogazione dei servizi essenziali e nelle sue funzioni amministrative e deresponsabilizzando il Pubblico quale garante dell'attuazione dell'eguaglianza sostanziale come definita dall'art.3 della Costituzione. Non può che essere valutata positivamente, a tal proposito, la prospettiva secondo cui il secondo comma dell'art.3 della Costituzione può essere interpretato non solo in chiave statalista, keynesiana e socialdemocratica, ma anche personalista ed autonomista al fine di garantire quelle fondamentali esigenze sociali che devono essere garantite in un assetto democratico²⁶. Il PDL in oggetto non può che essere completamente in contrasto con questa prospettiva e con qualunque definizione di federalismo solidale, in cui sia il privato a svolgere un ruolo di complementarità del pubblico nelle funzioni essenziali, e non viceversa.

Nell'art. 120 della Costituzione l'obiettivo perseguito è quello di mantenere l'unità giuridica ed economica della Repubblica con il potere sostitutivo dello Stato nel caso di lesione di tale unità da parte delle autonomie locali, ma anche quando non siano garantiti i LEA, che costituiscono uno standard minimo di tutela sociale su tutto il territorio nazionale. Un obiettivo che il pdl, il PRS e il "modello lombardo" proposto dimenticano integralmente nell'affidare al mercato il soddisfacimento e la creazione di bisogni. Inoltre, collegato al concetto di sussidiarietà è quello di federalismo fiscale.

²⁶ Caravita "La Costituzione dopo la riforma del titolo V", Giappichelli editore 2002, pagina 15

Nel federalismo fiscale, ogni livello di governo si procura autonomamente, mediante propri tributi, risorse adeguate all'esercizio delle proprie competenze e delle proprie spese, salvo gli interventi redistributivi e perequativi dello stato. Tuttavia, nessuno Stato federato ha potestà esclusiva nella percezione delle entrate, come in una Confederazione. Negli Stati federali, quindi, non solo lo Stato centrale gestisce una buona quota delle risorse finanziarie, ma predetermina o condiziona l'assetto dei sistemi locali di prelievo fiscale ed incide sulla distribuzione delle risorse²⁷. Questa concezione del federalismo fiscale sembra assai poco consona con il principio di "solidarietà responsabilizzante" e con il "principio di correlazione" esplicitati dal PRS, estranei alla logica redistributiva della leva fiscale che è presente anche in un assetto federale compiuto (nella cui tipologia, tra l'altro, non rientra il sistema costituzionale italiano).

Conclusioni

Quali sono allora le conseguenze del modello lombardo di federalismo e sussidiarietà? In primis, l'erosione progressiva della struttura fiscale come fonte di sostentamento statale, che ha l'obiettivo di fornire servizi e garantire diritti, indurrà sempre di più lo Stato ad assumere un ruolo residuale in ambito fiscale. Importanti sono altresì le conseguenze nel rapporto tra pubblico e privato, a tutto vantaggio di quest'ultimo. Se la Pubblica Amministrazione si pone l'obiettivo di rimuovere i vincoli di ordine sociale ed economico per realizzare l'eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, il privato non si pone questi obiettivi e si concentrerà presumibilmente dove maggiore risulta la domanda di servizi: questo può indurre ad asimmetrie nella distribuzione e nella erogazione dei servizi pubblici. Il rischio connesso è quello di un abbassamento del livello di tutela, che diverrà sempre di più proporzionale alla capacità reddituale dell'utente di garantirlo. Di conseguenza, secondo questo modello propugnato attualmente dalla Regione, lo Stato e gli enti pubblici diventano "minimi", assolvono un compito residuale di accreditamento e di controllo della qualità dei soggetti privati che gestiscono servizi pubblici quali istruzione e sanità, ma non sono più qualificabili quali intermediari degli interessi plurali espressi dalla società civile. Interessante è, infine, riflettere sui rapporti tra potere esecutivo e legislativo regionale. I principi di autogestione e primato della società civile rientrano in un sistema neo corporativo che indebolisce il criterio di rappresentanza, in quanto è la giunta regionale che decide e sceglie i partners con i quali consultarsi e da sostenere. È questo il caso della creazione del Comitato strategico della competitività e del Comitato strategico per il welfare, organo consultivi che coadiuvano l'esecutivo regionale nelle decisioni in campo economico e socio-assistenziale ed in cui, ad esempio, non compaiono rappresentanti dei lavoratori ed associazioni sindacali. Questo va chiaramente a discapito del ruolo istituzionale del Consiglio regionale, un organo democraticamente eletto che è deputato alla funzione decisionale ma che è soprattutto rappresentativo di una pluralità di interessi.

²⁷ AAVV "Diritto Costituzionale Italiano e Comparato", op.cit., pag. 406

La fonte ispiratrice e la base sociale del “modello lombardo”: la Compagnia delle Opere

Nell'analisi delle caratteristiche fondamentali del modello socio-economico lombardo che il governo regionale intende perseguire, sembra opportuno approfondire il background ideologico che ispira questo modello, una sorta di “alter ego” sociale della Giunta Formigoni: la Compagnia delle Opere. Nell'analisi che ne segue, sarà agevole operare un raffronto, e trovare quindi delle forti affinità, tra il linguaggio e gli intenti della Compagnia ed il modello di società che emerge dai documenti programmatici ed economici della Giunta.

“L'Associazione Compagnia delle Opere rappresenta un unicum nel panorama dell'associazionismo civile: infatti, non é né una società per azioni, né una holding, né una realtà collaterale a partiti politici o tesa a difendere interessi di categoria. Non ha partecipazione nella gestione delle imprese associate. Non esiste infatti in senso tradizionale, una definizione in grado di descrivere compiutamente la realtà di Compagnia delle Opere. “Un criterio ideale, un'amicizia operativa”. È racchiusa in questa frase, che ha segnato la sua storia, l'essenza di una modalità d'azione che caratterizza ogni attività della CdO, come compagnia di persone che nelle circostanze quotidiane della vita, costruiscono e operano nella società”. Questo è ciò che si legge nella pagina web iniziale della CDO, che si autodefinisce semplicemente una associazione di imprese che operano in Italia e all'estero, riconosciuta sia dal ministero delle Finanze che degli Interni. In realtà ci si propone di verificare se, al di là dell' “amicizia operativa” a cui si fa riferimento, la CDO non sia contigua e a sostegno di interessi politici ed economici forti, sia a livello nazionale, sia soprattutto in Lombardia.

Struttura

L'associazione è nata nel 1986 da un'intuizione di don Giussani, e sorta per iniziativa di giovani laureati ed imprenditori ispirati dalla “dottrina sociale della Chiesa” e con “una concezione del mercato e delle sue regole in grado di comprendere e rispettare la persona in ogni suo aspetto, dimensione e momento di vita”(art. 1 dello Statuto). Il riferimento alla dottrina sociale della Chiesa ed all'individuo non sono pure

coincidenze, se si pensa che è proprio la Chiesa ad aver introdotto il concetto di sussidiarietà, come ricorda l'Enciclica Quadragesimo anno di Pio XI che ha affermato il rispetto della persona umana tramite "il carattere sussidiario...dei pubblici poteri rispetto all'attività delle formazioni sociali" per non "distruggerle ed assorbirle". In tale concezione "persona" e sussidiarietà sono imprescindibilmente connesse, e la Compagnia pone questi pilastri ideologici alla base della sua azione.

La realtà della Compagnia delle Opere si presenta complessa, vasta e capillarmente radicata sul territorio italiano²⁸: ad essa aderiscono circa 30.000 imprese, specie di medie e piccole dimensioni, 1000 organizzazioni non profit, ed è presente sul territorio italiano con le sue 39 sedi locali e 13 sedi all'estero.

In base all'art. 5 del proprio statuto "possono essere soci della Compagnia delle Opere associazioni, enti, persone fisiche e giuridiche che ne condividono gli scopi mutualistici e di cooperazione. I soci sono distinti in profit (imprese, studi associati), non profit (onlus e terzo settore), e persone fisiche iscritte ai centri di solidarietà e fanno capo a tre aree di attività:

Impresa. Perseguendo l'obiettivo di offrire a tutte le imprese associate una rete di servizi, di consulenze e di informazioni, la sezione "impresa" della Compagnia offre come strumento principale quello della consulenza, implementata tramite risorse sia interne sia esterne all'Associazione, in una molteplicità di settori. Un ruolo essenziale nell'internazionalizzazione delle imprese è svolto dalla CO.EXPORT²⁹, un consorzio nato nel 1996 da alcuni soci della Compagnia delle Opere con l'obiettivo di sostenere le imprese associate nell'espansione nei mercati esteri in 25 Paesi. Inoltre, Co.Export ha saputo accreditarsi alle Nazioni Unite come partner nella formazione di microimprese nei Paesi in via di sviluppo, e presso la Commissione europea come consulente per l'internazionalizzazione. In particolare la CO.EXPORT offre servizi di: ricerca di partners commerciali ed industriali; assistenza per la costituzione di delocalizzazioni e joint-ventures; organizzazione di missioni imprenditoriali all'estero; selezione e formazione di personale estero. La Compagnia opera altresì nella consulenza alle imprese in materia di sicurezza sul lavoro, igiene, qualità ed ambiente tramite il consorzio CO.META; nel settore della formazione professionale opera dal 1987 tramite il Consorzio Scuole Lavoro, operante in 16 regioni italiane ed annoverando 27 agenzie formative, con un fatturato nel 2004 di oltre 50 milioni di euro; nel settore delle public utilities (energia e gas) fornisce servizi di consulenza tariffaria, promozione di gruppi d'acquisto o di assistenza alla realizzazione di impianti di auto-produzione tramite la società Utilità s.p.a.; nel coordinamento ed erogazione dei servizi fieristici tramite la Ge.Fi. s.p.a.; nel settore ICT tramite la CDO Informatica; nell'ambito dei servizi assicurativi e previdenziali; nella

²⁸ Tutti i riferimenti relativi alla struttura della Compagnia delle Opere sono reperibili sul sito web www.cdo.it

²⁹ Per quanto concerne la CO.EXPORT, si veda l'articolo "Obiettivo: il mondo" di Piergiorgio Chiarini su "Tracce", ottobre 2001, www.tracce.it

attestazioni SOA (attestazioni che verificano i requisiti di legge per le aziende che intendano partecipare ad appalti di opere pubbliche) tramite la SOA Alpi Professional e la Egmont SOA.

Federazione dell'Impresa Sociale. Si configura come realtà interna alla Compagnia delle Opere, comprende 1003 soggetti tra associazioni, fondazioni, enti morali e cooperative senza fini di lucro, che intende creare una mutua collaborazione ed assistenza tra le imprese sociali associate. Ha quindi lo scopo di favorire e sostenere lo sviluppo delle attività delle imprese sociali affiliate, proponendo servizi e strumenti funzionali alla loro crescita e sviluppo. La Federazione quindi opera in molteplici settori di intervento, dall'educazione ed istruzione alla cooperazione internazionale alla lotta alla povertà. Queste molteplici realtà sono a loro volta suddivise in Federazione Opere Educative, Federazione Opere Accoglienza Minori, Federazione Centri Culturali e Federazione Centri di Solidarietà.

Sezione Persona. Questo settore, più di "prossimità" perché rivolto direttamente ai singoli, pone a disposizione una rete di servizi nei più disparati settori di assistenza per gli associati: servizi di previdenza, sportelli lavoro, circoli ricreativi, sportelli famiglia, banchi di solidarietà, sportelli convenzioni e patronati. Tale attività di erogazione dei servizi ricreativi e di consulenza viene principalmente svolta dai Centri di Solidarietà, che rappresentano l'aspetto di "prossimità" della Compagnia delle Opere.

Le ramificazioni della Compagnia delle Opere e di Comunione e liberazione

Ramificazioni nel panorama politico-culturale. Anzitutto sul piano politico la Compagnia delle Opere ha tutte le caratteristiche della lobby, intesa come legittima organizzazione di interessi capace di influire sul potere politico ed economico, per cui viene offerto appoggio "a chi nell'attività politica è in linea con i nostri obiettivi", sostiene Ferlini, presidente della Compagnia di Milano e provincia, come la battaglia per introdurre il principio di sussidiarietà sin dai tempi della Commissione Bicamerale. Il sostegno politico prescinde quindi dall'appartenenza partitica, perché al sostegno a Formigoni in Lombardia si sono alternati rapporti e sostegno elettorale al centro-sinistra. Ad esempio, la Compagnia è stata determinante nella rielezione alle regionali del 2000 dei presidenti uscenti dell'Emilia-Romagna, Vasco Errani, e delle Marche, Vito D'Ambrosio. Entrambi Ds, entrambi riconfermati; ma soprattutto disposti al dialogo sulla sussidiarietà, il non profit, la privatizzazione delle utilities. Si consideri altresì il rapporto interlocutorio con Prodi. Dopo lo strappo di Bologna nel '96, quando il capo del governo fu fischiato da gruppi ciellini in presenza del Papa, i rapporti con il leader dell'Ulivo erano di fatto congelati. Ma nel '99, con Prodi alla guida della Commissione europea, si avvia la riconciliazione: a fine agosto, Prodi accetta di intervenire in videoconferenza al Meeting di Rimini a un dibattito sull'embargo contro l'Irak moderato da Formigoni. E il 7 ottobre riceve a Bruxelles

Vittadini, allora presidente della Compagnia, e Cappello, responsabile delle relazioni esterne della Compagnia³⁰.

Forte è la presenza di esponenti della Compagnia delle Opere e del suo movimento ispiratore, Comunione e Liberazione, nel panorama politico e nei “think tanks” politico culturali che contano. I seguaci di don Giussani sembrano ricoprire ruoli strategici nei laboratori del consenso in una direzione neo-conservatrice. Roberto Fontolan, dopo essere passato per la direzione della tv del Sole-24 Ore, è alla direzione dell’agenzia di stampa Il Velino, fondata da Lino Jannuzzi; Antonio Socci (insieme firmarono uno storico dossier di brutale killeraggio nei confronti del rettore della Cattolica, Giuseppe Lazzati) è al momento in stand-by, alla scuola di giornalismo di Perugia, dopo le non brillanti performance a Rai Due; Alessandro Banfi è vice-direttore del Tg5; Franco Bechis guida il quotidiano romano Il Tempo; Renato Farina è vicedirettore di Libero; Andrea Tornielli è vaticanista de Il Giornale e collaboratore di Panorama.

All’interno di Forza Italia, i ciellini hanno creato una vera e propria corrente-ombra: Mario Mauro è responsabile del settore scuola; Maurizio Lupi, responsabile enti locali, si è occupato delle liste alle amministrative; in primo piano sul proscenio della politica, però, resta il governatore della Lombardia, Roberto Formigoni³¹.

Infine, le ramificazioni di Comunione e Liberazione e della Compagnia delle Opere nel potere politico di centro-destra, come Robi Ronza di CL, ingaggiato da Formigoni nella scorsa legislatura in qualità di consulente esterno nell’apparato di comunicazione della Regione, già giunto nel 2001 a quota 17 miliardi di lire, e Maurizio Lupi già assessore all’urbanistica nella giunta comunale Albertini, dimostrano un forte radicamento della Compagnia e di Comunione e Liberazione nel panorama politico lombardo³².

Lobbying istituzionale: la Fondazione per la Sussidiarietà. A testimonianza della trasversalità politica come modus operandi della Compagnia, un ruolo fondamentale nell’attività di lobbying istituzionale viene svolto dalla Fondazione per la Sussidiarietà³³, nata nel 2002 da un’iniziativa di Giorgio Vittadini che l’anno successivo lascia la presidenza della Compagnia delle Opere per assumere quella della Fondazione “intessendo rapporti di collaborazione con esperti e docenti disponibili ad un lavoro stabile e continuativo per il bene comune”, si legge dal sito web della Fondazione. Essa si propone l’obiettivo di “sostenere la persona nel suo itinerario formativo, di presenza e di espressione della società” (art. 2 Statuto), di promuovere iniziative di approfondimento culturale ed attività di comunicazione e formazione sul principio della sussidiarietà “che afferma il primato della persona rispetto alla società

³⁰ Enrico Arosio “Nuovi poteri: la confindustria di CL” da “L’Espresso” del 26 maggio 2000.

³¹ Emanuele Quaranta “Dio è grande e Ferrara è il suo profeta” da “Diario” del 24 novembre 2004.

³² Gianni Barbacetto “Milano da bere, atto secondo” da “Micromega”, gennaio 2001.

³³ Riguardo alla Fondazione per la Sussidiarietà, si veda il sito web www.sussidiarieta.net

e della società rispetto allo Stato, affinché ogni decisione attinente l'interesse generale sia presa al livello più vicino al cittadino". Il fine è quello di "valorizzare il singolo, le sue potenzialità, e l'educazione alla libertà e responsabilità" per mezzo di convegni, seminari, corsi di formazione ed un'intensa attività di pressione istituzionale. La Fondazione ha condotto così alla costituzione di un Intergruppo parlamentare per la Sussidiarietà nel 2003 sostenuta allora da sette deputati (Maurizio Lupi, Enrico Letta, Angelino Alfano, Gianfranco Blasi, Pierluigi Bersani, Luigi Casero, Ermete Realacci) e la senatrice Maria Grazia Sestini, politicamente trasversale, come interlocutore privilegiato per l'inserimento delle tematiche relative alla sussidiarietà nell'agenda politica, a cui hanno aderito sino ad oggi oltre 270 parlamentari. Come è evidente, il sostegno ed il dialogo con differenti soggetti politici prescinde dall'appartenenza partitica ed è condizionato dalla condivisione degli obiettivi. In Lombardia la consonanza d'intenti tra la attuale Giunta di centro-destra e la Compagnia delle Opere è dimostrata dal fatto stesso che la privatizzazione dei servizi sociali, l'applicazione della sussidiarietà orizzontale, più che verticale, ed il pieno riconoscimento del terzo settore quale attore fondamentale per il nuovo "Welfare della responsabilità" siano gli obiettivi desumibili dal Piani di Sviluppo Regionale 2005-2010, sposando in pieno gli intenti della Fondazione e della Compagnia. Tuttavia ciò non esclude le capacità interlocutorie della Compagnia con altri soggetti politici.

