

Il paradosso della regione. Regolazione economica
e rappresentanza degli interessi *

di Carlo Trigilia

1. *Governo «intermedio».*

In che modo la considerazione sociologica degli interessi può aiutare a definire il ruolo di governo della regione? La risposta a questo interrogativo richiede una precisazione preliminare. Il riferimento agli interessi che prendono corpo sul terreno della società civile può assumere infatti due significati distinti. In un primo senso, gli interessi indicano domande esplicite per politiche di tipo regionale. Tali domande potranno essere variamente organizzate, nel senso che si esprimeranno attraverso strutture di articolazione e aggregazione più o meno forti a livello regionale (sindacati, organizzazioni imprenditoriali, partiti). Questa accezione è la più familiare allo studio sociologico della politica, che tradizionalmente mira a mettere in luce l'influenza degli interessi — così intesi — sul funzionamento effettivo delle istituzioni politico-amministrative. Tuttavia, è bene considerare anche un secondo aspetto. Il riferimento agli interessi può infatti non riguardare esplicite domande politiche, bensì problemi regolativi per la cui soluzione occorrerebbe un meglio definito livello di governo. Spesso, tale significato è sottinteso all'uso dell'espressione «interessi collettivi». Ne discende che in questo senso — presente, per esempio, nella teoria dei beni collettivi — possono esserci interessi collettivi regionali anche senza esplicite domande politiche regionali.

L'identificazione di interessi collettivi è, come vedremo, più complessa e controversa. Vale però la pena di mantenere la distinzione, soprattutto per mettere meglio a fuoco la situazione italiana. Se infatti dovessimo cercare solo nelle domande esplicite e nei gruppi di interesse organizzati un ancoraggio per valutare la rilevanza del go-

* Una prima versione di questo articolo è stata presentata come relazione al convegno su «Regioni ed Enti Locali» Venezia, Fondazione «Giorgio Cini, 13-14 aprile 1989.

verno regionale in Italia, non troveremmo sostegni molto solidi. Questa situazione ha diverse cause, ma rimanda anzitutto ad un fenomeno noto, anche se forse non adeguatamente studiato nelle sue origini di lunga durata: l'assenza in Italia di forti identità regionali. Tale fattore ha certamente influito — e continua a farlo — sulla definizione degli interessi. Ne risulta un paese caratterizzato da localismi forti e regionalità deboli. Le regioni, come è noto, sono state il frutto di una costruzione politica, fortemente legata alle vicende della politica nazionale, più che il risultato di un progetto socio-culturale largamente condiviso all'interno del paese. E questo ha certamente influito in negativo, come vedremo, sul funzionamento del nuovo livello istituzionale avviato negli anni '70.

Ma a fronte di questa debolezza storica e presente delle identità e degli interessi regionali, i problemi regolativi (gli interessi collettivi) per i quali un livello di governo «intermedio» di tipo regionale potrebbe costituire un referente più efficace sembrano essere cresciuti. Ed è su questa base, più che su esplicite e ben configurate domande regionali, che è possibile trovare un fondamento per il ruolo della regione nei riguardi degli altri enti locali, ma anche dello stato centrale. Ne discende una sorta di paradosso sul quale intendiamo attirare l'attenzione: da un lato sembra crescere l'esigenza di un governo regionale, dall'altro questa esigenza non si traduce, in misura adeguata, in domande esplicite e quindi in un sistema di rappresentanza regionale. In particolare, l'ipotesi che cercheremo di argomentare è che le difficoltà delle regioni a occupare lo spazio potenziale per esse oggi cresciuto derivino non solo dai vincoli istituzionali in termini di divisione delle competenze e di interventi condizionanti del «centro», ma siano legate in misura significativa proprio alla debolezza del sistema di rappresentanza regionale degli interessi.

Discuteremo dapprima le tendenze che portano a una crescita dei problemi regolativi regionali. Il riferimento prevalente è alle questioni poste dallo sviluppo economico nel contesto più generale delle società di capitalismo avanzato. Da questo punto di vista un'avvertenza è necessaria. Nelle considerazioni seguenti adopereremo il termine «regionale» come sinonimo di «intermedio» tra centro e periferia. Ci riferiremo cioè a una dimensione regolativa che si pone tipicamente *tra* lo stato centrale e il governo locale (includendo in questo non solo i comuni, ma anche le province o le aree metropolitane, laddove queste esistano in termini istituzionali). Si tratta evidentemente di una definizione residuale e imprecisa, ma sufficiente ai nostri fini. Ci proponiamo infatti di mostrare la crescente rilevanza di un nivel-

lo intermedio di governo dell'economia. Questo può poi specificarsi in forme diverse — in termini di confini territoriali e di struttura istituzionale — a seconda delle caratteristiche naturali, storico-sociali e politico-istituzionali dei vari paesi. Sarebbe dunque scarsamente produttivo voler rintracciare un modello rigido di regione. Ciò che interessa è attirare l'attenzione sul peso crescente di problemi che per le loro caratteristiche sono meno facilmente affrontabili quanto più si resta vicini alla realtà locale (anche intesa in senso ampio) o viceversa a quella centrale.

Nella parte successiva ci si concentra invece, più specificamente, sulla realtà italiana. In questo caso, parlando di dimensione regionale, ci riferiamo alle regioni esistenti, con i loro confini tradizionali. Non ci poniamo cioè il problema della congruità di tali confini rispetto per esempio alle identità condivise o alle interdipendenze funzionali, confortati in questo anche dalle conclusioni raggiunte su tali problemi dalla ricerca geografica. In tale sede, infatti, si sottolinea la non corrispondenza tra identità culturali o interdipendenze funzionali, verificabili a livello territoriale, e i confini attuali delle regioni italiane. Ma nello stesso tempo si ribadisce l'esigenza di un livello regionale come «costruzione artificiale» per il governo dei localismi, cioè degli accresciuti fenomeni di interdipendenza tra sistemi locali¹. Per questo motivo, pur non sottovalutando problemi di congruenza dei confini, che in qualche caso possono darsi, non ci occuperemo di questa questione e cercheremo invece di mettere in evidenza i motivi per i quali la crescente esigenza di regione, dal punto di vista della regolazione economica, non si traduce in una domanda esplicita e in un'offerta efficace di governo regionale nell'ambito dell'assetto istituzionale esistente. Il fuoco è quindi posto sul sistema di rappresentanza degli interessi nei suoi rapporti con la regione istituzione. Infine, nella parte conclusiva, verranno sviluppate alcune implicazioni di questa prospettiva per una strategia di valorizzazione del governo regionale dello sviluppo. È comunque opportuno tenere presente il carattere largamente esplorativo delle considerazioni seguenti, date le carenze di ricerca empirica che caratterizzano il campo di cui ci occuperemo.

La prima questione da affrontare riguarda i problemi di regolazione dell'economia che chiamano in causa un livello regionale di go-

¹ Cfr. G. Dematteis, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, in «Stato e Mercato» 1989, n. 27, pp. 115-37; il problema è analizzato in prospettiva storica da L. Gambi, *Le regioni italiane come problema storico*, in «Quaderni Storici» 1977, n. 34, pp. 275-98.

verno. Come si possono individuare tali problemi? È possibile mostrare che sono in crescita? Per tentare una risposta a queste domande seguiremo due strade. Guarderemo da un lato al livello macro, ai problemi di regolazione politica dell'economia che si manifestano al «centro», e dall'altro al livello micro, alle trasformazioni in corso nell'organizzazione produttiva.

2. *I cambiamenti dello stato sociale keynesiano.*

È noto come nel secondo dopoguerra si sia diffuso e consolidato, nei paesi sviluppati dell'Occidente, un modello di regolazione dell'economia basato su un crescente intervento pubblico. Anche se i tempi di sviluppo del modello e le sue forme di realizzazione nei vari paesi presentano significative variazioni, due elementi essenziali possono essere individuati: il mantenimento dell'equilibrio tra domanda e offerta economica attraverso politiche di sostegno della domanda; l'uso della spesa sociale come componente primaria di tali politiche, oltre che come strumento di allargamento del consenso. Questo assetto si è accompagnato a una crescente importanza del livello macroeconomico (inclusi gli aspetti fiscali) e quindi a un progressivo aumento del ruolo regolativo del «centro».

