

presenza¹ 2004

PERIODICO DELLA CISL SARDA



Il presente e le frontiere dello sviluppo in Sardegna





presenza
PERIODO DELLA CISL SARDA

Anno XX - N. 102
Aprile 2004 N. 1

Direttore responsabile
Mario Medde

Proprietà
USR Cisl Sardegna

Registro stampa
Tribunale di Cagliari n. 522
del 15.4.85

Redazione e Amministrazione
09125 Cagliari - via Ancona, 1
tel. 070.349931 - fax 070.304873
E-mail: cislisar@tiscalinet.it

Grafica/impaginazione
Progettografico di Guido Porcu
Cagliari - via Riva Villasanta, 222/b
tel. 070.554356 - fax 070.5511056

Stampa/allestimento
Press Color snc
Quartu S.E. - via Beethoven, 14
tel. 070.824399 - fax 070.868445

Abbonamento
Annuo ordinario € 15,00
Un numero € 2,50

Abbonamento per iscritti CISL:
Presenza + Dies € 10,00
presso le Unioni Sindacali Territoriali
della CISL

*Disegni, fotografie e articoli
anche se non pubblicati
non si restituiscono.*

IN QUESTO NUMERO

MARIO MEDDE

3 IL PRESENTE E LE FRONTIERE DELLO SVILUPPO IN SARDEGNA

FRANCO MANCA

7 UN SOLCO DA COLMARE

GIOVANNI LOBRANO

12 FATICHE DELLA DEMOCRAZIA E SCORCIATOIE DEL GOVERNATORE

GIUSEPPE USAI

20 IL LIEVITO DELLO SVILUPPO

SILVANO TAGLIAGAMBE

25 UNA REGIONE COPERNICANA

FRANCESCO SITZIA

32 LA POLITICA RITORNI ALLA VERA PROGETTUALITÀ



presenza

IL PRESENTE E LE FRONTIERE DELLO SVILUPPO IN SARDEGNA

di MARIO MEDDE*

«È necessaria, in Sardegna, una progettualità politica capace di indicare nuovi traguardi oltre la stagione della Rinascita e dell'Autonomia speciale. Questo presuppone non il superamento, ma il rilancio della rappresentanza e della mediazione politica. Non ci sono scorciatoie in grado di dare risposte semplici e immediate alle difficoltà dei partiti. Negli spazi di questa crisi si è inserita e rafforzata una versione personalistica della rappresentanza, ma, come sempre è accaduto nella storia, ciò ha portato a pericolose involuzioni nella rappresentanza degli interessi. La perdita di sovranità della politica va recuperata con un nuovo modello di democrazia che riconosca una pluralità di istituzioni in grado di consentire ai cittadini di concorrere effettivamente alla formazione della volontà pubblica. Al centro di questa rinascita stanno in pari grado i valori, i soggetti, gli strumenti, la capacità attuativa che si devono affermare nelle diverse sedi decisionali».

Premessa

Il declino dell'industria in Sardegna, il pericolo di una riduzione dei livelli di tutela socio/sanitaria, la crisi politica che da tempo produce ritardi enormi nell'iniziativa della Regione, le inadempienze del Governo nazionale sulle emergenze produttive e nell'attuazione dell'Intesa Stato/Regione, hanno determinato la scelta di CGIL CISL UIL per una nuova fase di mobilitazione e di lotta in Sardegna.

L'obiettivo è quello di difendere il patrimonio umano e professionale e le attività economiche e industriali dell'Isola, e di avviare una nuova fase espansiva dell'economia regionale, ma anche di cogliere le opportunità di un cambiamento che valorizzi nuovi segmenti produttivi e promuova migliori e maggiori opportunità lavorative.

In questa direzione è importante riflettere sulle strategie necessarie a invertire una rotta che rischia di incagliare il sistema Sardegna e di isolarlo piuttosto che rafforzare gli intendimenti di integrazione con l'Europa e il mondo.

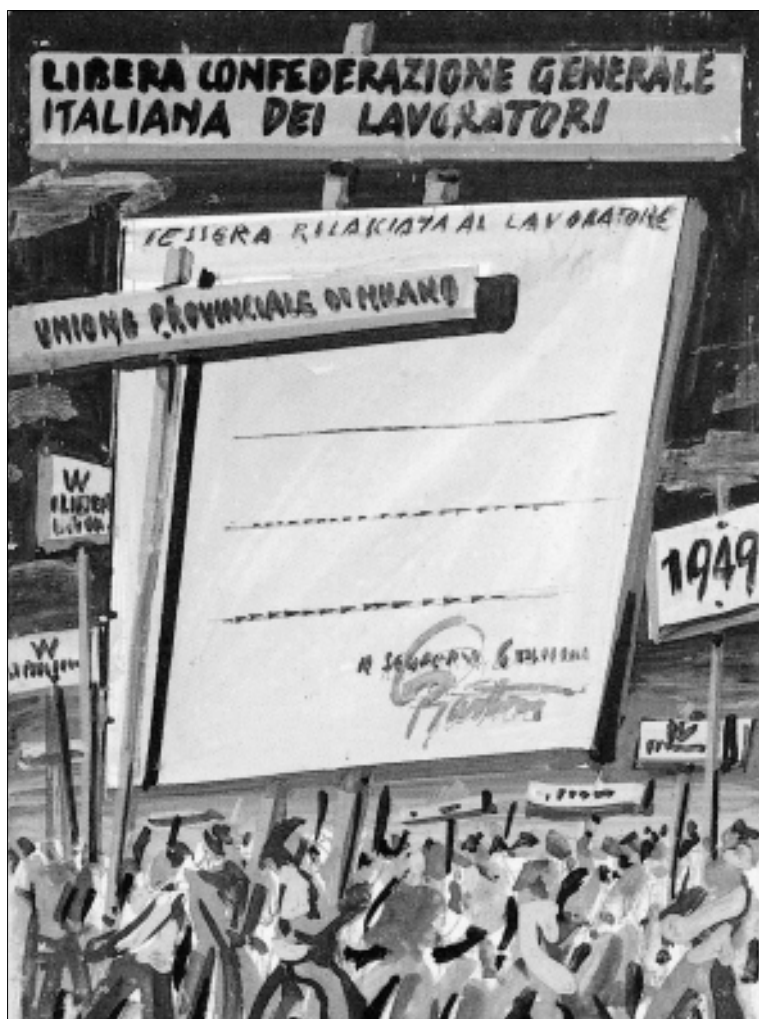


L'argomento all'ordine del giorno del Comitato Esecutivo, riunito in seduta seminariale, tratta «Il presente e le frontiere dello sviluppo in Sardegna».

Un tema obbligato per la fase che stiamo vivendo, caratterizzata da profondi cambiamenti e da appuntamenti e scadenze che necessitano di adeguate e strutturate analisi, ma anche, per il nostro ruolo, di risposte e proposte in grado di orientare il dibattito e di incidere nelle scelte, sia a livello sociale, sia politico e istituzionale.

Una fase, quella attuale, che prelude a importanti cambiamenti, i cui segnali già da oggi cogliamo nella vita dei lavoratori, dei disoccupati, dei pensionati e delle categorie più deboli della nostra società.





Necessitano orientamenti di spessore, dunque analisi altrettanto serie e fondate su professionalità e discipline specialistiche, utili a supportare la riflessione e l'iniziativa politico/sindacale.

È questo il significato della riunione di oggi, e degli appuntamenti in forma seminariale sia del Comitato Esecutivo sia del Consiglio Generale della CISL sarda.

I profondi e diffusi cambiamenti in atto nella nostra Isola, sul versante economico, su quello sociale e su quello istituzionale, insieme alla scadenza elettorale per il rinnovo del Consiglio Regionale della Sardegna, vanno letti con rigore analitico, con la passione che è insita nel ruolo sindacale, con la razionalità che deve muovere chi ha per obiettivo il positivo cambiamento delle condizioni di vita e di lavoro dei propri rappresentati e dell'intera comunità regionale.

Gli ambiti da noi scelti per questa riflessione sono:

- l'economia e una crescita più consistente della ricchezza collettiva, con l'obiettivo di garantire una sua più equa redistribuzione in un quadro di grande solidarietà sociale e di rafforzamento delle tutele e dei diritti;

- le istituzioni e le scelte della politica in un nuovo modello di democrazia che privilegia la sussidiarietà e la partecipazione alla formazione della volontà pubblica;

- la razionalità organizzativa nei processi dello sviluppo, consapevoli di quanta poca considerazione, spesso, si immetta nei processi riformistici circa gli aspetti gestionali, procedurali e organizzativi;

- la ricerca scientifica, quella pura e quella applicata, come componente prioritaria e fondamentale dello sviluppo dell'Isola;

- la politica e la crisi della rappresentanza, con l'obiettivo di rilanciare questa dimensione insostituibile della vita individuale e collettiva, l'essenza stessa della democrazia moderna.

Nell'introdurre i lavori del Comitato Esecutivo è bene però evidenziare, sulle tematiche appena richiamate, alcuni punti fermi:

1

La Sardegna vive un momento di forte declino produttivo e industriale. Gli indicatori economici, e del mercato del lavoro, più importanti rilevano:

- una variazione negativa del valore aggiunto del settore industria nel 2003;

- un PIL pro capite insufficiente a recuperare il divario con il Centro Nord;

- una quota delle esportazioni sarde sul totale nazionale nettamente inferiore alla quota della popolazione e una significativa retrocessione della Sardegna nella

graduatoria delle regioni riguardo al rapporto quota regionale/totale delle esportazioni italiane.

Dunque l'obiettivo prioritario è quello di una crescita economica che ridistribuisca maggiore ricchezza, ma che nello stesso tempo dia garanzia di una maggiore tutela e crescita dei fattori umani ed ambientali (salute, longevità, istruzione, grado di partecipazione alla vita sociale, politica ed economica).

In questa direzione, le diseconomie esterne al processo produttivo rappresentano una vera e propria palla al piede che deve essere quanto prima rimossa con un livello più adeguato di infrastrutturazioni materiali e immateriali, con politiche di settore selettive e incentivanti. Si farà fronte, così, all'impellente domanda interna di maggiore competitività e all'esigenza di garantire tempi più brevi per l'integrazione in Europa; a patto che si promuovano rapidamente investimenti, progetti e cantieramenti nelle reti dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni e se si saprà governare con intelligenza, razionalità e giustizia il sistema idrico integrato.



2 L'obiettivo della crescita è dunque fondamentale non solo per ripartire maggiore ricchezza, ma anche per tenere alti i livelli di tutela sociale.

Per una politica di sostegno alla crescita è necessario:

- intervenire per ridurre i divari tra la produttività delle imprese sarde e quella media nazionale, anche attraverso la rimodulazione dei meccanismi di compensazione delle diseconomie esterne delle imprese sarde (costi energia, trasporti interni, collegamenti con l'esterno dell'Isola ...);

- creare una pubblica amministrazione che, al di là degli aspetti burocratico amministrativi, sia in grado di governare e supportare ai diversi livelli (seguendo il principio della sussidiarietà) i processi dello sviluppo economico;

- incrementare i trasferimenti di reddito che generano un aumento della domanda, che si traduce in una maggiore capacità di spendita delle famiglie isolane, piuttosto che gli interventi dal lato dell'offerta.

3 È necessaria, in Sardegna, una progettualità politica capace di indicare nuovi traguardi oltre la stagione della Rinascita e dell'Autonomia speciale. Questo presuppone non il superamento, ma il rilancio della rappresentanza e della mediazione politica. Non ci sono scorciatoie in grado di dare risposte semplici e immediate alle difficoltà dei partiti. Negli spazi di questa crisi si è inserita e rafforzata una versione personalistica della rappresentanza, ma, come sempre è accaduto nella storia, ciò ha portato a pericolose involuzioni nella rappresentanza degli interessi.

La perdita di sovranità della politica va recuperata con un nuovo modello di democrazia che riconosca una pluralità di istituzioni in grado di consentire ai cittadini di concorrere effettivamente alla formazione della volontà pubblica.

Al centro di questa rinascita stanno in pari grado i valori, i soggetti, gli strumenti, la capacità attuativa che si devono affermare nelle diverse sedi decisionali.

4 La progettualità politica e la nuova questione sarda necessitano oggi di una forte dimensione programmatica e di una capacità attuativa eccezionale. I titoli più importanti di questo programma sono:

- la soggettività del popolo sardo e il riconoscimento della sua identità/diversità nella costruzione del federalismo cooperativo e solidale e nella attuazione del federalismo interno;

- il modello di democrazia e la costruzione della nuova Regione con la partecipazione dei cittadini e la valorizzazione delle rappresentanze sociali ed economiche. Nello specifico, per costruire una nuova Regione, è necessario affrontare il ruolo e l'ordinamento degli enti locali, la partecipazione del partenariato economico e sociale, una nuova legge elettorale;

- la nuova Carta Statutaria della Regione Sardegna e la ridefinizione del rapporto con lo Stato tramite l'Assemblea Costituente del Popolo Sardo;

- i soggetti, gli ambiti e i poteri della programmazione dello sviluppo economico e sociale dell'Isola.

5 La competitività dell'intero sistema regionale, la qualità dello sviluppo, la solidarietà necessitano di un forte e diffuso progetto incentrato sulla scuola, sull'Università, sulla Ricerca, soprattutto in un'economia e in un mercato fondati sullo sviluppo della conoscenza. Ma ancora di più perché le tutele, i diritti e il rispetto della persona si rafforzano se accompagnati da una maggiore istruzione e dalla socializzazione delle conoscenze e delle sue opportunità.

Si tratta di un investimento nel capitale umano che è la premessa per costruire la società della conoscenza, l'ulteriore elevazione dei lavoratori, la crescita culturale, sociale ed economica.

6 La scienza e lo sviluppo tecnologico, con le professionalità e le risorse umane, veicola la conoscenza a patto che venga diffusa e usata per promuovere lo sviluppo, garantire la competitività e la qualità stessa della vita umana.

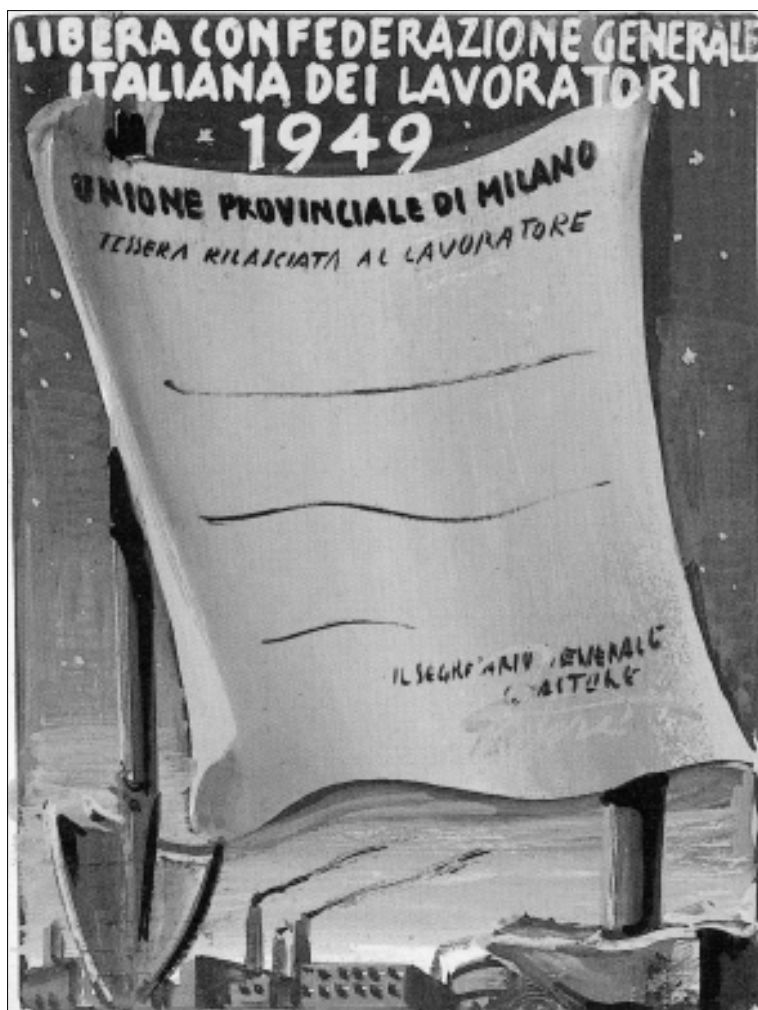
Appare sempre più necessaria una riflessione e una verifica sullo stato della ricerca scientifica in Sardegna, sui soggetti, sugli strumenti, sulle politiche e sulle risorse necessarie a rafforzare e sviluppare un settore primario e strategico per l'intera Isola, anche e soprattutto in funzione di una sempre più necessaria innovazione di prodotto, di processo e organizzativa di molte imprese sarde. Una verifica sulla ricerca e sullo sviluppo tecnologico più che mai urgente, sia per discutere sullo stato di attuazione delle relative misure del POR Sardegna, sia per valutare il livello di integrazione con la comunità scientifica europea ed internazionale.

7 Lo sviluppo della economia e della società sarda passa attraverso l'industria e la produzione di beni, in stretto rapporto ed equilibrio con gli altri settori più importanti dell'economia regionale, l'agricoltura e la pastorizia, il turismo e i servizi e le lavorazioni ad alto valore aggiunto. Una strategia intersettoriale che deve avvalersi di un mix di politiche di sgravio fiscale e di incentivi sul capitale.

Lo sviluppo locale rappresenta in questa direzione l'ambito privilegiato di intervento per le politiche di sostegno e nella gestione del ciclo unico di programmazione.

Il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e alla esportazione è un obiettivo che va rafforzato per le esigenze del sistema imprenditoriale sardo nel mercato nazionale e internazionale. In questa direzione vanno attuate, con maggiore convinzione ed efficacia, le norme sul cosiddetto «potere estero» delle Regioni, derivante dalle nuove riforme costituzionali in materia di accordi e di intese con enti e regioni di Stati esteri.





8 Tema fondamentale per il futuro dello sviluppo in Sardegna, anche in considerazione del processo federalistico in atto, è l'autonomia finanziaria delle Regioni e la politica delle entrate. L'inadeguata accumulazione della ricchezza, il forte indebitamento della Regione, i ragionamenti sugli squilibri del bilancio regionale, il futuro della politica di coesione europea, la necessità di assicurare adeguata copertura alle politiche del lavoro, agli investimenti per lo sviluppo, ai livelli di tutela, assistenza e integrazione socio sanitaria assistenziale, impongono scelte tempestive sul versante del rapporto Stato/Regione per rinegoziare il regime delle entrate tributarie e fiscali e politiche di sviluppo che accompagnino una crescita dell'economia regionale, insieme a un riequilibrio della spesa in direzione della qualità e di un nuovo welfare regionale.