Ramificazioni nel mondo economico. La Compagnia delle Opere è, inoltre, un'associazione imprenditoriale, ma le sue modalità di azione in campo economico non sembrano indipendenti ed autonome dal potere politico, soprattutto in Lombardia, legate in modo forte alla giunta regionale di Roberto Formigoni . Questo è desumibile, sicuramente, dal nuovo modello di "welfare della sussidiarietà" proposto dal governo regionale che coinvolge in modo determinante il terzo settore, a tutto vantaggio della Federazione dell'Impresa Sociale della Compagnia, ma soprattutto dall'entità dei capitoli di spesa del bilancio di previsione del 2006 in settori d'interesse per la Compagnia. Si pensi alla società per azioni creata dalla Regione Lombardia, "Lombardia infrastrutture" a cui sono in via di conferimento tutti gli immobili della Regione. Questo significa che può vendere qualsiasi immobile pubblico senza aste, senza bandi e senza controllo pubblico: e non è peregrina l'ipotesi che ad acquistare il patrimonio immobiliare regionale senza concorrenti e senza aste pubbliche siano imprese associate alla Compagnia delle Opere, una galassia di 30.000 imprese e con un fatturato di 74 miliardi di euro l'anno e che pagano alla Compagnia 450 euro come quota associativa annuale. Questo vale anche per la sanità, specie nei servizi "alberghieri" (forniture, servizi mensa), nel settore della formazione ed avviamento al lavoro (il cui assessorato regionale è stato affidato ad Angelo Guglielmo di Comunione e Liberazione) in cui opera il Consorzio Scuola Lavoro della Compagnia delle Opere, nel settore fieristico, appannaggio della Ge.Fi. del ciellino Antonio Intiglietta, un settore che da solo consta nel bilancio di previsione 2006 di 1.500.000 euro di contributi nelle spese correnti e di 5.050.000 euro in conto capitale. Secondo Maurizio Blondet, in questo tipo di allocazione delle

risorse a dir poco discrezionale svolgono forzatamente un ruolo quantomeno passivo i direttori generali della Regione, che non possono sindacare su come vengano assegnati appalti e contratti. Essi sono sotto contratto privato di cinque anni, e per essere riconfermati devono obbedire al direttore generale della Regione, Nicola Sanese di CL³⁴. L'attività di lobbying in campo economico, e non solo istituzionale, della Compagnia delle Opere non si limita al solo panorama lombardo, ma si estende a livello nazionale. Un esempio viene fornito dal recente protocollo d'intesa siglato a Roma il 7 marzo 2006 tra il Ministero delle Attività produttive, rappresentato dal Vice Ministro con delega al commercio estero Adolfo Urso, e la Compagnia delle Opere, rappresentata dal suo Direttore Generale Enrico Biscaglia, per la valorizzazione dell'attività estera delle imprese aderenti all'associazione, nell'intento di favorire la creazione e lo sviluppo di un network tra imprese italiane ed estere. Le tre aree prioritarie di intervento per la internazionalizzazione delle imprese coinvolte sono la "nuova Europa", l'America Latina, il Medio Oriente. Nel comunicato del Ministro si apprende, inoltre che "il piano, della durata di due anni e rinnovabile, potrà avere copertura con una partecipazione del Ministero sino al 50% dei costi"³⁵. In particolare, si nota come le aree strategiche delineate nell'accordo (Medio Oriente, Sud America, Europa dell'Est, Asia) siano le stesse aree nelle quali la Regione Lombardia, come si rileva dal PRS per l'VIII legislatura del luglio 2005 (pagg. 11-15), intende intervenire a sostegno delle imprese regionali. Un'identità di vedute, tra Regione e Compagnia delle Opere, che non sembra assolutamente casuale, e che dimostra chiaramente come il perseguimento degli stessi obiettivi da parte dell'associazione avvenga a diversi livelli di governance (regionale e nazionale), ramificando ed estendendo di conseguenza la propria attività di lobbying.

Infine, vi è un "affaire" nel quale è evidente un rapporto molto stretto tra affari e politica: è lo scandalo Oil for Food, in cui sono stati coinvolti personaggi vicini a Comunione e Liberazione ed alla Compagnia delle Opere.

Lo scandalo «Oil for food», emerso nel 2005, si configura come un grande intrigo internazionale che ha per protagonisti alti funzionari dell'Onu, Saddam Hussein, i suoi uomini di regime e una miriade di personaggi che, in tutto il mondo, hanno goduto dei contratti petroliferi a prezzi di favore che il regime iracheno assegnava ai suoi amici, in cambio di tangenti.

Il nome di Formigoni è tra coloro che hanno ricevuto assegnazioni petrolifere, dicono le indagini. Ma il consulente di Formigoni che ha firmato il contratto con gli iracheni e trattato coi petrolieri assegnatari è Marco Mazarino De Petro, uomo ritenuto vicino alla Compagnia delle Opere.

Tuttavia, tra le aziende coinvolte nel business vi è il nome della Cogep, che gestiva autobotti, ma che nell'ambito del business iracheno si è trovata a smistare petroliere.

³⁴ Maurizio Blondet "La privatizzazione di una Regione" su www.uffedieffe.it, 20 marzo 2006.

³⁵ Vedasi il sito web www.mincomes.it/news

E la Compagnia delle Opere ha due membri della famiglia Catanese (la famiglia dei proprietari della Cogep) tra i fondatori. La Compagnia delle Opere, del resto, da tempo è in competizione con Confindustria, offrendo servizi alle aziende, ma con un di più: una forte azione di lobbying a favore dei propri associati³⁶. Lo scandalo, conferma il fatto che il modello lombardo è un sistema di selezione non solo degli interlocutori, ma anche dei soggetti da sostenere. In questo caso, tuttavia, la selezione delle partnerships si è spinta fino ad un limite che obbliga i suoi promotori all'ambiguità ed alla mancanza di trasparenza.

Il Welfare proposto dalla Compagnia delle Opere

È opportuno riprendere il pensiero di Giorgio Vittadini³⁷, già presidente della Compagnia delle Opere, per meglio comprendere la concezione fondante dell'associazione e confrontarlo con il PRS della Regione Lombardia e con le autentiche modifiche costituzionali che il privilegio della persona e dell'impresa rispetto al lavoro hanno suggerito all'azione della Giunta lombarda. Secondo Vittadini, l'origine di ogni azione sociale è la persona, non le istituzioni: "il risultato dell'azione dell'io è fondamentalemente un'opera che cerca di rispondere ad un bisogno incontrato", per cui è la società, costituita da individui, a dover provvedere in primis alle proprie esigenze e bisogni. In questa prospettiva la Compagnia tenderebbe alla "valorizzazione di chi agisce per mettere la propria capacità d'impresa al servizio del bene comune", tendendo alla realizzazione di una Welfare Society, ossia una concezione di società e di mercato che parta dal "basso", quindi dalla capacità imprenditoriale delle persone. Perché si possa giungere ad un tale modello sociale, è però necessario che lo Stato, applicando il principio di sussidiarietà orizzontale, riconosca la possibilità dei corpi intermedi "di poter fornire le risposte ai bisogni sociali prima che lo Stato intervenga", riaffermando così "il primato della società di fronte allo Stato", salvando così il valore della "responsabilità individuale". È solo in tale contesto che il privato può svolgere un valore pubblico e quindi sociale. Riguardo perciò alla fruizione dei servizi sociali "ai cittadini devono essere assicurate le stesse condizioni economiche per accedere ai servizi di pubblica utilità progettati e gestiti da organismi non lucrativi, come avviene in tutti i Paesi più sviluppati", un'erogazione di servizi tradizionalmente gestiti dal Welfare State: sanità, assistenza, istruzione di ogni ordine e grado, formazione professionale, cultura, servizi di inserimento al lavoro, tempo libero. Vittadini conclude affermando che "l'autorità pubblica, avendo constatato il fallimento del Welfare State e la pericolosità di un mercato in cui la finalità del profitto appiattisce la complessità degli obiettivi prima descritta, trova nell'impresa sociale un potenziale alleato per la costruzione di una Welfare Society".

Il Piano Regionale di Sviluppo 2005-2010, adottato con delibera della Giunta Regionale il 20 luglio 2005, si pone in pieno nella prospettiva di società propugnata

³⁶ Gianni Barbacetto "Oil for form. Ovvero il pesce grosso in barile" da "Diario" del 18 febbraio 2005.

³⁷ Giorgio Vittadini "Per un'imprenditorialità socialmente finalizzata" su "Impresa e Stato", n. 58 del 2002

dalla Compagnia delle Opere. Oltre ad un continuo riferimento al federalismo fiscale come strumento di gestione ottimale delle risorse, si ricorre spesso al concetto di sussidiarietà orizzontale, di libertà di scelta nella erogazione dei servizi sociali e sanitari tramite l'introduzione del voucher socio-sanitario e del buono scuola. La sussidiarietà viene intesa chiaramente come un'opera di devoluzione delle competenze in materia sanitaria e sociale agli enti locali ed al privato sociale, in un intento reale di smantellamento del welfare sinora creato ed in un'atomizzazione e decentramento degli interventi in merito, in un mercato in cui il cittadino può spendere il voucher per l'erogazione del servizio senza rivolgersi direttamente all'ente pubblico. Il non profit (nel quale rientrano le imprese sociali della Compagnia) viene rivalutato semplicemente come sostituto dell'intervento pubblico, che si limita solo all'accreditamento e alla valutazione degli standard qualitativi dell'erogante. È difficile garantire in un sistema simile la parità di accesso ai servizi e l'eguaglianza di opportunità anche nell'inclusione sociale, se i servizi essenziali non sono garantiti in pieno dall'ente pubblico. Forte è anche il richiamo al concetto di partenariato sociale nel campo del welfare, in cui però è il potere politico a selezionare gli interlocutori e pericolosamente senza la mediazione di una istituzione rappresentativa come il Consiglio Regionale. D'altro canto i riferimenti alla valorizzazione della "persona" rispetto alla società e della società rispetto allo Stato e la sua educazione alla libertà ed alla responsabilità, propugnati dalla battaglia culturale condotta dalla Compagnia delle Opere e dalla sua Fondazione per la sussidiarietà, sono fortemente presenti nel documento regionale. Il PRS fa riferimento allo sviluppo della persona e all'ambiente esterno come ambito di estrinsecazione delle sue capacità, senza alcun riferimento ad un suo sviluppo e consapevolezza civile politica e di partecipazione democratica. Il contesto sociale è recuperato solo come mezzo di esternazione delle potenzialità e come ambito di identificazione territoriale e culturale, non come luogo di partecipazione alla vita politica e sociale : un deficit concettuale presente anche nello spirito della Compagnia.

La filosofia del "modello" è semplice: sussidiarietà, esternalizzazione e privatizzazione dei servizi sociali, forte delega a un certo volontariato, benefici economici solo per casi estremi di indigenza. L'obiettivo di questo "welfare leggero", è la riduzione della spesa sociale attraverso l'apertura al mercato. La Regione Lombardia, con la legge sulle politiche per la famiglia e il nuovo piano socio-sanitario, è l'esperienza pilota.

Il progetto di Formigoni, in Lombardia, è semplice: le "agenzie" principali di riferimento sono famiglie e associazioni frequentemente di natura confessionale, che vanno finanziate direttamente. In questo modo, non solo viene ridotto il ruolo dei comuni rispetto alle Regioni, ma si trasforma la possibile complementarietà tra parrocchie e cooperative in una competizione. La Regione consolida così il suo ruolo di datore di lavoro, non riconoscendo la società civile come interlocutore delle politiche sociali. Anche i forum e i "tavoli partecipati", sono per lo più legati a scadenze legislative e a spartizioni di finanziamenti, e le organizzazioni del terzo settore difendono interessi di categoria.

Secondo Fabio Salviato, presidente di Banca Etica, tra i protagonisti del "modello" ci sono le fondazioni bancarie. Che, con finanziamenti a pioggia, vincolano politicamente, invitando di fatto a lavorare senza troppi ripensamenti associazioni, cooperative e Ong³⁸. Chiaramente un modello di società di questo tipo risponde perfettamente al principio di sussidiarietà orizzontale propugnato dalla Compagnia delle Opere, che non può che trarre benefici economici da una devoluzione dei servizi socio-sanitari alle imprese del terzo settore, di cui se ne annoverano più di un migliaio nella Federazione Impresa Sociale della Compagnia.

Una lobby bipartisan

Se si cercasse di definire la Compagnia delle Opere secondo le categorie della scienza della politica³⁹, potremmo includerla nella categoria dei "gruppi associativi", vale a dire strutture specializzate per l'articolazione degli interessi che sono designate a rappresentare obiettivi di un gruppo in particolare, le cui forme di azione, nel caso in cui abbiano successo, divengono domanda politica che influenza la definizione dell'agenda da parte dei poteri istituzionali. Le modalità di azione dei gruppi di pressione e gli obiettivi sono condizionati dalle risorse a disposizione dei gruppi. Tali risorse possono essere economico-finanziarie (specie i gruppi imprenditoriali); numeriche, proprie di gruppi che possono mobilitare settori sociali ampi; risorse di influenza, in cui valgono le conoscenze personali, lo status sociale e l'accesso facilitato alle sedi decisionali; risorse conoscitive, dovute al monopolio o controllo di conoscenze tecniche relative al settore di pressione; risorse organizzative, derivanti da strutture efficienti del gruppo nell'esprimere ed articolare le loro domande nelle sedi più opportune; risorse simboliche, in grado cioè di convogliare consenso sulle proprie domande potendo far ricorso a simboli e valori rilevanti per i cittadini. Sembra, da quanto illustrato, che la CDO disponga di tutte le risorse necessarie possibili di un gruppo di pressione, incluse quelle simboliche (come il riferimento alla dottrina sociale della Chiesa). Inoltre, l'intervento sui partiti da parte dei gruppi di pressione può avvenire a livello elettorale, a livello interno del partito, a livello di dichiarazioni programmatiche e a livello decisionale (ad esempio con interventi diretti di esponenti del gruppo su parlamentari e ministri): tutte tipologie d'intervento che la Compagnia implementa. Vi sono, inoltre, diverse modalità di rapporto tra partiti e gruppi di pressione: si ha occupazione quando nelle attività organizzative e decisionali del gruppo esponenti del partito hanno la preminenza assoluta, per cui gli interessi del gruppo sono subordinati a quelli del partito; simbiosi quando partito e gruppo si rafforzano a vicenda nelle rispettive sfere di attività per cui uno dipende dall'altro e viceversa; egemonizzazione quando un gruppo condiziona completamente un partito. La tipologia che meglio descriverebbe il rapporto della Compagnia coi partiti sarebbe invece quella della "neutralità": il gruppo di pressione trova più conveniente non

³⁸ Gianluca Carmosino "L'opera della Compagnia, come funziona il business sociale", www.carta.org.

³⁹ Per le categorie della scienza politica utilizzate, si fa riferimento al capitolo "I gruppi di pressione" del manuale "Scienza Politica" di Della Porta, Cotta, Morlino, editrice "Il Mulino" 2001, pagine 200-219.

stabilire contatti privilegiati con alcun partito, configurando così un “appello multipartitico”, quindi con lo stabilirsi di rapporti limitati nel tempo e definiti nella tematica ma contemporaneamente con diversi partiti. È vero che l’ispirazione cattolico-conservatrice e gli interessi alla liberalizzazione del welfare della CDO sono ideologicamente meglio rappresentati dai partiti di centro-destra, ed in particolare negli intenti politico-programmatici dell’attuale Giunta regionale in Lombardia: ma la Compagnia non sembra avere un rapporto privilegiato con un solo partito, bensì con qualunque soggetto politico sia sensibile alle sue istanze, come ad esempio l’esperienza recente dell’Intergruppo parlamentare sulla sussidiarietà dimostra. “Non è né una società per azioni, né una holding, né una realtà collaterale a partiti politici o tesa a difendere interessi di categoria”, si afferma sul sito web ufficiale della Compagnia delle Opere: un’affermazione che, alla luce dell’analisi svolta nell’individuare la molteplicità degli interessi rappresentati e la ramificazione nell’ambiente culturale, politico, istituzionale ed economico nazionale e lombardo può quantomeno essere posta in discussione.

capitolo 4

Sanità: modello di eccellenza?

I Piani Socio Sanitari Regionali

Da un punto di vista normativo, la privatizzazione della sanità lombarda conosce il suo incipit con la legge regionale n. 31 del 1997, la quale afferma dei principi più volte richiamati nelle normative successive e negli stessi Piani Socio Sanitari Regionali:

1. libertà di scelta,
2. separazione dei soggetti acquirenti dai soggetti erogatori,
3. parità di trattamento fra strutture erogatrici,
4. processo di accreditamento e contratti tra ASL ed erogatori,
5. istituzione di un sistema di controllo in capo alle ASL,
6. integrazione socio-sanitaria, con la costituzione del Dipartimento ASSI presso le ASL.

Importante è altresì ricordare la legge regionale n. 101 del 10 febbraio 2004 che prevede in particolare:

1. la riaffermazione del principio di parità tra soggetti erogatori pubblici e privati “a contratto a carico del servizio sanitario regionale”;
2. la possibilità che il Consiglio regionale costituisca, modifichi o estingua aziende ospedaliere di interesse regionale sulla base di una serie di requisiti finanziari ed organizzativi, ed altresì la possibilità di trasferimento di aziende ospedaliere ed istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), destinati essi stessi a trasformarsi in fondazioni;
3. una modifica alla legge regionale n. 3 del 2003, che stabilisce la possibilità della trasformazione degli ospedali in fondazioni: “La trasformazione di azienda ospedaliera in fondazione o la costituzione di una fondazione può riguardare l’intera azienda o parte di essa, garantendo, negli organi di indirizzo, la presenza maggioritaria di membri designati da soggetti pubblici.

In caso di costituzione di fondazioni si applicano le procedure previste dall'articolo 9 bis del d.lgs 502/92 e successive modificazioni ed integrazioni”(art.3)⁴⁰.

È nella prospettiva della normativa citata, oltre che nell'ottica di deresponsabilizzazione del pubblico e di “sussidiarietà”, che vanno interpretati i due recenti Piani Socio Sanitari Regionali.

Il Piano Socio-Sanitario Regionale 2002-2004, approvato dal Consiglio Regionale il 13 marzo 2002, si ispira ai principi della “libertà di scelta del cittadino” e della “assunzione del metodo della sussidiarietà”, alla differenziazione tra soggetti acquirenti e soggetti erogatori ed alla parificazione tra strutture di diritto pubblico e di diritto privato.

Il Piano si propone il potenziamento ed aumento dei posti letto per lungo degenza e riabilitazione, ma soprattutto un aumento dei posti letto nelle RSA, prevedendone ben 53.533 nel 2012. Si prevede altresì l'introduzione del “buono” socio-sanitario di circa 400 euro per l'assistenza prestata ad un anziano da parte di familiari o volontari, e del “voucher”, ossia una provvidenza economica per l'acquisto di servizi e prestazioni agli anziani da parte di personale accreditato. Ma il PSSR ridisegna soprattutto i ruoli istituzionali nella sanità lombarda. In un'ottica di devoluzione, è previsto l'avvio “in casi limitati ed in via sperimentale” alla trasformazione di alcuni ospedali in fondazioni, pur mantenendo la maggioranza pubblica della proprietà e ed il carattere pubblico della loro “mission”⁴¹. La Regione deve continuare a detenere il ruolo di regolatore e di controllo del sistema socio-sanitario ed assicurando il coordinamento delle ASL. In particolare, “il ruolo della regione si estrinseca nella definizione delle regole di governo del sistema che rappresentano gli strumenti principali di programmazione: criteri di finanziamento e di definizione delle risorse; di remunerazione, di negoziazione e contratti; di autorizzazione, accreditamento e qualità; di valutazione e controllo delle aziende sanitarie”.