Le basi sociali di questo modello hanno avuto una componente importante nel movimento operaio organizzato (sindacati, partiti di sinistra), anche se non va trascurato il ruolo delle forze di ispirazione cattolica (in particolare in Italia). In ogni caso, specie laddove il movimento operaio era più forte e i partiti di sinistra avevano accesso al governo, lo «stato sociale keynesiano» è stato sostenuto da tendenze alla concertazione centrale delle politiche economiche e sociali tra grandi organizzazioni degli interessi e governo¹. Una caratteristica comune di queste tendenze è la sostanziale continuità tra politiche keynesiane e concertazione centrale. L'obiettivo principale resta infatti il controllo della domanda aggregata. La concertazione può essere vista come uno strumento per mantenere questo obiettivo in una situazione di accresciuta forza delle organizzazioni dei lavoratori; specie tra gli anni '60 e '70, quando si sono fatti maggiormente sentire sul mercato del lavoro gli effetti del grande sviluppo post-

¹ Cfr. P.C. Schmitter e G. Lehmbruch (a cura di), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London 1979; G. Lehmbruch e P.C. Schmitter (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna 1984 (ed. orig. 1982); S. Berger (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna 1983 (ed. orig. 1981).

bellico. In queste condizioni, interventi a sostegno dell'occupazione e del reddito rischiano di provocare una crescita dell'inflazione. Lo scoglio è aggirato attraverso lo «scambio politico»² tra moderazione salariale e politiche che assumono il vincolo della difesa dell'occupazione e dei servizi sociali. Tuttavia, anche laddove — a differenza che in Italia — esistono quei requisiti socio-economici e politici che rendono più stabili e efficaci gli assetti neo-corporativi, sono emersi, negli ultimi anni, cambiamenti significativi che hanno eroso le basi sociali del modello. Nello stesso tempo, si sono manifestati in misura crescente i costi di una *political economy* che ha il suo fulcro a livello centrale.

Non è qui possibile approfondire entrambi questi mutamenti, che sono attualmente al centro di molti tentativi interpretativi da diverse prospettive disciplinari. Ma ci interessa mostrare come essi portino in evidenza problemi regolativi per i quali un livello di governo regionale potrebbe essere più appropriato di quello centrale. Nell'ultimo decennio una profonda trasformazione dell'organizzazione produttiva — su cui torneremo tra poco — ha eroso sensibilmente le basi sociali del vecchio modello. Le organizzazioni sindacali ne sono uscite indebolite e il loro consenso è quindi diventato meno necessario per la formulazione delle politiche economiche e sociali. Inoltre, la crescente differenziazione produttiva e occupazionale introduce tensioni nella rappresentanza sindacale e rende più difficile il mantenimento di un elevato grado di centralizzazione organizzativa senza incorrere in fenomeni di perdita di consenso e di distacco di quote di lavoratori che si sentono sottorappresentati o non rappresentati³.

Mentre il consenso e la pressione sociale a favore dello stato keynesiano si attenuavano, i limiti di tale assetto si facevano più evidenti, sia a livello delle politiche sociali che di quelle economiche. Per le prime, l'aspetto più visibile e discusso riguarda i costi del *welfare* e la conseguente spinta inflazionistica determinata da crescenti deficit di bilancio. Si tratta dei costi connessi al finanziamento di una spesa crescente, ma anche di quelli organizzativi, legati alla burocratizzazione e alla centralizzazione del sistema. Naturalmente, l'entità di questi problemi varia sensibilmente a seconda delle caratteristiche

² A. Pizzorno, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. Crouch e A. Pizzorno (a cura di), *Conflitti in Europa*, Milano 1977.

³ Cfr. M. Carrieri e C. Donolo, *Oltre l'orizzonte neo-corporatista. Alcuni scenari sul futuro politico del sindacato*, in «Stato e Mercato» 1983, n. 9, pp. 475-503; J. Goldthorpe, *La fine della convergenza: tendenze corporative e dualistiche nelle società occidentali contemporanee*, in J. Goldthorpe (a cura di), *Ordine e conflitto nel capitalismo contemporaneo*, Bologna 1989 (ed. orig. 1984).

politiche e amministrative dei diversi paesi⁴. Rilevanti sono soprattutto l'assetto del sistema fiscale e la funzionalità delle strutture amministrative. Ma vi è un aspetto che qui interessa in particolar modo. La macchina amministrativa diventa estremamente complessa. Essa punta ora al raggiungimento di obiettivi specifici in termini di prestazioni, e non più soltanto a garantire ai privati determinate condizioni per l'esercizio della loro attività. Ma la gestione delle nuove politiche richiede la crescente collaborazione di interlocutori forti a livello decentrato⁵. Da qui i vari tentativi di riforma del governo locale, o di introduzione (o valorizzazione) di un livello regionale, in molti paesi europei, specie negli anni '70⁶.

Si può allora supporre che la capacità di far fronte ai problemi del *welfare* sia significativamente influenzata dall'esistenza di interlocutori periferici in grado di esercitare un efficace ruolo di coordinamento e di controllo della gestione concreta delle politiche sociali. In ogni caso, sia i problemi di finanziamento che di funzionalità pongono in misura crescente l'esigenza di un ruolo regolativo di natura regionale, con conseguente maggior autonomia fiscale e di scelta. La difesa dei diritti sociali come «diritti di cittadinanza» comporta una responsabilità del centro per la fissazione di standard minimi di offerta e per gli impegni redistributivi. Ma i problemi e i costi del *welfare* sembrano richiedere un avvicinamento maggiore tra domanda e offerta di prestazioni sociali che sia in grado di rispondere meglio alla diversificazione crescente dei bisogni e alle esigenze di maggiore visibilità e responsabilizzazione delle scelte politiche e amministrative. Nello stesso tempo, il livello comunale, specie laddove è molto frammentato, non è adatto a fornire i beni pubblici in questione — da

⁴ La letteratura è su questo tema ormai vastissima. Per un inquadramento critico generale si veda M. Paci, *Il Welfare State come problema di egemonia*, in «Stato e Mercato» 1988, n. 22, pp. 3-35.

⁵ Si determina in tal modo un rapporto di interdipendenza tra «centralizzazione funzionale» e «decentramento territoriale» su cui aveva attirato efficacemente l'attenzione, tra i primi, S. Beer, *Political Overload and Federalism*, in «Polity» 1977, pp. 5-17. Questa prospettiva è sviluppata da molti contributi raccolti nel volume curato da B. Dente, e F. Kjellberg, *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London 1988.

⁶ Va però tenuto presente che tale fenomeno non è spiegabile soltanto in termini di spinta dal centro per migliorare l'efficacia delle nuove politiche, ovvero di mutamento interno alle relazioni intergovernative, dovuto alla natura delle politiche. Esso si inserisce in un più ampio cambiamento dei rapporti tra centro e periferia. In tale vicenda le pressioni provenienti da un'autonoma «politizzazione della periferia», così come i rapporti tra i partiti a livello centrale, giocano un ruolo non meno rilevante, anche se variabile. Per un quadro generale del problema, cfr. Y. Meny e V. Wright (a cura di), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, London 1985. Si veda anche, *Le relazioni centro-periferia*, Archivio ISAP, n.s., 1984, n. 2, 3 voll.

quelli relativi alla sanità e all'assistenza, alla casa, al lavoro e formazione, ai trasporti, ecc. — in misura soddisfacente, e a costi contenuti, senza un coordinamento delle scelte e delle risorse pubbliche in un ambito più vasto di tipo regionale.

Un aspetto forse meno visibile, ma non meno importante, delle difficoltà dello stato sociale keynesiano emerge però anche dal lato delle politiche economiche centrate sul controllo della domanda. Le tradizionali politiche di questo tipo devono affrontare due vincoli. Si scontrano anzitutto, in misura consistente, con problemi di coordinamento internazionale che ne limitano l'efficacia. Alla crescente integrazione economica internazionale non si è accompagnata una corrispondente capacità di coordinamento delle politiche (come per esempio le vicende del sistema monetario internazionale o quelle delle politiche comunitarie potrebbero mostrare). Questo fa sì che le scelte di governo nazionali sono più condizionate da un contesto esterno che sfugge al controllo e può determinare esiti non voluti (come mostra per esempio la prima fase del governo socialista in Francia, con il fallimento di una politica espansiva).

Ma è su un altro aspetto che ci interessa in questa sede attirare l'attenzione. Politiche orientate verso la domanda, oltre che essere più costose e meno efficaci per i motivi prima accennati, sono meno in grado di influire sull'adeguamento qualitativo dell'apparato produttivo e sulla sua capacità di adattamento ai vincoli della concorrenza internazionale. Da qui l'esigenza di integrare tali interventi dal lato della domanda con «politiche dell'offerta», volte a favorire l'innovazione e la rapida ristrutturazione dell'apparato produttivo⁷: ricerca scientifica e innovazione tecnologica, formazione professionale e manageriale, comunicazioni e infrastrutture, promozione e sostegno alle esportazioni, ecc. Politiche di questo tipo possono avere una dimensione settoriale, per esempio con misure regolative o distributive volte a sostenere o a ristrutturare un determinato settore. Ma, soprattutto in ambiti produttivi molto frammentati e a forte connotazione territoriale, chiamano in causa una dimensione regolativa regionale con maggiore autonomia finanziaria e allocativa. Esse richiedono infatti un elevato grado di flessibilità e differenziazione, e un rapporto ravvicinato con gli interessi coinvolti.