9 Lungo questo ragionamento assume senz'altro rilevanza un'attenta considerazione delle politiche di spesa, la lotta agli sprechi e la razionalizzazione degli interventi in svariati

settori e ambiti. Si tratta di avviare, in questa direzione, un monitoraggio sulla qualità della spesa, sugli stati di attuazione dei programmi per verificare le esigenze e i vincoli ineludibili posti dalla solidarietà regionale e dall'esercizio di diritti universali.

Una visione economicistica dello sviluppo, che tra l'altro mal si confà a una realtà demografica, territoriale e storica fatta essenzialmente di piccoli centri (come dice Lilliu «vere e proprie piccole patrie»), ha portato a privilegiare non la qualità, il bisogno e i diritti, ma il «grande» come dimensione ottimale che solo riesce a recuperare le diseconomie e a garantire qualità al servizio.

È il caso delle politiche che, negli anni, da parte del Governo nazionale, hanno penalizzato e tagliato intere scuole, classi, istituti, tribunali e preture, uffici delle imposte, e ridimensionato stazioni ferroviarie.

Non da oggi, anche in Sardegna alcuni epigoni dei ragionieri romani vorrebbero avviare presunte razionalizzazioni nel socio sanitario assistenziale, magari a danno delle piccole comunità.

Nella realtà la presunta riqualificazione dei piccoli ospedali, come la questione della spesa farmaceutica, prescinde purtroppo da una seria e attenta analisi degli sprechi che si hanno nel settore a livello regionale, dalla reale qualità di servizio offerta da queste strutture, dalle conseguenze che la loro trasformazione determinerebbe nell'offerta sanitaria territoriale

e regionale, nella qualità della vita degli utenti del territorio, negli ulteriori costi che dovrebbero sopportare i cittadini a parità di servizi sanitari erogati.

10 Il problema vero e prioritario che si ha di fronte oggi, ancora prima della razionalizzazione della spesa e dei tagli, riguarda: la politica redistributiva, i soggetti che è necessario tutelare, i presidi territoriali che comunque bisogna garantire, in un'ottica di riequilibrio e di giustizia sociale, sul versante dei diritti primari come l'istruzione, la sanità, l'assistenza (e la previdenza a livello nazionale).

Dunque, serve prima di tutto una politica che individui le priorità e definisca le compatibilità, poi, in successione, sono necessari gli atti della programmazione di spesa.

In poche parole, anche quando si affrontano i temi dello sviluppo, si tratta di decidere se governare «ex parte populi» o «ex parte principis».

Il sindacato su questo dilemma non ha alcun dubbio.

**Segretario Generale Cisl Sarda*

UN SOLCO DA COLMARE

di FRANCO MANCA*

La Sardegna, a partire dal 1° gennaio 2007, uscirà dai benefici della misura uno, assegnati dall'Unione Europea a quelle regioni che non superano il 75% del reddito medio europeo. (considerando naturalmente l'ambito dell'Unione Europea). Per l'isola è certamente un traguardo ambizioso l'aver superato questo limite che sancisce l'acquisizione di uno status economico che ci colloca in un'area fra le più ricche del pianeta.

Ma lo status di benessere acquisito non riguarda tutti i cittadini dal momento che molto di essi si trovano in condizione di povertà. Il fenomeno coinvolge diverse centinaia di migliaia di persone e non solo è presente in misura considerevole, ma è anche percepito in crescita. (Eurostat).

Secondo una recente indagine dell'ISTAT, la Sardegna è la regione italiana con il più elevato tasso di povertà e riguarda 93.619 famiglie (il 16,4% delle 570.845 famiglie) che moltiplicate per 2,79 (dimensione media delle famiglie) fornisce un numero pari a 261.195 persone che dovrebbero essere in condizione di povertà. Secondo l'indagine dell'ISTAT il fenomeno della povertà è quindi consistente ma si potrebbe ritenere che tale fenomeno sia in qualche modo sottostimato; in primo

luogo perché è sicuramente alta la reticenza ad autodefinirsi povero e in secondo luogo perché le famiglie povere sono in generale più numerose della media (non sarebbe quindi attendibile moltiplicare il numero delle famiglie per una dimensione media pari a 2,79 componenti per famiglia).

Questo dato sottolinea che, non solo c'è una grande necessità di sviluppo anche in considerazione del fatto che esiste una forte correlazione tra povertà e disoccupazione, ma anche che il processo di redistribuzione della ricchezza, che costituisce la principale azione della politica, è venuto a mancare.

La distribuzione ineguale del reddito "si traduce in esclusione sociale quando il sistema dei valori di una società attribuisce eccessiva importanza a ciò che un individuo possiede piuttosto che a ciò che un individuo è o può fare" (1).

Se si vuole questa è la risultante di un modello sociale ed economico che passa sopra i valori e nega i diritti a partire da quello costituzionale che fonda la Repubblica sul lavoro, principio negato a molti nel mezzogiorno, mediamente a un quinto della popolazione, o se si preferisce al 40% dei giovani.

E questo avviene in un contesto che oramai da decenni, cerca di svincolarsi dal sistema dei controlli per poter effettuare tutte le scorribande utili all'arricchimento illecito. Uno dei primi fu un governatore della banca d'Italia che piuttosto che pensare a rimuovere i lacci e laccioli interni alla banca che governava, a partire dalla carica a vita del governatore, se la prendeva con un sistema di regole che a suo dire impediva l'espressione della democrazia economica. L'eliminazione dei lacci e laccioli ha poi determinato le crisi finanziarie dall'Argentina alla Cirio, alla Parmalat a danno dei risparmiatori.

È del tutto evidente che il concetto di comportamento etico, spesso avanzato anche dal sistema delle imprese, troppo spesso è lasciato all'iniziativa individuale o alla protezione sotto varie forme. Questa mancanza di eticità, di valori sembra essere una delle caratteristiche dell'attuale società. Senza valori condivisi non c'è avvenire.

La Sardegna è la regione italiana col più alto tasso di povertà. La scarsa efficienza della macchina burocratica statale e regionale provoca costi elevati al sistema nel suo complesso, così come alle singole imprese.



Il terreno che la Sardegna deve recuperare è piuttosto importante e necessiterà di tempo per poter colmare il divario.

Il quanto e il come lo vedremo solo nel futuro, certo che un progetto di sviluppo economico che riguarda una regione come la Sardegna non può basarsi esclusivamente sulla disponibilità di risorse finanziarie che pure servono. Oltretutto obiettivi concreti legati alla crescita economica, come ad esempio la sconfitta della povertà, lo sviluppo deve avere un'anima, deve essere portatore di valori, e deve essere condiviso. Coniugare questi aspetti non è cosa facile perché i soggetti che concorrono alle scelte sono molti e spesso la sintesi della mediazione non è adeguata.

Il mio intervento, considerati i limiti di spazio, intende fornire qualche spunto di riflessione su alcuni elementi che si possono considerare tra quelli che maggiormente condizionano lo sviluppo e che spesso sono largamente condivisi.

La centralità del fattore umano

Il fattore umano è da considerare decisivo ai fini dello sviluppo. "È talmente importante il suo ruolo, da consentirgli di sopprimere alle carenze delle

altre risorse materiali; mentre nessuna di queste, per quanto abbondante, potrà mai sostituire il fattore umano nella funzione che esso è chiamato a svolgere nell'ambito di un processo di sviluppo economico. Quest'ultimo infatti, non può che essere il frutto di una diffusa propensione mentale al cambiamento; ciò che può realizzarsi solo in presenza di un determinato livello qualitativo del capitale umano.

È sbagliato pensare che lo sviluppo possa meccanicamente derivare da un'adeguata presenza di risorse materiali, ovvero che sia impedito dalla loro insufficienza. Vale a dimostrazione di questa tesi l'esperienza fatta in Sardegna nell'ultimo mezzo secolo, durante il quale abbiamo potuto disporre di cospicui finanziamenti, che però hanno prodotto risultati insoddisfacenti, o quanto meno inferiori alle aspettative. Forse avremmo fatto bene a dedicare una maggiore attenzione al capitale umano, il cui valore è da mettere in relazione con le conoscenze.

Gli investimenti volti ad accrescere questo valore sono in assoluto i più produttivi, anche perché gli effetti positivi che essi generano sono destinati a durare nel tempo". (2)

Questa tesi appare peraltro largamente condivisa. "La politica di incentivazione – scrive G. Sapelli – non ha potuto surrogare o sostituire in forma più o meno spiccata l'assenza della lenta ma costante accumulazione di conoscenze, di capitali intangibili intellettuali e gestionali che sono propri delle lente ma sicure ascese...".(3)



Il ruolo della classe dirigente

Il ruolo della classe dirigente permane elemento decisivo nella determinazione della prospettiva. L'esperienza del passato, anche quello

piuttosto remoto, ne sono in qualche modo una sorta di testimonianza storica e le prese di posizione su questo argomento sono numerose e convincenti "La crisi sarda è una crisi delle classi dirigenti ovunque si situata: nella politica, negli affari, nel sindacato, nella cultura..." afferma P. Savona in un saggio dal titolo *Crisi economica e dintorni*, pubblicato sulla rivista Ichnusa (4). Tesi condivisa da G. Sapelli che sottolinea come il ruolo delle classi dirigenti è quello di provocare i "prerequisiti per la formazione di culture atte a rendere irreversibili orientamenti all'azione non particolaristici, ma generalistici, ossia consapevoli dei benefici a lungo termine e dei doveri di ordine sovra individuale e sovra familistico che spettano a chi esercita i poteri sull'essere sociale".(5)

È molto probabile che la realizzazioni di questi obiettivi sia in rotta di collisione particolarmente con la classe politica, per via del lungo termine necessario per raggiungere determinati traguardi.

L'impressione che se ne può ricavare è che per la

classe dirigente regionale abbiano funzionato meccanismi analoghi a quelli in essere nell'economia regionale, vale a dire assenza di competitività, rendite di posizione, meccanismi premiali atipici.

Affiora quasi la convinzione che la classe dirigente locale si senta inadeguata rispetto ai compiti che la attendono. Una classe dirigente poco fiduciosa in sé stessa, poco organizzata, poco preparata e demotivata difficilmente può rappresentare l'élite cui affidare le sorti dello sviluppo. Forse una conseguenza di questo atteggiamento, assai presente nella storia della Sardegna, può avere portato a decidere quasi inconsapevolmente ad assegnare alla borghesia imprenditoriale locale un ruolo poco più che marginale.

Il ruolo della classe imprenditoriale locale

Fra i mancati protagonisti del processo di sviluppo della fase conosciuta come "Rinascita" va sicuramente annoverata la classe imprenditoriale

locale. E questa mancanza di protagonismo è attribuibile fondamentalmente al fatto le scelte del blocco di potere dell'epoca hanno fatto perno prima sull'imprenditoria privata esterna e successivamente su quella pubblica.

La piccola borghesia locale ebbe ruoli assolutamente marginali dal punto di vista del contributo alla crescita posto che nella migliore delle circostanze doveva rivestire un ruolo soprattutto nel terziario pubblico.

Tra il 1961 e il 1971, il decennio nel quale venne avviata la realizzazione del Piano di rinascita, vi fu un vistoso calo nel numero delle imprese artigianali. Evidentemente esse non erano in grado di rispondere alle esigenze del Piano, sia sul piano delle conoscenze che su quello della capacità operativa. Fu il prezzo che si dovette pagare poiché, nella corsa verso la modernizzazione dell'economia sarda, si era deciso di fare un "salto", accorciando notevolmente i tempi che sarebbero stati necessari per la diffusione graduale di una nuova cultura industriale.

Il fatto di parlare oggi di questi temi dovrebbe avere esclusivamente una valenza storica, retrospettiva, se non fosse che alcuni sembrano ancora convinti che la via per lo sviluppo della Sardegna richieda comunque il ricorso inderogabile all'imprenditorialità esterna. L'errore di valutazione che costoro compiono è lo stesso che i nostri programmatori commisero quarant'anni fa: non considerano adeguatamente l'aspetto sociale e culturale insito in ogni processo di sviluppo e pensano che si possa conseguire un obiettivo altamente impegnativo, quale quello di una modifica strutturale dell'economia, confidando eccessivamente negli effetti meccanicistici connessi alla disponibilità di fondi finanziari da destinare agli investimenti.

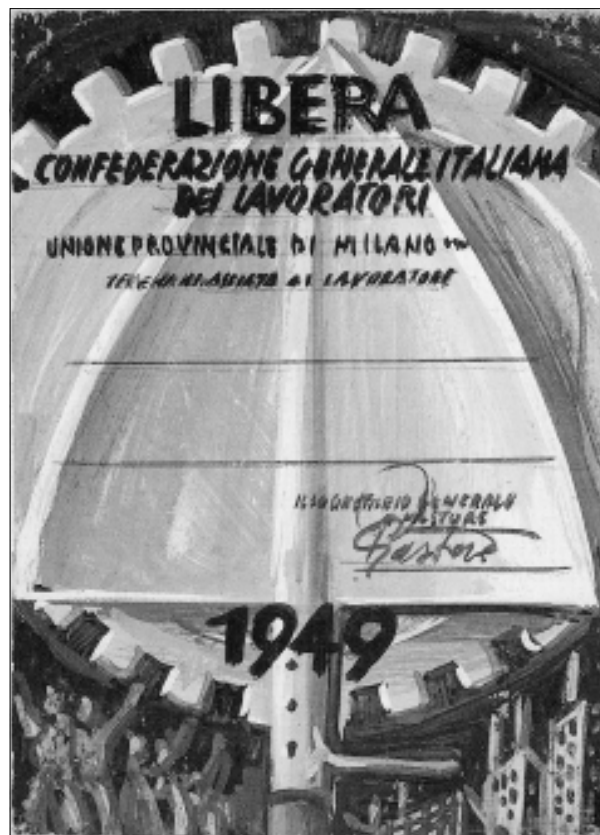
Il sistema dell'istruzione

Il capitale umano, in questo contesto storico rappresenta una delle priorità tanto più che l'attuale asse fondamentale dello sviluppo nelle socie-

tà avanzata viene individuato nel fattore conoscenza. L'aspetto più critico di questa variabile è dato dall'elevato tasso di obsolescenza. Trent'anni fa il patrimonio di conoscenza di un laureato era utilizzato per gran parte della propria attività lavorativa, oggi dopo 4 o cinque anni, forse anche meno, questo patrimonio è quasi esaurito.

Su questo terreno sia l'Italia ma soprattutto la Sardegna, nonostante i notevoli progressi conseguiti continuano ad evidenziare un gap piuttosto consistente.

La dimostrazione dei limiti in materia di conoscenza sono ben evidenziabili dal sistema di istruzione. Quest'ultimo secondo molti esperti, secondo il sentire comune e secondo anche le statistiche è uno dei più arretrati e meno efficienti tra i paesi industrializzati. L'OCSE ha calcolato un tasso di rendimento del livello di istruzione che esprime il reddito aggiuntivo derivante dal maggiore investimento effettuato. L'Italia, si colloca all'ultima posizione tra i paesi OCSE con un rendimento in istruzione universitaria pari al 9,39 % contro una me-



dia europea del 16,46 %. Del resto è difficile aspettarsi risultati diversi quando il Paese è all'ultimo posto tra i paesi OCSE per percentuale di spesa in educazione sul PIL (riferimento all'anno 2000).

E non vi è alcun dubbio sul fatto che l'inefficienza del sistema formativo rappresenta un vincolo, un ostacolo alla crescita.

Sono quotidiane le prese di posizione, le polemiche sulla fuga inarrestabile dei "cervelli all'estero". Le nostre università si classificano sempre agli ultimi posti nei vari ranking internazionali. Le università della Sardegna all'ultimo posto della graduatoria nazionale.

Il sistema regionale potrebbe fare molto di più dotandosi di una politica dell'istruzione regionale integrando e affiancando le strutture statali cercando di valorizzare al massimo le risorse disponibili, che oggi sono largamente inefficienti.

Pubblica amministrazione e burocrazia

Di generale consapevolezza è il fatto che l'architettura istituzionale e burocratica è del tutto inadeguata a supportare in

maniera corretta un nuovo approccio allo sviluppo. La scarsa efficienza della macchina burocratica statale e regionale provoca costi elevati al sistema nel suo complesso, così come alle singole imprese. Un aspetto che appare particolarmente preoccupante è riferibile alla eccessiva presenza del terziario pubblico frutto della "terziarizzazione drogata".

Questo dato pesa come un macigno se si pensa che ancora oggi (2003) l'occupazione nei servizi non vendibili è del 25 % sul totale degli occupati. Questa percentuale è superiore a quella di tutte le altre circoscrizioni, mezzogiorno compreso.

Trattandosi di lavoro totalmente dipendente, occorre riflettere anche sul fatto che il 37 % del totale del lavoro dipendente in Sardegna appartiene alla pubblica amministrazione. Anche nel resto del mezzogiorno troviamo un valore più basso il 33,5, mentre in Italia la percentuale è inferiore di 10 punti (27,9).

Ancor più ampia è l'incidenza sul totale dei redditi da lavoro dipendente, dove la pubblica amministrazione raggiunge il 44 %, contro il 25,7 % del centro nord e il 30 % dell'Italia. Il mezzogiorno detiene il 42,7 %.

Questa situazione non potrà reggere a lungo. E ancora una volta il problema non è rappresentato dalla più o meno elevata capacità di chi vi opera o lavora all'interno di queste realtà. Probabilmente anche la classe burocratica più efficiente e motivata si troverebbe nell'impossibilità di gestire con l'esistente la fase di un nuovo sviluppo. Da questo punto di vista risulta decisiva la *riforma radicale di tutto il sistema pubblico* per renderlo funzionale ai nuovi compiti. La regione così come l'apparato statale così come l'intero corredo di soggetti di

supporto deve essere ridisegnato in un'ottica di funzionalità allo sviluppo che si vuole perseguire per la Sardegna e naturalmente con la necessaria elasticità per poter adeguare le strutture alle mutevoli necessità.

L'operazione non è impossibile.

La dotazione infrastrutturale

Secondo le indagini condotte dall'Istituto Tagliacarne, dal punto di vista infrastrutturale, la Sardegna presenta situazioni di netto vantaggio un-

camente per quanto riguarda i porti (e non potrebbe essere diversamente, dal momento che si tratta un'isola). Deficitarie in larga misura sono le strade e le autostrade, che a livello regionale presentano un indice pari 41,3 (100 essendo l'indice medio nazionale e 129,9 quello della macro-regione del Nord-Ovest).

Per quanto attiene alla metanizzazione, essa è del tutto assente in Sardegna. Decisamente debole è il sistema regionale di telecomunicazioni, così come carente risulta il sistema aeroportuale.

Come si può osservare, l'intero sistema infrastrutturale presenta un vistoso *gap* nei confronti della parte più sviluppata del Paese, e certamente questa situazione rende il territorio regionale scarsamente concorrenziale. Per la generalità delle infrastrutture si tratta di richiedere (e in questo caso è forse più appropriato dire: "di pretendere") il doveroso impegno di istituzioni extra-regionali (nazionali od europee).