Al contempo deve progressivamente ridursi il ruolo di coordinamento e di holding dell'ente regionale nei confronti di soggetti erogatori pubblici, da assoggettarsi alle stesse regole e processi degli erogatori di diritto privato. Per quanto concerne le ASL, già si accenna alla loro trasformazione in PAC, ossia con funzioni prevalentemente di acquisto, programmazione e controllo delle prestazioni socio-sanitarie, ma l'erogazione delle stesse deve essere progressivamente “esternalizzata” alla molteplicità di soggetti pubblici e privati (aziende ospedaliere, strutture private accreditate, agenzie di servizi alla persona pubbliche o private profit non profit). Se alle ASL viene riconosciuta la funzione di coordinamento e programmazione della rete dei servizi ad elevata integrazione socio-sanitaria, la gestione e programmazione dei servizi sociali

⁴⁰ “Riordino del servizio sanitario regionale”, Dipartimento Welfare e Nuovi Diritti CGIL Lombardia, 18-2-2004, www.lomb.cgil.it

⁴¹ “Il Piano Socio Sanitario Regionale 2002-2004”, Lombardia Notizie, www.regione.lombardia.it

viene riconosciuta ai comuni. È d'obbligo, a tal proposito, il richiamo normativo alla legge regionale 1/2000, la quale statuisce che:

- "tutte le funzioni progettuali e gestionali dei servizi sociali sono esercitate dai comuni";
- "le funzioni sono esercitate dai comuni adottando a livello territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini(anche tramite associazioni intercomunali)";
- "i Comuni determinano autonomamente le forme per la gestione associata ai sensi della legislazione vigente".

Il PSSR riconosce altresì il ruolo svolto dal terzo settore come soggetto operante nel sistema socio-sanitario e socio-assistenziale, istituendo un "tavolo permanente" come sede stabile di raccordo tra Regione e gli organismi sociali rappresentativi del terzo settore.

Il PSSR 2006-2008 non fa che proseguire ed ampliare gli obiettivi che già il PSSR 2002-2004 si era prefisso. In primo luogo nel documento manca il rapporto tra il quadro epidemiologico della Lombardia ed obiettivi del Piano. Infatti "non esamina per primo lo stato di malattia-disagio dei cittadini della regione, non esamina il funzionamento dei servizi e delle strutture che devono rispondere al bisogno di salute della popolazione, non determina i tempi, i modi, i denari che necessiterebbero per raggiungere gli obiettivi di salute derivati dall'osservazione della realtà, né, infine, si preoccupa di coinvolgere "i soggetti di salute" (i cittadini, gli operatori, le organizzazioni sociali e sindacali), in ordine alla sua costruzione"⁴². Lasciando da parte i riferimenti del Piano a definizioni rielaborate di "federalismo" e di "sussidiarietà" più in linea con la riforma costituzionale respinta nel luglio 2006 che con la Costituzione vigente, sembra opportuno soffermarsi sugli obiettivi operativi perseguiti.

Riguardo alla rete ospedaliera, si intende proseguire non solo sulla strada delle collaborazioni gestionali tra pubblico e privato, ma altresì nella trasformazione delle aziende ospedaliere in Fondazioni. Le Fondazioni, enti privati a partecipazione "pubblica" e privata, vedranno la compartecipazione degli enti locali per la parte pubblica. Tuttavia si afferma che "nelle Fondazioni che vedono il coinvolgimento degli enti locali questi ultimi devono assumersi anche la responsabilità economica."(pag. 13 del PSSR), vale a dire che i comuni dovranno sostenere l'onere economico di una scelta di privatizzazione operata a livello regionale. Al di là delle considerazioni di merito sul rapporto tra pubblico e privato, è difficile ravvisare il rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita ai comuni dalla Costituzione vigente e del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali. Si

⁴² Vedi scheda informativa PSSR 2006-2008, p. 14, sul sito web www.unaltralombardia.it

prevede altresì la riconversione degli ospedali periferici in strutture destinate a lunga degenza, e per quelli periferici da mantenere la razionalizzazione (ulteriore) dei posti letto.

La remunerazione delle prestazioni sanitarie sarà legata “all’esito assistenziale della prestazione, superando la logica della remunerazione dei livelli di fragilità”: non sempre l’assistenza può raggiungere il risultato prefissato (specie nelle strutture che si occupano di patologie cronico degenerative), per cui questo nuovo parametro metterebbe in forse i finanziamenti regionali necessari.

Alle ASL verranno attribuite competenze di programmazione e di allocazione delle risorse. Tuttavia questi sono ambiti decisionali la cui discrezionalità non si addice ad un ente operativo quale l’ASL, ma ad un ente politico che goda della necessaria legittimità democratica. Queste attribuzioni sottendono altresì il principio della separazione tra programmazione e controllo da un lato ed erogazione dei servizi dall’altro, in un’ottica di ulteriore devoluzione dell’attività di erogazione a soggetti privati. Le ASL assumono compiti di “PAC” (programmazione, acquisto, controllo), in cui non è contemplata necessariamente l’erogazione del servizio.

Continua il sistema di accreditamento degli erogatori pubblici e privati, ed il rafforzamento della distribuzione dei voucher socio-sanitari per l’acquisto di prestazioni di cura e di assistenza familiare.

Il Piano prevede altresì una ridefinizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), motivata dalla insufficienza delle risorse, con una conseguente riduzione dei livelli attuali. Si tratta di una razionalizzazione che però risulta costituzionalmente inammissibile, in quanto alla Regione compete garantire le prestazioni dei LEA ai propri cittadini, la cui definizione resta però di competenza esclusiva dello Stato⁴³.

L’abdicazione progressiva dell’ente regionale ad una programmazione strategica della rete ospedaliera, che si evince dai PSSR, indebolisce inoltre il ruolo del pubblico, che deve competere col privato ma al contempo assicurare l’erogazione di prestazioni non remunerative (ad esempio pronto soccorso e malattie rare). Il precedente piano sanitario di emergenza-urgenza del 1998, che richiedeva ai privati la compartecipazione all’erogazione delle prestazioni di urgenza, non ha previsto verifiche a valle dell’attività in merito erogata dai privati: è inevitabile allora, che il privato benefici dello svolgimento di attività prevalentemente remunerative e che la “competizione” vada a discapito del pubblico⁴⁴.

⁴³ “Osservazioni di CGIL-CISL-UIL sulla proposta di PSSR 2006-2008”, 28-4-2006, su www.lombardia.cisl.it

⁴⁴ Per questa riflessione sulle prestazioni non remunerative si ringrazia Alessandro Caviglia

Alcuni dati empirici per riflettere

Dopo aver esaminato la sanità lombarda a livello di programmazione tramite l'analisi dei recenti PSSR e dei principi ai quali si ispirano, perfettamente coerenti col modello socio-economico esplicitato nel Programma Regionale di Sviluppo del 2005 e con il concetto di "welfare society" della Compagnia delle Opere, sembra opportuno esaminarla sulla base di dati empirici significativi. L'obiettivo che ci si prefigge è quello di confrontare i dati più recenti sulla situazione sanitaria lombarda con il preteso livello di eccellenza della stessa da parte dell'esecutivo regionale.

Mortalità evitabile. Stando ad una ricerca ERA sulle morti evitabili condotta dall'Università di Tor Vergata e dal Ministero della Salute nel 2006, risulta che la Lombardia abbia un numero di morti evitabili per la popolazione di un'età compresa tra i 5 ed i 69 anni al di sopra della media nazionale (dati 2000-2002) : una media regionale di 155.700 morti evitabili per gli uomini e 64.000 per le donne contro delle medie nazionali rispettivamente di 147.300 e 62.700⁴⁵.

Posti letto. Si denota altresì una forte riduzione dei posti letto, in particolare nel settore pubblico. Dal 1997 al 2004 il numero di posti letto nel settore pubblico si è ridotto di 12.480 unità (-33,10%), mentre nel settore privato di 892 unità (-13,4%), su un totale di 13.372 letti in meno nel 2004 rispetto al 1997.

Contemporaneamente, nelle residenze sanitarie di assistenza (RSA) vi è stato un incremento sino a raggiungere la quota attuale di circa 42.000 posti letto disponibili; si tratta di strutture private, prevalentemente fondazioni, che richiedono una retta ai pazienti o ai loro comuni di provenienza.

Parti cesarei. Data la delicatezza di questo intervento, l'Organizzazione Mondiale della Sanità raccomanda una percentuale massima del 10-15% di parti cesarei sul totale dei parti. Tuttavia, nelle strutture sanitarie lombarde la percentuale è del 22,9% negli ospedali pubblici e del 32,8% delle strutture private accreditate (rapporto ministero della salute 2000).

Spesa sanitaria. La spesa sanitaria lombarda è passata dai 12,2 miliardi di euro del 2002 ai 14,6 miliardi di euro del 2005, con un incremento del 9,9% nella spesa tra il 2004 ed il 2005. Tuttavia, nonostante tale incremento, la quota di spesa privata dei cittadini lombardi per spese sanitarie è aumentata del 12,5% dal 1999 al 2003. Nel 2004 c'è stato, ad esempio, un incremento degli accessi al pronto soccorso del 17,73% rispetto al 1997 e non una diminuzione a seguito dell'introduzione del ticket per il pronto soccorso nel 2002. Ma ancora più illuminante è l'andamento dell'accesso al pronto soccorso seguito da ricovero, ove si segnala una significativa riduzione del 32,07% nel 2004, rispetto al dato del 1997. Inoltre, riguardo alla degenza nelle RSA, la Regione non rispetta più il vincolo di copertura del 50% delle

⁴⁵ I dati ivi citati, e i contenuti di analisi del PSSR 2006-2008, sono reperibili sull'apposita scheda informativa del PSSR sul sito www.unaltralombardia.it

rette a carico del Fondo Sanitario Regionale, quota che in realtà è ferma da 3 anni a 37 euro al giorno, mentre le famiglie e i degenti ne pagano dai 40 ai 60, con un evidente aggravio economico per le famiglie⁴⁶.

I dati riportati inducono a considerazioni quasi lapalissiane. In primis, è evidente una scarsa considerazione, da parte della sanità regionale, delle politiche di prevenzione, dato l'alto numero delle morti evitabili non sempre attribuibili alla responsabilità soggettiva dei cittadini lombardi (si pensi alla mortalità sul lavoro). Anche il dato relativo alla riduzione degli accessi al pronto soccorso seguiti da ricovero fa presupporre un sistema sanitario più incline ad affrontare l'emergenza che non la cura e la prevenzione.

Come è stato notato, anche nel bilancio regionale di previsione del 2006 non vi è alcuno stanziamento per le politiche di prevenzione, affidandosi solo a residui attivi e stanziamenti statali (pag. 325 del documento tecnico di bilancio, IV volume). Inoltre, nella drastica riduzione dei posti letto è evidente una disparità forte tra pubblico e privato, dato che il taglio dei posti letto interessa prevalentemente il pubblico, così come il numero eccessivo di parti cesarei evidenzia come la tutela della salute dei cittadini non sia prioritaria in un settore sanitario così delicato. Tuttavia, aumenta sia la spesa sanitaria regionale sia quella delle famiglie, il che induce inevitabilmente ad imputare l'aumento di spesa all'accreditamento e finanziamento di strutture private piuttosto che al potenziamento di quelle pubbliche, col conseguente carico sui cittadini. Tale conclusione, se rapportata alle analisi del bilancio 2006 e del rendiconto 2005 già svolte in questa sede, trova nei dati sopra citati soltanto una conferma empirica del trend seguito dal modello sanitario lombardo: un modello finanziariamente e socialmente insostenibile.

⁴⁶ "Osservazioni di CGIL-CISL-UIL sulla proposta di PSSR 2006-2008", 28-4-2006, su www.lombardia.cisl.it; Franco Giorni "La sanità in Lombardia" su www.lombardia.cisl.it

capitolo 5

Ambiente ed infrastrutture

È inevitabile che l'attività produttiva e la mobilità sul territorio costituiscano fattori a forte impatto ambientale, per cui è indispensabile coniugare sviluppo economico e tutela dell'ambiente. Si tratta di un binomio centrale nelle politiche perseguite dalla Regione? La soglia di criticità raggiunta in Lombardia impone scelte innovative, che, come si noterà in seguito, non sembra siano state perseguite, soprattutto per quanto concerne la realizzazione delle infrastrutture, di "grandi opere" che però non sembrano sottendere un'idea di mobilità sostenibile.

Emissioni inquinanti

Aria. Nonostante la Lombardia si sia dotata di una rete di monitoraggio delle emissioni, attualmente gestita dall'ARPA, in particolare del rilevamento del PM10 nelle aree critiche, elevati valori di PM10 sono ancora presenti nelle aree urbane a causa del traffico stradale. Si tenga presente che nel 2001 la principale fonte di emissioni inquinanti PM10 e PM2.5 risulta essere il trasporto su strada (rispettivamente il 37% ed il 40% del totale), così come risulta una elevata densità di emissioni di PM2.5 principalmente lungo le principali arterie autostradali lombarde e nell'area di Milano⁴⁷.

Si è così notato un elevato valore di pm10 nelle aree urbane perché la fonte principale ne è il traffico stradale, gli impianti industriali, il riscaldamento residenziale e le pratiche agricole. Inoltre, in Lombardia le emissioni totali di CO2 sono aumentate rispetto alla percentuale di riduzione prevista nel 1990 (circa + 5,6% dal 1990 al 2001) a causa di maggiori consumi energetici, in particolare elettrici e di combustibile da trasporti⁴⁸.

Si è registrata nel territorio lombardo anche una forte crescita di emissioni di gas serra nel periodo 1999-2000 (6,5%), lontano dagli obiettivi di Kyoto (riduzione del 6,5%

⁴⁷ "L'inventario delle emissioni in atmosfera in Lombardia: stato dell'arte e prospettive", in "Ingegneria Ambientale", n. 5 maggio 2005.

⁴⁸ "Per il diritto alla salute dei cittadini, per lo sviluppo sostenibile", 7-3-2005, www.lomb.cgil.it

delle emissioni nel 2008-2102 rispetto al 1990), per cui il miglioramento della qualità dell'aria è risultato inferiore del previsto⁴⁹.

A tuttora la situazione relativa alle emissioni inquinanti non sembra essere migliorata molto se recentemente (27 ottobre 2006) la stazione di rilevamento ARPA di Via Juvara a Milano ha registrato 79 microgrammi di PM10 per metro cubo, ben lontano dal limite giornaliero consentito di 50 microgrammi a livello europeo⁵⁰.

Rumore. La fonte principale di inquinamento acustico è costituita dal traffico stradale e trasporto aereo, mentre le altre fonti di inquinamento acustico (attività industriali, esercizi commerciali) non sono determinanti anche in virtù dell'applicazione della normativa in vigore.

Ciò è desumibile dai dati a disposizione: in Lombardia hanno luogo il 27% dei movimenti aerei totali sul territorio nazionale, sulla sua rete autostradale circola oltre un terzo del traffico complessivo nazionale, e nel 1999 in Lombardia il traffico ferroviario ha interessato l'11,1% del traffico nazionale.

Campi elettromagnetici. Si è verificato un incremento delle radiazioni elettromagnetiche, dovuto sia all'aumento degli impianti di telefonia cellulare sia alla lunghezza delle linee elettriche ad alta tensione. Si consideri che la lunghezza delle linee elettriche è di circa 3500 km, il 16% di quella nazionale, la cui densità sul territorio è però più del doppio di quella italiana.

Ambiente urbano. L'ecosistema urbano lombardo si rivela discreto nei capoluoghi di provincia, tranne a Milano che è completamente insufficiente. Problemi pone anche il settore dei trasporti in termini di inquinamento dell'aria e di congestione del traffico.

La situazione richiede sicuramente una risposta adeguata ed energica da parte dell'ente regionale. Nel PRS del 2005 la Regione intende ridurre le emissioni di traffico promuovendo forme di mobilità sostenibili e con forme di limitazione temporanea della circolazione veicolare (in primis delle vetture diesel); punta anche al controllo di emissioni degli impianti industriali, sperimentando il procedimento di autorizzazione integrata ambientale, in quanto l'autorizzazione all'esercizio richiede una trasformazione verso il rispetto di limiti emissivi.

Si intende continuare altresì nell'attività di monitoraggio e regolamentare tesa a considerare fattori inquinanti quali l'elettromagnetismo, il rumore e le radiazioni, per cui la grandi infrastrutture di trasporto stradale e ferroviario devono adeguarsi a tali standard, incentivando gli strumenti volontari delle imprese nell'ottimizzare la

⁴⁹ Per quanto non diversamente indicato, i dati forniti sono reperibili dal Rapporto IRER 2005, cit.

⁵⁰ Il dato è reperito dalla sezione "comunicati stampa" del sito web www.verdiregionelombardia.net (comunicato del 27 ottobre 2006)

gestione ambientale dei processi produttivi (pp. 96-100). Oltre a notare lo spazio assai circoscritto (quattro pagine) dedicato dal PRS alla “tutela dell’ambiente” relativamente alla regione considerata la più inquinata d’Italia (come indicato nel già citato rapporto QUARS 2006), sembra quindi che gli strumenti limitativi della circolazione finora messi in atto siano insufficienti ad un miglioramento qualitativo della situazione ambientale lombarda, e che debbano essere accompagnati da azioni strutturali più incisive.

“**Aree dismesse**”. Le aree dismesse in Lombardia raggiungono la superficie considerevole di 24.610.021 metri quadrati. In primo luogo si può notare come le aree dismesse, classificate “a destinazione urbanistica” secondo il P.R.G. vigente, abbiano in prevalenza destinazione industriale e residenziale. Infatti, su un totale di 832 aree dismesse, 415 (ossia il 49,88% del totale) hanno destinazione industriale e 155 (il 18,63%) destinazione residenziale, quindi di gran lunga più numerose rispetto a quelle destinate al terziario ed ai servizi (80 aree, il 9,62% del totale). La sola provincia di Milano ne annovera 205, ossia 8.917.559 metri quadrati, circa un terzo del totale, seguita quanto a estensione dalla provincia di Brescia (2.889.683, e 94 aree) e Pavia (2.421.214 e 105 aree). Tali zone, quindi, costituiscono una condizione favorevole per lo sviluppo del mercato immobiliare, in continua espansione, ma è altresì necessario verificare la compatibilità ambientale delle loro destinazioni. È evidente come le leggi urbanistiche ed i piani regolatori affidino al potere politico una funzione determinante nell’allocare queste amplissime risorse del territorio. Nella fase attuale, la portata storica della disponibilità di territorio a seguito delle trasformazioni produttive può essere affidata anche alla commistione tra poteri pubblici, amministrazioni e proprietà in liquidazione, che quindi traggono dalla messa a valore di beni immobiliari opportunità di profitto e di trasferimento di cespiti dall’attività produttiva a quella finanziaria.