⁷ Sull'importanza crescente di tali politiche — in particolare di quelle relative alla formazione professionale —, ma anche sui limiti della loro formulazione tradizionale di tipo liberista, si veda W. Streeck, *L'impresa come luogo di formazione e di apprendimento*, in P. Ceri (a cura di), *Impresa e lavoro in trasformazione*, Bologna 1988, pp. 71-109.

3. Oltre il «fordismo».

Passando ora dal livello macro a quello micro, possiamo cercare di valutare le implicazioni che discendono dai cambiamenti in corso nell'organizzazione produttiva. È ormai noto che negli anni '70 si sono ampiamente ridefinite alcune condizioni generali dello sviluppo economico, anche se i motivi e la portata di questi cambiamenti sono ancora oggetto di dibattito¹. Vi è comunque accordo sul fatto che i cambiamenti hanno messo in discussione l'egemonia del vecchio modello «fordista» di organizzazione della produzione. Questo si basava sulle grandi imprese verticalmente integrate, che concentravano al proprio interno le diverse fasi produttive e dominavano il mercato dei beni di consumo di massa. I beni prodotti erano fortemente standardizzati e erano realizzati con un'organizzazione del lavoro parcellizzata e con bassa qualificazione della manodopera. Tra i fattori che vengono di solito ricordati per spiegare le difficoltà del vecchio modello vi sono: la crescente saturazione del mercato dei beni standardizzati, che si accompagna alla maggiore concorrenza di paesi emergenti con più basso costo del lavoro; il processo di frammentazione del mercato (dovuto alla diversificazione dei consumi, specie nelle aree a più alto reddito); i costi e le rigidità della burocratizzazione aziendale e di un'organizzazione del lavoro parcellizzata, in un ambiente fattosi più instabile. Come conseguenza di queste tendenze la flessibilità, intesa come capacità di rapido e efficace adattamento ai mutamenti del mercato, è diventata un'esigenza primaria dell'organizzazione produttiva².

Di fronte a questo quadro è stata avanzata l'ipotesi che i mutamenti in corso prefigurino un radicale riorientamento dell'organizzazione produttiva in direzione della «specializzazione flessibile» e dell'economia di piccola impresa³. Anche mantenendo una maggiore cautela su questo giudizio e sulle prospettive future, non si può non riconoscere che le opportunità di sviluppo delle piccole imprese si siano comunque accresciute nell'ultimo ventennio, contrariamente a quanto si riteneva in passato. Non solo si sono creati più spazi per le piccole

¹ Per una rassegna, si veda R. Boyer, *Alla ricerca di alternative al fordismo: gli anni Ottanta*, in «Stato e Mercato» 1988, n. 24, pp. 387-423.

² Per un inquadramento generale delle conseguenze che ne discendono per l'impresa, il lavoro e le relazioni industriali, si veda M. Regini (a cura di), *La sfida della flessibilità*, Milano 1988.

³ Cfr. M.J. Piore e C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York 1984; C. Sabel, *La riscoperta delle economie regionali*, in «Meridiana» 1988, n. 3, pp. 13-71.

aziende, soprattutto quando sono integrate in «distretti industriali»⁴, ma è la stessa grande impresa che, nel tentativo di acquisire maggiore flessibilità, si è in molti casi organizzata in unità produttive più decentrate e dotate di maggiore autonomia, e ha anche stimolato la crescita di una complessa rete di piccole e medie aziende di subfornitura. La dimensione in termini di occupati, o di addetti all'attività direttamente produttiva, è diventata dunque meno importante come fattore correlato al successo economico. È piuttosto la capacità di adattarsi a un ambiente divenuto più incerto e più instabile, combinando attività internalizzate e attività basate su rapporti di cooperazione e/o di mercato con altre imprese, che sembra influire in maniera decisiva sul successo. È la creazione di sinergie organizzative — la formazione di sistemi di imprese — che diventa più importante. Le nuove tecnologie informatiche rendono peraltro la cooperazione meno dipendente dalla contiguità spaziale delle aziende, modificando sensibilmente i costi di transazione, soprattutto per le imprese più grandi, dotate di maggiori risorse⁵.

In particolare, ci interessa qui mettere in evidenza come in virtù di questo processo acquisti peso un complesso di condizioni non economiche dello sviluppo diverse rispetto a quelle più legate alla grande impresa «fordista» e allo stato sociale keynesiano. Abbiamo notato come dal punto di vista delle strutture la ricerca di flessibilità possa assumere caratteri differenziati. In tutti i casi però la possibilità di mantenere, consolidare, o addirittura stimolare (in aree arretrate) lo sviluppo economico sembra aumentare rispetto al passato l'importanza della dimensione subnazionale. Dipende cioè maggiormente dalla capacità di un determinato contesto territoriale fornire una serie di infrastrutture e servizi materiali e immateriali necessari per la crescita e il funzionamento dei *networks* di imprese. Così, per esempio, nelle aree di vecchio insediamento si pone il problema di contenere il processo di de-industrializzazione incoraggiando la formazione di sistemi di imprese che sfruttino le risorse sedimentate localmente, e impedendo che la ristrutturazione delle grandi imprese tradizionali si traduca in un processo di mero declino produttivo e occupazionale. Le nuove tecnologie rendono infatti più possibile per le grandi

⁴ Per l'esperienza italiana, particolarmente rilevante a questo punto di vista, cfr. G. Beccattini (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna 1987; A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato*, Bologna 1988; S. Brusco, *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino 1989; C. Trigilia, *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna 1986.

⁵ Cfr. C. Antonelli, *Cambiamento tecnologico e impresa multinazionale*, Milano 1984. Per la teoria dei costi di transazione, riferimento essenziale è O. Williamson, *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano 1988 (ed. orig. 1985).

imprese un processo di centralizzazione finanziaria e organizzativa e di decentramento produttivo che le autonomizza dal contesto territoriale originario. Ma anche laddove quest'ultima possibilità è più ridotta, come nei distretti industriali di piccole imprese, il consolidamento dello sviluppo sembra dipendere dal rafforzamento di processi di organizzazione e cooperazione tra imprese, e tra queste e il governo locale, tali da fornire quei servizi e quelle infrastrutture che le ridotte dimensioni delle singole unità produttive, e a volte la stessa scala limitata dei singoli distretti, non sono in grado di garantire. Infine, non andrebbe trascurata la rilevanza ancor maggiore che politiche dell'offerta volte alla formazione di sistemi di imprese (centrati su grandi e/o su piccole imprese) potrebbero avere per sostenere uno sviluppo endogeno delle aree arretrate. La considerazione di questi aspetti suggerirebbe, per esempio, radicali mutamenti nelle tradizionali forme di intervento economico a favore del mezzogiorno, basate su incentivi finanziari.

In definitiva, il ruolo assunto da forme di organizzazione produttiva flessibili pone un problema regolativo di natura regionale. Si richiedono infatti innovazioni di carattere tecnologico e organizzativo, formazione imprenditoriale e manageriale, qualificazione, riqualificazione e mobilità della manodopera. Inoltre, le reti di imprese creano crescenti interdipendenze a livello di approvvigionamenti energetici, uso del territorio, comunicazioni, smaltimento dei rifiuti e equilibrio ambientale.

La possibilità di promuovere forme di cooperazione e organizzazione tra le imprese, di facilitare l'afflusso del credito necessario, di stimolare rapporti tra distretti e centri maggiori più favorevoli all'innovazione, di fornire le infrastrutture sempre più complesse e interdipendenti, sembra dunque richiedere, più che in passato, un «governo intermedio» dello sviluppo; una dimensione regionale che sia in grado non certo di gestire direttamente, ma di stimolare e coordinare rapporti tra attori diversi, pubblici e privati, e anche tra aree con differenti caratteri.

In conclusione, l'affermarsi di modelli produttivi più basati sulla ricerca di flessibilità sembra avere due implicazioni importanti dal punto di vista territoriale. Da un lato, svincola maggiormente le imprese, specie le più grandi, da vecchie forme di economie di agglomerazione legate alla vicinanza fisica tra le unità produttive. Ma dall'altro rende più rilevante, per attrarre e/o consolidare attività economiche efficienti, la capacità di offrire un governo del contesto ambientale in termini di infrastrutture e servizi che per le loro caratteri-

stiche rimandano a una dimensione regolativa intermedia tra quella locale (o anche metropolitana) e quella centrale.