Il nuovo ciclo dello sviluppo

Il nuovo ciclo dello sviluppo è caratterizzato dalla presenza di alcune variabili, immateriali, definibili cruciali e che spesso sono lontane dalla

cultura presente nella regione, queste variabili sono:

- La **conoscenza**
- Il **tempo**
- La **cooperazione**
- La **flessibilità**.

Questo nuovo ciclo sarà basata su un'energia di tipo diverso: la **conoscenza**.

Se nella società industriale la macchina è stata soprattutto un amplificatore del muscolo; nel post industriale la "macchina" sarà sempre più un amplificatore di intelligenze.

Avremo dunque un'economia basata su una risorsa fondamentale e strategica "la conoscenza" che non solo è rinnovabile, ma che può autogenerarsi ed autoaccrescersi.

I dati, anche se utilizzati per produrre informazioni



non si consumano ; anzi spesso il loro impiego genera nuove informazioni e queste accrescono il potenziale informativo a disposizione di altri consumatori (utilizzatori). L'aspetto più critico di questa variabile è dato dall'elevato tasso di obsolescenza.

Il tempo costituisce una variabile dalla quale non si può prescindere per attendersi risultati apprezzabili. Lo sviluppo delle tecnologie ha permesso di "accorciare" il tempo che è diventato una risorsa sempre più scarsa ma il cui utilizzo contribuisce in misura rilevante alla produttività e quindi alla competitività.

Per avere un'idea di come il tempo si è accorciato si può pensare che il passaggio dalla società agricola alla società industriale aveva richiesto più di un secolo mentre per il passaggio dalla società industriale a quella dell'informazione si stimano pochi decenni. Per raggiungere 100 milioni di utenti la radio ha impiegato 60 anni la televisione 30 anni internet 7 anni.

Le economie di scala, come sottolinea Rifkin, sono state sostituite dalle economie della velocità, il ciclo del prodotto si è enormemente accorciato e come afferma la legge di Moore ogni 18 mesi la capacità di elaborazione di un micro chip raddoppia mentre il prezzo o scende o rimane stabile.

Il termine nuovo della **cooperazione** è assimilabile alla capacità di fare network, a stare nella rete. La rete - cooperazione, rappresenta tra le altre cose anche un'opportunità economica. Lo sanno bene i distrettualisti laddove è la cooperazione tra le imprese una delle principali variabili del successo. Ma la rete ha anche ampliato enormemente il mercato moltiplicando le opportunità.

La flessibilità La velocità dell'innovazione impone strutture flessibili. Questo concetto riguarda le organizzazioni della società nella sua interezza e a maggior ragione le strutture organizzative dell'economia ivi compreso il mercato del lavoro.

La velocità del cambiamento non ammette la sclerosi delle organizzazioni. Si tratta di un cambiamento profondo nella cultura che finora ha caratterizzato le società evolute, particolarmente quelle dell'Europa. Occorre porsi nella direzione che è sempre di più il breve periodo che condiziona le performance economiche e che quasi più niente è fatto per sempre.

Alcune considerazioni conclusive

Il solco che separa la Sardegna dalle aree più sviluppate permane ancora profondo. Se dovessimo misurarlo sulla base dei parametri europei si

potrebbe dire che la misura da colmare ammonta a circa un quarto del reddito prodotto. Ma questo approccio definisce una misura più della crescita che dello sviluppo. Se lo sviluppo viene inteso come "autopromozione

civile ed economica della società" il parametro non può essere solo quantitativo. Ne il problema dello sviluppo può essere affrontato solo con un quantitativo maggiore di risorse, che pure sono indispensabili.

Crescita e sviluppo non sono antitetici anzi sono strettamente correlati, ma sono due cose diverse.

La crescita ha più a che fare con obiettivi quantitativi. Lo sviluppo presuppone anche altre variabili più "sociali" come la costruzione di uno scenario di prospettiva condiviso e proiettato nel lungo periodo.

Certamente qualcosa di molto più complesso che la crescita. Ipotizzare un simile percorso per una regione come la Sardegna non è per niente facile ed anzi credo che sia piuttosto faticoso.

Ma qualcosa del genere in Sardegna è già accaduto in occasione del primo piano di Rinascita. Bisogna essere molto bravi, e noi, almeno fino a questo momento non siamo stati capaci di dimostrarlo anche se esistono tutte le potenzialità ed anche una certa esperienza per riprovare ad essere protagonisti positivi e capaci di realizzare il proprio sviluppo sociale ed economico.

La classe dirigente della Sardegna ha un duro lavoro da compiere. Ed è comunque necessaria una prospettiva di medio-lungo periodo per poter ottenere risultati, è cioè necessario del tempo. La misura di quest'ultimo dipende, in gran parte dalla capacità della classe dirigente regionale di saper allocare in maniera ottimale le risorse disponibili che sono comunque scarse. Solo fra qualche tempo, certamente anni, saremmo in grado di misurare i risultati ottenuti.

Certo è che alcune priorità sono individuate e largamente condivise e per molte di queste situazioni il peso regionale è determinante. La conclusione non è affatto scontata. Buoni risultati si potrebbero ottenere se, come afferma Giulio Sapelli "Apertura dei mercati, selezione delle imprese nella competizione, pubblica amministrazione fornitrice di servizi e di infrastrutture, così come di formazione del capitale umano": saranno il network virtuoso che si intende costruire..." E se "Si troveranno le elites che se ne porranno alla testa".

*Direttore Generale Osservatorio Industriale della Sardegna

BIBLIOGRAFIA

- 1) P. RAIMONDO SPIAZZI (a cura di), *Centesimus Annus, in Dalla rerum novarum alla centesimus annus, le grandi encicliche sociali*, ed. Massimo, Milano, 1991.
- 2) V. DETTORI in V. DETTORI F. MANCA, *Rapporto sull'industria manifatturiera in Sardegna*, Quaderni trimestrali di studi sardi, edizioni figsgest, 2001.
- 3) G. SAPELLI, *Il sistema incompiuto, considerazioni sulla esperienza dell'industrializzazione sarda*, in *La memoria dell'impresa*, Associazione degli industriali della provincia di Cagliari.
- 4) P. SAVONA (a cura di), *Per un'altra Sardegna*, Angeli, Milano, 1984.
- 5) G. SAPELLI, cit.



FATICHE DELLA DEMOCRAZIA E SCORCIATOIE DEL GOVERNATORE

di GIOVANNI LOBRANO*

Premessa. Un postulato ed un quesito

I. GOVERNATORE DEMOCRATICO PERCHÉ RAPPRESENTA IL POPOLO?

1. *Il problema della 'rappresentanza'*
2. *Rappresentanza politica vs democrazia*
3. *La rappresentanza politica non esiste*

II. PERCHÉ SCEGLIERE LE FATICHE DELLA DEMOCRAZIA ANZICHÉ LA SCORCIATOIA DEL GOVERNATORE?

1. *Il problema della efficienza/efficacia*
2. *Orientamenti odierni in materia di organizzazione e di economia*
3. *Orientamenti odierni in materia costituzionale*

III. LA CONCLUSIONE OPERATIVA: *DEINDE CENSEO* LA ASSEMBLEA COSTITUENTE SARDA È NECESSARIA

Premessa. Un postulato ed un quesito

Il tema, formulato non da me ma dagli amici della CISL, pone un quesito, sulla base di un postulato.

Il postulato mi appare così *straordinario*

da volermi assicurare, preliminarmente, che ci rendiamo conto della importanza e delle implicazioni teoriche ed operative di quanto asseriamo.

Le 'verità' sulle quali fondiamo i nostri ragionamenti e che – quindi – li condizionano, sono sempre importanti, ma il postulato contenuto nel tema lo è particolarmente: è la *distinzione* tra 'democrazia' e 'governatore' tale da consentire la ipotesi della loro *contrapposizione* e, quindi, da formulare il quesito della *scelta tra di loro*. La importanza politico-istituzionale di questa – postulata – distinzione è tale che la mia comunicazione potrebbe limitarsi a constatarla, a congratularmi con gli amici della CISL ed a raccomandare loro calorosamente di non smarrirla.

Si tratta di un postulato che considero non soltanto α) assolutamente esatto ma, inoltre, β) corrispondente ad una verità assolutamente difficile da conoscere, prima ancora che da affermare nel contesto *contemporaneo*, caratterizzato dalla ambiguità terminologica/concettuale [la anfibologia] generalizzata proprio a partire dalla ambiguità e dalla perdita di significato della parola 'democrazia'⁽¹⁾, e nel contesto *odierno*, caratterizzato massivamente dalle 'battaglie' condotte *per* i 'governatori' ma *in nome*, appunto, della 'democrazia'.

Infatti, nel sistema istituzionale, linguistico e culturale odierno, la parola 'governatore' evoca – di norma – soltanto la nozione di un 'leader', cui affidare elettoralmente le sorti delle collettività regionali, in luogo delle e in alternativa alle assemblee consiliari. Ora, mentre il dibattito sardo di questa vigilia pre-elettorale (anche con la sua *variante* della alternativa tra 'leader' e sistema dei partiti) ricade pienamente all'interno di tale fenomeno, ad esso si sottrae felicemente ed eccezionalmente la CISL, la quale individua la democrazia come soluzione politica/istituzionale complessivamente altra, distinguen-





dola dalla soluzione del governatore come dalla soluzione della assemblea consiliare (nonché dalla soluzione del 'leader' come dalla soluzione del sistema dei partiti).

Dunque, rallegriamoci. Sul terreno della politica e delle istituzioni, stiamo recuperando la perduta capacità di conoscere, che è la capacità di distinguere. La conoscenza è fatta di distinzioni; è il processo dal caos alla distinzione.

Nella epoca della informazione, non può sfuggirci la natura di *bene* della conoscenza, di *valore* del sapere distinguere.

Dunque, *sappiamo* (uso il verbo sia nel modo indicativo sia nel modo esortativo!) distinguere tra la soluzione politico-giuridica della democrazia e la soluzione politico-giuridica del governatore e *sappiamo* che sapere operare questa distinzione è una *conquista* di rilievo assoluto (della quale mi illudo di avere personalmente qualche merito) che occorre – ora – *prima di tutto* non perdere e, anzi, consolidare.

La distinzione, tuttavia, è necessaria ed importante ma non è sufficiente. Nel tema assegnatomi vi è, infatti, anche un quesito. Il quesito è: una volta in grado di distinguere tra 'democrazia' e 'governatore' e presa co-

scienza del profilarsi della loro contrapposizione, **quale scegliere** tra l'una e l'altro e **perché?**

Se le nozioni di democrazia e di governatore coincidessero nella sostanza (come correntemente si suppone) e la differenza fosse soltanto di forme (*le fatiche* e la *scorciatoia*), il problema di una scelta tra di esse neppure potrebbe porsi razionalmente, la scelta obbligata sarebbe a favore della scorciatoia; sarebbe, cioè, a favore del governatore.

E, nella realtà, l'elemento/scorciatoia milita fortemente a favore della scelta/governatore contro la scelta/democrazia.

Noi però – proprio in forza della percezione della loro diversità sostanziale – siamo in grado di concepire la ipotesi e di ravvisare la possibilità anzi, più concretamente, il rischio che la scorciatoia del governatore ci porti all'inferno e che, quindi, *dobbiamo* ricorrere alle fatiche della democrazia per *tentare* di andare in paradiso.

Allora, in altri termini, possiamo/dobbiamo ri-aprire il problema della scelta tra la democrazia (per quanto faticosa) e il governatore (per quanto comodo) ripropo-
ndoci la- e rispondendo alla domanda – già antica – quale dei due sia la 'migliore forma di governo'.

Pertanto, il mio contributo odierno conterà – brevemente – di due punti e di una conclusione operativa: I) qualche argomento per confermare e consolidare il prezioso postulato (dal quale oramai, come CISL, muoviamo i nostri ragionamenti) della **distinzione** tra democrazia e governatore, II) qualche argomento per orientare la scelta tra l'una e l'altro, *certamente a favore* (lo dichiaro subito) della democrazia ma, III) *non necessariamente contro* il governatore.

I.

GOVERNATORE DEMOCRATICO PERCHÉ RAPPRESENTA IL POPOLO?

1. Il problema della 'rappresentanza'

Ciò che, ai più, *fa* confondere o *consente* di confondere democrazia e governatore e, agli amici della CISL, permette – invece – di distinguerli e, quindi,

di poter/dover scegliere tra di loro è la diversa considerazione della istituzione della cosiddetta "rappresentanza politica".

Ritengo questa precisazione necessaria, perché – senza di essa – rischiamo di smarrire per strada la nostra distinzione fondamentale tra democrazia e governatore, che è la distinzione *primaria* tra il potere del Popolo di tutti i cittadini e il potere dell'uno o dei pochi che governano (in nome e) per conto del Popolo dei cittadini, tornando a confonderla – sia pure a termini invertiti

– con la distinzione tra il potere del Consiglio e il potere del Presidente, che è, invece, la distinzione *secondaria* interna a chi governa e che (in quanto tiene comunque i cittadini fuori dall'esercizio del potere) tanto poco interessa noi quanto molto appassiona i quotidiani sardi.

La storia della distinzione tra la democrazia e il cosiddetto “sistema rappresentativo” è istruttiva. Mi limiterò – qui di seguito – a ricordarne alcuni passaggi principali durante la epoca contemporanea e sino ai giorni nostri.

2. Rappresentanza politica vs democrazia

Nel 700, la distinzione tra democrazia e sistema rappresentativo è netta, anzi i due ‘sistemi’ sono in un rapporto di contrapposizione che giunge

allo scontro violento. Alla fine del 700, prevale il sistema della rappresentanza politica e, nel corso dell’800, si afferma rapidamente, per ragioni demagogiche, la idea della identità delle due categorie⁽²⁾, che trova la formulazione più fortunata nel famosissimo saggio toqueviliano *De la démocratie en Amérique* (1835)⁽³⁾.

Nel 900, il rapporto tra le due categorie e i sistemi connessi diventa decisamente contraddittorio.

Da un canto, il sistema rappresentativo continua la sua marcia trionfale sia nel campo del diritto pubblico sia nel campo del diritto privato, conquistando – con le buone o con le cattive – nuove grandi aree geopolitiche (penso a tutta la enorme area della ex URSS e della Europa orientale, all’Irak etc.⁽⁴⁾)

D’altro canto, la scienza giuridica assesta alla dottrina della rappresentanza un ‘uno-due’ micidiale, ri-constatando, prima, la inconciliabilità della partecipazione democratica con la rappresentanza politica e, quindi, la stessa inconsistenza-inesistenza di questa ultima.

Nel 1922, è un famosissimo sociologo anzi il fondatore della sociologia (con un passato importante da giurista), il tedesco Max Weber, a negare che la rappresentanza sia democratica: «Repräsentativ-Körperschaften sind nicht etwa notwendig “demokratisch” [...] Im geraden Gegenteil wird sich zeigen, daß der klassische Boden für den Bestand der parlamentarischen Herrschaft eine Aristokratie oder Plutokratie zu sein pflegte (so in England)»⁽⁵⁾.

Nel 1925, è un famosissimo giurista anzi il fondatore della scienza odierna del diritto pubblico, l’austriaco Hans Kelsen, che denuncia il «tentativo di mascherare la riduzione non lieve che la idea democratica subisce per il fatto che la volontà statutale è formata non dal popolo ma da un organo, il parlamento, assai diverso, anche se eletto dal popolo»⁽⁶⁾.

Nel 1931, il grande costituzionalista francese Carré de Malberg, scrive – nella stessa linea di Weber e di Kelsen – che «l’idée de souveraineté de la volonté générale a été exploitée en vue de fonder la puissance souveraine

du Parlement lui-même. Une telle contradiction paraît difficilement acceptable à tout homme qui n’est pas résigné à se payer de mots». Infatti, «Comment admettre que, dans notre droit public, les décisions émanées du Parlement aient pu être présentées comme des productions de la volonté populaire, alors que la Constitution tient systématiquement les citoyens à l’écart de leur formation?»⁽⁷⁾. Carré de Malberg si riferisce alla costituzione francese, allora vigente, del 1875.

Nel 1975, il padre costituente e uno dei maggiori costituzionalisti italiani, Costantino Mortati, scrivendo, sul più importante ed autorevole commentario della costituzione italiana, il commento all’art. 1, afferma lo stesso a proposito della nostra costituzione. Secondo Mortati, nessuna delle condizioni necessarie a consentire l’esercizio popolare della sovranità (pur solennemente affermato all’art.1) è realizzata dal- e nel nostro ordinamento costituzionale, con la conseguenza che «il regime di poliarchia effettivamente vigente viene a realizzare una forma di sovranità del Parlamento»⁽⁸⁾.

3. La rappresentanza politica non esiste

La ri-distinzione, anzi la ri-contrapposizione tra democrazia e sistema rappresentativo comporta logicamente la crisi della nozione stessa di rap-

presentanza politica. Questa, infatti, arriva puntualmente sebbene – per i difetti della scienza giuridica contemporanea – senza evocazione e (sembrerebbe quasi) senza coscienza del nesso logico tra i due fenomeni.

A mia conoscenza, la prima ri-constatazione – dopo quella rousseauiana⁽⁹⁾ – della inconsistenza-inesistenza della rappresentanza politica è, propriamente, di una filosofa tedesca di origine ebraica, Hannah Arendt, la quale, nel secondo dopo-guerra, tra gli anni ‘50 e gli anni ‘70, conduce una riflessione sulle istituzioni dello Stato moderno e ri-scopre la inconsistenza logica della dottrina della rappresentanza politica e la attualità delle istituzioni politiche *antiche*. Secondo Hannah Arendt, il fenomeno della “trasmissione” dello spirito politico dei cittadini ai capi dello Stato per il tramite delle istituzioni moderne rappresentative è, infatti, “altamente misterioso”. Arendt ri-propone, in alternativa, la democrazia antica, della quale coglie aspetti fondamentali: α) nella sua qualità di *artificium*, di macchina complessa fatta dagli uomini per vivere come uomini, β) nella sua dimensione “spaziale” (che si colloca nella ‘città’) e γ) nel potere/dovere dei cittadini di concorrere a definire e a perseguire l’“interesse pubblico”⁽¹⁰⁾. La somiglianza delle tesi arendtiane alle tesi rousseauiane è straordinaria anche perché Arendt non appare ispirarsi (almeno non direttamente) al filosofo ginevrino, del quale – infatti – non ha la strumentazione e la consapevolezza giuridiche.

I giuristi arrivano, più tardi, alle stesse conclusioni.