Siti inquinati. Sono circa 1500 i siti inquinati certificati in Lombardia. Essi sono classificati di “pericolo concreto” e di “evidente attenzione”.

Trasporti ed infrastrutture

Alcuni dati possono aiutare a comprendere la situazione attuale relativamente ai trasporti pubblici locali. Si denota anzitutto una prevalenza dei servizi urbani (54,7%) rispetto a quelli extraurbani (45,3%). Milano detiene il primato quanto a dimensione della rete urbana (80,1% di tutte le reti urbane regionali), e a contributi erogati a suo favore (43,8% dei contributi complessivi), mentre le reti urbane ed extraurbane dove si concentrano maggiormente i contributi sono quelle della provincia di Milano (55,2%). Degli oltre 600 milioni di passeggeri trasportati all’anno, il 76,7% è concentrato nella provincia di Milano. Gli elementi di criticità riguardano una riduzione del 7% del numero di autobus circolanti dal 1996 al 2002 e una riduzione significativa del 3% del numero di viaggiatori trasportati, da 635,7 milioni l’anno del 1996 a 617,6 del 2002.

Anche riguardo al trasporto ferroviario regionale, si rileva una sottodotazione delle linee ferroviarie, con un indice di 1,36 km ogni 10.000 abitanti, con un calo di utilizzazione della rete ferroviaria da parte degli utenti. Una sottodotazione è rilevabile parimenti nel settore autostradale, in quanto la regione ha un indice molto basso di densità autostradale di 0,63 km ogni 10.000 abitanti. A tal proposito si tenga conto che Milano ha solo il 28% della mobilità totale che viaggia su trasporto pubblico. Questo è altresì indice di una costante crescita del settore trasporti prevalentemente sbilanciato verso il mezzo privato. Infatti la Lombardia è la regione più congestionata d'Italia: il mezzo privato copre l'82% degli spostamenti extraurbani in regione, e la crescita media annua del traffico di veicoli pesanti è stata del 3,6%, mentre quella dei veicoli leggeri del 2,9%⁵¹. A fronte di questi dati, si rileva facilmente una sottodotazione infrastrutturale della regione di ferrovie e strade, che però si unisce ad un utilizzo sempre più marcato del mezzo di trasporto privato. Ciò implica l'urgenza di potenziamento dei mezzi di trasporto pubblici disincentivando e razionalizzando al contempo l'utilizzo dell'auto. Indubbiamente nel PRS si avverte l'esigenza di potenziare un sistema di infrastrutture considerato strategico per lo sviluppo economico della regione (p. 86), ma poco si parla della compatibilità ambientale delle opere da realizzarsi e delle ricadute sull'ecosistema regionale, né viene adeguatamente affrontato il tema della sicurezza del trasporto. L'imperativo della competitività sembra di gran lunga essere la priorità assoluta, insieme alla liberalizzazione dei servizi (esemplare è l'accenno alla liberalizzazione ulteriore del trasporto regionale su rotaia, pp. 92-93). Il potenziamento delle infrastrutture deve, quindi, rispondere al requisito della sostenibilità ambientale, una questione che non sembra sempre essere centrale nella realizzazione di alcune "grandi opere".

TEM (Tangenziale Est esterna di Milano). Si tratta della realizzazione di un collegamento autostradale di circa 40 km tra la tangenziale est (A51) ad Agrate e l'autostrada A1 all'altezza di Melegnano, che consenta l'alleggerimento dell'attuale tangenziale est e delle strade provinciali limitrofe n. 13 e n. 39. Il progetto coinvolge 23 comuni, 18 della provincia di Milano e 5 della provincia di Lodi, e prevede quattro svincoli di connessione autostradale e 7 svincoli di connessione con la viabilità extraurbana secondaria.

La legge Obiettivo del dicembre 2001, stabilendo che la Tangenziale est esterna di Milano è opera da realizzarsi, la definisce "opera di interesse nazionale".

Nel maggio 2002 viene costituita Tem Spa, di cui sono soci Aspi, Serravalle, la Provincia di Milano, Banca Intesa, Gruppo Gavio, e la società BREBEMI. Nel luglio 2005 il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) approva il progetto preliminare, modificandolo ed integrandolo in alcune parti. La Società sta preparando, d'intesa con Anas, il nuovo piano economico finanziario a seguito delle modifiche Cipe. Il nuovo impegno finanziario complessivo

⁵¹ Rapporto IRER 2005, cit.

ammonta a circa 1.742 miliardi di euro. Il 23 marzo 2006 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il progetto preliminare approvato dal Cipe: si è in attesa che Anas indica la gara per l'individuazione del concessionario per la progettazione definitiva, esecuzione lavori e gestione dell'opera⁵². Un ruolo importante sembra svolgere la Provincia nell'affaire TEM, in quanto la società provinciale ASAM mira ad acquistare il 32% della società dall'ASPI, al fine di controllare il 79% della TEM⁵³.

La realizzazione dell'opera, tuttavia, è stata respinta unanimemente sia dai 23 comuni coinvolti sia dalle province di Milano e Lodi nell'ambito delle procedure consultive previste dalla Legge Obiettivo, che hanno chiesto una nuova delibera del CIPE che annulli quella precedente, la n. 95 del 2005, che ha approvato l'opera "in linea tecnica" (cioè in mancanza temporanea di risorse). Essi sembrano non essere stati sufficientemente coinvolti nel processo di approvazione dell'opera, cominciato con la delibera di approvazione del 16 febbraio 2005 della Regione. I comuni interessati chiedono, infatti, di essere direttamente coinvolti quanto a reale necessità dell'opera, percorso, dimensioni ed insediamento ambientale, ritenendo invece prioritarie le opere relative alla viabilità ordinaria ed il trasporto pubblico⁵⁴. Gli enti locali hanno quindi proposto di ricercare una soluzione alternativa, come ad esempio il raddoppio della strada provinciale n. 13 che collega Melzo e Monza. Infatti, il 90% del traffico dell'attuale Tangenziale Est di Milano avrebbe origine e destinazione locale, per cui la TEM non risolverebbe il problema del congestionamento della Tangenziale Est, traducendosi con un'opera inopportuna e di dubbia compatibilità ambientale⁵⁵.

BRE.BE.MI. Si tratta della realizzazione di un'autostrada direttissima Milano - Brescia di circa 60 km, con l'intento di alleggerire il traffico sul tratto autostradale esistente. Anche sulla realizzazione della BREBEMI vi sono diverse riserve da parte del mondo ambientalista e delle comunità locali. Secondo Paola Brambilla, presidente del WWF Lombardia, questo progetto può essere tranquillamente superato: sull'autostrada A4 già si sta intervenendo con la realizzazione della quarta corsia per ogni senso di marcia; si potrebbe ripensare al potenziamento del treno pendolare tra Milano e Brescia, oppure una rimodulazione delle tariffe autostradali tra diurne e notturne. L'obiettivo prioritario resta, invece, quello di investire principalmente nei nodi ferroviari e viari delle aree urbane⁵⁶. Inoltre, l'opera risente di un iter procedurale non totalmente lineare. Infatti, dopo che la società BREBEMI SPA aveva presentato richiesta all'ANAS per la realizzazione del raccordo autostradale Milano-Brescia il 28 giugno 2001, l'ANAS, dopo l'indizione del bando di gara, ha aggiudicato la concessione della progettazione dell'esecuzione e della gestione del

⁵² Tangenziale Est Esterna, su www.lombardiaineuropa.it

⁵³ Cremonesi "Filippo Penati rilancia: «Pronti a sostituire Autostrade (Aspi) in Tangenziale esterna (Tem) e Pedemontana»" dal Corriere della Sera del 19 ottobre 2006

⁵⁴ Vedasi il comunicato stampa del 19-7-06 sul sito www.verdiregionelombardia.net

⁵⁵ "L'iniziativa di Verdi, Rifondazione e Comunisti Italiani", 12-6-2006, www.lombardiaineuropa.it

⁵⁶ "Brebemi e tangenziale est esterna: sindaci ed ambientalisti aderiscono al patto per le infrastrutture milanesi" su www.wwf.it/lombardia

collegamento autostradale alla stessa BREBEMI il 18 marzo 2003. I punti salienti del contratto di concessione riguardano un investimento totale di 679 milioni di euro, tariffe competitive per l'utenza (0,058 euro/km per veicoli leggeri e 0,104 per quelli pesanti), una durata della concessione di 19 anni dall'inizio dell'esercizio del tratto autostradale, senza alcun contributo pubblico, ossia gli elementi grazie ai quali la società BREBEMI si è aggiudicata la concessione. Tuttavia, nel corso del tempo la società ha richiesto all'ANAS una revisione delle condizioni suddette, in particolare innalzando le tariffe di utenza, prolungando a 35 la durata della concessione, avanzando la richiesta di un forte contributo pubblico e portando il costo complessivo dell'opera a 1.480 milioni di euro, ossia condizioni in forte contrasto con quelle avanzate dalla società nell'iter procedurale di gara⁵⁷. A tutt'oggi, nonostante l'approvazione dell'opera da parte del CIPE del 29 luglio 2005 (che tra l'altro rivede la stima del costo complessivo a 1.580 milioni di euro), l'iter procedurale risulta ancora in fieri.

Pedemontana. Il progetto intende costruire una rete viaria di scorrimento veloce a nord di Milano senza passare per il capoluogo lombardo. Esso prevede un collegamento autostradale da Varese (tangenziale) alla autostrada A4 all'altezza di Brembate, in provincia di Bergamo; attraversa il territorio delle province di Bergamo, Como, Milano e Varese e 77 comuni; esso è per circa il 59,5% in sede naturale, per il 5,6% in viadotto e per il 34,9% in galleria⁵⁸. Anche relativamente alla Pedemontana l'iter di approvazione del progetto è ancora in corso, nonostante l'approvazione da parte del CIPE del 29 luglio 2005, per cui a seguito della pubblicazione della delibera CIPE, l'ANAS potrà indire il bando di gara per l'aggiudicazione dell'opera, del costo complessivo, stando alla delibera stessa, di 4.665 milioni di euro. Recentemente, il Ministro delle Infrastrutture Di Pietro ha dichiarato di aver ottenuto un miliardo di euro in un emendamento alla finanziaria 2007, con soddisfazione sia del presidente della provincia di Milano (interessata ad acquistare il 50% della società Pedemontana spa dall'ASPI tramite la società provinciale ASAM, oltre che il 32% della TEM) sia del presidente della Regione Roberto Formigoni⁵⁹.

I casi TEM, BREBEMI e Pedemontana sono emblematici della priorità della questione delle infrastrutture lombarde. La questione, però, privilegia in primo luogo il trasporto su gomma piuttosto che il trasporto ferroviario e pubblico lombardo. Le soluzioni prospettate potrebbero decongestionare il traffico stradale sulle arterie viabilistiche attuali, ma semplicemente trasferendolo su percorsi alternativi e, soprattutto, non disincentivando l'uso dell'auto negli spostamenti regionali. Se si considera che la maggior parte delle emissioni inquinanti provengono proprio dal

⁵⁷ Le informazioni sono tratte dal testo di diffida del CIPE dall'adozione della BREBEMI del 26 luglio 2005, presentato dai deputati Zanda, Donati e Brutti, testo disponibile sul sito www.verdiregionelombardia.net

⁵⁸ "Pedemontana e tangenziale esterna, sì ai progetti" su Lombardia Notizie, 18-2-2005, www.regione.lombardia.it

⁵⁹ "PEDEMONTANA, RISOLTO IL GIALLO. UN EQUIVOCO L'USCITA DI DI PIETRO", 24-10-06 SUL SITO WEB WWW.MARCELLOSAPONARO.IT

traffico su strada, queste grandi infrastrutture non rappresenterebbero una soluzione perfettamente “compatibile” con le esigenze ambientali del territorio. Si consideri altresì che i comuni coinvolti lamentano uno scarso coinvolgimento nell’iter decisionale per la loro realizzazione: secondo Paolo Sabbioni, sindaco di Melzo e portavoce dei comuni dell’area est di Milano “è vero che certi interventi sono di competenza superiore, ma questi progetti sono nati a prescindere dal consenso della stragrande maggioranza dei Comuni interessati”⁶⁰. Il problema infrastrutturale esiste e va affrontato, ma l’approccio scelto dalla Regione e dal Ministero delle Infrastrutture non sembra essere il più appropriato.

Malpensa ed il sistema aeroportuale lombardo

Con 19,6 milioni di passeggeri nel 2005 Malpensa è al secondo posto tra gli aeroporti italiani, mentre è al primo per numero di passeggeri internazionali movimentati al 2005 (circa 16,5 milioni) . Nel 2005 da Malpensa - Cargo City sono transitate 384.752 tonnellate di merci, pari al 41,75% del totale delle merci gestite nel trasporto aereo a livello nazionale. La capacità totale di trattamento delle merci prevista per Cargo City sarà di oltre 500.000 tonnellate annue.

Il sistema aeroportuale lombardo è inoltre composto dagli aeroporti di Milano Linate, da Bergamo Orio al Serio e da Brescia Montichiari che rispettivamente hanno un traffico di 9, 4,3 e 0,4 milioni di passeggeri nel 2005. Complessivamente dal sistema aeroportuale lombardo, che è sprovvisto di collegamenti ferroviari di connessione, sono transitati nel 2005 circa 34 milioni di passeggeri. Si deve notare che i volumi i traffico di Malpensa, che pure ha quadruplicato il suo traffico da 1998 ad oggi, non hanno ancora raggiunto il dimensionamento previsto a seguito della sua attuale configurazione di scalo hub, stimata in 24 milioni di passeggeri/anno con uno sviluppo massimo di 33 milioni di passeggeri anno calcolato sulla base della capacità teorica delle piste realizzate. Il traffico attuale non raggiunge nemmeno le previsioni dello studio d’impatto ambientale presentato da SEA nel 1999, in attuazione del Decreto Burlando bis che prevedeva un sostanziale svuotamento dei volumi di traffico di Linate a favore del traffico di Malpensa, valutato in 21,3 milioni di passeggeri. Non si capisce quindi a cosa servirebbe la terza pista, che allungherebbe di 2,4 km il sedime aeroportuale in direzione sud e distruggerebbe un altro pezzo di Parco del Ticino dichiarato dall’Unesco area MAB per la conservazione della biodiversità. Allo stato attuale bisogna imputare allo sviluppo di Malpensa i circa 60 km di nuove strade ed i quasi 4,5 milioni di metri quadri di territorio investito dai progetti previsti dal Piano d’Area gestito direttamente dalla giunta regionale, le centinaia di cittadini di Lonate Pozzolo e Somma Lombardo delocalizzate per far posto allo sviluppo del territorio. Il tutto senza una vera Valutazione d’Impatto Ambientale e, tanto meno, una Valutazione Ambientale Strategica. (I dati sul traffico aereo sono tratti da www.wikipedia.it , quelli sulle previsioni di sviluppo e sul Piano

⁶⁰ Sabbioni “Ecco le ragioni del no alle autostrade”, 26-6-06, www.lombardiaineuropa.it

d'Area da AA.VV. Analisi critica dello studio d'impatto ambientale di Malpensa 2000, in Virginio Bettini, Larry W. Carter, Leonard Ortolano, Ecologia dell'Impatto Ambientale, 2000, UTET, Torino

Consistenza della rete idrica⁶¹. È impressionante come nei bilanci della Regione e nelle prospettive politiche sia continuamente ignorato l'enorme problema del risanamento della rete idrica lombarda, caratterizzata da perdite stimate attorno al 52% e da una grande obsolescenza. Il business nel settore idrico lombardo è stimato attorno agli 8 miliardi di euro e la Regione sembra interessata a giocare un ruolo decisivo attraverso Finlombarda e l'istituzione di un Fondo per le Public Utilities dell'entità di 8,5 miliardi di euro. Si tratterebbe di un veicolo che funge da intermediario di mercato, in un contrasto che vede avviarsi fusioni ed aggregazioni degli operatori attivi con la Giunta regionale in esplicita funzione di privatizzatore e di stimolatore del coinvolgimento di fondazioni bancarie e di istituti di credito in un settore per eccellenza pubblico.

Infrastrutture Lombarde S.P.A.

La questione relativa alle infrastrutture non attiene solamente alla compatibilità e sostenibilità ambientale della loro realizzazione, ma anche alla democraticità o meno dell'iter decisionale che ne è alla base. Tale problematica emerge soprattutto per quanto concerne il ruolo svolto da Infrastrutture Lombarde⁶².

Si tratta di una società per azioni creata dalla Regione e controllata da essa per il 68% del suo capitale (art. 5 comma 2 dello statuto). Il suo campo d'azione è assai vasto, in quanto attiene alla "riqualificazione, gestione, valorizzazione e dotazione infrastrutturale della Lombardia...del patrimonio immobiliare regionale e di altri enti pubblici" (art. 3 comma 1 dello statuto). L'ampiezza del suo oggetto sociale le permette, quindi, di incidere sulle principali aree di intervento del bilancio regionale. La vastità della "mission" e la sua natura giuridica pongono questioni rilevanti. In primis, pur essendo stata istituita dalla Regione che controlla per due terzi il suo capitale sociale, Infrastrutture Lombarde, in quanto s.p.a., si configura come ente a contabilità separata, cui si unisce un'ampia autonomia decisionale. Questa caratteristica mina la trasparenza del bilancio regionale e la possibilità del controllo della società da parte del Consiglio Regionale. Infatti, non si tratta di un qualsiasi soggetto economico privato: la poliedricità della "mission" incide sensibilmente sul bilancio regionale in quanto destinataria di ingenti trasferimenti, gestendo potenzialmente oltre il 30% delle risorse regionali previste dal bilancio al netto delle spese vincolate. In secondo luogo, come ha evidenziato il ricorso promosso da CGIL Lombardia presso la Corte di Giustizia Europea, Infrastrutture Lombarde viola i

⁶¹ Per questo contributo si ringrazia Mario Agostinelli.