4. *La rappresentanza regionale degli interessi in Italia.*

Se il mutamento in corso rende potenzialmente più importante che in passato la dimensione di governo regionale, la situazione italiana dovrebbe essere favorita dall'esistenza ormai consolidata delle regioni come istituzioni. Paradossalmente, però, si registra in Italia una perdita di interesse per la tematica regionale, sia nel dibattito culturale sia in quello politico. È diffuso lo scetticismo sulle possibilità che la regione svolga efficacemente una funzione di governo intermedio dello sviluppo. I motivi di questo fenomeno sono molteplici. Tuttavia, per tentare una risposta può essere opportuno riformulare la questione sulla base di due interrogativi: a) perché i problemi regolativi prima discussi non si traducono in una forte domanda organizzata di interventi economici regionali? b) E quali vincoli ne discendono per l'«offerta» di governo regionale dell'economia? L'attenzione, infatti, è stata di solito posta sulla regione istituzione così com'essa è oggi e sui vincoli di natura giuridico-istituzionale che ne condizionano l'azione. Ma questo porta a sottovalutare la rilevanza del sistema di rappresentanza degli interessi. In questa sede, invece, ci soffermeremo prevalentemente su quest'ultimo aspetto, cercando di mostrare come esso possa contribuire a mettere meglio a fuoco i problemi dell'intervento regionale in campo economico.

Per cogliere l'importanza delle forme di organizzazione regionale degli interessi conviene tornare per un momento ai problemi regolativi prima discussi. A ben vedere tali problemi sono essenzialmente riconducibili a due categorie. La prima comprende una serie di «disconomie esterne». Si tratta di costi crescenti imposti ad una determinata area dall'attività delle imprese. Per esempio, quelli derivanti dalla congestione, dal traffico, dall'inquinamento ambientale, dall'approvvigionamento energetico, ecc.. Tali costi ricadono in parte anche sulle imprese, ma non è per queste possibile e conveniente contribuire singolarmente alla soluzione di tali problemi. La seconda categoria riguarda invece una serie di «economie esterne», ovvero la crescita di importanza di attività da cui dipende il benessere di una determinata area, ma che le singole imprese in essa collocate non hanno convenienza sufficiente a produrre. L'innovazione tecnologica e la sua diffusione, la promozione, la formazione professionale e la mobilità del lavoro sono tutti esempi di questo secondo tipo.

In entrambi i casi ci troviamo dunque di fronte a un problema di fornitura di «beni collettivi», cioè di beni che possono influire sul benessere collettivo di un gruppo o di una area, ma che richiedono un intervento pubblico perché, da un punto di vista utilitaristico, non è conveniente per i singoli soggetti interessati contribuire alla loro produzione. I beni collettivi in questione hanno tuttavia due caratteristiche particolari. La prima è — come abbiamo visto — che sembrano richiedere strutture di governo regionale adeguate in termini di risorse e di confini. Per affrontare molte delle diseconomie esterne prima ricordate sarebbe infatti necessaria una capacità di coordinamento delle politiche in un ambito più vasto di quello comunale, o anche metropolitano. Si tratterebbe di integrare maggiormente i localismi in una dimensione regionale per aiutarli a superare le strozzature crescenti cui vanno oggi incontro. Si pone dunque un'esigenza di collaborazione con i governi locali che non può però prescindere da una elevata capacità di coordinamento e da una maggiore autonomia finanziaria e allocativa della regione. D'altra parte, appare evidente che i problemi in questione richiedono una flessibilità e una differenziazione degli interventi che non possono essere perseguite con efficacia direttamente dal centro.

Ma vi è una seconda caratteristica, spesso sottovalutata, ma molto rilevante ai nostri fini, che riguarda le modalità di produzione di tali beni collettivi, soprattutto di quelli che hanno a che fare con le economie esterne. Si può infatti ritenere che una fornitura più adeguata dipenda dalla capacità di collaborazione tra strutture pubbliche e organizzazioni di rappresentanza degli interessi. L'innovazione tecnologica, la formazione e la mobilità del lavoro, per esempio, difficilmente possono essere fornite in forme adeguate tramite strutture burocratiche che siano prive del consenso, delle informazioni e della collaborazione degli interessati. Solo organizzazioni di rappresentanza autorevoli, di livello più ampio di quelle locali, potrebbero «internazionalizzare» i vantaggi derivanti da interventi regionali efficaci e sarebbero quindi incentivate maggiormente a contribuire alla realizzazione di tali interventi¹.

Da qui discende anche il maggior rilievo potenziale della rappre-

¹ Sulla divisione dei compiti tra diversi livelli territoriali di governo in relazione a economie e diseconomie esterne, cfr. M. Olson, *The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, in «American Economic Review» 1969 May, pp. 479-87. Nel tentativo di individuare dei beni collettivi di natura regionale ci discostiamo però da una rigida applicazione del «principio di esternalità» come criterio esclusivo di allocazione delle funzioni tra diversi livelli territoriali di governo, basato sul rapporto tra costi e benefici per le varie aree. Data la crescente interdipendenza dei problemi connessi

sentanza di interessi speciali — soprattutto di quelli funzionalmente più importanti come l'imprenditorialità e il lavoro — nella regolazione regionale dell'economia. Come abbiamo visto, questo fenomeno è stato inizialmente riconosciuto, nella letteratura sul neo-corporativismo e la concertazione, con riferimento alle politiche della domanda e a quelle redistributive condotte a livello centrale. Tra l'altro, è stata messa in luce la maggior importanza che in tale contesto venivano ad assumere i rapporti tra interessi speciali e governo rispetto al sistema partitico². Si può però ritenere che uno spostamento del fuoco dal livello centrale a quello regionale, legato alla produzione di beni collettivi del tipo prima richiamato, renda potenzialmente ancor più rilevante il ruolo degli interessi organizzati e accenti ulteriormente l'«effetto di spiazzamento» del sistema partitico, meno adatto per la definizione e la gestione di politiche dell'offerta.

Ma qual è la situazione prevalente da questo punto di vista in Italia? Essa può essere schematizzata nei termini seguenti. La debolezza delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi speciali a livello regionale appare generalizzata. Le istanze di livello provinciale e/o locale restano di gran lunga più consistenti in termini di potere organizzativo, di risorse finanziarie, di personale, e soprattutto di rilevanza nel processo di decisione politica³. Il fenomeno riguarda anche i partiti, dove è peraltro amplificato dal mantenimento di collegi elettorali provinciali per le elezioni regionali e dal finanziamento pub-

allo sviluppo economico, diventa infatti più difficile, per molte politiche, una rigida separazione per ambiti territoriali, giustificata in termini di rapporto stretto tra costi e benefici. E questo porta inevitabilmente a legittimare una tendenza alla centralizzazione. Ma in tal modo si trascura il fatto che le politiche dell'offerta hanno anche dei vincoli legati alle loro modalità di produzione. Richiedono un'elevata differenziazione e sensibilità al contesto, informazioni e collaborazione da parte degli interessi coinvolti che solo livelli più decentrati di allocazione possono garantire. Questo aspetto è trascurato da Olson (per una critica si veda Streeck, *L'impresa cit.*; cfr. anche, ma con riferimento alle politiche sociali, L.J. Sharpe, *La distribuzione delle funzioni nello Stato del benessere*, in *Le relazioni centro-periferia cit.*). In definitiva, dunque, il nostro tentativo di individuare «beni collettivi di natura regionale» si basa sulla considerazione congiunta di aspetti relativi alle esternalità in termini di costi e benefici, e di aspetti legati alle modalità di produzione di tali beni.

² Cfr., in particolare, G. Lehbruch, *Corporativismo liberale e governo dei partiti*, in M. Maraffi (a cura di), *La società neo-corporativa*, Bologna 1981.

³ Naturalmente, non si intende negare che ci sia stata nel tempo una crescita organizzativa della rappresentanza regionale, e una maggiore autonomizzazione complessiva del sistema politico regionale, come sottolineano R. Putman, R. Leopardi e R. Nanetti, *La pianta e le radici*, Bologna 1985. Resta però una sostanziale debolezza politica, oltre che organizzativa, che è peraltro suffragata da diverse fonti. Si veda, per esempio, sul caso del Veneto e della Toscana, C. Trigilia, *Grandi partiti cit.* Sull'Umbria: M. Fedele (a cura di), *Il sistema politico locale*, Bari 1983. Più in generale, sulle organizzazioni imprenditoriali: SITEA, *Industria e realtà regionale. Rapporto di sintesi della ricerca*, in «Quale Impresa», 1981 n. 7-8, e C. Guala, *Gruppi di pressione*, in *La regionalizzazione*, Archivio ISAP, n.s., 1983, n. 1; e sui sindacati: F. Ferraresi e A. Milanaccio, *Organizzazione dei sindacati*, in *La regionalizzazione cit.*

blico nazionale⁴. In tal modo i partiti finiscono per essere il canale di reclutamento primario di una classe politica regionale che resta però estremamente sensibile a istanze locali, non aggregate in un quadro più ampio.