Nel 1972, anche il costituzionalista argentino Jorge



Reinaldo Vanossi definisce la rappresentanza politica un “mistero”⁽¹¹⁾. Nel 1978, il politologo statunitense Heinz Eulau scrive che «Se [...] con qualche sforzo siamo in grado di indicare con sufficiente approssimazione ciò che la rappresentanza non è, malgrado molti secoli di impegno teoretico non possiamo dire cosa la rappresentanza è», ragione per la quale la crisi riguarderebbe «la teoria della rappresentanza e non delle istituzioni rappresentative»⁽¹²⁾. L'italiano Domenico Fisichella (nel commento, 1983) considera, però, che la crisi teorica debba essere proiezione della crisi istituzionale anche se la maggiore ‘velocità’ della crisi della teoria rispetto alla crisi della istituzione può far sì che «la prima emerga quando la seconda è ancora poco visibile». Nel 1982, lo spagnolo Torres del Moral afferma che «La teoría de la prohibición del mandato imperativo asentada en el principio de soberanía nacional [...] es histórica y actualmente insostenible, desde el punto de vista rigurosamente teórico. De manera que **no puede sorprendernos en absoluto que en la práctica política [el mandato imperativo] se haya mantenido vigente**»⁽¹³⁾.

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, la scoperta della inconsistenza-inesistenza della rappresentanza politica arriva – almeno in Italia – al livello divulgativo delle enciclopedie. Nel 1987, Damiano Nocilla e Luigi Ciaurro scrivono, sulla *Enciclopedia del Diritto*, di «difficoltà di pervenire ad una definizione dogmatica della “rappresentanza politica”»⁽¹⁴⁾. Nel 1991, sulla *Enciclopedia giuridica*, Giuseppe Ferrari⁽¹⁵⁾ si “sorprende” in-

vece «che la difficoltà di definizione teoretica [della “nozione di rappresentanza politica” “centrale nella concezione stessa dello Stato di democrazia classica”] non abbia indotto significative correnti del pensiero pubblicistico a lamentare una crisi delle stesse istituzioni rappresentative».

Bisogna attendere però, nel 2000, il costituzionalista statunitense Bruce Ackerman (il quale ragiona, pertanto, in riferimento ad un'organizzazione statale di dimensione semi-continentale) per trovare presso un giurista non soltanto le osservazioni critiche sulla rappresentanza politica ma anche una proposta positiva alternativa e questa proposta consiste in un passo ulteriore – lungo la stessa linea di Hannah Arendt – nel senso del ritorno (sempre *de facto*) al costituzionalismo rousseauiano di modello romano antico. Ackerman propone, infatti, un vero e proprio ritorno al potere legislativo popolare, attraverso l'istituto dei *referendum*, lasciando al Parlamento soltanto il potere normativo proprio dell'esecutivo⁽¹⁶⁾.

Il tutto mi fa pensare ad una crisi delle “formule magiche della scienza giuridica”⁽¹⁷⁾ prodotte da quel medesimo ‘Nord’, che ha prodotto il Mago Merlino e le fantasie spettrali della letteratura ‘gotica’, e di una sorta di inconsapevole nostalgia della chiarezza mediterranea.

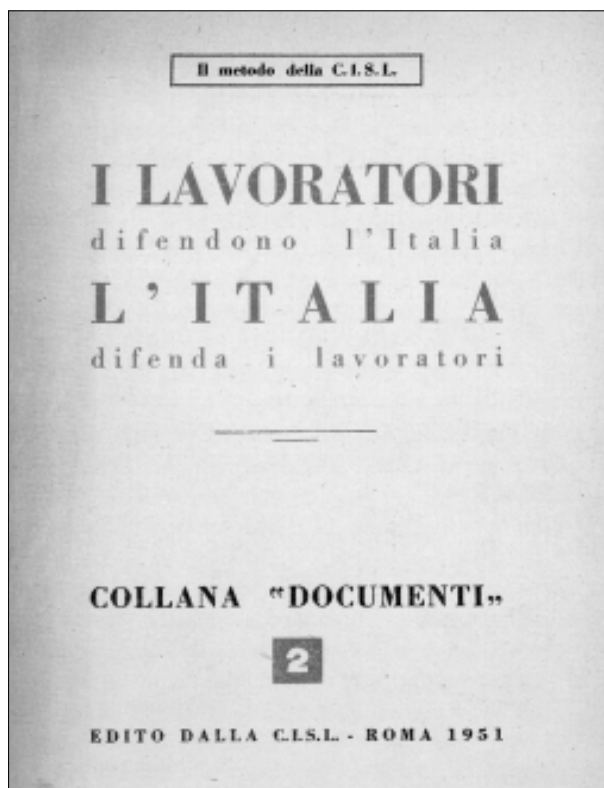
In ogni caso, tale sequenza di osservazioni critiche e le proposte positive connesse non ha commosso eccessivamente gli operatori della politica e delle istituzioni e, in definitiva, gli stessi costituzionalisti, i quali continuano impertentiti a parlare della sovranità del Parlamento (o della sovranità del Consiglio) e a farla coincidere con la sovranità del Popolo. Non così, però – straordinariamente e fortunatamente, come osservavo in apertura – gli amici della CISL, ai quali – pertanto – rinnovo le felicitazioni per la distinzione e la raccomandazione di badare a non smarrirla.

II.

PERCHÉ SCEGLIERE LE FATICHE DELLA DEMOCRAZIA ANZICHÉ LA SCORCIATOIA DEL GOVERNATORE?

1. Il problema della efficienza/efficacia?

Tuttavia, anche una volta stabilito che il cosiddetto e sedicente ‘rappresentante del popolo’ non esprime la volontà del popolo ma esprime una volontà propria, distinta e potenzialmente diversa da quella del popolo e conquistata, quindi, la capacità di distinzione e la possibilità di scelta tra i due soggetti, per operare poi tale scelta, resta da stabilire quale tra le due volontà rispettive possa assicurare le sorti migliori per lo stesso popolo. Si potrebbe, infatti, concludere che, pure essendo la democrazia migliore dal punto di



vista – ad esempio – della etica, il potere di un capo o di un ‘collegio’ di capi sia da preferire dal punto di vista – certamente molto importante – della efficienza/efficacia della organizzazione pubblica.

In effetti, ci imbattiamo, qui, in un altro postulato, quello, appunto, della necessità di uno o più ‘capi’ per assicurare la efficienza/efficacia di ogni organizzazione di uomini. Rotondamente all’opposto del primo postulato, questo postulato appare: α) diffuso, tanto da caratterizzare la storia contemporanea e restare ancora oggi un vero e proprio luogo comune; ma β) fragile, tanto da sgretolarsi appena sottoposto ad un esame minimamente attento, rivelandosi di origine barbarica e feudale e dimostrandosi erroneo, cioè falso. Appare, infatti, sempre più evidente che il ‘capo’ o i ‘capi’ non soltanto non sono necessari al funzionamento di una organizzazione umana ma esprimono un livello basso e ‘arretrato’ di efficienza/efficacia rispetto alla democrazia.

In effetti, già nel mondo *antico*, le democrazie greche prima e la repubblica romana poi, caratterizzate precisamente dalla *eliminazione* dei ‘capi’, hanno sbaragliato i grandi regni ‘barbarici’ e conquistato – letteralmente – il mondo al proprio sistema organizzativo.

Il sistema dei ‘capi’ è tornato dominante nell’*evo* medio e nell’*evo* moderno, come sistema *feudale*, importato dalle immigrazioni di altri ‘barbari’, provenienti dal nord-est. La grande Rivoluzione Francese è, in sostanza, una ri-scoperta del modello politico/democratico e giuridico/repubblicano antico.

Dopo la parentesi ottocentesca e novecentesca, oggi, assieme alla *distinzione* tra democrazia e sistema rappresentativo e, quindi, alla *alternativa* tra la democrazia e il potere di uno o di pochi, stiamo nuovamente (seppure faticosamente e imperfettamente) ri-scoprendo anche la *maggiore efficienza/efficacia* del potere diffuso tra tutti rispetto al potere concentrato nelle mani di uno o di pochi.

2. Orientamenti odierni in materia di organizzazione e di economia

Durante la epoca contemporanea, la idea della necessità del/i capo/i e della gerarchia conseguente ha raggiunto il proprio apogeo, a partire dagli Stati Uniti, in materia di organizzazione del lavoro, tra la fine dell’800 e la prima parte del 900, ad opera, soprattutto, di due uomini-simbolo: Frederick Taylor (1856-1915) ed Henry Ford (1863-1943)⁽¹⁸⁾. L’ingegnere ed il ‘padrone’ della ‘Ford’ hanno sviluppato ed applicato, sino alle conseguenze massime, nella organizzazione della ‘grande’ industria, i principi degli economisti “mercantilisti” scozzesi e dei costituzionalisti rappresentativi/liberali francesi⁽¹⁹⁾ (e, poi, tedeschi). La grande industria, produttrice di ricchezza e di forza, è stata il regno della centralizzazione e della gerarchizzazione. Ed è stata il paradigma dello Stato: “Ciò che è buono



per la Ford è buono per l’America”⁽²⁰⁾. Nella Unione Sovietica sono stati applicati – invertendo specularmente il rapporto Stato/industria – gli stessi principi. Sono fioriti, inoltre, i fascismi⁽²¹⁾.

Alla fine del 900, durante gli anni ‘80, il sistema economico cosiddetto industriale è entrato, però, in una crisi epocale e la dottrina della organizzazione centralistico/gerarchica della economia è stata dichiarata finita in quanto poco efficiente/efficace, sia dal punto di vista della organizzazione degli uomini per lo svolgimento di attività a fini economici sia dal punto di vista della programmazione. Insieme, è andata in crisi la Unione sovietica.

In Giappone, un altro ingegnere automobilistico – della Toyota, questa volta – Taiichi Ohno, ha smantellato le ‘catene di montaggio’, che subordinano grandi masse d’uomini – esecutori iper-specializzati – ad una sequenza operativa unica, e le ha sostituite *vantaggiosamente* con l’‘arcipelago di isole’ o la ‘rete di nodi’, dove gruppi di dimensioni ridotte di lavoratori iniziano e completano un ciclo produttivo, del quale ‘dominano’ le varie fasi. Taiichi Ohno e la Toyota hanno applicato una ‘filosofia’ della organizzazione degli uomini per lo svolgimento di attività a fini economici, secondo la quale è la “partecipazione” di tali uomini alle fasi decisionali di determinazione di obiettivi comuni, riconosciuti come propri, che ne consente il massimo ‘rendimento economico’⁽²²⁾.

Il passaggio dal ‘Taylorismo’ o ‘Fordismo’ al nuovo verbo aziendale del ‘Toyotismo’ ha comportato o – forse – ha semplicemente coinciso con la ricomparsa di un sostantivo che gli economisti mercantilisti e i costitu-



zionalisti liberal/rappresentativi avevano dichiarato appartenere ad un passato (la Antichità) e del quale il 'Progresso' aveva oramai decretato la morte e provveduto alla sepoltura: la **partecipazione**⁽²³⁾.

Contemporaneamente, in Europa, si è passati dalla programmazione centralizzata e gerarchizzata per grandi settori della economia (la stessa Unione Europea era nata, nel 1951 a Parigi, come la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio - CECA) ad una **programmazione a rete**, per aree omogenee ed integrata. È la esperienza, tutt'ora in corso, dei, cosiddetti, Piani Integrati d'Area - PIA.

Sempre in Europa, ai nuovi orientamenti in materia di programmazione, hanno fatto séguito i nuovi orientamenti: α) in materia di economia, con la valorizzazione dei **sapere locali**, β) in materia di istituzioni politiche, con la valorizzazione dei **poteri locali** e, infine, γ) in materia di formazione di volontà unitarie nell'ambito privato, con la direttiva della "*societas europaea*", la quale prevede la partecipazione del 'socio di lavoro' – oltre che del socio di capitali – alla conduzione della società/impresa⁽²⁴⁾.

3. Orientamenti odierni in materia costituzionale

Le novità costituzionali italiane si collocano e si spiegano nel quadro di questi orientamenti mondiali ed europei. Tali novità sono riconducibili

tutte a unità nel segno rivoluzionario di una riscoperta natura *sovra*na (cioè costitutiva della volontà generale) dei Municipi/Comuni, luogo istituzionale storicamente creato (nella epoca antica) e ri-creato (nella epoca medievale e moderna) a partire dalla e per la attuazione della "regola aurea" *positiva*⁽²⁵⁾ della trasformazione alchemica degli interessi e delle volontà individuali in interessi e volontà collettive e degli individui privati in cittadini, cioè in 'soci'.

Lungo la loro storia oramai plurimillennaria, i Municipi/Comuni (a differenza degli Stati) sono apparsi sempre essenzialmente biffonti, proprio come il Dio romano della porta, Giano; cioè con una dimensione interna ed una dimensione esterna, più che inscindibili addirittura impensabili l'una senza l'altra. La rivoluzione comunale in atto non fa, non può fare eccezione. Siamo, infatti, di fronte ad una rivoluzione (seppure incerta ed esitante) al contempo interna ed esterna ai Comuni.

La rivoluzione interna ai Comuni consiste nella ritrasformazione dei (loro) cittadini da destinatari delle decisioni del governo municipale in titolari del potere di determinare le decisioni fondamentali che li concernono, per mezzo: α) della introduzione, con la legge 1993 n. 81, della elezione diretta (non tramite il Consiglio) dei Sindaci (e dei Presidenti delle Province) *su programma*, ri-stabilendo – questo è il punto – il mandato imperativo dei cittadini! (sebbene senza sanzioni azionabili da questi ultimi) e β) dell'incipiente fenomeno di imitazione dell'istituto del 'Presupuesto partecipativo',



inventato nel Municipio brasiliano di Porto Alegre (un milione e cinquecentomila abitanti, nello Stato di Río Grande do Sul) per consentire ai cittadini di concorrere tutti alla formazione del bilancio di previsione comunale.

La rivoluzione esterna ai Comuni consiste nella trasformazione degli stessi Comuni da pure agenzie terminali di un processo esecutivo discendente a motori primi di un processo decisionale ascendente: α) riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che ri-definisce (art. 114) la struttura della Repubblica come sistema ascendente delle Autonomie, a partire dai Comuni: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"⁽²⁶⁾; β) proposta di abolizione dell'art. 67 della Costituzione (quello che vieta il mandato imperativo!)⁽²⁷⁾; γ) proposta di riforma municipalista ("federalismo interno") della programmazione in Sardegna⁽²⁸⁾.

III.

LA CONCLUSIONE OPERATIVA: DEINDE CENSEO LA ASSEMBLEA COSTITUENTE SARDA È NECESSARIA

Anche dando per ignoto ai più e comunque non concludente il tentativo fatto in Sardegna nel 1994-95, di riformare la legge sulla programmazione regionale, mi sembra vi siano oramai argomenti più che sufficienti sia per consolidare il *sapere di dovere scegliere* tra la democrazia e il governatore, sia per effettuare decisamente e

fiduciosamente la scelta a favore della democrazia.

Non si può, tuttavia, escludere (sebbene con prudenza, perché sempre a rischio grave di malintesi, dato il contesto istituzionale e culturale che ho più volte menzionato) la possibilità di usare la parola 'governatore' per indicare un presidente regionale il quale (oltre ad essere eletto direttamente dai cittadini anziché dai consiglieri) sia non alternativo ma compatibile, anzi funzionale alla democrazia.

Vi è, però, un 'dettaglio' da non dimenticare. Per avere un governatore funzionale alla democrazia, occorre – ovviamente – avere provveduto previamente (o, quanto meno, provvedere contestualmente) alla costruzione della democrazia; la quale – secondo il postulato della CISL – non è il nuovo sistema del governatore/leader (né il vecchio sistema consiliare/dei partiti) ma è il sistema – affatto diverso e rivoluzionario – di formazione della volontà pubblica da parte dei cittadini, cui il 'governatore' (ma anche il Consiglio) deve essere subordinato.

In altri termini, occorre ancora e più che mai quella

riforma statutaria sostanziale, quella famosa riscrittura dello Statuto sardo, della quale – sin dal 1994 – abbiamo individuato e proposto: α) il *contenuto essenziale* nello spostamento del momento decisionale della politica regionale dal 'Palazzo' regionale verso i Comuni (in quanto comunità politiche di base) e, quindi, β) la *procedura necessaria* nella istituzione ed attivazione di una *Assemblea costituente sarda*.

Pertanto, anche nella occasione delle prossime elezioni, mentre altri si impegnano (anche giustamente) nella individuazione di candidature e di sistemi di candidature, noi non possiamo assolutamente esimerci dal mantenere viva e, anzi, dal rilanciare con forza la questione vera, perché su di essa si apre la 'contraddizione principale', della *Assemblea costituente o statuyente del Popolo sardo*, per mezzo della quale tentare di arrivare o – quanto meno – di avvicinarci alle fatiche ed alle soddisfazioni della democrazia, che abbiamo individuato e che abbiamo riconosciuto necessarie.

**Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Sassari*

NOTE

- 1) Moses Finley, nella "Prefazione alla seconda edizione" del suo famoso *La democrazia degli antichi e dei moderni* (1981) rileva l'«afferinarsi di una teoria elitista della democrazia [...] formulata all'inizio di questo secolo con un cospicuo contributo dei pensatori italiani, Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, e di un immigrato tedesco in Italia molto apprezzato da Mussolini, Roberto Michels, un tempo influente esponente della socialdemocrazia tedesca [...] secondo la quale] la democrazia può funzionare e sopravvivere solo nelle forme di una oligarchia *de facto* di politici professionisti e di burocrati [...] la partecipazione popolare deve esserci solo in occasione delle elezioni [...] un'apatia politica è un segno di salute» (le citazioni sono prese dalla edizione italiana Bari 1982, 11 e vii).
- 2) Alla epoca della Restaurazione, la equazione 'democrazia = rappresentanza' è la risposta puramente terminologica e programmaticamente illusoria alla rimontante richiesta di democrazia, come riconosce uno degli esponenti della linea filo-rappresentativa e anti-democratica, François Guizot: «*Démocratie. C'est le mot souverain, universel. Tous les partis l'invoquent et veulent se l'approprier comme un talisman. Les monarchistes ont dit: "Notre monarchie est une monarchie démocratique. [...]" Les républicains disent: "La République, c'est la démocratie se gouvernant elle-même. [...]" les socialistes, les communistes, les montagnards veulent que la République soit une démocratie pure [...]" Tel est l'empire du mot démocratie que nul gouvernement, nul parti n'ose vivre, et ne croit le pouvoir, sans inscrire ce mot sur son drapeau*». Guizot osserva che, invece, gli Stati Uniti (che pure sono – a suo avviso – un modello di governo) mai si sono auto-definiti "democratici". M. GUIZOT, *De la démocratie en France (janvier 1849)*, Bruxelles 1849, 11 s.; 26; 28; 34; cfr. G. LOBRANO, *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino 1996, 238.
- 3) Anche se già nel 700 appaiono inizi o tentativi di confusione e già nell'800 si trovano resistenze e perplessità di fronte alla identificazione. In proposito, vedi G. LOBRANO, *Res publica res populi*, cit. 65 ss.
- 4) Addirittura, dopo la implosione della Unione sovietica e la fine della pseudo-dialettica economica tra 'mercato senza società' e 'società senza mercato', il politologo statunitense Francis Fukuyama ha scritto il saggio *The end of history and the last man*, N.Y. e London 1992; tr. it. di D. Ceni, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano 1992.
- 5) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*5, hrsg v. J. Winckelmann -Tübingen 1976- lib.I cap.III §21.
- 6) *Das Problem des Parlamentarismus*, tr. it., dalla ed. Wien - Leipzig del 1925, *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, con "presentazione" di P. Petta, Milano 1982, 176; (Cfr. A. OLIVET PALA, «El principio político formal de identidad en el ordenamiento español» in *Revista de derecho político* 23, verano 1986, 118, che rinvia a H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Ed. Nacional México 1973, 48).
- 7) *La Loi, expression de la volonté générale*, ried. in *fac-simile* della ed. 1931 con «Préface» de G. Bourdeau, Paris 1984, p. 215.
- 8) "Art. 1" in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione I Principi fondamentali: Art. 1-12*, Bologna 1975, 23 e 36
- 9) Vedi ancora G. LOBRANO, *Res publica res populi*, cit. 203 ss.
- 10) *Le origini del totalitarismo* (1951) tr. it. 1989; *Id.*, *La lingua materna* (testi del 1954 e del 1964) tr. it. a cura di A. Dal Lago, Milano 1993; *Id.*, *Vita activa. La condizione umana* (1958) tr.it. Milano 1964; *Id.*, *Sulla rivoluzione* (1965) tr. it. Milano 1983; *Id.*, *La disobbedienza civile e altri saggi* (1970-1972) tr. it. Milano 1985. Cfr. Maria Pia BACCARI, "Il concetto giuridico di *civitas augescens*: origine e continuità" in *SDHI*, 61, 1995, 760. Vedi anche *Id.*, *Cittadini popoli e comunione nella legislazione dei secoli IV-VI*, Torino 1996; D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, 1965, che definisce il sistema politico odierno, in quanto produttore di decisioni, "scatola nera" e "vaso di Pandora"; *Id.*, *A Framework for Political Analysis* (1965) ed.it. a cura di G. Pasquino, *L'analisi sistematica della politica*, Casale Monferrato 1984; K. W. DEUTSCH, *The nerves of government*, tr.it. di F. Occhetto, *I nervi del potere*, Milano 1972.
- 11) J.R. VANOSI, *El misterio de la representación política*, Buenos Aires 1972, *passim*.
- 12) H. EULAU, "Changing Views of Representation" in H. EULAU - J.C. WAHLKE (Eds.), *The Politics of Representation. Continuities*



- in *Theory and Research*, Beverly Hills, 1978, 32; (citato da D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Milano 1983, 5; cfr. ID., *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Bologna 1982; Gianfranco PASQUINO [a cura di], *Rappresentanza e democrazia*, Roma Bari 1988).
- 13) A. TORRES DEL MORAL, "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos" in *Revista de Derecho político*, 14, verano 1982.
 - 14) D. NOCILLA - L. CIAURRO, "Rappresentanza politica" in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVIII 1987, s.v.
 - 15) G.F. FERRARI, "Rappresentanza istituzionale" in *Enciclopedia Giuridica*, XXV, Roma 1991. Più in generale, cfr. P. ZATTI, *Persona giuridica e soggettività: per una definizione del concetto di persona nel rapporto con la titolarità delle situazioni soggettive*, Padova 1975, e F. D'ALESSANDRO, *Persone giuridiche e analisi del linguaggio*, Padova 1989.
 - 16) B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma 2003; traduzione it. del saggio apparso originariamente sulla *Harvard Law Review* nel 2000 e della quale vedi la recensione di T.E. FROSINI in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2003. Ackerman è noto per due grandi saggi sul potere popolare nella costituzione degli Stati Uniti: *We the People. Foundations*, Cambridge, Mass. 1991 e *We the People: Transformations*, Cambridge, Mass. 1998, i quali costituiscono le prime due parti di una trilogia annunciata, la cui parte terza dovrà essere intitolata *We the People: Interpretations*. Il saggio del 2000 è considerato da Frosini una anteprima della parte terza. Sulle prime due parti vedi Tania GROPPÌ, "We the People: Transformations. Considerazioni sul libro di Bruce Ackerman" in *Politica del diritto*, 2, 1999.
 - 17) La espressione è di R. Wiethölter (*Le formule magiche della scienza giuridica*, 1968, tr.it. di L.R. Amirante, Roma Bari 1975) il quale, per altro, la usa in senso diverso dal mio.
 - 18) M. TURCHETTA, "Fordismo e postfordismo" in *Protagonisti*, 67 agosto 1997; P. BARBIERI, "Tra fordismo e post-fordismo. Modi di regolazione e passaggi tra micro e macro" in *Impresa & Stato*, 27 [= www.impresa-stato.mi/camcom.it/barbieri.html 10-01-02]; H. KERN - M. SCHUMANN, *La fine della divisione del lavoro*, Torino 1991.
 - 19) Mentre il filo-romano Abbé de Mably considera "effeminata" e perdente una cultura da "mercenari" fondata su regole economiche di mercato, il filo-inglese Abbé Sieyès fonda la necessità dello stesso "sistema rappresentativo", contro la democrazia, su quella che egli individua come la caratteristica per eccellenza della *economia* moderna (di cui lo scozzese Adam Smith è il nuovo profeta): la divisione delle funzioni ("partage des fonctions") in vista dell'aumento della ricchezza (E. SIEYÈS, "Observations sur le rapport du comité de constitution, concernant la nouvelle organisation de la France", Versailles chez Badouin 1789, 35 in *Oeuvres de Sieyès*, Genève - Paris 1989, III).
 - 20) A. GRAMSCI, "Americanismo e fordismo" in ID., *Quaderni dal carcere*, ed. Einaudi Torino 1977.
 - 21) Cfr. R. KUHN, *Due forme di dominio borghese: liberalismo e fascismo*, prefazione di E. Collotti, Milano 1973.
 - 22) H. KERN - M. SCHUMANN, *La fine della divisione del lavoro*, Torino 1991. [cfr., *supra*, con la tesi di Sieyès sul nesso divisione del lavoro - rappresentanza politica]; M. TURCHETTA, "Fordismo e postfordismo" in *Protagonisti*, 67 agosto 1997; L. BASSO, "La ricezione del Toyotismo in Italia" [= www.intermarx.com/temi/Basso.html 19-12-01]; P. BARBIERI, "Tra fordismo e post-fordismo. Modi di regolazione e passaggi tra micro e macro" in *Impresa & Stato*, 27 [= www.impresa-stato.mi/camcom.it/barbieri.html 10-01-02]; R. BELLOFIORE, "Lo Stato e le metamorfosi della globalizzazione. Dalla crisi del fordismo alla nuova economia" in *Giano. Pace ambiente problemi locali*, 37/2001.
 - 23) *Quaderni della partecipazione*, n.1 marzo 1998; M. D'ANTONA, "La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese" in *Enciclopedia Giuridica Treccani 1980-1990*; AA.VV., *Banca e industria nella partecipazione comunitaria*, Roma 1993.
 - 24) Regolamento comunitario n. 2157 dell'8 ottobre 2001, destinato ad entrare in vigore l'8 ottobre 2004 in tutti gli Stati della Unione Europea (in proposito, vedi L. BORDOGNA - F. GUARRIELLO [a cura di], *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, Roma 2003).
 - 25) J. HAMILTON WATTLES, *The golden Rule*, N.Y. - Oxford 1996.
 - 26) È la legge costituzionale n. 3 del 2001 (approvata dal Parlamento l'8 marzo 2001 e dai Cittadini, con referendum, il 18 ottobre dello stesso anno) recante Modifiche al Titolo V "Le Regioni, le Province, i Comuni" della Parte seconda "Ordinamento della repubblica" della Costituzione. Il DdL costituzionale del CdM dell'11/04/03 e il DDL costituzionale del CdM del 16/09/03, che prevede la riforma in senso federale della Repubblica, intervenendo sui titoli I (Il Parlamento), II (Il Presidente della Repubblica), III (Il Governo), gli artt. 117 e 127 del Titolo V, nonché l'art. 138 e le Disposizioni transitorie sostituiscono ora anche la rubrica del Titolo V, allineandola alla formula del nuovo art. 114. Ma il progetto di riforma predisposto (nel 1998) dalla Commissione bicamerale cosiddetta 'D'Alema' andava decisamente oltre, facendo diventare il Titolo "Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato" il Titolo primo della Parte seconda della Costituzione, *spodestando* il 'vecchio' Titolo primo "Il Parlamento", il quale era diventato oramai soltanto il Titolo terzo, dopo quelli dedicati al Presidente della Repubblica ed al Governo. A scanso di equivoci, nella sua relazione sulla "forma dello Stato" il relatore di maggioranza della 'Bicamerale', l'onorevole e professore D'Onofrio, sottolineava con forza la "centralità del comune" nell'ordinamento riformato.
 - 27) Il 20 aprile 1999, è stata presentata al Parlamento italiano la «Proposta di legge costituzionale n. 5923 d'iniziativa dei deputati Armaroli, Selva, Pisanu, Follini, Biondi, Giovanardi, Anedda, Armani, Deodato, Frattini, Giuliano, Landi, Malgieri, Martino, Menia, Carlo Pace, Antonio Pepe, Saponara, Urbani "Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di divieto di mandato imperativo"» volta alla abrogazione del divieto. Nel 1996, erano state presentate al Senato della Repubblica altre due proposte, di minor portata, tendenti a riformare l'art. 67 della Costituzione (il Disegno di legge costituzionale d'iniziativa della senatrice Mazzuca Poggiolini [12 settembre] e il Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Montagnino, Andreolli, Diana Lino, Follieri, Monticone, Erroi e Lo Curzio [25 settembre]).
 - 28) Si tratta del mio progetto di riforma della programmazione, come Assessore RAS AA.GG. e Personale nel 1994/95 (il testo della proposta di legge ["Relazione" e "Articolato"] è stato pubblicato in *Presenza*. Periodico della CISL sarda, xvi n.93, ottobre 2000 [dedicato a *Nuova regione assemblea costituente federalismo*] 26 s., in appendice a G. LOBRANO, "Riforma costituzionale e riforme statutarie", *ibidem*, 5-27).



IL LIEVITO DELLO SVILUPPO

di GIUSEPPE USAI*

Le tesi e il percorso formativo

Per il tramite del presente intervento mi propongo di richiamare l'attenzione sulle funzioni delle organizzazioni, sul contributo che possono fornire gli esseri umani per la loro attività e, in definitiva, sulla situazione e possibilità esistenti in Sardegna in tema di organizzazioni generalmente considerate.

Il discorso deve iniziare con la specificazione del concetto al quale mi riferisco: questa è un'esigenza inderogabile per evitare o ridurre possibili ambiguità, posto che il significato attribuito al termine sia nel linguaggio comune sia (il che è molto più grave) nel linguaggio scientifico, non è univoco.

Con il vocabolo «organizzazione» intendo denotare ogni collettività di soggetti umani che insieme realizza un'attività finalizzata per il tramite di un'entità appositamente formata e basata su regole di funzionamento esplicite o implicite, definite o non definite.

Nel concetto esposto, a motivo della sua generalità possono farsi rientrare organizzazioni di varie categorie e qualificazioni e, in particolare, sia le imprese, che le unità della pubblica amministrazione che le unità del terzo settore, denominate pure non profit.

In effetti, intendo riferirmi a ogni tipo di organizzazione per affermare che, comunque, si tratta di un'entità che ha enorme importanza per l'umanità e per ciascuna delle aggregazioni in cui essa si articola, tanto che considero stupefacente l'altrettanto grave sottovalutazione a cui è soggetta.

Eppure, l'essere umano ha di certo «scoperto» l'importanza dell'organizzazione fin dai primordi della sua storia allorché ha potuto accertare che individualmente soffre di molte limitazioni aventi carattere quantitativo e qualitativo. Quando si è trovato a dover spostare un tronco d'albero di elevato peso ha ovviamente capito la portata quantitativa della limitazione di operare individuale e quando ha constatato di saper fare in modo soddisfacente qualche attività che altro essere umano face-

va peggio di lui e viceversa, ha capito la portata qualitativa della limitazione dell'operare individuale.

Di tali constatazioni alla decisione di operare stabilmente insieme ad altri esseri umani il «passo» deve essere stato «breve»: si è comunque trattato del passo che ha originato l'organizzazione.

Peraltro questa entità è risultata da subito particolarmente utile nei casi in cui si verificavano difficoltà connesse con l'emergente complessità sistemica, cioè con la compresenza di molteplici variabili interrelate reciprocamente, circostanza questa che deve essere apparsa inizialmente in modo embrionale (e forse inspiegabile) per poi svilupparsi nei secoli e nei millenni sempre più fino ai tempi attuali.

Orbene, l'organizzazione è in effetti lo strumento essenziale sia per superare i limiti quantitativi e qualitativi dell'operare individuale, sia per poter affrontare efficacemente le situazioni di complessità sistemica. Tuttavia, l'organizzazione oggi più che mai è fonte di pro-

Nonostante il progresso verificatosi nell'isola dopo la seconda guerra mondiale, la Sardegna si trova ancora in ritardo rispetto alla media italiana e a quella delle regioni più sviluppate dell'Unione Europea.



gresso per l'umanità ed è condizione diretta e precondizione per realizzare lo sviluppo economico.

Dall'organizzazione peraltro si ottiene, in generale molto meno di quanto sarebbe possibile proprio perché essa è misconosciuta e sottovalutata e quindi, di fatto, si consente che operi in mancanza di un livello adeguato di razionalità organizzativa.

Questa situazione caratterizza ancora di più il problema delle organizzazioni in Sardegna e a ciò occorre porre rimedi quanto prima possibile.

L'importanza e la sottovalutazione delle organizzazioni

L'organizzazione, dunque, costituisce una realtà tanto importante quanto sottovalutata, come intendendo dimostrare. Mi riferisco alle organizzazioni generalmente considerate e, quindi, prescindendo in questo momento dalle specifiche categorie in cui esse si distinguono e prescindendo altresì dall'ampia diversificazione riscontrabile tra esse. Trascurando infine il fatto che esistono pure delle organizzazioni a delinquere, ma non lo dimentico e preciso che queste sono comunque da perseguire con decisione anche se costituiscono un'esigua eccezione rispetto all'enorme universo di organizzazioni valide.

Voglio notare preliminarmente che la comprensione delle problematiche dell'organizzazione è molto difficile anche per le entità più piccole e lineari perché si tratta di comprendere le relazioni tra i vari soggetti umani che compongono l'entità e il rapporto che si crea tra ciascuno di essi e l'organizzazione nel suo complesso.

Tuttavia esiste la diffusa tendenza a supporre che si tratti di «questioni» di poco conto che si risolvono naturalmente col tempo. E così si attivano problemi che portano direttamente all'irrazionalità organizzativa.

Tra i motivi che concorrono a determinare la notevole e diffusa «confidenza» in tema di organizzazione, forse le seguenti hanno particolare rilievo:

- Anche la «famiglia» è un'organizzazione e la famiglia è normalmente presente nell'esistenza di tutti gli esseri umani (o quasi);
- Esiste una massiccia presenza di organizzazioni in ogni contesto;
- Nelle organizzazioni ciascun essere umano trascorre la maggior parte del suo tempo di attività.

Sta di fatto che ognuno si sente in grado di parlare e disquisire sulla natura, sulle caratteristiche e sulle problematiche delle organizzazioni nonché sulle modalità del loro funzionamento al pari di quanto fa a proposito delle entità per lui familiari, quali gli animali domestici più diffusi (cane, gatto, gallina, ecc.), per i quali peraltro esistono i veterinari.

In questo quadro risulta che ognuno si sente titola-



to a fare «analisi e previsioni» e ad esprimere «certezze» con immediatezza e disinvoltura, come si fa con i giochi e i passatempi.

In presenza di circostanze ed elementi, che per difficoltà di valutazione e di soluzione sono assimilabili (se non superiori) a quelli di esperti e specialisti quali i medici, i biologi, gli ingegneri e gli altri specialisti delle scienze naturali e sociali.

In mancanza del dominio di esperti e specialisti risulta consequenziale che in tema di organizzazione abbondino le semplificazioni, le distorsioni, le banalizzazioni, le «soluzioni» provvisorie... che non risolvono quasi nulla e ovviamente scarseggia la razionalità organizzativa.

In tale «humus» trovano possibilità di facile estrinsecazione le «strumentazioni», le «ipocrisie» di tanti «detentori di potere» (sedicenti tali) che proprio in nome di una gestione buia del potere, oltre che essere imprenditori, o presidenti, o ministri, o assessori, o direttori, o rettori, o semplicemente capi ufficio e magazzino credono di essere anche specialisti di organizzazioni, posto che reputano che questo attributo sia un corollario della detenzione del potere. E ovviamente pretendono che anche i loro subordinati se ne convincano.

Tra le tante osservazioni che potrebbero proporsi in proposito, c'è da dire (con enorme sconforto) che la concomitanza tra la detenzione del potere e la specializza-

zione in materia organizzativa, in effetti, sono rare perché la selezione del detentori di potere prescinde dalla disponibilità di competenze organizzative.

Il fatto che ciò si sottovaluti, o peggio si ignori, è certamente una delle cause fondamentali di irrazionalità organizzativa che è dato riscontrare in molte organizzazioni esistenti, siano esse «imprese», o entità della «pubblica amministrazione» o unità del «terzo settore».

Le carenze di razionalità organizzativa

I postulati di «efficienza», «efficacia», «qualità», che sono stati proposti in tempi diversi nella teoria economica e, più in generale, nelle scienze

sociali, e che costituiscono espressione diversa ma comunemente attribuibile alla «razionalità organizzativa», non risultano compiutamente perseguiti dalle organizzazioni.

Essi non possono di certo essere considerati opzionali, o facoltativi, ovvero essere lasciati alle scelte e ai gusti del detentore del potere organizzativo, poiché costituiscono il fondamentale presupposto di esistenza, di sopravvivenza e di sviluppo di ogni organizzazione.

Tuttavia lo scarto esistente tra il modello ottimale o, almeno, soddisfacente di razionalità organizzativa e la realtà dell'organizzazione in non pochi casi è tanto grande da risultare fonti di gravi inconvenienti, di distruzione di valore, di colpevole uso incongruo di risorse (private e pubbliche) che se fossero gestite in un contesto di razionalità organizzativa potrebbero opportunamente essere destinate al miglioramento della qualità della vita di tanti esseri umani.

È da notare, a questo punto, che la carenza di razionalità organizzativa tende a riscontrarsi soprattutto nelle entità di carattere pubblico perché esse, in non pochi casi, a causa di un malcostume diffuso spesso vengono considerate «entità di nessuno» e, pertanto, contesti nei quali la razionalità organizzativa può pure mancare.

Questa circostanza è molto grave proprio perché origina i comportamenti collettivi irrazionali (e immorali) posto che i beni pubblici razionalmente e moralmente dovrebbero attivare la tutela di «tutti», perché costituiscono patrimonio della collettività la quale può essere soddisfatta nei suoi diritti di salvaguardia nelle sue proprietà, solamente se tutti i membri vi concorrono con impegno.