⁶² "La Cgil Lombardia denuncia Formigoni alla Corte di Giustizia europea", comunicato stampa del 15-5-2006, www.lomb.cgil.it; ordine del giorno presentato da Rifondazione Comunista in Consiglio Regionale il 20-7-2006, www.gruppoprclombardia.it

principi europei di libera concorrenza. Infatti, la Regione deferisce attività, che dovrebbero essere svolte da privati in regime di libera concorrenza, ad una società controllata per il 68% del suo capitale dalla Regione stessa. L'ambiguità di Infrastrutture Lombarde risiede altresì nel fatto che essa non si configuri solo come destinataria di attività deferite dalla Regione senza il concorso di altri soggetti privati, ma anche come "soggetto aggiudicatore" (art. 3 statuto), ossia come società che istruisce gare di appalto relative a settori di interesse pubblico, svolgendo in tal modo il duplice ruolo di appaltante ed appaltatrice. Quindi, la sua "posizione dominante" sul mercato si rivela indubbia. Tuttavia, Infrastrutture Lombarde si configura soprattutto come esempio di esautorazione e delegittimazione di una istituzione democraticamente eletta come il Consiglio Regionale, depauperato delle sue prerogative decisionali su questioni strategiche e del controllo democratico su una società che mobilita ingenti risorse di bilancio.

La privatizzazione dei beni comuni

L'accesso all'acqua ed all'energia (gas, elettricità) rappresentano dei servizi pubblici che integrano di fatto i diritti di cittadinanza di chi ne usufruisce. Ci si chiede tuttavia se la progressiva liberalizzazione della loro gestione ed erogazione rappresenti delle opportunità per gli utenti o se, al contrario, rischi di contravvenire ai criteri di equità, economicità ed uniformità del servizio. Si tratta di una questione cruciale che attiene alla democraticità o meno di scelte che possono condizionare la quotidianità di ognuno.

Energia

La Lombardia è la prima regione in Italia per consumi energetici, costituendo circa il 18-19% dei consumi italiani: i consumi idroelettrici e termoelettrici sono passati dai 49.550 GWh del 1994 ai 63.091 del 2003. Quelli maggiori si concentrano nel settore civile, residenziale e terziario (38%), seguiti da quelli industriali (33%) e dai trasporti (27%). Questo dato è connesso ad una forte dipendenza dalle forniture esterne, in quanto si consuma più elettricità di quanta ne venga prodotta: il deficit elettrico regionale è quindi passato dal 32% del 1994 al 42% del 2003⁶³.

A ciò si aggiunge un basso grado di autosufficienza di fonti energetiche primarie, che si aggira attorno al 7-9%, contro una media nazionale di 20-15%; la fonte di gran lunga più importante risulta essere l'energia idroelettrica, che rappresenta il 90% delle fonti indigene⁶⁴. Il fabbisogno energetico lombardo, quindi, risulta essere questione di importanza fondamentale, e recentemente la Regione svolge un ruolo normativo più marcato rispetto al passato.

Infatti, dopo la riforma costituzionale del titolo V ex legge cost. 3/2001 l'energia rientra tra le materie di legislazione concorrente, in quanto l'art. 117 comma 3 sancisce che "riguardo alla produzione, al trasporto ed alla distribuzione nazionale di energia spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Tra i limiti di legislazione regionale vanno annoverati altresì i vincoli derivanti dall'ordinamento

⁶³ Rapporto IRER 2005, cit.

⁶⁴ Dossier Energia IRER, giugno 2005, www.ierer.it, p. 30

comunitario. In materia, fondamentali risultano essere la direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica n. 2003 /54/CE, la direttiva sulle norme comuni per il mercato interno del gas n. 2003/55/CE, oltre al regolamento relativo agli scambi transfrontalieri 1228/2003. La normativa che emerge dalle direttive fissa le date di apertura del mercato, l'indipendenza e la disciplina delle funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione, la separazione della rete dei gestori di trasmissione e di distribuzione, l'obbligo di servizio pubblico per i produttori di energia elettrica. Un'applicazione della riforma costituzionale, anche dietro sollecitazione della normativa comunitaria, ha favorito l'adozione della legge n. 239/2004, che adotta i principi fondamentali in materia energetica (appunto di competenza statale ex art. 117 Cost.), tra cui "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"⁶⁵.

A livello regionale, importante è ricordare il Piano Energetico Regionale, approvato dalla Giunta nel marzo 2003: esso si propone la riduzione della dipendenza energetica tramite la costruzione di nuove centrali elettriche; ristrutturazione degli impianti esistenti; di promuovere l'aumento della produzione energetica ed al contempo di ridurre i consumi specifici di energia; di promuovere la diffusione e l'utilizzo delle fonti rinnovabili e di migliorare le interconnessioni con le reti energetiche nazionali ed internazionali. Ad esso si ispira la legge regionale sui servizi di interesse generale n. 26 del dicembre 2003, che si propone l'obiettivo di fissare " i criteri per garantire lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale"(art. 25). Una grave lacuna della legge risulta essere, tuttavia, l'assenza di una trattazione relativa al trasporto pubblico, fondamentale per pianificare la transizione energetica della regione⁶⁶.

Anche relativamente ai servizi di pubblica utilità, tra cui le forniture energetiche, il PRS del 2005 dedica uno spazio, seppur circoscritto (pp. 94-95). Si intende mantenere le reti in mano pubblica, ma affidando ai privati la loro gestione in un regime di libera concorrenza, in un'ottica di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi di pubblica utilità (tra cui, come si vedrà, la delicatissima questione dell'acqua). Riguardo alle fonti energetiche, si prevede un incremento della produzione energetica con il potenziamento degli impianti esistenti per non penalizzare i consumi privati e la competitività delle imprese, ma sempre con l'obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti e con l'introduzione di combustibili a basso impatto ambientale. Non si parla minimamente di possibile razionalizzazione dei consumi come soluzione per ridurre le emissioni inquinanti, ma di incremento, per cui la compatibilità ambientale, che pur è un valore genericamente accennato, è sempre subordinata all'imperativo della produttività e competitività. Un cenno soltanto viene riservato all'intento di "sostenere l'uso delle fonti rinnovabili" (p. 95), ma senza alcuna pianificazione e strategia per implementare la loro produzione. La

⁶⁵ Dossier Energia IRER, cit. , pp. 49-50

⁶⁶ Dossier Energia IRER, cit. , p. 42

compatibilità e sostenibilità ambientale riguardo agli approvvigionamenti energetici, quindi, risultano secondari rispetto agli imperativi di competitività e liberalizzazione.

Tuttavia, queste dinamiche di liberalizzazione del mercato energetico hanno la loro pietra miliare già nel decreto legge Bersani n. 79 del 16 marzo 1999, che definisce le modalità di liberalizzazione del mercato energetico ed il ridimensionamento di ENEL. In seguito a tale normativa, l'ENEL entro il 2003 ha dovuto cedere parte della propria capacità produttiva ed è stata divisa in s.p.a. separate, mentre la gestione del mercato dell'energia è stata affidata a tre società:

- il Gestore della rete di trasmissione nazionale s.p.a. (GRTN), di proprietà del Tesoro, cui sono attribuite le competenze di trasmissione e la gestione unificata della rete di trasmissione nazionale (anche se la rete rimane di proprietà ENEL)
- l'Acquirente Unico spa, il cui capitale è detenuto in maggioranza dal Gestore, che deve salvaguardare la sicurezza e l'economicità della fornitura per i clienti vincolati, garantendo la diversificazione delle fonti
- il Gestore del mercato elettrico spa, che predispone la disciplina del mercato elettrico.

Una funzione di terzietà e controllo viene svolta dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, autorità pubblica indipendente. In seguito al decreto Bersani, nel novembre 2002 ENEL ha costituito tre s.p.a. per allocare parte del suo potenziale produttivo: EUROGEN (tra i cui azionisti c'è l'AEM di Milano), ELETROGEN (in cui figura come azionista l'ASM di Brescia) e INTERPOWER⁶⁷.

Oggi il GRTN si è trasformato in GSE (Gestore del Sistema Elettrico) e si occupa prevalentemente degli incentivi per l'utilizzo di fonti rinnovabili, mentre la competenza di smistamento e distribuzione della elettricità sulle reti distribuzione è di TERNA, società per azioni a maggioranza pubblica che è altresì proprietaria delle reti elettriche. La compravendita dell'elettricità in eccedenza, non contrattata dall'Acquirente Unico e dai clienti non vincolati, viene regolata dal Gestore del Mercato Elettrico che svolge un vero e proprio ruolo di "borsa" energetica, sottoposta alle tipiche dinamiche della domanda e dell'offerta⁶⁸.

In particolare, Attore principale in tali dinamiche nel contesto lombardo è sicuramente l'AEM. Nel rispetto della Legge 142/90 l'azienda è trasformata in Società per Azioni (Aem S.p.A, appunto) nel 1996 e il 15 luglio 1998 con il 49% del capitale è quotata alla Borsa di Milano. Nel 2000 entra anche nelle telecomunicazioni, dando a Milano una rete in fibra ottica per l'accesso integrato di

⁶⁷ Scheda su produzione di energia elettrica in Italia reperibile su <http://etd.adm.unipi.it/theses>

⁶⁸ Intervista a Pietro Raitano, esperto in politiche energetiche della rivista "Altroeconomia", del 14-11-2006"

Voce, Internet e Video. Nel 2001 stringe alleanze con altre società europee dando vita a nuove società come Electrone, Itaipower e Plurigas⁶⁹. Oggi AEM si configura come una holding dalle molteplici partecipazioni azionarie, con il Comune di Milano che detiene direttamente circa il 42% del capitale azionario (da un iniziale 51%). Il problema della creazione di queste multiutilities (s.p.a. che operano in diversi servizi di pubblica utilità) rimane quello della de-territorializzazione della loro operatività, investendo in molteplici settori economici e dove si possono ricavare dividendi per gli azionisti e profitti aziendali, ma non garantendo più la territorialità del servizio. L'erogazione dell'energia, così come di altri servi pubblici (acqua, rifiuti), rischia di dipendere dalle occasioni di profitto che può offrire un territorio piuttosto che dalla certezza e dall'uniformità dell'erogazione. Vi sono due episodi indicativi della progressiva liberalizzazione del mercato energetico in Lombardia. In primis il sindaco di Milano Albertini ha proceduto alla vendita dell'8,8% del capitale azionario di AEM nel novembre 2004, scendendo, come già detto, ad una partecipazione di circa il 42%. Ciò ha consentito al Comune di recuperare 267 milioni di euro in soccorso al bilancio comunale, ma va nella direzione progressiva della rinuncia al controllo dell'azienda energetica milanese⁷⁰. Un altro episodio di liberalizzazione, che mostra la creazione di una "multiutility" dei servizi di pubblica utilità, è la costituzione della holding LINEA GROUP S.P.A. Anzitutto, essa nasce da un piano strategico di LINEA GROUP del 2004 che non ha minimamente coinvolto alcun Consiglio comunale delle città interessate (Mantova, Cremona, Lodi, Pavia). Secondo il piano di sviluppo strategico che coinvolge tutte le società della holding (TEA di Mantova, AEM di Cremona, ASTEM di Lodi e ASM di Pavia, con l'acquisizione della SCS di Crema e la COGEME di Rezzato), si intende passare da uno schema di operatività territoriale delle associate ad una erogazione dei servizi esclusivamente espletata da società di scopo. Questo permette da un lato la creazione di società interne che gestiscono il patrimonio, dall'altra la creazione di società erogatrici di servizi differenziate per servizio erogato, non per territorio: Lombardia acque, Lombardia energia, Lombardia ambiente e Media Lombardia (per il gas). Le conseguenze sono prevedibili: perdita del controllo dei comuni rispetto alle società di scopo, partecipazione dei privati che favorisce la de-territorializzazione del servizio⁷¹. Nel luglio 2006 la holding è stata poi costituita da AEM, COGEME, ASM ed ASTEM, costituendo una multiutility operante nel settore gas, acqua, energia e rifiuti. Essa è costituita a 3 livelli: le società patrimoniali, di cui sono azionisti gli enti locali, proprietarie delle reti; la holding, che svolge attività di pianificazione, controllo e coordinamento; le società operative e di scopo, che gestiscono i servizi sul territorio. Cruciale è il fatto che la politica degli investimenti sia gestita dalla holding tramite le società operative, e finanziata dalle società patrimoniali, che non possono affidare la

⁶⁹ Scheda AEM sul sito <http://it.wikipedia.org/wiki/Aem>

⁷⁰ "Albertini toglie l'energia ai milanesi", ATTAC Milano 22-11-04, www.attac.it

⁷¹ "Servizi pubblici locali e piano strategico di sviluppo di Linea Group SpA", ATTAC Milano 6-7-2004, www.attac.it

gestione dei servizi a società terze⁷². Questo dimostra chiaramente come le decisioni di investimento risiedano nella holding, ben lontano dal controllo dei comuni, che si limitano ad una partecipazione azionaria alla società patrimoniale e senza poter scegliere gli erogatori del servizio. Una logica ben lontana dalla gestione democratica e partecipata dei servizi di interesse pubblico, veri e propri beni comuni in quanto completano i diritti di cittadinanza economici e sociali. La liberalizzazione dei servizi, pur avallata da normative nazionali e comunitarie, non può configgere coi principi fondamentali dell'assetto costituzionale italiano.

Acqua

Oltre a quanto già richiamato nel capitolo sulle infrastrutture delle reti idriche, un servizio di pubblica utilità fondamentale altresì interessato dalle dinamiche di privatizzazione è la distribuzione dell'acqua. La struttura del sistema di gestione dei servizi idrici lombardi è assai frammentata, legata a piccole realtà municipali o territoriali. Su 1546 comuni lombardi il servizio di acquedotto, al 2005, è affidato a 1226 realtà gestionali, mentre quello fognario e di depurazione a 1639 società⁷³.

Anche in questo ambito emerge la prospettiva delle multiutilities in Lombardia. Recentemente la sindaca Moratti ha espresso l'intenzione di ricollocare il servizio idrico, ora gestito da MM, società il cui pacchetto azionario è completamente nelle mani del Comune, in AEM, il cui pacchetto azionario è prevalentemente privato, senza alcuna gara pubblica. Inoltre, la Moratti ed il sindaco di Brescia Corsini hanno annunciato il loro intento di fondere la AEM di Milano con l'ASM di Brescia, un'altra multiutility in gran parte privatizzata⁷⁴.

Anche il caso LINEA GROUP concerne la gestione e l'erogazione del servizio idrico insieme agli altri servizi previsti (gas, rifiuti), anche se il 2 luglio 2006 il Consiglio comunale di Cremona ha deciso di non affidare alla holding la gestione e l'erogazione del servizio idrico⁷⁵.

Tuttavia, anche relativamente al servizio idrico il processo di privatizzazione in Lombardia riflette, seppure in parte, la normativa nazionale. Dopo la legge n. 142/1990, che prevede la costituzione di società a prevalente partecipazione pubblica locale da parte dei comuni e delle province come strumento ammesso per la gestione dei servizi pubblici locali, il riferimento normativo cardine della privatizzazione dell'acqua è la "legge Galli" n. 36/1994. In base alla legge Galli l'Italia è stata suddivisa in 91 ATO (ambiti territoriali ottimali, coincidenti col territorio delle province), in ciascuno dei quali vi è un unico gestore; si stabilisce altresì che il servizio idrico è un servizio "economico", e che il costo totale degli investimenti sia

⁷² www.lineagroup.net

⁷³ Rapporto IRER 2005, cit.

⁷⁴ Molinari "L'acqua di Milano e le mani dei privati", 26-9-2006, www.politicaonline.net

⁷⁵ Jampaglia "La guerra dell'acqua arriva a Cremona" da "Liberazione" del 3-7-2006

totalmente a carico delle tariffe applicate (ossia disimpegno del pubblico a totale carico del cittadino). La legge Galli, tuttavia, non distingue tra erogazione e gestione del servizio idrico, una “fuga in avanti” che la Regione Lombardia ha recentemente compiuto a livello normativo.

Infatti la legge regionale n. 18/2006, approvata l’8 agosto 2006 dal Consiglio Regionale, prevede per gli ATO l’obbligo non solo di separare la gestione dall’erogazione del servizio idrico, ma altresì di mettere a gara l’erogazione del servizio stesso. Inoltre, la legge regionale consente una deroga all’obbligo di gara esclusivamente per l’ATO di Milano, la cui acqua sarà gestita ed erogata dall’AEM e dall’ASM poi, in seguito alla fusione prevista con AEM. Ciò ha indotto il Consiglio dei Ministri ad impugnare la legge regionale il 6 ottobre 2006 per incostituzionalità davanti alla Corte Costituzionale⁷⁶. Nell’impugnativa si rilevano diversi profili di illegittimità. Anzitutto, l’art. 4 della legge regionale, che stabilisce la separazione tra gestione ed erogazione e che affida quest’ultima obbligatoriamente a gara di evidenza pubblica, è in contrasto sia con il decreto legislativo 152/2006, che prevede l’unicità della gestione del servizio idrico, sia con l’art. 113 del decreto legislativo n. 267/2000, il quale prevede tre diverse opzioni per l’affidamento dei servizi di rilevanza economica. Ancora, poiché “alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza devono essere ricondotte le disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l’affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ” (sent. n.272/2004 della Corte Costituzionale), la legge regionale viola altresì la competenza statale in materia di concorrenza secondo quanto stabilito dall’art. 117 comma 2 Cost. Infine l’imposizione agli enti locali dell’obbligo di gara per l’erogazione del servizio viola l’autonomia costituzionale degli enti territoriali ex articoli 114 e 118 Cost. , ed al contempo lede la competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane ex art. 117 comma 2 Cost.⁷⁷.

I rilievi costituzionali che emergono, quindi, rinviano ancora una volta a privilegiare, da parte della Regione, la dimensione della sussidiarietà orizzontale rispetto a quella verticale: se da un lato vi è una forte ingerenza da parte della Regione a danno dell’autonomia dei comuni quanto a gestione dei servizi pubblici locali, dall’altro è il soggetto “sociale”, ossia le multiutilities a prevalente assetto azionario privato, ad essere privilegiato. Si tratta di una prospettiva perfettamente coerente, come si è potuto notare in altri ambiti di intervento regionale, con la concezione di “Welfare Society” e di “primato della società sullo Stato” sostenuti dai documenti programmatici regionali e da quello che è opportuno ritenere il vero background ideologico della Giunta regionale attuale, la Compagnia delle Opere. “Siamo ad una fase di spartizione del territorio” constata Luca Martinelli, redattore ed esperto di

⁷⁶ “La nuova legge sull’acqua della Regione Lombardia deve essere cancellata”, Comitato Italiano del Contratto Mondiale sull’acqua, 9-10-2006, www.attac.it

⁷⁷ CONSIGLIO DEI MINISTRI: IMPUGNATIVA DELLA LEGGE REGIONALE 8 agosto 2006 n. 18, 6-10-2006, visualizzabile sul sito www.attac.it

politiche relative al servizio idrico della rivista "Altreconomia". " Vi è una progressiva concentrazione di imprese che hanno la tendenza ad essere quotate in borsa, passando dalla fase di privatizzazione a quello di finanziarizzazione, gli utili rispondono alla borsa piuttosto che alla qualità del servizio erogato ai cittadini"⁷⁸.