Pur se esistono certo differenze tra le regioni⁵, e anche tenendo conto dell'importanza del fattore tempo per la maturazione di un nuovo livello di rappresentanza, non sembra dunque che — in generale — i crescenti problemi regolativi regionali si traducano in una consistente domanda politica organizzata di natura realmente regionale. L'obiettivo delle considerazioni seguenti è di fornire un'ipotesi di spiegazione di questo fenomeno e delle conseguenze che ne discendono. Come punto di partenza, ricordiamo ancora la particolare natura dei beni collettivi per la cui produzione il livello regionale sembrerebbe più appropriato. In effetti, sia nel caso delle economie che delle diseconomie esterne, non è conveniente per gli interessi individuali, ma anche per le singole associazioni *locali* degli interessi, contribuire alla produzione di beni che implicano costi elevati e i cui vantaggi non sono appropriabili in modo esclusivo dai singoli attori, o «internalizzabili» dalle associazioni locali. Da qui il disincentivo a organizzarsi a livello regionale e la tendenza a servirsi piuttosto del tramite fornito da esponenti della classe politica regionale eletti nelle varie aree locali. D'altra parte, però, a differenza di altri tipi di beni collettivi che potremmo considerare più tipicamente pubblici, quelli in questione sono beni collettivi non producibili adeguatamente senza una gerarchizzazione e aggregazione delle domande, e senza collaborazione efficace degli interessi organizzati.

5. Il paradosso della regione.

È dunque applicabile anche al caso della rappresentanza regionale il noto paradosso su cui ha attirato l'attenzione Olson¹: l'esistenza di interessi collettivi non si traduce automaticamente in un'organiz-

⁴ Cfr. G. Pasquino, *Organizzazione dei partiti*, in *La regionalizzazione* cit.. Ma si vedano ora anche i risultati della ricerca dell'Istituto di Studi sulle Regioni su «Autonomia regionale e sistema dei partiti» in F. Cazzola et al., *I partiti di fronte alle regioni*, Milano 1988; M. Fedele (a cura di), *Le forme politiche del regionalismo*, e M. Fedele (a cura di), *Classe politica e modelli di organizzazione*, Milano 1988.

⁵ Cfr. su questo aspetto, Putnam, Leopardi e Nanetti, *La pianta* cit..

¹ M. Olson, *La logica dell'azione collettiva*, Milano 1983 (ed. orig. 1965); *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna 1984 (ed. orig. 1982).

zazione adeguata al loro perseguimento, se non come sottoprodotto di particolari condizioni. Prima di verificare l'esistenza di queste condizioni, possiamo però ricordare come il paradosso regionale trovi conferma sul piano empirico, non solo in termini di strutture e potere organizzativo degli interessi, ma anche in termini di preferenze (domande politiche esplicite) degli attori e dei rappresentanti dei gruppi di interesse². Gli imprenditori, per esempio, appaiono tradizionalmente favorevoli a sostegni di tipo finanziario (incentivi) che non pongano limiti alla loro autonomia. Per i servizi collettivi — di solito meno richiesti — danno comunque la preferenza a quelli organizzabili e gestibili in ambito locale, per i quali è più visibile e consistente il beneficio che potrebbero trarne. Per quel che riguarda la domanda dei rappresentanti degli interessi locali, anch'essi esprimono una preferenza per sostegni finanziari regionali che potrebbero aumentare la loro capacità di fornire servizi locali.

Il paradosso dell'organizzazione regionale degli interessi non è però necessariamente insolubile. Si tratta di vedere, in questo come in altri casi, in che misura siano disponibili quelle risorse che permettono una crescita dell'organizzazione, nonostante i vincoli prima illustrati dal lato degli attori individuali e delle associazioni locali. Possiamo individuare in particolare tre tipi di incentivi: di identità, politici, organizzativi. Cercheremo di mostrare come la scarsa disponibilità di queste risorse non abbia finora consentito di aggirare efficacemente il paradosso della rappresentanza regionale.

a) Occorre anzitutto considerare come fattori storico-sociali di lunga durata non hanno portato nel caso italiano a forti identità regionali. Per esempio, queste ultime si sono spesso formate in contrapposizione a un centro lontano, ma la dimensione limitata di molte delle unità politiche pre-unitarie ha potuto scoraggiare tale processo, alimentando piuttosto il localismo all'interno delle regioni³. D'altra parte, è meno presente in Italia un altro fattore altrove rilevante: le identità regionali a base etnico-linguistica⁴. Sembrano più importanti identità a base politica e religiosa, ma la loro relativa diffusione a livello nazionale non ha a sua volta favorito la traduzione di queste compo-

² Cfr. Trigilia, *Grandi partiti* cit..

³ S. Rokkan, *Territori, nazioni, partiti: verso un modello geopolitico dello sviluppo europeo*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 1980, n. 3, pp. 437-70. Ma si vedano, con riferimento specifico all'esperienza italiana, le osservazioni di C. Donzelli, *La dimensione regionale e l'Italia contemporanea*, in *Aa.Vv.*, *Gli spazi del potere. Aree, regioni, Stati: le coordinate territoriali della storia contemporanea*, (a cura di F. Andreucci e A. Pescarolo), Firenze 1989.

⁴ Cfr. E. Allardt, *I mutamenti nella natura dei movimenti etnici: dalla tradizione all'organizzazione*, in «Il Mulino» 1979 n. 263, pp. 323-48.

nenti culturali in forti appartenenze regionali⁵. Infine, non andrebbe dimenticato il fatto che il sistema politico nazionale ha tradizionalmente compensato, in termini di rappresentanza e di benefici politici, le aree sfavorite da un punto di vista economico-sociale, come quelle meridionali. Questo ha precluso (con qualche limitata eccezione di tendenze separatiste) l'utilizzo dell'identità regionale più ampia come risorsa politica, spingendo invece, anche da questo punto di vista, in direzione del localismo. Quale che ne sia l'origine, la debolezza delle identità regionali ha influito sul sistema di rappresentanza perché ha impedito la formazione di organizzazioni autorevoli con elevata capacità di aggregazione regionale della domanda. Strutture di questo tipo, anche se sorte di solito in altri contesti come strumento di pressione nei riguardi del sistema politico centrale o delle istanze nazionali dei vari interessi, forniscono infatti un'infrastruttura politica adatta a aggregare le domande locali in un quadro più ampio. E in tal modo consentono di aggirare più agevolmente i vincoli allo sviluppo di un sistema di rappresentanza regionale (come è per esempio avvenuto in qualche caso in Spagna). Vi è poi un'aggravante a questa situazione, che occorre menzionare. La forte presenza di identità localistiche, soprattutto in alcune aree del paese meno investite dall'industrializzazione di massa, ha una valenza contraddittoria. Da un lato, è una risorsa che ha favorito gli aggiustamenti rapidi e flessibili delle economie locali, contribuendo notevolmente allo sviluppo di piccola impresa tipico di molte delle aree in questione. Ma, dall'altro lato, la presenza di forti localismi è un elemento che rende ancor più difficile la costruzione di efficaci forme di rappresentanza regionale degli interessi.

b) Accanto alla debolezza delle identità regionali possiamo considerare un secondo tipo di vincolo: la scarsa disponibilità di incentivi politici *regionali* all'organizzazione. Gli interessi, infatti, possono essere spinti a organizzarsi a una certa scala anche in relazione alla necessità di influire su interventi politico-istituzionali che alterino la loro posizione relativa sul mercato economico⁶. Di nuovo, si può ritenere che esistano differenze in proposito tra le diverse regioni, e in particolare tra quelle a statuto speciale e quelle a statuto ordinario, che andrebbero meglio approfondite in termini di ricerca. Tuttavia, è ipotizzabile che la ridotta influenza degli incentivi politici all'organiz-

⁵ Per un approfondimento di questo aspetto, cfr. C. Trigilia, *Le subculture politiche territoriali*, Milano, Fondazione Feltrinelli 1981.

⁶ Cfr. P.C. Schmitter e L. Lanzalaco, *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale*, in «Stato e Mercato» 1988, n. 22, pp. 63-96.

zazione degli interessi sia legata, in generale, a tre ordini di motivi.