Ed è pure da sottolineare il fatto che molti non pongono in essere comportamenti di razionalità organizzativa nelle entità pubbliche semplicemente perché non sanno di doverlo fare, mentre altri si comportano in modo incongruo perché non trovano ostacoli alla tendenza all'irrazionalità organizzativa.

Comunque, è pure vero che in non poche unità della pubblica amministrazione è dato riscontrare un soddisfacente livello di razionalità organizzativa a dimostrazione che questo attributo non è impossibile per le organizzazioni pubbliche: infatti, molto dipende dal sapere organizzativo dei manager, dalle loro motivazioni e dalla loro professionalità, nonché dall'esistenza di una diffusa cultura organizzativa.

Nelle organizzazioni di tipo privato, siano esse imprese, o unità del terzo settore, la razionalità organizzativa è sollecitata da interessi personali (degli associati o dei proprietari), ma ciò nondimeno essa non è automatica, cioè non si riscontra per effetto dell'esistenza dell'organizzazione: al contrario, anche per questi tipi di organizzazioni, la tendenza in non pochi casi va nel senso della razionalità organizzativa, cioè del rispetto delle regole dell'agire insieme.

Se è vero che la prospettiva della razionalità organizzativa è presente maggiormente nelle organizzazioni di tipo privato, è anche vero che il problema esiste con riferimento a ogni tipo di organizzazione proprio perché i soggetti umani, che comunque in ogni organizzazione operano, mentre portano in esse la loro tendenziale razionalità personale, non necessariamente agiscono sulla base della razionalità organizzativa posto che questa implica da parte loro la disponibilità di «sapere relazionale» che non è coincidente con il «patrimonio del sapere individuale», nonché adeguata responsabilità e motivazione.

Il contributo al progresso

Le funzioni svolte dall'organizzazione per il superamento dei limiti dell'agire umano individuale e per operare in presenza di complessità sistemica

sono di per sé più che sufficienti per giustificare l'enorme utilità.

Tuttavia, non può essere trascurato il fatto che le organizzazioni generalmente considerate apportano tanti altri grandi benefici per il progresso civile (nelle sue varie accezioni) e per lo sviluppo economico dei contesti nei quali sono presenti.

Qui non si vuole riferire specificatamente alle organizzazioni che operano in campi che determinano direttamente risultati di progresso e di sviluppo, bensì a tutte le organizzazioni in quanto sono comunque «collettività di soggetti umani che insieme svolgono attività finalizzate» nei campi più vari.

Il primo riferimento non può non concernere il fatto che (se si esclude l'insieme relativamente trascurabile di lavoratori autonomi) risulta che il bene essenziale dell'occupazione è garantito sostanzialmente dall'organizzazione e questa circostanza è di per sé tanto evidente quanto importante.



Ogni organizzazione, almeno tendenzialmente, è, poi, sede fondamentale di socializzazione dei soggetti umani, posto che è proprio in qualche organizzazione che ciascun individuo impara a mantenere relazioni stabili, orientare al rispetto di regole e finalità condivise con gli altri.

Le organizzazioni costituiscono, nel contempo, la sede in cui di norma i soggetti umani imparano a operare in modo razionale e rigoroso e, in tale ambito, a selezionare le possibilità comportamentali in relazione alle specificità ambientali e alle finalità perseguite.

È altresì vero e impregnato di molte implicazioni il fatto che le organizzazioni consentono lo sviluppo del sapere di ogni individuo, sia delle conoscenze che consentono di interpretare la realtà, sia delle capacità di affrontare e risolvere i problemi, sia delle capacità di operare insieme ad altri individui, relazionandosi positivamente ad essi. E, ovviamente, in tale ambito si pone e risolve pure il problema della professionalizzazione, cioè l'acquisizione delle specifiche competenze connesse con il proprio profilo professionale.

Le organizzazioni, ancora, in relazione alla loro specifica natura, producono beni e servizi che poi trasferiscono ai consumatori, agli utenti, ai beneficiari che ovviamente li utilizzano per soddisfare molteplici esigenze e quindi per conseguire condizioni di vita soddisfacenti.

L'elencazione dei contributi che le organizzazioni determinano per il progresso umano potrebbe continuare a lungo come è intuibile, ma ciò non pare indispensabile per confermare la tesi dell'enorme rilievo che le organizzazioni assumono per il progresso. Sul punto ora in esame conviene proporre una considerazione finale di carattere generale che allude ai tanti altri contributi al progresso offerti di certo dalle organizzazioni.

Queste, infatti, sono entità che, come si precisa in modo inconfutabile nelle Scienze sociali per il tramite della loro esistenza determinano il «potenziamento» della realtà in quanto esse costituiscono l'estrinsecazione di «possibilità» che diventano eventi reali proprio grazie alla loro azione. In tal modo il contesto subisce un evidente arricchimento, prima di tipo prospettico e poi, almeno in moltissimi casi, pure di tipo fattuale.

Le organizzazioni e lo sviluppo socio-economico

Il rapporto tra organizzazioni e sviluppo economico è tanto importante quanto misconosciuto o, comunque, sottovalutato.

Per convincersi di questo inconveniente, occorre subito ricordare che lo sviluppo economico è un processo (lungo e complesso) di accumulazione capitalistica il quale si basa essenzialmente sull'esistenza di imprese (cioè organizzazioni) le quali riescano a vincere la competizione nel mercato e ottengano profitti che reinvestono, proprio per l'accu-

mulazione. Pertanto le organizzazioni-imprese costituiscono lo strumento essenziale (il motore) dello sviluppo economico, tanto che un ambiente pur valido per ogni altro aspetto che sia privo o molto scadente per presenza di imprese (in esso radicate) non può neppure aspirare allo sviluppo economico.

E occorrerebbe pure ricordare che le organizzazioni (le stesse imprese, ma pure le entità della pubblica amministrazione e le unità del terzo settore) costituiscono pre-condizioni dello sviluppo economico perché concorrono a dotare il territorio di quegli elementi che determinano l'idonea qualità globale dello stesso, quella qualità che determina per le imprese che devono affrontare la concorrenza i necessari vantaggi competitivi o, almeno, le condizioni di «accompagnamento positivo».

In tal modo ogni organizzazione assume appunto la funzione di pre-condizione dello sviluppo economico perché concorre a dotare il contesto socio-economico considerato di quel «lievito dello sviluppo» riconducibile alla stessa «qualità della vita» in cui si trovano ad operare i soggetti umani nei quali, in definitiva, ricade l'onere dell'impegno per lo sviluppo.

La proliferazione e la crescita della dimensione media

A dimostrazione inconfutabile che nell'attuale periodo storico l'importanza delle organizzazioni per il progresso e per lo sviluppo economico

risulta di certo sempre più elevato, si può fare riferimento a ciò che sta avvenendo in merito al numero delle organizzazioni esistenti e in merito all'andamento della loro dimensione media.

In effetti, sia a livello della Terra nel suo complesso, sia a livello delle componenti in cui si articola, attualmente si riscontra un intenso fenomeno di progressiva proliferazione e diffusione e organizzazione non disgiunta dalla tendenziale crescita della dimensione media.

Questi due fenomeni sono evidentemente plausibili posto che emergono sempre più con crescente evidenza sia i limiti insuperabili dell'operare individuale, sia la rilevanza della complessità sistemica per una quantità sempre più grande di attività da svolgere. Pertanto, il ricorso alle organizzazioni per poter operare risulta sempre più obbligato.

Conseguentemente crescono i rischi di utilizzazioni incongrue delle organizzazioni perché con la loro proliferazione e con la relativa crescita dimensionale aumenta la possibilità che la gestione del potere al loro interno sia realizzata in modo incongruo non escludendo che tale «strumento» pur essendo tanto necessario e valido in termini generali, possa essere strumentalmente impiegato per conseguire obiettivi perversi, per la violazione di norme giuridiche, per sopraffazioni e iniquità.

La circostanza ora indicata, peraltro, rafforza l'esi-



genza di maggiore attenzione, rispetto e consapevolezza sulle organizzazioni.

In questo ambito è auspicabile la diffusione di conoscenze specialistiche sugli aspetti e problemi organizzativi. Tutto ciò peraltro non va confuso con il timore che – come qualcuno afferma – al mondo degli esseri umani si stia sovrapponendo un mondo delle organizzazioni. In vero queste sono e rimangono «strumenti» utilizzati dall'essere umano.

Il caso della Sardegna

Il numero di organizzazioni radicate in Sardegna è veramente scarso rispetto alla media regionale italiana e a quella delle regioni più sviluppate

dell'Unione Europea. Ancora più inadeguata è la dimensione media di tali organizzazioni che risulta essere veramente esigua, mediamente.

Pure insoddisfacente risulta la presenza di razionalità organizzativa. In complesso opera stabilmente in Sardegna non più di 143.000 organizzazioni, delle quali meno di 142.000 sono imprese, meno di 500 sono entità della pubblica amministrazione e meno di 200 sono le unità del terzo settore.

Con riferimento alle imprese circa il 98% sono di dimensioni micro (meno di dieci dipendenti e meno di € 1.000.000,00 fatturato), o piccole (tra i dieci e i quarantanove occupati e fatturato non superiore a € 9.000.000,00).

Infatti le imprese di dimensione grande radicate in Sardegna sono solo alcune unità, mentre quelle di dimensioni medie sono pari a poche decine.

I motivi che determinano per l'Isola la scarsità numerica e l'esigua dimensione delle organizzazioni presenti sono molteplici ed hanno carattere storico, geografico, economico, psico-sociologico e politico culturale.

Non è questa la sede in cui tali motivi debbano essere approfonditi: è certo però che nonostante il progresso e lo sviluppo verificatosi in Sardegna dopo la seconda guerra mondiale, la Sardegna si trova ancora in ritardo di sviluppo rispetto alla media italiana e a quella delle regioni più sviluppate dell'Unione Europea.

Sulla base di quanto sopra notato si può affermare che la possibilità di eliminare finalmente tale circostanza negativa passa soprattutto attraverso la crescita numerica e dimensionale delle organizzazioni nonché attraverso la loro maggiore adeguatezza rispetto alle esigenze di congrua razionalità organizzativa (efficienza, efficacia, qualità).

Questa esigenza, peraltro, non deve essere considerata come una sorta di «fatto privato» degli attuali operatori organizzativi, ovvero di questi e dei responsabili della politica dello sviluppo. E' bensì un fatto a valenza sociale, almeno per i seguenti motivi:

a) I componenti di ogni organizzazione sono anche cittadini;



- b) L'organizzazione è di certo uno strumento di progresso e di sviluppo economico cioè di due «valori» che non possono non interessare ogni cittadino;
- c) La prospettiva della proliferazione e di crescita della dimensione media delle organizzazioni e l'affermazione generalizzata della razionalità organizzativa richiedono un «clima» culturale, politico e sociale positivo e diffuso.

In particolare la creazione di organizzazioni deve essere adeguatamente incrementata, mentre la crescita della dimensione media e la diffusione e lo sviluppo della razionalità organizzativa richiedono la formulazione e l'attuazione di precisi progetti a tale proposito finalizzati. E ciò è richiesto di certo per tutte o quasi le imprese locali, micro, piccole e medie, per tutte le entità della pubblica amministrazione e per tutte le unità del terzo settore.

Conclusivamente si deve notare con forza che tale evidenza potrà verificarsi nei limiti in cui si realizzi un radicale cambiamento culturale in tema di organizzazioni e ciò occorre che avvenga al più presto possibile perché incombono tempi molto difficili che è indispensabile affrontare con una dotazione adeguata quantitativa e qualitativa di quell'indispensabile strumento che è l'organizzazione.

**Professore di Economia e Gestione delle Imprese nell'Università di Cagliari*



UNA REGIONE COPERNICANA

di SILVANO TAGLIAGAMBE*

I problemi della scuola e della formazione in Italia e in Sardegna

La società attuale richiede soggetti, individuali e collettivi, dotati di una quantità crescente di conoscenza, di informazione e di competen-

ze e strutture sociali ed economiche che siano in grado di trarre con prontezza tutti i vantaggi possibili da questa disponibilità di risorse umane e conoscitive qualificate, evitandone lo spreco. Essa esige, pertanto, *un'azione convergente ma distinta* tesa, da una parte, ad innalzare la qualità del capitale umano e, dall'altra, a qualificare le strutture sociali ed economiche nelle quali l'individuo e le comunità vivono e agiscono.

Ogni forma, comunque mascherata, di riduzione dell'una istanza all'altra comprometterebbe infatti gli esiti positivi che possono scaturire dallo sviluppo autonomo delle iniziative dirette al conseguimento dei due obiettivi indicati e dalla loro sinergia. Ciò significa, detto in modo esplicito, che soltanto rispettandone e valorizzandone la specificità di processi diretti, in primo luogo, allo sviluppo della persona e all'affermazione del diritto di ciascun individuo di poter realizzare, all'interno di un contesto dato e dei vincoli e delle opportunità che lo caratterizzano, un proprio "progetto di vita", l'educazione, l'orientamento, l'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita possono diventare *anche* un elemento fondamentale di supporto allo sviluppo di una economia avanzata e sostenibile, che agisca su fattori di competitività basati sulla conoscenza e sulla qualità dei processi produttivi ed organizzativi.

E' questo il quadro, quindi, in cui va inserita oggi la discussione sull'istruzione e sulla formazione per tutto l'arco della vita nel nostro paese: il problema della riforma dell'istruzione e della formazione in Italia deve, in primo luogo, rispondere all'esigenza di restituire dignità, coerenza e qualità complessiva al sistema scolastico e a quello della formazione professionale avendo come punto di riferimento primario le esigenze degli individui e delle comunità nel nuovo contesto della società

Solamente con un'organizzazione credibile ed efficiente si potranno:

- 1. Individuare modelli di innovazione didattica, metodologica ed organizzativa che coinvolgano l'istruzione e la formazione professionale*
- 2. Realizzare forme di interazione e/o di integrazione fra i soggetti operanti*
- 3. Promuovere le capacità progettuali dei docenti della scuola e della formazione professionale, per motivare l'apprendimento dello studente attraverso il sapere ed il saper fare*



della conoscenza (cittadinanza attiva, occupabilità, innovazione economica e sociale).

L'attuale distanza del sistema formativo italiano nel suo complesso da questi obiettivi e finalità è evidenziata da diversi indicatori, generali e settoriali, che, in maniera convergente, situano il livello di efficacia delle istituzioni formative italiane al di sotto della media (e in qualche caso appena sulla media) delle performance espresse dal sistema dei paesi OCSE.

Pochi indicatori sono sufficienti a supportare questa amara realtà.

TABELLA 1
Popolazione che ha realizzato almeno un livello di educazione secondaria superiore per classi di età (2001)

Valori percentuali su 100 persone

Paesi/classi di età	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Italia	43	57	49	39	22
OCSE	64	74	68	60	49
Diff	-21	-17	-19	-21	-27

Il primo fa riferimento al tasso di raggiungimento di una istruzione secondaria superiore: se in qualche modo è comprensibile, tenuto conto della "storia" del paese, il forte differenziale nelle classi di età avanzate (-27 punti percentuali), meno giustificabile è l'ancora forte differenza nelle classi giovanili. In queste ultime, senza andare all'oltre 90% di paesi come la Norvegia, Corea, Giappone Svezia, Svizzera ecc., occorre ricordare che paesi "simili" all'Italia come Francia e Germania si situano rispettivamente su valori pari all'85% e al 78%. Si tratta di un differenziale importante che mette in evidenza il forte "gap" quantitativo nella diffusione dell'istruzione superiore nel nostro paese. Il dato sulla dispersione scolastica secondaria superiore (che si valuta intorno al 30% nella media italiana), nettamente al di sopra della media dei paesi più avanzati, è il sintomo più preoccupante di un cattivo equilibrio fra risorse destinate all'apprendimento, aspettative e motivazione delle famiglie nel campo dell'istruzione ed efficacia delle istituzioni formative.

Questa situazione si conferma poi, con evidente riflesso sulla capacità del paese a coprire aree di ricerca e di produzione su settori avanzati, per quanto riguarda l'istruzione terziaria.

TABELLA 2
Popolazione che ha raggiunto un livello di istruzione terziaria (2001)

Istruzione terziaria di tipo A e programmi di ricerca avanzati
Valori percentuali su 100 persone

Paesi/classi di età	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Italia	10	12	11	10	6
OCSE	15	18	16	14	10
Diff	-5	-6	-5	-4	-4

Per questo indicatore (il tasso di raggiungimento di un'istruzione terziaria) il dato italiano risulta più ridotto e, a differenza dell'istruzione secondaria, il differenziale non diminuisce con le classi di età più giovani ma anzi tende, seppur di poco, ad incrementare. Il secondo elemento mette in evidenza che la distanza fra l'Italia e gli altri paesi sviluppati non tende ad assottigliarsi nelle nuove generazioni.

In questo caso, come è noto, pesa negativamente il tasso di dispersione universitaria che raggiunge in Italia livelli decisamente superiori a quelli registrati nel complesso dei paesi più sviluppati e che mette in evidenza sia i tradizionali elementi di rigidità dell'offerta (anche se in parte mitigati dalle recenti riforme), sia il particolare rapporto fra tasso di istruzione e fabbisogni delle imprese che non sempre appare favorire l'investimento dei singoli e delle famiglie nel conseguimento della laurea.

TABELLA 3
Tasso di abbandono universitario 2001 Dopo il 1° fuori corso

Regno Unito	19	Irlanda	23	Germania	28
Stati Uniti	37	Francia	45	Italia	65

Infine è possibile rilevare le diverse performance "cognitive" della popolazione studentesca come elemento di efficacia "interna" del processo formativo del sistema dell'istruzione nel nostro paese.

Come elementi di riferimento utilizziamo il livello di performance del sistema PISA (Programme for International Student Assessment) rivolto agli studenti di 15 anni nei principali paesi industrializzati del mondo.

TABELLA 4
Performance in mathematical literacy (2000)

	Livello di apprendimento			
	totale	scala bassa	scala media	scala alta
Italia	457	301	398	600
OCSE	500	326	435	655
Diff	-43	-25	-37	-55

Per quanto riguarda la capacità matematica emerge una situazione decisamente sotto la media dei paesi Ocse (con Francia a 517 e Germania a 490) con una tendenza a peggiorare nei livelli più alti di performance. Ciò significa che la situazione è più debole nell'area degli "studenti migliori": c'è una maggiore omogeneità fra i livelli alti e i livelli bassi della conoscenza.

TABELLA 5
Performance in reading literacy (2000)

	Livello di apprendimento			
	totale	scala bassa	scala media	scala alta
Italia	487	331	429	627
OCSE	500	324	435	652
Diff	-13	+7	-6	-25



Nell'area della capacità di lettura e di comprensione di un testo scritto la situazione risulta sempre, anche se in maniera più lieve, negativa per l'Italia rispetto alla media dei paesi Ocse (con Francia a 505 e Germania a 484).

Anche in questo caso il differenziale più elevato si registra nella componente più qualificata degli studenti.