⁷⁸ Intervista a Luca Martinelli realizzata il 14-11-2006

capitolo 7

L'utilizzo dei Fondi FSE per la formazione professionale

La maggior parte delle risorse riservate dal Fondo Sociale Europeo alla Lombardia sono destinate alla formazione professionale. È opportuno analizzare i meccanismi di stanziamento e di monitoraggio implementati in un settore ritenuto strategico e prioritario come quello della formazione professionale, in cui le regioni hanno potestà legislativa esclusiva secondo quanto stabilito dal nuovo art. 117 della Costituzione dopo la riforma del 2001. Questa analisi consentirà di rilevare tendenze e perplessità quanto ai soggetti coinvolti ed alle procedure espletate.

I Fondi Strutturali

La Lombardia partecipa alla attuale fase della programmazione comunitaria 2000-2006 che è stata avviata dal documento noto come Agenda 2000. La Commissione europea ha quindi fissato 3 obiettivi della programmazione 2000-2006, la cui attività di implementazione costituisce i cosiddetti “interventi verticali”:

- Obiettivo 1: promuovere sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni che hanno ritardi nello sviluppo (con PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, per cui per le regioni che hanno superato il 75% e rientrano nell'obiettivo 1 è previsto un regime di sostegno transitorio). Esso è finanziato dai Fondi strutturali FESR, FSE, FEOGA, SFOP.
- Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali. Esso è finanziato tramite i fondi FSE, FEOGA, FESR.
- Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione ed occupazione. Esso è completamente finanziato dal FSE.

Accanto agli obiettivi, sono stati previsti 4 programmi di iniziativa comunitaria, che rientrano negli “interventi orizzontali”. Si tratta di strumenti speciali, finanziati con i Fondi Strutturali, proposti dalla Commissione Europea agli Stati membri al fine di contribuire alla soluzione di problemi settoriali che rivestono particolare importanza dal punto di vista comunitario. Sono i seguenti:

- INTERREG III che sostiene la cooperazione transfrontaliera e interregionale
- URBAN II che promuove strategie innovative per la riqualificazione di zone urbane
- LEADER PLUS che finanzia azioni di sviluppo rurale
- EQUAL che combatte i fattori di disuguaglianza sul mercato del lavoro.
- Altre azioni innovative.

Il supporto finanziario a questi obiettivi e programmi è dato dai seguenti Fondi strutturali:

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale FESR, che finanzia infrastrutture ed investimenti produttivi che creano occupazione, progetti di sviluppo locale ed interventi a favore di PMI
- Fondo Sociale Europeo FSE, che interviene con azioni di formazione e di sostegno al lavoro per disoccupati e categorie svantaggiate. Il Fondo Sociale Europeo, creato dal Trattato di Roma del '57, costituisce lo strumento finanziario che "fornisce il proprio sostegno a misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità fra uomini e donne, uno sviluppo sociale duraturo e la coesione economica e sociale." (Nuovo Regolamento n.1784/99).
- Strumento Finanziario di Orientamento Pesca SFOP
- Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia. È tuttavia da precisare che le azioni di sviluppo rurale sono finanziate altresì dalla PAC , e che il FEOGA si è concentrato sul finanziamento del LEADER PLUS.
- Fondo di coesione, che finanzia negli Stati meno prosperi progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti e ambiente (25,6 miliardi di euro per il 2000-2006).

I Fondi strutturali hanno quindi l'obiettivo di rafforzare la coesione economica e sociale, riducendo il divario tra i livelli di sviluppo.

Un elemento di novità della programmazione 2000-2006 è anche la regola del disimpegno automatico, secondo cui le somme non liquidate vengono disimpegnate dal bilancio della Commissione alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, con la riduzione quindi del contributo comunitario. L'intento è quello di migliorare l'attuazione finanziaria dei programmi utilizzando come deterrente la perdita di risorse non spese nel tempo stabilito.

Si ricordi che i programmi vengono elaborati e finanziati congiuntamente dalla Commissione e dalle autorità nazionali e regionali, mentre la loro attuazione avviene sotto responsabilità di queste ultime.

Accanto ai fondi strutturali di coesione descritti assegnati ai Paesi membri, la Commissione si riserva la gestione diretta di una parte delle risorse del suo bilancio per obiettivi specifici: sono definiti “interventi tematici”. In questo caso la Commissione opera con bandi per selezionare progetti per aree di intervento che vanno dalla cooperazione coi PVS a programmi che riguardano ambiente, energia, istruzione e cultura. Tra questi importante è il VI programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico.

Fondi strutturali e Lombardia

I programmi attualmente in gestione per il periodo 2000-2006 in Lombardia sono:

- l'Obiettivo 2, finanziato dal FESR
- Obiettivo 3, finanziato dal FSE
- PIC EQUAL, finanziato dal FSE
- PIC INTERREG IIIA, finanziato dal FESR
- PIC LEADER PLUS, finanziato dal FEOGA
- Programma Minerva, finanziato dal FESR
- Programma per la pesca, finanziato dallo SFOP
- Piano di sviluppo rurale, finanziato dal FEOGA.

I fondi strutturali per la Regione Lombardia ammontano a euro 2.113.300.708 (composto da UE, Stato e regione), e si denota subito come il programma più finanziato sia l'Obiettivo 3, sostenuto dal FSE, con euro 1.474.258.498. Poiché la Commissione prevede una addizionalità alle risorse stanziare con una richiesta di cofinanziamento del progetto da parte dei partner proponenti, la Lombardia ha istituito un Fondo Regionale per gli interventi previsti da regolamenti e direttive UE, al fine di agevolare il cofinanziamento dei progetti approvati dalla CE a cui la regione partecipa. In particolare l'FSE è il fondo che concentra la sua azione sulle problematiche connesse alla formazione e al lavoro e la sua gestione a livello regionale è cominciata con la predisposizione e approvazione nel 2000 di un documento (il “Programma Operativo Regionale” – POR). Il POR, approvato il 21 settembre del 2000 con decisione del Consiglio UE n. C (2000)2070 e l'approvazione del Complemento di Programmazione avvenuta con delibera della Giunta regionale n. 2793 del 21 dicembre 2000, è articolato in sei assi d'intervento (obiettivi globali) che

fanno riferimento ai corrispondenti policy fields definiti dall'articolo 2 del Regolamento del FSE:

- Asse A: Contribuire all'occupabilità dei soggetti in età lavorativa;
- Asse B: Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale;
- Asse C: Sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, istruzione e lavoro;
- Asse D: Sostenere le politiche di flessibilizzazione del Mercato del lavoro, promuovere la competitività e favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità;
- Asse E: Migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato nel lavoro;
- Asse F: Migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione e informazione.

Le risorse pubbliche stanziare complessivamente sul Programma Operativo per l'intero periodo 2000-2006 e riferibili all'Obiettivo 3 sono pari a circa 1.474 milioni euro, di cui il 45% è riferito alla quota comunitaria, il 44% a quella nazionale e l'11% alla quota regionale.

A queste risorse iniziali si sono poi aggiunti circa 92 milioni di euro che rappresentano il risultato del raggiungimento da parte della Regione Lombardia della cosiddetta "riserva di premialità", attribuita dalla Commissione Europea a quelle Regioni che alla data del 30 giugno 2003 hanno realizzato le migliori performance di programma calcolate sulla base di specifici indicatori di avanzamento finanziario, fisico e procedurale. Le azioni finanziate sono state prevalentemente rivolte a persone (ben il 98,1%), seguite dalle azioni rivolte a strutture e sistemi (1,7% del totale) e dalle azioni rivolte all'accompagnamento (0,2%).

I destinatari previsti nei progetti approvati sono 1.190.559, i destinatari della tipologia di "azioni rivolte alle persone" sono 997.226, di cui 723.958 formati.

Dei destinatari formati oltre il 55% sono donne. Il 38,5% è rappresentato da persone disoccupate o in cerca di prima occupazione, gli occupati sono il 29,7% e gli studenti il 31,8%.

Il 92% dei destinatari sono italiani, lo 0,5% provengono da altri paesi dell'Unione Europea e il restante 7,47% sono cittadini extracomunitari.

Inscindibilmente legato alle risorse del FSE è sicuramente il tema dell'accREDITAMENTO dei soggetti erogatori della formazione. Definendo l'accREDITAMENTO l'"attività di

valutazione periodica di un soggetto per rilevare la sua rispondenza a criteri stabiliti da Leggi e Regolamenti e per sostenere il processo di continuo miglioramento nella gestione ed erogazione dei servizi all'interno dell'Ente", esso può essere richiesto alla Regione Lombardia per l'erogazione di:

- servizi di formazione volti all'assolvimento del diritto dovere all'istruzione e formazione per 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica professionale;
- servizi di formazione superiore;
- servizi di formazione continua e permanente;
- servizi di orientamento, di accompagnamento e sostegno al lavoro.

I requisiti in relazione ai quali la Regione Lombardia riconosce l'accreditamento (che può essere oggetto di revoca) delle sedi operative si distinguono in: requisiti relativi alla prestazione e ai processi di erogazione e requisiti relativi ai soggetti titolari delle sedi operative.

Dopo l'accreditamento, la verifica del possesso dei requisiti viene effettuata periodicamente dalla Regione Lombardia, allo scopo di verificare le condizioni per il mantenimento dell'accreditamento.

I provvedimenti relativi all'accreditamento vengono firmati dal Direttore Generale della DG Formazione, Istruzione e Lavoro. Il Comitato di accreditamento (composto da personale interno alla Regione Lombardia e da esperti esterni) ha il compito di controllare e validare gli esiti delle attività di istruttoria e delle verifiche in loco, ivi comprese le indicazioni sui provvedimenti da adottare.

Il Comitato di monitoraggio (composto da esperti designati dalle Parti Sociali, dalle Province Lombarde e dagli Organismi di Formazione e Orientamento) ha invece il compito di esaminare l'andamento dell'applicazione del modello di accreditamento e fornire osservazioni e proposte. Anzitutto, si evidenzia, nel passaggio tra la I e la III fase di accreditamento, una sensibile riduzione del numero delle sedi operative accreditate, da 1.739 a 1.116: sono 685 gli Operatori le cui sedi operative risultano accreditate in tutte e 3 le Fasi.

Inoltre, emerge sino al 2005, in maniera molto netta, che il 10% degli operatori – quelli con 2 o più sedi operative accreditate - beneficiano del 40% circa dei finanziamenti FSE e soprattutto che il 3% degli Operatori con 4 o più sedi operative accreditate gestiscono poco meno del 30% delle risorse FSE.

Riguardo alle prospettive di programmazione 2007-2013, uno degli accordi interistituzionali più significativi a riguardo è la definizione del bilancio delle prospettive finanziarie dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013.

Il quadro finanziario, ancora in fase di discussione, prevede 5 rubriche di spesa:

- Rubrica 1 “Sviluppo sostenibile”: “Competitività per la crescita e l’occupazione” (innovazione e ricerca, sicurezza e sostenibilità sul piano territoriale delle reti UE, mercato unico integrato e politiche di accompagnamento); “Coesione per la crescita e l’occupazione”(Politica di Coesione attraverso i Fondi strutturali FESR e FSE e il Fondo di Solidarietà)
- Rubrica 2: “Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali” (Politica agricola comune, Politica comune della pesca, la spesa legata all’ambiente);
- Rubrica 3: “Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia”, (asilo, immigrazione, controllo delle frontiere, terrorismo, diritti fondamentali e cooperazione giudiziaria; cultura, gioventù, audiovisivi, salute e protezione del consumatore);
- Rubrica 4: “L’Unione europea quale partner globale”, comprende tutte le azioni esterne;
- Rubrica 5: “Amministrazione”, che comprende la spesa per le istituzioni europee.

Il bilancio complessivo dell’Unione Europea per il periodo 2007-2013 proposto dalla Presidenza lussemburghese evidenzia una diminuzione complessiva delle risorse rispetto alla proposta della Commissione (da circa 1.025 a 868,5 miliardi di euro, pari al -15,28%) derivante dall’abbassamento del tetto di contribuzione medio di ciascun Stato (dall’1,24% del RNL all’1,06%). Dopo un’estenuante trattativa politica, con il vertice del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005 si è giunti alla fissazione del bilancio comunitario nel periodo 2007-2013 all’1,045 del PIL comunitario, pari a 862 miliardi di euro.

Le risorse complessive per l’intera Unione Europea della rubrica “Coesione per la crescita e l’occupazione” ammonterebbero quindi a 306.508 milioni euro; di cui il 53% è destinato ai 10 nuovi Paesi membri, mentre il restante 47% (pari a 142.833) sarebbe destinato “all’Unione a 15”.

Le risorse complessive destinate alla Politica di Coesione, quindi destinate ai fondi strutturali, per l’intera UE ammontano, secondo la proposta lussemburghese del 15 giugno 2005, a 306.508 milioni di euro.

La declinazione a livello nazionale indica che la quota destinata all’intero Obiettivo 2 è pari a 4.550 milioni di euro.

Gli obiettivi declinati, finanziati tramite il FESR, FSE ed il Fondo di Coesione, sono:

1. “Convergenza” degli Stati Membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, di integrazione della strategia dell’UE, quindi per le regioni con un PIL inferiore al 75% della media UE. La Commissione, inoltre, propone un sostegno transitorio alle regioni il cui PIL pro capite sarebbe inferiore al 75% se calcolato per l’UE a 15
2. “Competitività regionale e Occupazione” per le regioni più prospere e di sviluppo sostenibile, che punta da un lato a rafforzare la competitività e l’attrattività delle regioni e sostenendo l’innovazione, la società della conoscenza e l’imprenditorialità; dall’altro, a potenziare l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese, oltre a garantire lo sviluppo di mercati del lavoro per rafforzare l’inclusione sociale, in linea con la strategia europea per l’occupazione
3. “Cooperazione interregionale”, includendo la cooperazione transfrontaliera tramite programmi congiunti, la cooperazione a livello di zone transnazionali e reti di cooperazione sull’intero territorio dell’Unione.

Conclusioni

Da quanto analizzato emerge la priorità della formazione (obiettivo 3) nella destinazione dei fondi strutturali alla Regione, cioè di oltre 1474 milioni di euro su circa 2113 milioni di euro complessivi. Tuttavia le risorse stanziare per la formazione sono destinate ad un numero sempre più circoscritto di enti di formazione (da 1739 a 1116 nel 2005), e gli operatori con 2 o più sedi gestiscono circa il 40% dei finanziamenti. Certamente ciò induce a delle perplessità quanto all’effettiva concentrazione delle risorse comunitarie nelle mani di pochi operatori della formazione. Nasce da questo l’esigenza di monitorare in modo rigoroso la gestione di tali risorse. Un’esigenza di trasparenza che però sembra ostacolata dalla composizione del comitato di monitoraggio, composto da esperti designati da indefinite “parti sociali”: ci si chiede se tale organismo possa garantire davvero la terzietà nella valutazione delle attività formative erogate. Si tratta di interrogativi non secondari anche in considerazione della presenza nel “mercato” della formazione di enti sospettati di essere troppo “vicini” alla Giunta regionale. Si pensi altresì al fatto che il Consorzio Scuole Lavoro, un ente di formazione appartenente alla Compagnia delle Opere attivissimo in Lombardia, abbia fatturato nel 2004 a livello nazionale oltre 50 milioni di euro (CDO news, maggio 2006), e che, solo nel 2003, nell’approvazione dei progetti di formazione continua relativi all’Obiettivo 3, il CSL di Milano abbia ricevuto 4.500.000 euro di finanziamenti comunitari tramite la Regione Lombardia.

Riferimenti bibliografici

Rappelli “Il ruolo del FSE nelle politiche formative regionali. Scenari per il 2006”, IREER, maggio 2006

“L’assalto alla cassa” dal volume “L’Europa è un bluff”, Limes, gennaio 2006

“Le pari opportunità e i fondi comunitari” su www.filtcgil.it www.liuc.it

“Consorzio Scuole Lavoro” da CDO news maggio 2006, www.cdo.it

Decreto di approvazione delle graduatorie dei Progetti Quadro-Obiettivo3-Formazione continua, 13 marzo 2003 su <http://formalavoro.regione.lombardia.it>

I percorsi del consenso

A CURA DI MASSIMO TAFI E VITO CALABRETTA

Comunicare: dalla falange armata al corpo d'armata

Quanto valgano la comunicazione e l'immagine in politica, il governatore Formigoni lo sa benissimo. Anzi, probabilmente, l'ha capito ben prima che Berlusconi facesse credere all'Italia di esserne lui l'inventore.

Per i suoi esordi politici Formigoni ha alle spalle una formidabile forza mobilitante. Sono i ragazzi e le ragazze di Comunione e Liberazione, negli anni ottanta fenomeno ancora sconosciuto ai più: è una forza rivoluzionaria nella Chiesa, ma non sempre "rivoluzione" è sinonimo di progresso e apertura. Qui la rivoluzione ha tutto un altro segno: se c'è stato un cattolicesimo democratico, insofferente delle pretese totalitarie e invasive della chiesa, con CL e i suoi ragazzi si riafferma senza tentennamenti il primato assoluto della fede su tutto, politica compresa. E questo significa che se c'è un partito cattolico, in quel partito i cattolici – tutti – debbono stare. Bello o brutto che quel partito sia, corrotto o santo che quel partito possa essere. E CL diventa così una vitale boccata di ossigeno per una Dc che aveva sofferto della secolarizzazione della società, che aveva visto prosciugarsi il flusso di voti e di militanti che parrocchie e oratori gli avevano da sempre garantito in abbondanza. Quel flusso ora viene riaperto, rialimentato da giovani motivati, colti o presunti tali, certamente convinti. E a portarli dalla chiesa alla politica è proprio Formigoni. E di Formigoni questi giovani sono i primi "media". Se da un lato con la loro compattezza e la loro spregiudicatezza lo portano a contare all'interno di un partito difficile e "balcanizzato" come la Dc, dall'altro "occupano" parrocchie e oratori, diventati terra di nessuno in seguito alla crisi dell'Azione Cattolica e delle altre organizzazioni giovanili cattoliche e abbandonati da quanti avevano fatto la scelta dei "cristiani per il socialismo" et similia. Preparandosi così a costruire, soprattutto in Lombardia, il più largo e duraturo consenso di cui un uomo politico abbia goduto in questa regione.

In questa fase, Formigoni costruisce un'immagine di sé ovviamente coerente con quello che vorrebbero i suoi fedelissimi: ascetico, soave, di quella accondiscendenza di cui solo gli "illuminati" possono permettersi. Nell'era del tutto è eros, tutto è sesso, Formigoni l'azzecca: non si è lasciato corrompere dal sesso, e quindi non potrà corromperlo proprio niente e nessuno. Ecco il politico di cui l'Italia e la Lombardia hanno bisogno.

C'è molto da ragionare sulla psiche dei lombardi che, più europei e moderni tra gli italiani, si lasciano ipnotizzare da valori conservatori e da un fondo di misoginia.