Il primo riguarda il carattere molto limitato delle competenze e delle risorse delle regioni in campo industriale. Mancano poteri d'intervento diretto. Come è noto, si è cercato di attenuare tale vincolo con varie misure volte soprattutto alle piccole e medie imprese: la costruzione di finanziarie regionali e enti di sviluppo, la predisposizione di aree industriali attrezzate, la costituzione di centri per la fornitura di servizi. Resta però che le risorse finanziarie utilizzabili hanno un ammontare esiguo⁷, tale comunque da non incoraggiare gli interessi imprenditoriali — soprattutto quelli industriali — a rafforzare la rappresentanza regionale. In altre parole, ne risulta limitata la possibilità per le organizzazioni regionali di fornire «incentivi selettivi» sotto forma di risorse distribuibili ai rappresentati, la cui erogazione è influenzata dal livello regionale. Questo indebolisce le organizzazioni stesse, rendendole quindi meno idonee a collaborare alla fornitura di beni collettivi. In secondo luogo, la tendenza prevalente delle regioni a utilizzare in modo frammentato, soprattutto attraverso il sistema degli incentivi, le già scarse risorse finanziarie esistenti⁸, restringe ulteriormente lo spazio dell'organizzazione regionale degli interessi, incentivando invece rapporti diretti tra singoli interessi, o tra gruppi più decentrati (locali e/o provinciali), e governo regionale (soprattutto singoli assessorati). Ma vi è un terzo aspetto da non sottovalutare. Esso riguarda la capacità di coordinamento intersettoriale delle competenze e risorse che potrebbero influire *indirettamente* sullo sviluppo economico. È vero, infatti, che le regioni non hanno poteri di intervento diretto in campo industriale. Ma occorre considerare che, seppure in un quadro finanziario e istituzionale frammentato, esse dispongono di competenze nel settore dell'artigianato, della localizzazione industriale, della formazione professionale, del credito, delle infrastrutture, dell'assetto territoriale e ambientale e dell'energia. Questi strumenti potrebbero essere utilizzati per politiche dell'offerta volte a influire sull'innovazione e sulla produttività del sistema economico. È inoltre da notare che politiche di questo tipo

⁷ M. Maraffi ha calcolato che nel periodo 1979-83 gli «impegni» di spesa delle regioni a statuto ordinario nei due settori dell'artigianato e dello sviluppo economico (aree industriali e consorzi industriali) ammontavano rispettivamente allo 0,35% del totale delle spese correnti e al 3,2% del totale delle spese in conto capitale (cfr. *Le politiche industriali*, in *Le relazioni fra amministrazioni e sindacati*, Archivio ISAP, n.s. 1987, n. 4).

⁸ Cfr. Maraffi, *Le politiche* cit.; A. Lassini, *Alcune considerazioni sui trasferimenti alle imprese e sul ruolo delle Regioni*, in «Economia e Politica Industriale» 1980, n. 27; *La piccola impresa nelle politiche e negli interventi regionali*, in A. Arrighetti (a cura di), *Piccola impresa politica industriale*, Milano 1983.

non sono necessariamente costose e burocratizzate. Gli effetti sono però fortemente dipendenti dalla capacità di coordinamento inter-settoriale. Ma proprio i limiti *interni* delle regioni, da questo punto di vista, costituiscono un ulteriore fattore che disincentiva l'organizzazione regionale degli interessi, privando così l'amministrazione di un supporto indispensabile per la fornitura di beni collettivi particolari quali sono quelli legati al controllo delle economie e diseconomie esterne.

c) Infine, possiamo considerare come sulla regionalizzazione degli interessi abbiano certamente influito negativamente anche le tendenze centripete interne al sistema di rappresentanza. Queste ultime hanno limitato gli incentivi organizzativi volti al potenziamento dell'istanza regionale, cioè gli incentivi derivanti dalla logica di funzionamento interno dei gruppi di interesse. Ci riferiamo in concreto alla spinta — sviluppatasi a partire dalla seconda metà degli anni '70 — a concentrare al centro le risorse organizzative, in particolare per sindacati e associazioni imprenditoriali. È il tentativo di evitare esiti dirimenti delle tensioni economiche e sociali attraverso forme di concertazione centralizzata con il governo. Come è noto, questo fenomeno ha portato a risultati contraddittori che meriterebbero comunque una valutazione più articolata di quella corrente⁹. Qui ci interessa soltanto mettere in evidenza un aspetto particolare. La spinta alla centralizzazione della rappresentanza, che si è accompagnata ai tentativi di concertazione, ha a sua volta di fatto limitato l'impegno dei diversi attori politici sul terreno regionale, proprio nel momento in cui le regioni cominciavano a funzionare. Ne è risultata una sfasatura tra le tendenze al decentramento istituzionale e quelle che si sono invece verificate nel sistema di rappresentanza. Quest'ultimo, per la sua stessa logica organizzativa, non ha contribuito a rafforzare il livello regionale, nonostante il sostegno formale e rituale di solito espresso.

6. *Le conseguenze per l'«offerta» di governo regionale.*

Possiamo a questo punto venire al secondo degli interrogativi sopra formulati, quello relativo ai vincoli che condizionano l'offerta

⁹ Due valutazioni, in parte divergenti, in M. Regini, *Relazioni industriali e sistema politico: l'evoluzione recente e le prospettive degli anni '80*, in M. Carrieri e P. Perulli (a cura di), *Il teorema sindacale*, Bologna 1985; e in G.P. Cella, *Criteri di regolazione nelle relazioni industriali italiane: le istituzioni deboli*, in P. Lange e M. Regini (a cura di), *Stato e regolazione sociale in Italia*, Bologna 1987.

di governo regionale dell'economia. Da questo punto di vista l'attenzione è in genere posta sui condizionamenti giuridico-istituzionali che gravano sulle regioni e sull'influenza negativa del «centro». In effetti, il disegno delle competenze, le carenze — o meglio l'assenza — della programmazione nazionale, la mancata riforma delle autonomie locali, i vincoli finanziari posti dal centro all'allocazione delle risorse anche con una diffusa legislazione microsettoriale, sono tutti fattori che hanno contribuito a limitare le capacità di intervento economico delle regioni. Tuttavia, le considerazioni precedenti vogliono attirare l'attenzione sull'influenza che il sistema di rappresentanza esercita a sua volta su tale esito e sulle possibilità di un suo superamento.

A questo proposito va anzitutto tenuto conto che le carenze del sistema di rappresentanza regionale portano a una sottoutilizzazione delle risorse che pure sarebbero disponibili. Le difficoltà non vanno dunque cercate soltanto nei vincoli istituzionali provenienti dal centro, ma riguardano anche la possibilità delle regioni stesse di valersi di autorevoli interlocutori organizzati e/o di rafforzarne il ruolo attraverso un coordinamento intersettoriale e quindi una massimizzazione delle risorse. Per esempio, non sembra casuale che risultati relativamente più efficaci nel campo delle politiche industriali vengano segnalati in situazioni, come quella lombarda, in cui la regione aveva di fronte associazioni imprenditoriali forti e incoraggiava, a sua volta, un rapporto di collaborazione istituzionalizzato nella formulazione e gestione di politiche per le piccole e medie imprese¹. Vincoli maggiori, da questo punto di vista, si sono invece manifestati laddove il governo regionale era retto da giunte di sinistra. In questo caso è riscontrabile una certa diffidenza delle associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali, che finisce per indebolire il livello regionale. Diffidenza peraltro ricambiata — soprattutto in passato — anche dalle forze politiche al potere. Non bisogna però credere che una minore distanza ideologica sia di per sé sufficiente a garantire un rapporto efficace. L'esperienza delle regioni «bianche» mostra che la permeabilità delle forze politiche a interessi particolari e localistici costituisce un vincolo non meno forte a forme di collaborazione efficaci tra associazioni degli interessi e governo regionale, proprio in quanto indebolisce le rappresentanze regionali che possono essere così più facilmente «saltate». È probabile che problemi di questo tipo siano ancora più accentuati al Sud, in relazione alla mag-

¹ Cfr. Maraffi, *Le politiche* cit., che presenta una comparazione tra Lombardia, Emilia e Puglia. Un confronto tra Toscana e Veneto si trova in Trigilia, *Grandi partiti* cit..

giore debolezza e minore autonomia degli interessi organizzati e alla più forte permeabilità dei partiti a interessi frammentati.

In ogni caso, al di là delle limitate risultanze empiriche per ora disponibili, sembra di poter affermare che — in generale — la mancanza di adeguati filtri regionali nel sistema di rappresentanza sia un fattore rilevante che ha condizionato negativamente l'intervento regionale in campo economico. Gli amministratori finiscono per trovarsi a fronteggiare una domanda politica frammentata a forte connotazione localistica; caratterizzata cioè dal formarsi di coalizioni tra diversi interessi funzionali locali («fronti locali»), che saltano le strutture di rappresentanza regionale degli interessi e si servono piuttosto dei consiglieri o assessori regionali eletti nella propria area, anche appartenenti a partiti diversi. Il risultato è un modello di produzione delle politiche che si avvicina alla «mediazione pluralistica» tra domande molto frammentate. È in questo quadro — e non solo con riferimento ai vincoli istituzionali — che può essere meglio compresa la tendenza a privilegiare interventi distributivi («a pioggia»), che si rendono più funzionali proprio per la loro divisibilità. Ma è in questo quadro che può essere spiegata anche la tendenza a non-decisioni quando ci si trovi di fronte a interventi scarsamente divisibili, come quelli che caratterizzano di solito il controllo di economie e diseconomie esterne. In questi casi si determina una tendenza alla sottoutilizzazione delle risorse disponibili che non andrebbe trascurata.