TABELLA 6
Performance in science literacy (2000)

	Livello di apprendimento			
	totale	scala bassa	scala media	scala alta
Italia	478	315	410	633
OCSE	500	332	431	657
Diff	-22	-17	-21	-24

Una ulteriore conferma del "modello italiano" viene anche nell'area della science literacy: i giovani italiani hanno, in media, una conoscenza di fatto più bassa nelle materie scientifiche (con Germania a 487 e Francia a 500) e questo accade in tutte le fasce di livello di apprendimento (quindi sia fra i meno bravi che fra i più bravi) in maniera abbastanza omogenea (circa 20 punti in meno dell'Italia rispetto alla media dei paesi OCSE).

La scuola in Italia, sia essa primaria, secondaria che universitaria o quant'altro, ha certamente un problema di minori risorse finanziarie disponibili rispetto alla media dei paesi sviluppati: d'altra parte occorre ricordare che un paese ad alto indebitamento (e quindi con un più alto livello di interessi che gravano sul bilancio corrente) e con una forte spesa pensionistica ha strutturali difficoltà a spostare "spesa pubblica" verso i settori di intervento più legati al rafforzamento del welfare delle opportunità.

Se si prende in esame il peso della spesa in educazione (sia di natura pubblica che privata) in Italia rispetto alla media dei paesi OCSE la differenza risulta evidente e significativa in particolare con riferimento ai paesi "simili" come Francia (6,2) e Germania (5,6).

La situazione risulta ancora più critica se si tiene in considerazione che la più alta differenza relativa riguarda l'area dell'istruzione terziaria e che, al suo interno, risulta pressoché in linea la spesa per "servizi ordinari" mentre risulta fortemente deficitaria l'area della ricerca.

TABELLA 7
Spesa nelle istituzioni educative come percentuale del Pil (1999) (inclusi programmi di ricerca)

	Pre-primaria	Primaria, Secondaria e Postsecondaria	Terziaria	Totale
Italia	0,4	3,2	0,8	4,8
Ocse	0,4	3,7	1,3	5,5

In generale si può rilevare, nel confronto con i paesi OCSE, livelli salariali più bassi, un minor livello di ore per insegnante e una struttura di "classi" più contenuta in termini numerici (più classi con un minor numero di studenti).

TABELLA 8
Alcuni indicatori sulla scuola (2000)

Stipendi dei professori dopo 15 anni di insegnamento (Us Dollar)

	Scuola primaria	Secondaria	Secondaria Sup.
Italia	25115	27507	28329
Ocse	29407	31221	33582
Diff	4292	3714	5253

Ratio fra Studenti e staff di insegnamento

	PrePrimary	Primary	Lower sec.	Upper sec.	Post.sec.	Terziary
Italia	13,0	11,0	10,4	10,2	-	22,8
Ocse	15,5	17,7	15,0	13,9	12,2	14,7

In sintesi si può dire che in Italia l'istruzione secondaria e terziaria è meno diffusa fra la popolazione, certamente quella di età più avanzata, ma anche nelle classi giovanili e che il livello di efficacia del processo educativo è, per quanto riguarda gli indicatori relativi agli studenti più giovani (15 anni), al di sotto della media dei paesi dell'OCSE specialmente nell'area degli studenti più qualificati. L'istruzione in Italia risulta così più "egualitaria" nei risultati ma su livelli mediamente più bassi rispetto a quella dei paesi più industrializzati del mondo.

Questa situazione di maggiore arretratezza nell'area dell'apprendimento e dell'acquisizione effettiva di conoscenze dell'Italia rispetto ai paesi più avanzati del mondo non è però un elemento legato solo alle classi più giovani e ai risultati dell'attuale esperienza scolastica e formativa. Infatti con riferimento all'Indagine internazionale Ials-Sials (International Adult Literacy Survey), condotta nei paesi Ocse dal 1994 al 2000 sull'intera popolazione fra 16 e 65 anni di età, l'Italia si situa ai livelli più bassi della graduatoria dei paesi più sviluppati. Infatti se si considera la popolazione a rischio alfabetico a fronte di un 85% del Cile e a un 28% della Svezia, l'Italia con il 65% si colloca al sestultimo posto del gruppo dei paesi coinvolti nella ricerca appena prima di Ungheria, Polonia, Slovenia, Portogallo e Cile.

Nella graduatoria dei paesi con percentuali di popolazione con competenze molto forti l'Italia si colloca infine nell'ultimo gruppo con l'8% della popolazione.

Un ulteriore elemento critico della situazione italiana riguarda la relazione fra formazione e sviluppo economico e professionale dell'individuo: va infatti rilevato come, nonostante il fenomeno della scolarizzazione di massa che si è sviluppato a partire dagli anni '70, risulti tuttora molto forte il rapporto che sussiste fra



TABELLA 9
Popolazione con competenze molto forti
(quarto e quinto livello)

1° gruppo (32.4%-21.1%):	Svezia, Canada, Finlandia, Stati Uniti
2° gruppo (19.0%-10.0%):	Nuova Zelanda, Australia, Regno Unito, Norvegia, Paesi Bassi, Belgio, Germania, Irlanda, Svizzera francese
3° gruppo (8.9%-1.6%):	Svizzera tedesca e italiana, Repubblica Ceca, Italia, Danimarca, Slovenia, Ungheria, Polonia, Portogallo, Cile

“professione” del padre e “professione” del figlio. In Italia questo rapporto è ancora troppo statico, a dimostrazione di una debole capacità del sistema formativo (ed anche di quello economico-professionale) di riuscire a “mescolare le carte” in termini di opportunità per gli individui.

È evidente che il sistema formativo, da solo, non può essere chiamato a ribaltare questa situazione e a dare dinamismo al sistema sociale: ma è altresì vero che un sistema formativo che funziona, che supera le determinanti delle diverse “origini familiari e sociali” dell'individuo, dovrebbe essere in grado di supportare meglio e con più efficacia una società delle pari opportunità.

Un ulteriore punto di debolezza del sistema formativo italiano è costituito dalla discrepanza, in termini non solo di conoscenze e di competenze, ma spesso anche di attitudine e di approccio, che continua a permanere (ed anzi tende ad aggravarsi) tra le richieste del mercato del lavoro e l'insieme delle capacità offerte in uscita dal sistema formativo.

Nessuna teoria economica e sociale prevede, e postula, l'eliminazione di questo divario. Una certa “tensione” fra i due mondi, quello formativo e quello economico, ha anzi costituito spesso un fattore di promozione dell'innovazione.

Il problema è che in Italia questo divario e questa mancanza di convergenza sono frutto della separazione culturale e di esperienza fra i due mondi e genera, di conseguenza, non solo crescenti difficoltà di inserimento dei giovani nel mondo produttivo ma anche una sempre minore possibilità, da parte del sapere tecnico e scientifico, di entrare nei processi produttivi e di incidere su di essi.

In molte aree della produzione si vive l'ingresso di risorse qualificate addirittura come un “rischio” per la stabilità organizzativa e tecnica del processo e purtroppo questa “chiusura” è favorita da un sistema scolastico che vede la produzione, l'industria e il business come “elementi” del tutto estranei al processo formativo, con finalità ed obiettivi che sono considerati antitetici, e in qualche caso anche contrastanti, rispetto a quelli di quest'ultimo.

Anche per questo nel nostro Paese la separazione fra sapere tecnico e professionale e sapere teorico è talmente accentuata da rendere difficile lo sviluppo di esperienze “aziendali” nel corso del processo formativo. Il risultato è che scarsamente diffusa la pratica dello spin-off di impresa da parte di soggetti che escono dal mondo della scuola e della formazione superiore o dall'università.

Infine occorre ricordare, a ulteriore dimostrazione di questa difficoltà di rapporto fra educazione ed economia, che in Italia è ancora troppo basso il tasso di ritorno del livello di educazione raggiunto (cioè il livello di beneficio che l'istruzione fornisce rispetto alla sua mancanza), com'è evidenziato dalla seguente tabella:

TABELLA 10
Tasso sociale di ritorno dell'educazione

Incremento del beneficio in punti percentuali rispetto al livello “basso”

	Scuola secondaria	Scuola terziaria
Italia	8.4	7.0
Francia	9.6	13.2
Germania	10.2	6.5
U.K.	12.9	15.2
Usa	13.2	13.7

Questo significa che il livello di istruzione superiore non riesce a intercettare nel miglior modo possibile i percorsi di carriera e di professionalità (anche di imprenditorialità) che l'economia italiana mette “a disposizione” degli individui.

È vero che la criticità di questo indicatore non è ascrivibile solo a carenze del sistema dell'istruzione, in quanto a determinarlo concorrono anche la scarsa propensione all'innovazione del nostro produttivo, che per questo stenta a valorizzare nel modo dovuto gli apporti conoscitivi di chi ha acquisito competenze di particolare pregio, e il fatto che sono ancora troppi i percorsi alla carriera e allo sviluppo di professionalità e di ruolo economico in qualche modo non supportati dal livello di sapere acquisito nel processo formativo. Ma è certo che, accanto a questi fenomeni legati alla debolezza della struttura produttiva, rimane il ruolo di un sistema formativo che non sembra ancora capace di inserirsi, con le possibilità legate allo sviluppo della tecnologia e della scienza, nel processo di rafforzamento a scala globale dell'economia e della società della conoscenza.

Se in questo quadro generale inseriamo i dati relativi alla situazione specifica della Sardegna le cose si complicano ulteriormente e diventano ancora più allarmanti, dato che, nella nostra Regione il livello di istruzione secondaria superiore della popolazione attiva è al penultimo posto nella già precaria classifica delle Regioni italiane: infatti, secondo i dati del 2001, solo il 34% di questa popolazione possiede un diploma (contro il 36%



del sud preso e davanti alla sola Basilicata e il 42% del centro-nord). Le cose non vanno meglio per quanto riguarda i laureati: solo il 10% ha una laurea (contro l'11,4% del sud e il 12% del centro-nord). Con questi dati la Sardegna si colloca attualmente al 17° posto tra le Regioni italiane, mentre negli anni '60 era al settimo: Se a ciò si aggiunge la ben nota circostanza che essa ha oggi uno degli indici più elevati di dispersione scolastica e di dropout a livello nazionale, si capisce come la situazione complessiva sia tutt'altro che incoraggiante.

In presenza di questo sfondo sarebbe da irresponsabili affermare che tutto va bene e che la scuola non deve minimamente essere toccata perché interpreta al meglio la sua funzione, specie se si considera che moltissimi paesi oggi non compresi nei confronti internazionali sono anch'essi più avanti di noi per quanto riguarda l'efficacia dell'azione educativa e che fra i dati generalmente presi in considerazione e citati non è compreso il tasso altissimo di analfabetismo di ritorno che pesa in modo brutale sull'insieme della popolazione in quanto riguarda quote significative e crescenti di quell'insieme di cittadini espulsi nel tempo dal sistema scolastico e da quello della formazione che hanno trovato una collocazione marginale nel mercato del lavoro (da cui sono spesso usciti anticipatamente) regredendo costantemente. Cittadini quindi relativamente giovani e potenzialmente attivi. Questi dati, più gli altri, dovrebbero essere sufficienti a convincerci ad agire, in fretta e in modo concertato, al fine di riuscire a dare al nostro paese una maggiore qualificazione individuale (competenze per il lavoro e lo sviluppo professionale, educazione alla cittadinanza, etc.) e generale (meno dispersione scolastica, maggior numero di diplomi e di qualifiche professionali superiori, più laureati, più ricerca e innovazione di sistema).

Per riuscire ad affrontare questo difficile compito con qualche speranza di successo occorrono tre linee d'azione precise:

1. assumere una prospettiva globale, che guardi all'istruzione e alla formazione non come a realtà separate e a se stanti, ma come componenti di un sistema integrato all'interno del quale, pur rispettando la specificità di ognuna delle singole parti, via sia però comunicazione reciproca e dialogo tra di esse e, soprattutto, concrete possibilità di passaggio orizzontale dall'una all'altra;

2. elaborare e avviare rapidamente un programma nazionale di recupero che si rivolga prioritariamente ai cittadini che negli ultimi 10 anni hanno abbandonato la scuola senza concluderla positivamente (non meno di 1,5 milioni di persone fra i 15 e i 25 anni) per rimotivarli in specifici percorsi formativi finalizzati a un inserimento lavorativo e professionale qualificato;

3. sperimentare un modello organizzativo che affidi concretamente alle Regioni la definizione delle "cornici generali" all'interno della quale inserire i piani di programmazione dell'offerta formativa, per fare in modo che essi muovano dai fabbisogni accertati sul territorio (numero di giovani in ogni classe di età, attese del siste-

ma produttivo, recettività del sistema di istruzione superiore) e mettere in campo un sistema di istruzione generale e di formazione di base teso alla erogazione di saperi essenziali e con una forte componente orientante specie nella fase finale.

Alla ricerca di un difficile equilibrio tra Stato e Regioni

È chiaro e inevitabile, a proposito di quest'ultima linea d'azione, il riferimento alla Riforma del Titolo V della Costituzione che, com'è noto, sta-

bilisce che alla competenza esclusiva che le Regioni hanno già da tempo sul sistema della formazione professionale va aggiunta la loro competenza concorrente con lo Stato in materia di istruzione scolastica. A fugare ogni residuo dubbio circa il significato concreto e l'estensione di questa riforma è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 13, la quale offre una base di sicura autorevolezza alla distinzione tra il livello di quelle che potremmo chiamare le *metadecisioni* (o *decisioni strategiche*) e quello delle *decisioni operative* e contribuisce così a delineare con estrema chiarezza due obiettivi, che debbono richiamarsi e sostenersi a vicenda:

- il principio di *esclusività*, che richiede che le competenze relative al sistema delle scuole e della formazione professionale siano distribuite, verticalmente e orizzontalmente, in modo da impedire che istituzioni diverse insistano sulla medesima area di azione collettiva e da evitare ogni forma di duplicazione e di sovrapposizione tra poteri differenti;

- e il principio del *significato cogente e della generalità delle metadecisioni*, cioè del valore vincolante, per tutti i poteri territoriali, dei criteri e delle regole per l'assunzione delle decisioni operative.

Il primo principio senza il secondo condurrebbe alla disgregazione del sistema nazionale di istruzione e formazione e alla sua sostituzione con una pluralità di centri territoriali e di poteri separati e privi di comunicazione reciproca; il secondo senza il primo equivarrebbe alla riproposizione del tradizionale modello dello Stato centralizzato e alla sparizione, di fatto se non di nome, dei concetti di federalismo e di autonomia delle istituzioni scolastiche.

Questa sentenza stabilisce infatti che appartengono all'ambito delle *decisioni strategiche*, la cui competenza va attribuita allo Stato, l'ordinamento scolastico, i programmi scolastici, il sistema di certificazione, di valutazione, lo stato giuridico del personale, le funzioni finalizzate a garantire l'unitarietà del sistema nazionale d'istruzione, mentre la programmazione e la gestione del servizio scolastico, e quindi anche la distribuzione del personale tra le scuole, non potendo essere riconducibili alle norme generali sull'istruzione, fanno parte



dell'ambito delle *decisioni operative* da attribuirsi alle Regioni. Ne deriva che in questa materia la competenza statale "non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alla Regione svolgere con una propria disciplina".

Dichiarata, quindi, l'illegittimità costituzionale della norma della finanziaria, nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente dell'amministrazione scolastica statale "venga meno quando le Regioni... attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche", la Corte per soddisfare l'esigenza della continuità istituzionale, perché "alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali" di studenti e di famiglie, ma anche del personale docente circa la propria posizione lavorativa, ha ammesso che la disposizione debba continuare ad operare fino a quando "le Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo" ad esercitare la riconosciuta competenza.

Ora, se è vero che la decisione della Corte Costituzionale non produce alcun effetto immediato, è altrettanto certo che ha in sé una forte carica dirompente che trascende il settore scolastico.

Essa infatti impone di imboccare, senza indugi e in fingimenti, la strada di un sistema decisionale *multilaterale* che individui, senza possibilità di equivoco, gli ambiti di azione di competenza dei diversi livelli istituzionali attraverso una decisa differenziazione tra quelle che possiamo chiamare le "decisioni strategiche" e le "decisioni operative". Le prime, avendo la funzione di definire i criteri e le regole per l'assunzione delle seconde, debbono configurarsi come *metadecisioni*, o decisioni di secondo livello, il cui contenuto non può essere mai una decisione diretta (e tanto meno una prescrizione) su un comportamento operativo, bensì un'indicazione o *decisione su come decidere o valutare* (i comportamenti operativi).

La decisione strategica, in altri termini, deve mirare, attraverso forme di coordinamento organizzativo, a far emergere e a consolidare il quadro delle premesse comuni e lo sfondo condiviso che devono assicurare al sistema scolastico nazionale il livello di omogeneità e di standard convergenti, necessario a far sì che ciascuna delle parti componenti possa attingere al patrimonio conoscitivo collettivo e contribuire, a sua volta, alla diffusione del sapere nel sistema. Ciò che il centro deve fare è dunque sostenere l'attività decisionale di natura più marcatamente operativa, svolta dalle unità periferiche, attraverso *metadecisioni* che garantiscano quei *presupposti relazionali di interfaccia*, che si esprimano nella disponibilità di un linguaggio strategico di comunicazione e di interazione (che "parli", in particolare, di fini, valori, criteri di valutazione, giudizi di scenario, e così via) e di trasferimento della conoscenza, in modo da attivare la comunicazione policentrica e multidirezionale delle unità fra loro e con l'esterno.

L'obiettivo del MIUR deve pertanto essere quello di

costruire un vero e proprio sistema *reticolare-relazionale interno* di soggettualità parti, le quali compiono scelte, assumono decisioni, attivano scambi e interazioni facendo costante riferimento sia alle loro problematiche interne e locali, sia a un orizzonte più vasto e comprensivo, costantemente alimentato da un processo di *attivazione e regolazione* della comunicazione. La coerenza interna del sistema, in questo modo, viene garantita non dalla comune dipendenza delle parti dallo stesso centro di potere, ma dalla *mediazione comunicativa* e dalla coerenza del linguaggio.

All'interno del quadro generale, delineato da queste *metadecisioni*, dovrebbero poi inserirsi, in primo luogo, l'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa per quanto riguarda la gestione e l'organizzazione generale del sistema territoriale delle istituzioni di istruzione e formazione e per gli aspetti degli ordinamenti degli studi ad esse demandate e, in secondo luogo, l'esplicita conferma e salvaguardia del riconoscimento costituzionale dell'autonomia amministrativa, gestionale, organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche, da estendere anche alle istituzioni formative. Queste nuove e importanti funzioni impongono quindi alle Regioni di dotarsi di un'organizzazione interna credibile ed efficiente, capace di rispondere adeguatamente alle nuove esigenze e di rispondere efficacemente alle attese e alle domande sia degli studenti e delle loro famiglie, sia di tutti coloro che operano all'interno del mondo della scuola e della formazione professionale.