Una volta arrivato la potere, Formigoni istituzionalizza la sua macchina del consenso.

Credere, spendere, comunicare. Ma solo ciò che si vuole

Nella forza della comunicazione Formigoni, a differenza di molti politici, ci crede veramente. E si circonda di professionisti veri che alimenta con tanti tanti soldi.

Alla falange volontaria dei giovani ciellini, il Formigoni Governatore affianca una struttura solida, pagata, professionale. Se la Regione fino alla gestione Ghilardotti conta un unico ufficio stampa, nella versione Formigoni ogni assessorato ne ha uno suo proprio e dedicato: in questo semplice modo la comunicazione della regione ha una capacità di fuoco spaventosa e non c'è settore della vita pubblica regionale che non sia presidiato. I giornali sono costantemente alimentati con notizie, dati, ricerche, statistiche, dichiarazioni.

Non solo. Ogni assessorato ha a disposizione un budget per lanciare campagne pubblicitarie e campagne di comunicazione sociale. La Regione Lombardia diventa una delle maggiori “spender” in comunicazione tra tutte le aziende lombarde che, pure, sono tra i maggiori investitori pubblicitari.

Dalla Ghilardotti ad oggi il bilancio regionale sulla voce Comunicazione del Presidente è passato da 1 miliardo e mezzo di lire ai 14 miliardi del «primo» Formigoni ai 20 milioni di Euro attuali!

Ma non è solo la «potenza di fuoco» a impressionare. È anche la modalità.

La comunicazione è gestita e regolamentata in modo ferreo: Formigoni ha introdotto da subito il rito della conferenza stampa dopo la Giunta del venerdì: ai giornalisti si consegna una cartelletta con i comunicati stampa delle cose che si vogliono far sapere, che non è certo tutto quello che è stato discusso e deciso in giunta. Arrivano insomma delle velina e la conferenza stampa è solo su ciò che alla giunta interessa dire. Per esempio sui comunicati stampa della Giunta non sono mai comparse delibere sugli inceneritori eppure di inceneritori ne sono stati approvati diversi!

Insomma, la comunicazione a go-go per media pronti a raccogliere la “pappa fatta” dagli uffici stampa del Presidente, senza troppe domande.

Il capolavoro Formigoni lo costruisce con le televisioni: un service interno prepara i singoli servizi con immagini già montate, pronti per andare in onda. E puntualmente le tv (quelle pubbliche come quelle private) mandano in onda. Si tratta di un meccanismo ben oliato, favorito dalla compiacenza di testate e giornalisti. Da un lato le testate (o i gruppi editoriali) vengono ingrassati con investimenti pubblicitari (campagne sociali regionali, etc) ma anche con l'acquisto di spazi informativi o con la fornitura gratuita di servizi informazioni. Dall'altro lato, i giornalisti passano con una certa facilità dal ruolo di giornalisti a quello di addetto stampa del Presidente (o di altre strutture della regione). È il caso ad esempio di Vallini che, da direttore di

AntennaTre (tv che guarda caso ha un rapporto privilegiato con Formigoni) si è trasformato prima in portavoce del Presidente per poi diventarne il comunicatore fiduciario. Vale la pena di sottolineare comunque come “avvicinamenti” come questo non rientrino in un ambito di dipendenza, quanto piuttosto facciano parte di una libera scelta di convergere in un’esperienza considerata originale e di successo.

La web radio del Presidente

Che il Presidente conosca e usi la comunicazione – spinto da senso politico ma anche da quel «leggero» narcisismo che traspare dal voler vedere il proprio volto curato sempre «in pagina», in tv o sui muri della Lombardia – lo dimostra anche la sua capacità di utilizzare, bene, tutti i media. Anche quelli di frontiera. Ora è la volta della web radio, strumento quasi agli albori, nata nelle università o nelle piccole comunità di internettiani. Il Presidente ne ha una tuta sua, appena lanciata. E, c'è da esserne certi, sarà di ottima qualità, perchè il Formigoni a differenza di molti politici suoi pari sa scegliere bene i suoi collaboratori.

Il Governatore, tra l'altro, ha a sua disposizione un vero esercito di consulenti di comunicazione. Tra questi il più importante, fedele, e di lungo corso, si chiama Tagliabue. Proviene, naturalmente, dal mondo di Cl. È stato direttore amministrativo dell'Avvenire. Poi ha aperto un'agenzia di relazioni pubbliche, la Sec di Milano che, guarda caso tra i propri clienti annovera praticamente tutte le aziende/enti in bilico tra pubblico e privato: le Ferrovie Nord, Trenitalia, FieraMilano. Del resto ha ragione Formigoni a essere generoso con Tagliabue: la sua opera e i suoi consigli sono stati preziosi in parecchi frangenti delicati per il Governatore. Non piccola infatti è stata la parte avuta da Tagliabue nel minimizzare gli effetti dello scandalo “disarica di Cerro” sull'immagine del presidente della Giunta. E non piccola è stata la parte di Tagliabue nel costruire la rete di protezione comunicativa che difende Formigoni da brutte sorprese. E questa rete è tanto efficace e apprezzata, che il Governatore ha ripagato il suo prezioso consulente con un posto nel Consiglio di Amministrazione della Scala

La stampa e i giornalisti

Quello degli amici di Formigoni nei giornali è un lungo elenco. Ciellini e formigioniani si ritrovano all'interno di ogni testata giornalistica che conti.

E spesso anche in posizioni apicali: vicedirettori di quotidiani, caporedattori, inviati, giornalisti. Dal Sole 24 Ore (a livello di vicedirettore), a Libero (Renato Farina e Brambilla, editorialista e vicedirettore), alla Provincia di Como Sondrio Varese, alla Prealpina di Varese, all'Eco di Bergamo. E l'elenco potrebbe continuare, toccando tutti i quotidiani e i settimanali lombardi. Ma si tratterebbe di un elenco un po' inutile e ingiusto.

Non sarebbe giusto, infatti, parlare di una stampa asservita a Formigoni. A parte il caso di Farina (ma caso da tribunale, prima ancora che da analisi di tecnica della

comunicazione), i giornalisti citati sono professionisti di qualità. E i giornali in cui lavorano non hanno censurato notizie relative a Formigoni. Basti dire che è il Sole 24 ore a fare i servizi più belli e documentati sull'affaire Oil For Food. E anche il Corriere della Sera non è certo reticente sulla vicenda.

Anche l'altra vicenda, quella della discarica di Cerro Maggiore, trova spazio sui quotidiani e Formigoni non ne esce benissimo.

Le «colpe» della carta stampata sono altre, che potrebbero essere rubricate sotto la voce «omissioni» piuttosto che sotto la voce «censura». La stampa nazionale e neppure quella lombarda hanno mai compiuto una inchiesta approfondita sulla sanità lombarda, ad esempio, lasciando cullare i cittadini nella convinzione che dove Formigoni ha potuto mettere le mani la sanità lombarda funziona, e non funziona invece in quelle «sacche di socialismo reale» nelle quali il Governatore non è ancora riuscito ad arrivare. E allora la malasànità è quella degli ospedali pubblici, spendaccioni e lavativi, mentre efficienza e qualità è nelle cliniche private convenzionate.

Discorso a parte merita invece la televisione. Se un lettore del Sole sa cos'è oil for food e quale parte ha avuto Formigoni, se lo sa anche un lettore del Corriere, un telespettatore non ne sa proprio nulla, o comunque non può averne capito nulla. Insignificante infatti il minutaggio dedicato allo scandalo dai tg nazionali, sia Rai sia Mediaset. Del resto si era in pieno Governo Berlusconi con tutto quello che ne consegue. Ma neppure il tg rai regionale si è preoccupato di approfondire la questione.

In televisione la rete di protezione formigoniana raggiunge la perfezione. I servizi rai sul Governatore e sulla Regione sono, quarant'anni dopo, quello che la Settimana Incom per i ministri democristiani: inaugurazioni di opere ancora da finire (clamorosa l'inaugurazione della Fiera di Rho e della relativa tratta di metro), tagli di nastri, visite a bambini, a scuole e anziani, e via con il buon cuore, l'efficienza e «I miracoli».

Ma questa probabilmente non può essere definita una particolarità formigoniana. Stampa e tv al cloroformio, incapaci di inchieste autonome e non accondiscendenti verso il potere, non sono certo una esclusiva della Lombardia di Formigoni. Anzi, probabilmente, nessun Governatore deve davvero fare i conti con una stampa aggressiva.

Formigoni, una «brand» che piace ai Lombardi

E allora dove sta la forza di Formigoni? Da dove nasce un consenso che in 15 anni non ha conosciuto flessioni consistenti? Un consenso che non conosce nè destra nè sinistra, perchè molti elettori di centrosinistra alle politiche finiscono per votare Formigoni alle regionali?

Il segreto è racchiuso in una parola: *brand*.

Brand nel linguaggio del marketing è il marchio, anzi è molto di più, perchè in fondo il marchio rappresenta il prodotto nella sua concretezza, la brand invece è l'essenza del prodotto, o meglio ancora l'assenza del prodotto. Più il prodotto è assente più il consumatore lo può riempire dei propri contenuti. Più esistono attribuzioni possibili, più ci sono consumatori potenziali e reali. Allo stesso modo Formigoni: Formigoni è cattolico integralista per I cattolici integralisti; è cattolico solidarista per I cattolici solidaristi, liberista per I liberisti; moderato per I moderati; tecnocrate per I tecnocrati. E via di seguito.

Alla brand Formigoni possono essere indifferentemente attribuite tutte queste caratteristiche. Senza che nessuna di queste lo definisca realmente. Che sia cattolico nessuno lo dubita, ma quali battaglie «cattoliche» lo hanno visto in prima fila? E questo vale, più o meno, per tutti gli altri valori. Neppure l'integralismo, tanto caro al cattolicesimo ciellino, trova nel Formigoni più recente un campione particolarmente attivo. Insomma, Formigoni non mette mai «ansia» nel proprio popolo: non ci sono drammi difficili né tanto meno irrisolvibili. Per l'inquinamento non c'è bisogno di cambiare modello di vita, basta andare a piedi qualche domenica all'anno e tutto è risolto. La mattanza sulle strade non è un problema di eccesso di traffico, di uso smodato delle auto private, di viabilità selvagge: basta fare più strade e tutto si risolve. E se non si fanno più strade è colpa del governo centrale. E via di questo passo. Ai cittadini non è mai chiesto di «recedere» da un'abitudine per quanto sbagliata e perversa possa essere, non si chiede mai di cambiare, non si fa intravedere alcuna necessità di cambiamento delle abitudini: la vita nella Lombardia Formigoniana è un trend che punta sempre verso l'alto: continuare in quello che si sta facendo e che si è sempre fatto, sempre di più.

Il continuismo, il conformismo, sono insomma le promesse implicite (anzi esplicite) della brand Formigoni.

Se questo è vero, allora dobbiamo tristemente convenire che la Lombardia che ha visto nascere e trionfare l'ondata spazza-Dc di Mani Pulite, che ha visto la «rivoluzione» leghista come reazione alla palude democristiana, si risveglia ora forse più democristiana di prima.

Conclusione: le colpe degli altri

Come un gas che non trova ostacoli e limiti tende ad espandersi all'infinito occupando tutti gli spazi, allo stesso modo il brand che non ha concorrenti finisce per diventare nome comune (aspirina ad esempio), sinonimo del prodotto. Formigoni, in Lombardia, è diventato, sinonimo di politica e di governo. In altri termini, il consenso ipertrofico di cui gode Formigoni in Lombardia nasce sicuramente da una cura formidabile dei meccanismi della comunicazione, da investimenti possenti e assolutamente inediti, ma nasce anche dall'assenza degli avversari. Per battere Formigoni occorre più politica. E comunicarla.

appendice:

L'economia lombarda in tabelle⁷⁹

Tabella I. Considerando la crescita del Pil quale indicatore macroeconomico, la Lombardia passa dall'1,4% del 1996 al valore negativo dello -0,2% del 2005, con una crescita media dello 0,3% nel periodo 2001-2005. Nello stesso periodo il PIL europeo passa dall'1,4% del 1996 all'1,3% del 2005, con una media dell'1,3% nel periodo 2001-2005. Ciò indica come l'economia lombarda abbia risentito solo in parte della difficile congiuntura europea. Anche i dati relativi all'import-export lombardo, entrambi in decrescita dal 1996 al 2005, mostrano una debole competitività nei mercati internazionali, ma anche una riduzione dei consumi interni.

Non a caso si riducono i consumi delle famiglie (dallo 0,7% del 1996 allo 0,2% del 2005).

Principali indicatori macroeconomici, incrementi sull'anno precedente e/o dati aggregati (Banca d'Italia, Relazione generale sull'economia italiana maggio 2005, Eurostat)															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
Pil Usa	3,7	4,5	4,2	4,5	3,7	20,6	4,1	0,8	1,6	2,7	4,2	3,5	12,8	2,6	3,4
Pil UE*	1,4	2,3	2,9	2,8	3,5	12,9	2,6	1,6	0,9	0,5	2,1	1,3	6,4	1,3	2,6
Pil Ita*	1,1	2	1,8	1,6	2,9	9,4	1,9	1,8	0,4	0,3	1,2	0,0	3,7	0,7	1,7
Pil Lombardia	1,4	1,8	1,7	1	1,9	7,8	1,6	0,9	0,2	-0,6	1,3	-0,2	1,6	0,3	1,2
USA indebitamento pubblico pa in % del Pil	-2,2	-0,8	0,4	0,9	1,6		0,0	-0,4	-3,8	-5	-4,7	-3,7		-3,5	
UE indebitamento pubblico pa in % del Pil	-4,2	-2,6	-2,2	-1,3	-1		-2,3	-1,8	-2,5	-3	-2,8	-2,4		-2,5	-2,0
Ita indebitamento pubblico pa in % del Pil	-6,9	-2,6	-2,8	-1,7	-0,8		-3,0	-3,1	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1		-3,4	-4,7

⁷⁹ Le tabelle relative all'economia lombarda sono state fornite da Roberto Romano, Dip. Studi Economici CGIL, Milano

bilancia commerciale															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
USA exp	8,4	11,9	2,4	4,3	8,7	35,7	7,1	-5,4	-2,3	-1,8	8,4	7	5,9	1,2	
Ue exp	4,5	10,5	7,4	5,2	12,2	39,8	8,0	3,3	1,9	1,1	6,5	3,8	16,6	3,3	7,9
Ita exp	0,1	3,6	1,1	-1,7	9	12,1	2,4	0,5	-4	-2,4	3	0,3	-2,6	-0,5	5,9
Lombardia exp	0,9	4	2,9	-1	6,1	12,9	2,6	6,7	-1	0,4	3,1	1,9	11,1	2,2	4,4
Usa Import	8,7	13,6	11,6	11,5	13,1	58,5	11,7	-2,7	3,4	4,6	10,7	6,4	22,4	4,5	
UE imp	3,3	8,9	10	7,4	11,1	40,7	8,1	1,6	0,4	2,9	6,6	4,5	16	3,2	7,5
Ita imp	-1,3	8,7	8,6	3,1	5,8	24,9	5,0	-0,2	-0,5	0,8	2,5	1,4	4	0,8	4,6
Lombardia import	-4,9	11,2	8,5	7,1	21,2	43,1	8,6	2,5	1,5	1,8	6,8	-3,2	9,4	1,9	4,0

inflazione															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
USA inflazione al consumo	2,9	2,3	1,6	2,2	3,4	12,4	2,5	2,8	1,6	2,3	2,7	3,4	12,8	2,6	
UE inflazione al consumo armonizzati	2,2	1,6	1,1	1,1	2,1	8,1	1,6	2,3	2,3	2,1	2,1	2,2	11	2,2	2,2
ITA inflazione al consumo armonizzati	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	12,2	2,4	2,7	2,6	2,8	2,3	2,2	12,6	2,5	2,3
Lombardia inflazione al consumo armonizzati											2,0	2,3			2,5
USA inflazione alla produzione															
UE inflazione alla produzione	0,4	1,1	-0,6	-0,4	5,3	5,8	1,2	2	-0,1	1,4	2,3	4,1	9,7	1,9	
ITA inflazione alla produzione	1,9	1,3	0,1	-0,3	6,0	9	1,8	1,9	0,2	1,6	2,7	4	10,4	2,1	
Lombardia inflazione alla produzione															

consumi delle famiglie															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96- 2000	media 96- 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001- 2005	media 2001- 2005	previsioni per 2006
USA consumi delle famiglie	3,4	3,8	5	5,1	4,7	22	4,4	2,5	2,7	2,9	3,9	3,5	15,5	3,1	3
Ue consumi delle Famiglie	1,6	1,5	3	3,5	2,8	12,4	2,5	1,9	0,6	1	1,5	1,3	6,3	1,3	2,2
Ita consumi delle famiglie	1,2	3,2	3,2	2,3	2,7	12,6	2,5	1	0,4	1	0,6	0,1	3,1	0,6	1,6
Lombardia consumi delle famiglie	0,7	2,9	2,7	2	2,5	10,8	2,2	1,1	0,4	0,9	1,6	0,2	4,2	0,8	1,2

Tabella 2. Evidentemente un tasso di attività lavorativo prossimo a quello europeo (68,6% contro il 69,8% europeo) non potenzia la domanda interna. Ma la debolezza economica, come si denota, ha caratteri soprattutto endogeni: gli investimenti fissi lordi passano, sempre nel periodo 1996-2005, dal 7,1% a -0,1%; la produzione industriale dal -0,4% passa allo 0,1% (contro l'1,2% europeo); l'utilizzo degli impianti passa dal 79,2% al 74,5% (contro l'80% europeo).