È bene chiarire che questa descrizione non è in contrasto con l'estensione di forme di partecipazione (più o meno istituzionalizzata) di rappresentanze *regionali* degli interessi al processo decisionale². Anche da questo punto di vista avremmo bisogno di maggiori risultanze di ricerca³, si può però ipotizzare che tale partecipazione tende a collocarsi tra due poli. Da un lato, assume un carattere simbolico, in cui prevale lo scambio di legittimazione tra il governo regionale e gli interessi. In questo caso è anche possibile che l'interazione abbia un ambito di riferimento più comprensivo e intersettoriale. Un esempio potrebbe essere costituito dalle consultazioni e dai pareri sui piani regionali di sviluppo. Dall'altro lato, si manifestano casi di interazione con contenuti più concreti, di solito in sede di attuazione

² Cfr. M. Cammelli, *Partecipazione e organi amministrativi nella legislazione regionale: una ricerca*, in «Le Regioni» 1986, n. 3, pp. 352-71.

³ Spunti interessanti emergono dalle indagini condotte sui rapporti tra amministrazione e sindacati a livello decentrato (si vedano in particolare l'introduzione di M. Regini e i contributi di M. Maraffi, I. Regalia e G. Regonini in *Le relazioni fra amministrazioni e sindacati*, Archivio ISAP, n.s. 1987, vol. II n. 4). Tuttavia, nei casi studiati — con l'eccezione di quello citato di Maraffi —, l'attenzione non è posta specificamente sul livello regionale.

delle politiche. Gli effetti di questo fenomeno possono essere diversi e richiedono un'adeguata valutazione sul piano empirico. Si può comunque supporre che dopo una fase iniziale di aspettative reciproche eccessive, rappresentanti degli interessi, amministratori e burocrati regionali stiano apprendendo a cooperare con risultati limitati ma tangibili, anche se non necessariamente in modo formalizzato⁴. Resta però il fatto che a differenza di quanto avviene per l'interazione di tipo simbolico, quella più operativa sembra mancare dei caratteri di comprensività e intersettorialità necessari per affrontare in modo più efficace il problema della produzione di beni collettivi di natura regionale. Un esempio tipico potrebbe essere l'infittirsi di relazioni tra sindacati, organizzazioni imprenditoriali e regioni per la soluzione di crisi aziendali o di settori particolarmente radicati in un determinato contesto locale. In altre parole, l'ipotesi che si può avanzare è che l'estensione dell'interazione non solo non comporti di per sé un rafforzamento della rappresentanza *regionale* degli interessi, ma che — data la frammentazione istituzionale degli ambiti di interazione cui dà luogo — possa anche contribuire a scoraggiarla. Questo esito va quanto meno seriamente considerato.

Occorrerebbe infine notare che le carenze del sistema regionale di rappresentanza non influenzano soltanto le capacità operative delle regioni in campo economico, portando a una sottoutilizzazione delle risorse, ma incidono anche sulle possibilità di cambiamento di tale situazione. In altre parole, senza validi alleati negli interessi organizzati, le regioni finiscono per essere più facilmente irretite in circuiti decisionali settoriali che possono coinvolgere spezzoni di interessi e possono estendersi verso l'alto (a settori dell'amministrazione centrale)⁵ e verso il basso (ai governi locali). Ma è difficile che si determinino in questo quadro le condizioni per un riequilibrio dei rapporti tra centro e periferia, in termini di competenze, di risorse e disegno del processo decisionale, auspicabile per rafforzare il ruolo di coordinamento regionale delle politiche.

⁴ Cfr. I. Regalia, *Non più apprendisti stregoni? Sindacati e istituzioni in periferia*, in «Stato e Mercato» 1987, n. 19, pp. 43-71.

⁵ M. Morisi individua nella crescita di tali circuiti, basati sul coinvolgimento regionale nella gestione di politiche dell'amministrazione centrale, un possibile strumento di consolidamento della classe politica regionale. Questa potrebbe così specializzarsi nella trasmissione al centro di domande politiche provenienti dalla propria area territoriale (Cfr. *Le assemblee elettive come unità d'analisi dell'esperienza regionale*, in M. Morisi (a cura di), *Regioni e rappresentanza politica*, Milano 1987). Sugli organi e i procedimenti misti tra stato, regioni e interessi, si vedano i dati commentati in D. Sorace, *Rapporti fra governo e regioni*, in Consiglio Regionale della Toscana, *Le regioni tra potere centrale e potere locale*, Firenze 1982.

7. È possibile rafforzare «dal basso» il governo regionale dello sviluppo?

La situazione attuale è quindi caratterizzata da una sorta di circolo vizioso. Le regioni mancano di interlocutori validi che potrebbero aiutarle a ridurre i vincoli istituzionali che si pongono per interventi regionali, a potenziare la loro capacità di rappresentanza a livello regionale. Naturalmente, questa situazione potrebbe essere affrontata da prospettive diverse, che non si escludono a vicenda. Una di queste è costituita dalle riforme istituzionali «dall'alto», indirizzate a ridefinire l'architettura dei rapporti tra stato, regioni e enti locali, e a ridisegnare il sistema elettorale, influenzando per questa strada sull'assetto dei partiti¹. Non entreremo qui nel merito di questa prospettiva, proveremo invece ad esplorare le possibilità di una strategia «dal basso» di rafforzamento della regione in campo economico, attraverso un più efficace rapporto con le rappresentanze regionali di interessi speciali.

Come abbiamo visto, l'insistenza sui vincoli istituzionali che sono venuti dall'esterno, in particolare dal livello centrale, e la scarsa considerazione del ruolo giocato dalla rappresentanza degli interessi, comportano un rischio rilevante. Si finisce per sottovalutare le risorse potenziali di cui le regioni dispongono e che potrebbero essere meglio valorizzate. Infatti, se è possibile in tal modo sottolineare — e a ragione — le responsabilità del centro, ne discende però anche una rinuncia all'innovazione politica e una legittimazione delle pratiche correnti, per le quali la classe politica regionale ha la sua parte di responsabilità, specie laddove le condizioni di contesto esterno sono più favorevoli. Sarebbe invece più produttivo non guardare soltanto ai vincoli esterni, ma anche alle possibilità di valorizzazione delle risorse esistenti attraverso un più efficace rapporto con gli interessi organizzati. Le osservazioni seguenti assumono esplicitamente questa prospettiva più limitata e indicano due condizioni, derivanti dalla discussione precedente, per un rafforzamento dal basso delle capacità di governo regionale dell'economia. La prima è che i mezzi disponibili delle regioni vengano massimizzati attraverso un più efficace coordinamento e controllo delle diverse leve, atto a migliorare la contrattazione con altri attori pubblici e privati. La seconda riguarda una maggiore attenzione alla «costruzione politica» degli interlocutori, anche attraverso forme di delega di funzioni pubbliche che aumenti-

¹ Cfr., per esempio, A. Barbera, *Istituzioni regionali e autonomie locali*, in Fondazione Cespe-Associazione C.R.S. *Quali risposte alle politiche neoconservatrici in Europa*, Supplemento di «Politica ed Economia», Gennaio 1987.

no l'autonomia dei gruppi di interesse rispetto ai loro rappresentati.

Concentrare le risorse scarse, in sede di definizione degli obiettivi, vuol dire anzitutto commisurare più realisticamente i fini ai mezzi; concentrare cioè le risorse su alcuni nodi strategici, al fine di favorire e stimolare il processo di modernizzazione dell'economia. Non si tratta di un aspetto privo di rilievi pratici. Obiettivi eccessivamente ambiziosi e generali finiscono infatti per favorire oltre misura, date le difficoltà di realizzazione, una pratica di basso profilo, svincolata da punti di riferimento effettivi. Naturalmente, un mutamento di ottica di questo tipo richiede, a sua volta, una serie di condizioni: una conoscenza approfondita di tipo intersettoriale delle risorse regolative e distributive disponibili, e dei risultati conseguiti dalle precedenti politiche; e un'analisi accurata della situazione economico-sociale, integrata anche da informazioni più specifiche derivanti dalla collaborazione con gli interessi organizzati e gli enti locali. Il potenziamento di un nucleo di programmazione, fornito di competenze tecniche di elevata qualificazione e di risorse informative adeguate, appare di particolare rilevanza in questa prospettiva. Purtroppo, la questione della qualificazione della burocrazia regionale — che ovviamente si collega anche all'assetto delle carriere, al reclutamento e alla formazione — è fortemente sottovalutata nel dibattito e nella pratica politica correnti, ma ha una funzione strategica per qualsiasi ipotesi di rafforzamento del governo regionale. Qui ci limitiamo a rilevare come l'assunzione di effettivi caratteri manageriali da parte della dirigenza amministrativa e la sua maggiore autonomia in termini di carriera dagli equilibri politici, siano un requisito essenziale.