investimenti fissi lordi															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-200	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
Usa Investimenti fissi lordi	9	9,2	10,2	8,3	6,5	43,2	8,6	-3	-5,2	3,6	9,7	8,1	13,2	2,6	5
Ue investimenti fissi lordi	1,3	2,4	5,2	6	4,9	19,8	4,0	-0,3	-2,6	0,8	3,3	2,1	3,3	0,7	4,3
Ita investimenti fissi lordi	3,6	2,1	4	5,7	6,5	21,9	4,4	2,4	1,2	-1,7	2,2	-0,6	3,5	0,7	3,3
Lombardia infistimenti fissi lordi	7,1	-2,4	4,7	4,8	9,7	23,9	4,8	2,4	0,5	-1,8	5,2	-1,0	5,3	1,1	1,0

tasso di attività lavorativo															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
USA tasso di attività lavorativo	79,3	79,6	79,6	79,5	79,6		79,5	79,2	78,8	78,4	78,1			78,6	77,5
Ue tasso di attività lav.	65,7	66,1	66,6	67,3	67,7		66,7	67,7	68,3	68,9	69,1	69,8		68,8	70
Ita tasso di attività lav.	58,8	59,2	59,8	60,4	60,8		59,8	61,2	62	63	62,5	62,4		62,2	63
Lombardia tasso di attività lavorativa	62,2	62,1	63	63,6	64		63,0	64,9	65,9	66,5	68,3	68,6		66,8	67,0

produzione industriale															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
Usa produzione industriale	4,2	7,3	5,9	4,5	4,3	26,2	5,2	-3,5	0,1	0,6	4,1	3,3	4,6	0,9	3
Ue produzione industriale	0,1	4,2	3,8	1,7	5	14,8	3,0	0,4	-0,6	0,3	1,9	1,2	3,2	0,6	2
Ita produzione industriale	-0,8	3,1	1,7	-1,6	2,6	5	1,0	-1,4	-1,6	-0,5	-0,6	-1,8	-5,9	-1,2	0,5
Lombardia produzione industriale	-0,4	1,2	1,5	-0,6	3,6	5,3	1,1	0,5	-0,7	-0,6	0,7	0,1	0,0	0,0	1,5

utilizzo degli impianti															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
Usa utilizzo degli impianti	83	83,9	82,7	81,9	81,8		82,6	76,3	75,1	75,7	78,6	80		77,14	78
Ue utilizzazione impianti	80,6	81,9	83,1	82,4	84,4		82,4	83,2	81,2	81	81,5	80,3		81,44	81,6
Ita utilizzazione impianti	75,6	76,7	76,8	76	78,6		76,7	77,4	76,4	76,3	76,5	76,4		76,6	77
Lombardia utilizzazione impianti	79,2	77,5	79,9	76,7	79,9		78,6	78,1	75,8	76,6	75,5	74,5		76,1	76,0

scorte															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
USA scorte	0,2	0,7	-0,3	0,5	-0,6	0,5	0,1	-1,2	0,4	0,1	0,4	-0,3	-0,6	-0,1	
UE scorte	-0,6	0,2	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,0	-0,5	-0,3	0,2	0,4	0,4	0,2	0,0	
Ita scorte	3,8	-3,1	0,3	-1,3	-7,6	-7,9	-1,6	1,8	-2,4				-0,6	-0,1	
Lombardia scorte															

Tabella 3. Anche la produzione è poco incline ai beni strumentali ed intermedi: nel 2005 -1,1% per i primi e 0,2 per i secondi, contro rispettivamente lo 0,9% ed il 2,8% europei.

ricerca e sviluppo															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96-2000	media 96-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001-2005	media 2001-2005	previsioni per 2006
USA R&S/Pil	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	12,9	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7		10,7	2,1	
UE R&S/Pil	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	9,2	1,8	1,9							
ITA R&S/Pil	1	1	1,1	1	1,1	5,2	1,0	1,1	1,2	1,1					
Lombardia R&S/PIL															

destinazione della produzione															
	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	totale 96	media 96	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	totale 2001	media 2001	previsioni per 2006
USA produzione per destinazione economica, di cui	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
USA beni di consumo	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
USA beni intermedi	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
USA beni strumentali	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ue produzione per destinazione economica, di cui	0,1	4,2	3,8	1,7	5	14,8	3,0	0,4	-0,6	0,3	1,9	1,2	3,2	0,6	2
Ue beni di consumo	-0,6	2,4	2,8	1,2	1,8	7,6	1,5	0,4	-0,6	-0,4	0,6	0,6	0,6	0,1	
UE beni intermedi	0,7	6,3	4,3	1,7	5,9	18,9	3,8	-0,7	-0,1	0,2	1,9	0,9	2,2	0,4	
Ue beni strumentali	2,0	5,2	8,5	2,1	7,6	25,4	5,1	1,7	-1,7	-0,1	2,9	2,8	5,6	1,1	
Ita produzione per destinazione economica, di cui	-0,8	3,1	1,7	-1,6	2,6	5	1,0	-1,4	-1,6	-0,5	-0,6	-1,8	-5,9	-1,2	0,5
ITA beni di consumo	-3,1	1,5	-0,3	-0,1	0,8	-1,2	-0,2	1,1	-1,9	-0,3	-0,9	-3,3	-6,4	-1,3	
Ita beni intermedi	-5,1	3,2	0,5	-3,2	4,8	0,2	0,0	-2,5	-2,5	-0,7	-0,4	-2,0	-8,1	-1,6	
Ita beni strumentali	-0,2	2,2	-1,6	-0,7	3,0	2,7	0,5	-1,3	-2,3	-2,9	-1,7	-2,6	-10,8	-2,2	
Lombardia produzione per destinazione economica, di cui	-0,4	1,2	1,5	-0,6	3,6	5,3	1,1	0,5	-0,7	-0,6	0,7	0,1	0,0	0,0	1,5
Lombardia beni di consumo								-0,5	0,2	-0,9	0,7	0,9	0,4	0,1	

<i>Lombardia beni intermedi</i>								1,1	-1,7	-0,9	1,8	-1,1	-0,8	-0,2	
<i>Lombardia beni strumentali</i>								0,1	-1,5	-0,7	2,3	0,2	0,4	0,1	

Figura 1. La crescita del PIL lombardo, nelle medie 1996-2000 e 2001-2005, risulta inferiore non solo all'Europa, ma allo stesso contesto italiano

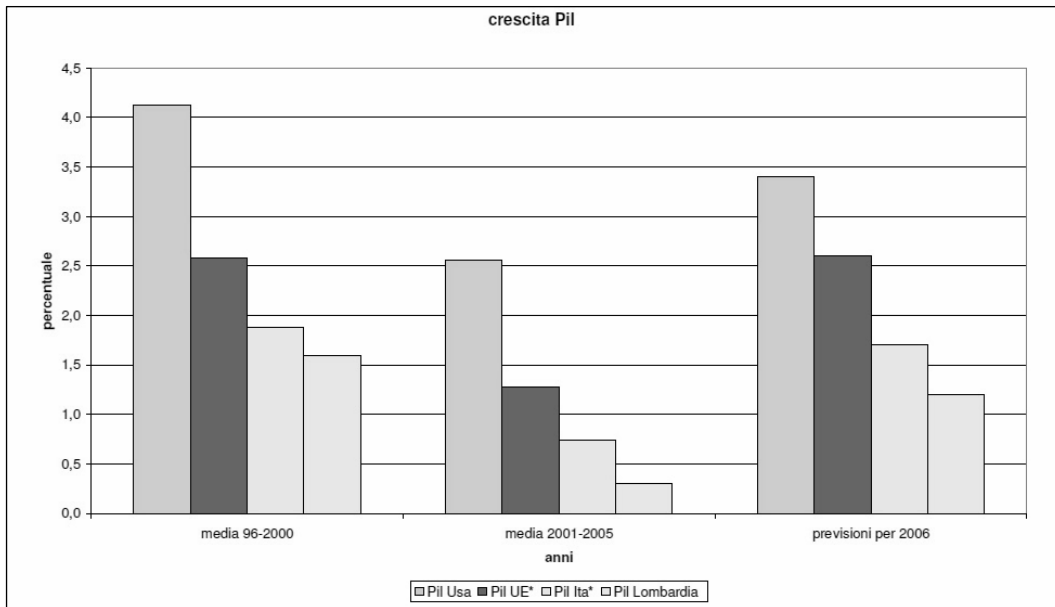


Figura 2. Gli investimenti fissi lordi lombardi si riducono fortemente: da quasi il 5% di media nel 96-2000 ad una media di circa l'1% nel periodo 2001-2005, ed anche quelli europei sono in calo. Nelle previsioni 2006, tuttavia, riemerge il gap tra livello europeo e livello lombardo.

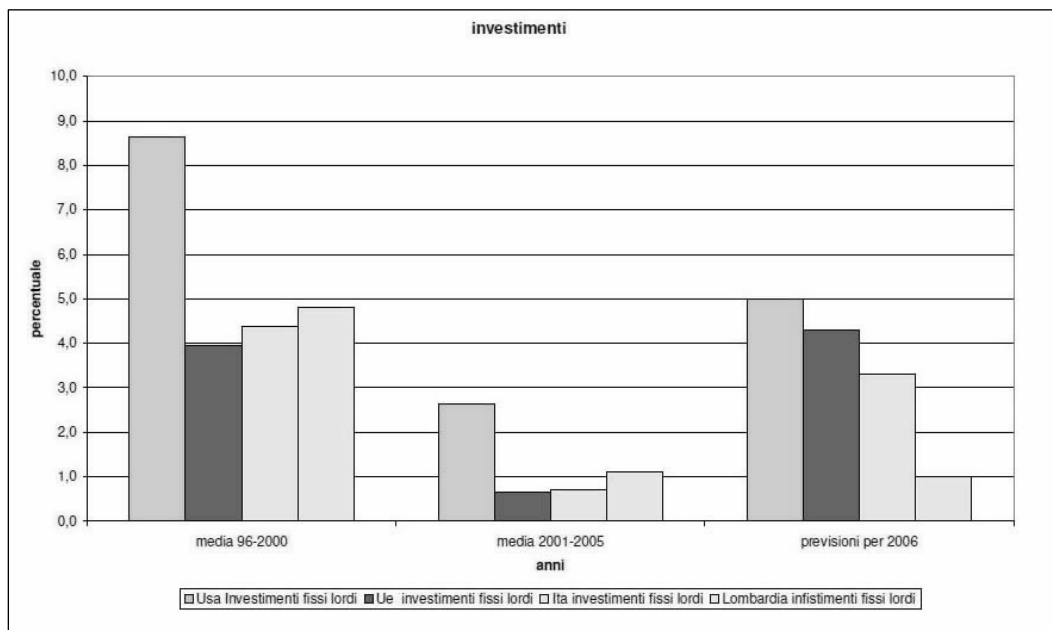


Figura 3. Il valore percentuale dell'incremento sia di importazioni che di esportazioni, come è evidente, risulta inferiore alla media europea. Indicativo è il calo delle importazioni dal periodo 1996-2000 al periodo 2001-2005

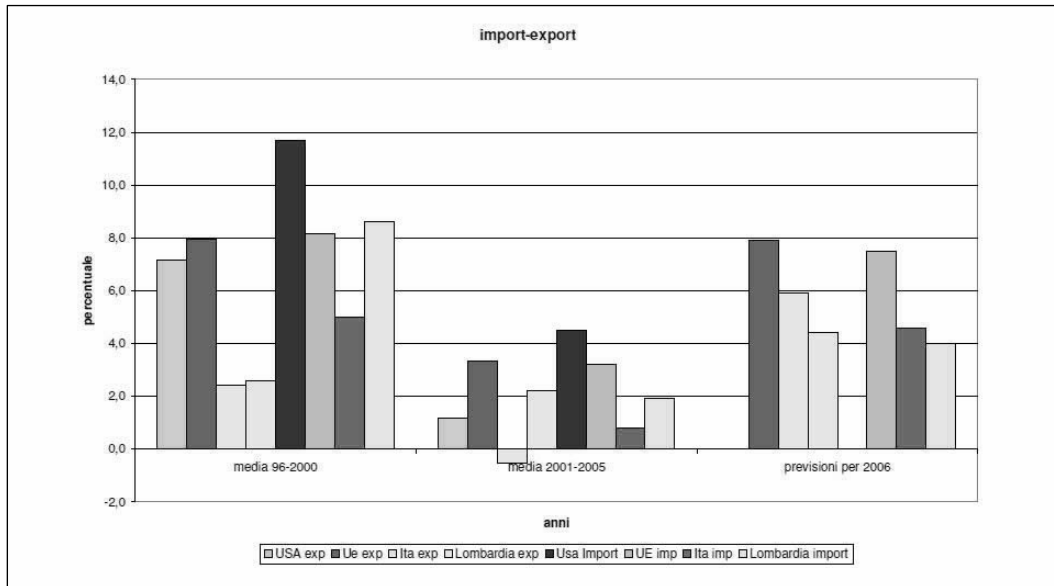


Figura 4. Il tasso di attività lavorativo rimane piuttosto stabile nel decennio 1996-2005

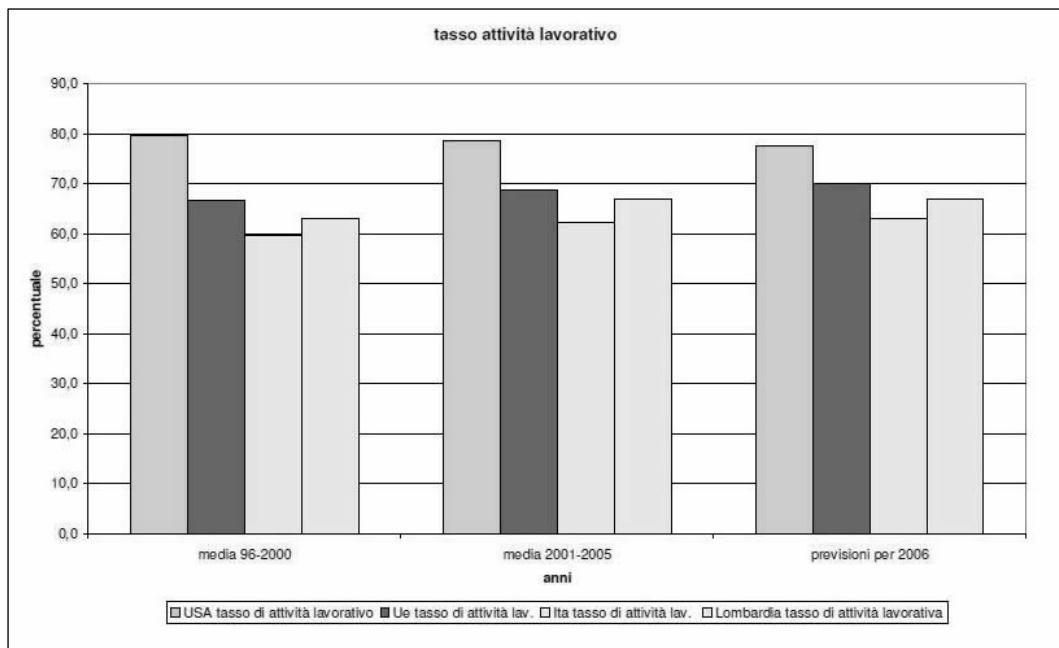


Figura 5. Ridotta produzione industriale lombarda rispetto a quella europea: nella media 1996-2000 1% lombardo contro il 3% europeo. Anche le previsioni 2006 marcano il gap nella produzione industriale, nonostante meno marcato

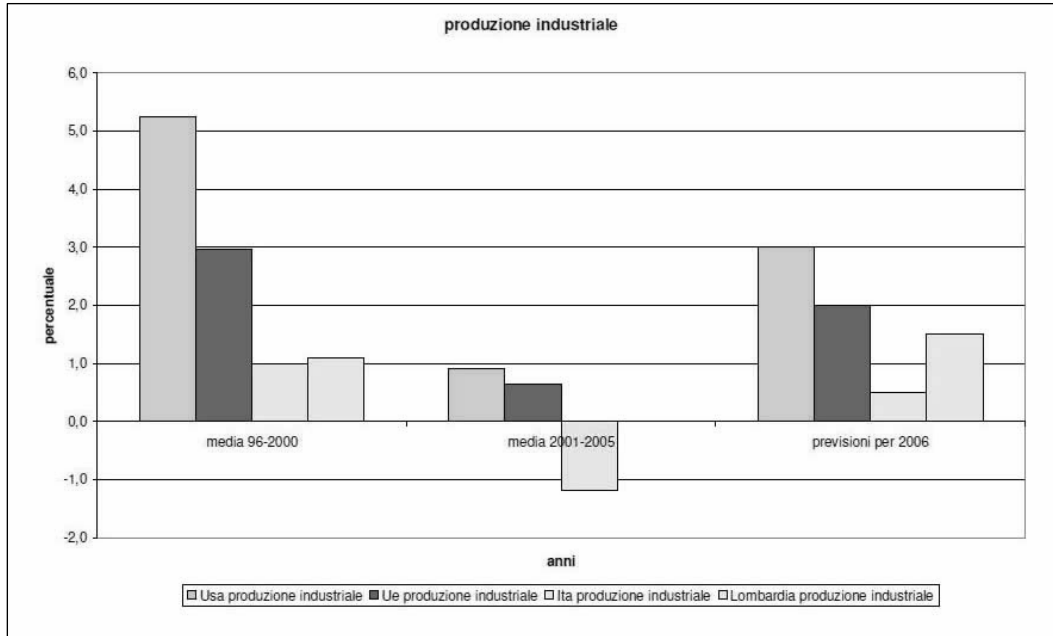


Figura 6. Sottoutilizzo degli impianti industriali lombardi rispetto alla media europea nel periodo 2001-2005 (76% lombardo contro quasi l'82% europeo).

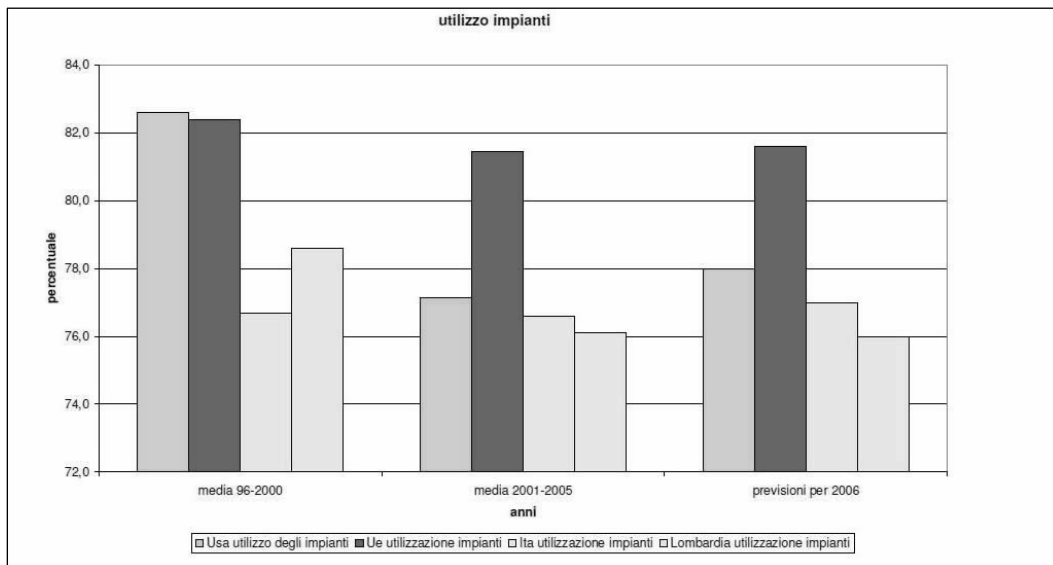


Figura 7. Nel periodo 2001-2005 forte è il gap tra la produzione europea in beni intermedi (quasi lo 0,5%) e quella lombarda negativa. Difficoltà lombarda ad investire in un settore ad alto valore aggiunto.