In fase di attuazione degli obiettivi, concentrare le risorse vuol dire poi privilegiare effettivamente modalità di intervento intersettoriale, per progetti flessibili nel tempo e nello spazio. Ma una prospettiva di questo tipo, per essere efficace, presuppone importanti condizioni di ordine politico-istituzionale e burocratico. Per esempio, sarebbe necessario riportare a livello regionale la scelta effettiva degli interventi, legandola più strettamente, in termini di allocazione delle risorse, agli obiettivi definiti. Ciò richiede che si evitino procedure che tendono a fissare standard o criteri formali da parte regionale e rimandano la decisione effettiva di allocazione a altri enti locali (per esempio alle province). Inoltre, a livello regionale, la capacità di controllo e decisione intersettoriale è condizionata dalla distribuzione delle deleghe agli assessori, e dalla loro gestione in governi di coalizione, che tende a accentuare il carattere settoriale e la separatezza degli interventi. Questo ostacolo di natura politica, certamente mol-

to rilevante, potrebbe essere però forse attenuato da una maggiore qualificazione delle strutture burocratiche nel senso prima chiarito.

La capacità di realizzare effettivamente un'allocazione coordinata delle risorse, attraverso gli opportuni aggiustamenti interni, costituisce una condizione importante per valorizzare meglio le leve disponibili e per influenzare il comportamento degli attori pubblici e privati con cui gli interventi vanno contrattati. Infatti, date le caratteristiche dei beni collettivi da produrre, e dati i vincoli di competenze e di risorse finanziarie, l'efficacia dell'intervento regionale è particolarmente dipendente da comportamenti cooperativi, e da un'adeguata partecipazione, anche sul terreno finanziario, da parte degli altri attori, in particolare di quelli privati. Ma la disponibilità di questi ultimi è condizionata dalla capacità di controllo della regione sull'offerta delle proprie politiche.

La rilevanza che assume l'interazione con gli attori esterni richiede che vengano anche considerate le modalità di partecipazione di tali attori alla formulazione e all'attuazione di politiche regionali. Anzitutto, per quel che riguarda il rapporto con gli enti locali (comuni e province), persiste un'«ideologia dell'autonomia locale» che porta all'esasperata difesa degli spazi di autonomia nei riguardi della regione, dietro cui si celano però, spesso, le esigenze di valorizzazione della classe politica e dei partiti locali. Conseguenze di questo orientamento sono, tra l'altro, un'eccessiva insistenza sugli aspetti di distribuzione e separazione delle competenze, la macchinosità dei processi di formazione delle scelte, che finisce per attenuare fortemente la capacità di indirizzo della dimensione regionale, la resistenza a controlli di merito sui risultati delle politiche. Tali controlli non sembrano peraltro incoraggiati dallo stesso livello regionale, che in tal modo può scaricare le proprie responsabilità. In realtà, la natura dei problemi con cui occorre confrontarsi fa emergere chiaramente i limiti del localismo e sottolinea l'esigenza di forme di collaborazione, più che di separazione rigida per competenze e materie, tra regione e altri enti locali. In questa prospettiva, potrebbero risultare più efficaci quelle forme di collaborazione contrattata, flessibili nello spazio e nel tempo, che appaiono meglio legate alle esigenze di specifici interventi e progetti. La sperimentazione di tali forme di cooperazione potrebbe presentare dei vantaggi per i diversi attori. Per esempio, attenuerebbe i rischi di una mera delega agli enti locali che lascia al governo regionale un ruolo limitato di coordinamento a monte e di controllo a valle; rischi particolarmente rilevanti per questioni che presentano interdipendenze spaziali e funzionali più ampie. Nello stes-

so tempo, si eviterebbe un mero accentramento a livello regionale che può privare la regione della collaborazione degli enti locali, indispensabile per determinate politiche².

Anche per quel che riguarda il secondo aspetto — la partecipazione degli attori privati — esiste un approccio tradizionale con cui occorre misurarsi: si riconosce cioè la necessità di ascoltare la voce degli interessi privati in sede di elaborazione delle scelte, ma si rivendica un primato del pubblico nella decisione e soprattutto nell'attuazione. Questa posizione va incontro a problemi di efficienza e di efficacia, che possono esser compresi se si tiene conto degli elementi di novità delle politiche con cui l'operatore pubblico deve misurarsi. Si tratta di interventi che, a differenza di quelli tradizionali, sono volti al raggiungimento di obiettivi specifici e mutevoli nel tempo, come è evidente per le «politiche dell'offerta» in campo economico. Come abbiamo rilevato, in questi casi le modalità di organizzazione burocratica tradizionale sono meno adatte al perseguimento degli obiettivi, che richiede invece una stretta collaborazione con gli interessati, sia per l'acquisizione delle informazioni necessarie alla messa a punto degli interventi, sia per il consenso e la cooperazione indispensabili per la realizzazione.

Di particolare rilievo è dunque la funzione che possono svolgere organismi privati come «interfaccia» tra i diretti interessati e l'istanza pubblica. In campo economico, per esempio, ciò riguarda soprattutto il ruolo di associazioni di rappresentanza degli interessi che potrebbero essere valorizzate per il raggiungimento di finalità pubbliche³. Queste organizzazioni, se dotate di risorse politiche, e quindi rinforzate rispetto alla logica di dipendenza esclusiva dai propri associati, potrebbero più facilmente indurre quei comportamenti di cooperazione e aggregazione tra le imprese (per esempio nel campo dell'innovazione), o quel coordinamento tra le esigenze dei lavoratori (per esempio nel campo della mobilità e della formazione), che difficilmente l'istanza pubblica riesce a realizzare, e che sono essenziali per il successo degli interventi. A questo scopo sono perciò immaginabili due strumenti operativi. In primo luogo, in sede di definizione degli interventi, uno strumento per potenziare la rappresentanza regionale degli interessi si potrebbe individuare nella capacità di of-

² Sui vantaggi di modelli di interazione cooperativi, si veda B. Dente, *Governare la frammentazione*, Bologna 1985.

³ Cfr. P.C. Schmitter, e W. Streeck, *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in «Stato e Mercato» 1985, n. 13, pp. 47-86; R. Mayntz, *The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis*, in «Policy and Politics», 1983, n. 11, pp. 123-43.

frire «pacchetti» coordinati di risorse per la contrattazione, secondo le modalità prima discusse. Questo aumenterebbe l'importanza del livello di rappresentanza regionale perché accrescerebbe l'impatto potenziale dell'intervento pubblico. Ma stimolerebbe anche la gerarchizzazione e aggregazione delle diverse domande. Le complicate mediazioni che spesso condizionano gli interventi e portano a non-decisioni potrebbero essere così attenuate. Esse verrebbero infatti, almeno in parte, maggiormente internalizzate nelle organizzazioni di rappresentanza regionale, che sarebbero più spinte a favorire e organizzare esse stesse la cooperazione tra interessi diversi, essenziale per il successo degli interventi e per la più efficace allocazione di risorse scarse.

In secondo luogo, in sede di attuazione degli interventi, si possono ipotizzare modalità di relazione con gli interessi che privilegino le organizzazioni di rappresentanza, e in particolare quelle di livello regionale. Per esempio, si potrebbe pensare che le proposte di intervento vengano istruite, selezionate e gestite dalle organizzazioni di rappresentanza regionale degli interessi, escludendo rapporti diretti tra l'amministrazione regionale e i singoli interessi non aggregati, o le singole associazioni locali. In tal modo ne uscirebbe rafforzato il livello di rappresentanza regionale, in termini di maggior autonomia sia rispetto agli interessi individuali che a quelli delle istanze locali, il cui coinvolgimento sarebbe però utile e necessario in sede di attuazione. In definitiva, si può dunque arrivare a ipotizzare una vera e propria delega di funzioni pubbliche a attori privati, quando si ritenga che questa forma sia più adatta al raggiungimento dell'obiettivo pubblico. Naturalmente, occorre sottolineare che le possibilità di successo di una prospettiva di questo tipo sono strettamente collegate al contemporaneo potenziamento delle funzioni regionali a monte e a valle — in sede di definizione degli obiettivi e in sede di controllo sui risultati — senza il quale non sarebbe possibile evitare i rischi di degenerazione clientelare, di «colonizzazione» della regione da parte degli interessi, o comunque di scarsa efficacia.

È bene ribadire, in conclusione, che questa prospettiva non implica una sottovalutazione delle grandi questioni di riforma istituzionale e politica. Essa tende però a sottolineare il ruolo che gli interessi organizzati e le strutture amministrative possono avere per utilizzare meglio un'istituzione come la regione della quale sembra esserci più bisogno proprio nella fase in cui essa appare espunta dall'agenda della grande politica.