Per parte sua lo Stato, attraverso i *presupposti relazionali di interfaccia*, volti a definire uno sfondo condiviso, potrebbe finalmente portare a sistema anche l'attuale *galassia della formazione professionale*, ridefinendola e riorganizzandola attorno a criteri e principi unitari di definizione del quadro delle qualifiche e di riconoscimento dei percorsi per arrivare a conseguirle. Verrebbero così poste le basi per superare l'attuale, pernicioso dicotomia tra istruzione e formazione, basata su un'equivoca e artificiosa distinzione tra sapere e saper fare, che non solo è in contrasto con il principio dell'unitarietà della persona umana e del suo armonico sviluppo, ma impedisce l'attribuzione di un'effettiva pari dignità ad entrambi i settori ed ostacola, di fatto, gli auspicati passaggi dall'uno all'altro. Oltre ad assicurare a tutti, indipendentemente dal percorso seguito, un livello culturale, e non soltanto professionale, rispondente alle esigenze del vivere in una società complessa, imperniata sul riconoscimento del valore anche economico della conoscenza, questa soluzione consentirebbe di dare davvero vita a un unico sistema educativo integrato, nel quale istruzione e formazione professionale continuino a conservare i tratti distintivi che li caratterizzano, contro ogni tentazione riduzionistica, tendente a omologare un sistema all'altro, ma siano comunque aperti a un'osmosi reciproca di aspetti anche rilevanti, nell'obiettivo di una formazione completa dello studente quale persona umana, cittadino e futuro lavoratore.



Certo, per giungere a questo risultato la prima cosa da fare dovrebbe essere quella di uscire, una buona volta, dalle tante contraddizioni che contraddistinguono l'attuale fase del tormentato processo di riforma della scuola, in primo luogo quella, talmente macroscopica da non poter passare inosservata neppure agli occhi dell'osservatore più distratto, fra la volontà di rafforzare la formazione professionale e la creazione di ben otto licei, e l'altra, anch'essa evidente, fra la priorità di una solida istruzione di base e il mantenimento della separazione anacronistica fra primaria e superiore di I grado. E poi bisognerebbe essere più coerenti con il principio guida del *sistema formativo integrato* nel passaggio dall'Accordo quadro tra il Miur, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le comunità montane, sottoscritto il 19 giugno u.s., alle intese sottoscritte con le singole Regioni, che appaiono non solo disperate ed eterogenee tra loro, ma spesso tutt'altro che in linea con quel principio.

Nato per porre riparo alla lacuna legislativa determinata in seguito alla frettolosa abrogazione della legge 9/99, disposta dalla legge 53/03, e alla mancata approvazione ed emanazione dei decreti delegati previsti per l'attuazione del diritto-dovere di istruzione e formazione, il suddetto accordo quadro riconosce l'esigenza di attivare percorsi sperimentali "rispondenti alle seguenti caratteristiche comuni:

- avere durata almeno triennale;
- contenere, con equivalente valenza formativa, discipline ed attività attinenti sia alla *formazione culturale generale* sia alle *aree professionali interessate*;
- consentire il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale e corrispondente almeno al secondo livello europeo (decisione del Consiglio 85/368/CEE).

La finalità principale degli interventi previsti da questo Accordo quadro è quella di sviluppare un'efficace azione di prevenzione, contrasto e recupero dei fenomeni di insuccesso, abbandono, dispersione, nella consapevolezza della centralità, per lo sviluppo non solo economico, ma civile e culturale di qualsivoglia sistema sociale, di quello che viene oggi usualmente chiamato il "capitale sociale", definito come l'insieme dei *beni relazionali* (il livello di formazione e di istruzione media dei cittadini, il loro grado di fiducia reciproca, la quantità e qualità di dovere civico che sono disposti a erogare ecc.) cioè di quei beni che generano utilità ai soggetti consumatori solamente se vengono condivisi con altri. Quello cui ci si riferisce con questa denominazione è una particolare forma di capitale, diverso da quello convenzionale, e che non può per questo venire considerato allo stesso modo e maneggiato con gli stessi strumenti e apparati concettuali e di giudizio di cui ci si vale per parlare di quest'ultimo. In particolare mentre il capitale, inteso in senso stretto e secondo l'usuale accezione, è per lo più un bene privato, la cui proprietà appartiene alle persone che ne traggono direttamente beneficio, le

risorse morali, come l'istruzione, la sanità, le norme civiche, la fiducia reciproca, costituiscono un bene pubblico, il cui possesso da parte di un individuo comporta evidenti benefici per l'intera collettività. Il capitale sociale, inoltre, non è trasferibile da un luogo all'altro, come quello finanziario: per disporne occorre dunque dar luogo a un processo di *radicamento interno*, a uno *sviluppo endogeno* che richiedono tempi adeguati, e non possono essere improvvisati. Ancora: il capitale sociale è fatto di risorse la cui fornitura aumenta invece di diminuire con l'uso e che si esauriscono se *non* sono usate. In una società in cui il grado di fiducia reciproca e le cosiddette "virtù civiche" costituiscano un *optional* cui venga riservata scarsa attenzione la qualità delle abitudini e dei comportamenti mediamente diffusi tende, inevitabilmente, a deteriorarsi ulteriormente, dando luogo a una spirale perversa che rischia di essere senza fine.

Al fine di perseguire concretamente questo obiettivo, sottraendolo alla semplice retorica degli appelli e delle petizioni di principio, l'Accordo quadro sottolinea la necessità di:

1. "individuare modelli di innovazione didattica, metodologica ed organizzativa che coinvolgano *l'istruzione e la formazione professionale*, rispettando e valorizzando il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome e quello delle strutture formative accreditate;
2. realizzare *forme di interazione e/o di integrazione fra i soggetti operanti nei citati sistemi*;
3. promuovere le capacità progettuali dei docenti della scuola e della formazione professionale, per motivare l'apprendimento dello studente *attraverso il sapere ed il saper fare*".

Per dare ulteriore sostanza e concretezza a questi tre obiettivi viene inoltre prevista l'attivazione di "un percorso articolato di partenariato istituzionale, a livello nazionale, entro il 15 settembre 2003, in raccordo con il livello regionale, per la definizione degli *standard* minimi, a partire da quelli relativi alle competenze di base, al fine di consentire il riconoscimento a livello nazionale dei crediti, delle certificazioni e dei titoli, compresi i crediti acquisiti in apprendistato, anche al fine dei passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici e viceversa, nonché per la definizione delle procedure relative alla determinazione e all'integrazione delle risorse, al monitoraggio e alla valutazione.

Se il primo e il secondo dei tre obiettivi sopra elencati puntano alla costituzione di un sistema formativo integrato, da avviare anche mediante la "progettazione di azioni di formazione congiunta dei docenti dell'istruzione e della formazione professionale per lo scambio di esperienze tra i sistemi, per l'acquisizione di competenze utili ai fini dell'orientamento dei giovani e delle loro famiglie", il terzo è invece orientato a una saldatura di "sapere" e "saper fare" finalizzata a conferire una più efficace dimensione operativa all'istruzione e alla conoscenza acquisita nell'ambito di essa.

**Professore di Filosofia della Scienza all'Università di Sassari*

LA POLITICA RITORNI ALLA VERA PROGETTUALITÀ

di FRANCESCO SITZIA*

Si suole normalmente affermare che l'Italia attraversa, ormai da più di un decennio, un delicato processo di transizione che dovrebbe condurre al definitivo passaggio da quella che è stata definita la prima Repubblica ad una più o meno fantomatica seconda Repubblica.

Più volte, anzi, nel corso di questi anni, la nascita della seconda Repubblica è stata annunciata con una certa enfasi, ricollegandola ad alcuni eventi ritenuti particolarmente emblematici, ma ogni volta si è preso atto che la transizione non si era compiuta e non poteva quindi affermarsi che una nuova realtà politico istituzionale si era sostituita in modo definitivo alla precedente. Ciononostante, l'idea di una transizione che dovrebbe pervenire in tempi più o meno brevi ad un parto, per quanto travagliato, continua a permanere indiscussa e non si dubita che la nuova creatura tanto attesa possa possedere quei requisiti di stabilità e di adeguatezza ai bisogni del presente di cui si avverte oggi disperatamente il bisogno.

Il prolungamento della crisi e l'assenza di prospettive certe circa il suo sbocco induce però oggi a chiedersi se realmente la prospettiva testé delineata appaia ancora plausibile o, invece, il nostro paese non si trovi di-

nanzi ad una situazione nella quale continuiamo ad applicare al presente alcune categorie che abbiamo ereditato dalla modernità, senza renderci pienamente conto del fatto che esse sono assai meno idonee a offrirci una chiave di lettura per una realtà così complessa ed articolata come quella che caratterizza la postmodernità.

Ovviamente non ho la presunzione di offrire in una breve comunicazione un quadro esaustivo delle caratteristiche della postmodernità per quanto riguarda le realtà politico istituzionali: me ne manca sia il tempo che la competenza.

Vorrei però sottolineare, per quanto brevemente, alcuni aspetti che possono forse aiutarci a meglio comprendere i processi che stiamo vivendo, partendo dalla considerazione generale che anche nel campo del diritto e delle istituzioni la postmodernità ha messo prepotentemente in discussione le tradizionali coordinate spaziali e temporali che avevano costituito i pilastri della modernità.

Per quanto riguarda le coordinate spaziali il fenomeno è stato studiato in modo approfondito e, almeno in una certa misura, esso presenta caratteristiche di tale evidenza da consentirmi in questa sede di limitare il mio discorso a un breve richiamo ad alcune considerazioni a tutti note.

Basti qui ricordare la fine sostanziale dello statuallegalismo e i profondi stravolgimenti determinati dalla mondializzazione dell'economia nei confronti di un diritto che la modernità aveva costruito come espressione della sovranità dello Stato su un determinato territorio. Ciò che si può forse sottolineare è che talvolta non si colgono pienamente le conseguenze che un simile processo ha determinato anche nel mondo del lavoro.

Come è stato giustamente osservato¹⁾, "la seconda modernità, aperta, rischiosa, caratterizzata da una situazione di insicurezza diffusa propone una struttura

*È necessario passare
dalla Babele del
"linguaggio dei diritti"
all'idea che ogni
convivenza umana
si articola intorno
ad alcuni valori di fondo
condivisi*

1) MARIA ROSARIA FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002, p. 29 s. D'ora innanzi, le citazioni che verranno effettuate senza uno specifico riferimento dovranno intendersi riferite al lavoro della Ferrarese.



produttiva non solo deterritorializzata, ma altresì distante dal modello fordista: con l'organizzazione a rete scompaiono le vecchie coordinate del lavoro, che si fa sempre più locale rispetto a un capitale sempre più globale". Ciò pone, com'è ovvio, nuovi problemi per le organizzazioni che, come i sindacati, sono chiamate ad interpretare e a dare una risposta ai nuovi bisogni che sorgono dal mondo del lavoro.

Se i problemi posti dai mutamenti delle coordinate spaziali nella postmodernità sono sufficientemente dibattuti, non altrettanto può dirsi per i problemi, certo non meno rilevanti, posti dai mutamenti delle coordinate temporali, sui quali appare quindi opportuno soffermarsi brevemente, prendendo lo spunto da un recente libro di Maria Rosaria Ferrarese.

Il mondo del diritto e delle istituzioni

La considerazione dalla quale possiamo prendere le mosse è che anche il mondo del diritto e delle istituzioni (in primo luogo di quelle rappre-

sentative) risente in modo significativo della rivoluzione temporale che andiamo vivendo, nella quale si afferma "un senso ipertrofico del presente che ridimensiona profondamente sia il rapporto tra passato e presente, sia il rapporto tra presente e futuro".

La cesura rispetto al passato appare evidente proprio attraverso l'invisibile riscrittura dell'etica del lavoro e della ricchezza. La possibilità, insita nell'economia finanziaria, di costruire o distruggere immense fortune nel volgere di un tempo brevissimo, attraverso percorsi diversi da quelli del lavoro e della fatica, mette fine (come è stato scritto) all'idea che la ricchezza debba necessariamente derivare da un merito e che il lavoro sia una sua componente imprescindibile.

La ricchezza conquistata attraverso i mercati finanziari rinuncia a una struttura giustificativa, divenendo essa stessa intrinsecamente onorevole per chi la possiede (p. 37). In quest'ottica l'economia finanziaria, corrodendo la logica del merito, mette in crisi la necessità di un nesso tra presente e passato, ossia la necessità di radicare ciò che avviene nel presente in ciò che è stato nel passato.

Il "merito", infatti, è ciò che è stato costruito nel passato e che legittima ciò che si è nel presente: esso rimanda ad una storia e ad uno spessore temporale".

Ma anche il nesso tra presente e futuro viene messo in crisi. In quanto promuove la speculazione ed induce a condotte di rischio, l'economia finanziaria sfalda la trama tra presente e futuro in un'ottica di breve termine e quasi nella indifferenza rispetto al futuro.

La razionalità dell'azione economica viene sfidata dalla presenza sempre più evidente del rischio: in assenza di certezze, anche il futuro si presenta come un



baratro sconosciuto, aperto sull'abbondanza o sul fallimento.

Come osserva Arendt, "il pericolo è che una società del genere, abbagliata dall'abbondanza della sua crescente fecondità ed assorbita nel pieno funzionamento di un processo interminabile, non riesca più a riconoscere la sua futilità: la futilità di una vita che non si fissa o si realizza in qualche oggetto permanente che duri anche dopo che la fatica necessaria a produrlo sia passata". In altri termini, gli ideali dell'Homo faber, il costruttore del mondo, che sono permanenza, stabilità e durevolezza, sono stati sacrificati all'abbondanza, l'ideale dell'animal laborans.

Volendo usare la metafora della Ferrarese, la modernità può essere paragonata ad una signora matura, molto vitale e piena di progetti per il futuro, la postmodernità a una ragazza immersa nel suo delirio di onnipotenza giovanile, che vuole assaporare tutti i rischi e le opportunità del momento presente, senza interrogarsi più di tanto sulle loro conseguenze.

Se queste che abbiamo delineato sono realmente le caratteristiche della postmodernità, penso che si comprenda agevolmente come esse incidano pesantemente

sui problemi ai quali ci siamo riferiti all'inizio dell'intervento, in particolare sulla possibilità di delineare con sufficiente chiarezza un nuovo quadro di riferimento a livello istituzionale verso il quale indirizzarsi. La possibilità di programmare una nuova realtà istituzionale dipende, infatti, in buona misura, proprio dalla capacità di leggere il presente alla luce del passato per individuare le linee di tendenza in relazione ad un obiettivo che intendiamo perseguire.

Niente di tutto questo sembra caratterizzare la nostra società: un pragmatismo senza principi e senza valori, ispirato al soddisfacimento di bisogni immediati, sembra oggi dettare le scelte politiche, anche quelle più rilevanti.

L'assenza di un progetto condiviso induce a considerare come salvifico il ricorso all'uomo della provvidenza (non a caso con la p. minuscola) visto come colui che, in quanto ricco e potente, dovrebbe essere in grado, quasi in modo taumaturgico, di trasferire nella sfera degli interessi pubblici la buona sorte che lo ha assistito nella gestione del patrimonio privato.

È del tutto evidente che in questa prospettiva non esiste spazio per la rappresentanza politica (ed in generale per i corpi sociali intermedi), in quanto il leader tende a creare un corto circuito istituzionale rivolgendosi direttamente ai cittadini ed utilizzando nei rapporti con essi lo strumento del contratto.

Questo, a prima vista, potrebbe, invero, apparire come uno strumento che consente al cittadino una nuova forma di protagonismo, ma una simile impressione perde di fondamento se l'analisi diviene anche solo un poco più approfondita: il contratto è, infatti, uno strumento che presuppone un'eguaglianza tra i contraenti che nel nostro caso è mera finzione; la prospettiva di chi propone il nostro contratto è quindi quella di chi tende a configurare i cittadini quali semplici consumatori del prodotto politico offerto dal leader e propagandato dai potenti mezzi di comunicazione di cui dispone (tra l'altro, come ha dimostrato il "contratto con gli italiani" stipulato da Berlusconi, un leader senza interlocutori può sempre affermare di aver rispettato il contratto, anche allorché questa affermazione rappresenta un oltraggio all'evidenza e al buon senso).

Le considerazioni esposte non possono non avere i loro riflessi anche nel campo del diritto e delle istituzioni. Come è stato osservato, la postmodernità determina il passaggio dalla cultura dei diritti, basata su presupposti di coesione e di coerenza e che aveva trovato espressione nelle Carte costituzionali, al linguaggio dei diritti, troppo fluido e diversificato per esprimersi in forma legislativa e che trova quindi la sua naturale realizzazione nella dimensione giudiziaria.

Questo nuovo linguaggio dei diritti, che supera le tradizionali barriere statali e si afferma nella nuova dimensione transnazionale, sembra voler rinunciare a "principi trascendentali, religiosi o etici privilegiati" per affidare la sua capacità di affermazione ad una dimensione comunicativa che si avvale di un linguaggio univer-

salmente accessibile in quanto privo di ogni forma di tecnicismo. Il quadro che ne emerge si presenta complesso e incoerente, espressione tipica della "tendenza postmoderna a smarrire modelli e criteri ordinatori" (p. 160).

La globalizzazione mostra, anche nel nostro campo, la capacità di recepire tutto: offrendo sempre nuove opportunità ma non operando alcuna selezione, essa lascia la concreta affermazione dei diritti alle energie sociali che si esprimono nella capacità di comunicazione e di persuasione, e nella capacità di attivare con successo i meccanismi di affermazione per via giudiziaria.

Mentre la modernità aveva costruito la casa comune intorno ad alcuni valori fondanti, recepiti nelle Carte Costituzionali, ed aveva pensato sulla base di questi di poter edificare un futuro migliore per le generazioni successive, la postmodernità rinuncia in via di principio a proporre un progetto e lascia la concreta attuazione dei diritti alla capacità di chi li rivendica d'inserirsi nel circuito globale della comunicazione e di perseguirne l'attuazione attraverso la via giudiziaria: in quest'ottica, appare evidente che chi ha problemi di accesso alla comunicazione ed alla tutela giudiziaria è destinato a rimanere sostanzialmente privo di tutela.

La stessa funzione d'indirizzo che il diritto, specie quello costituzionale, aveva svolto nella fase più matura della modernità, viene progressivamente a mancare.

Il diritto debole, espressione di un pensiero debole, tende sempre più ad essere debole nei confronti dei forti ma nella sostanza drammaticamente forte nei confronti



dei deboli: ormai tutti i diritti appaiono disponibili e negoziabili (dal diritto alla vita al diritto alla retribuzione); la legge generale ed astratta tende sempre più a cedere il passo nei confronti del contratto anche in campi dove la modernità aveva fissato le sue colonne d'Ercole a tutela dei meno fortunati.

Se queste che ho tentato di delineare sono le caratteristiche della postmodernità, allora si comprende assai bene come il periodo di transizione che ci troviamo ad affrontare non rappresenti qualcosa di provvisorio ma corra il serio rischio di divenire una situazione permanente: la stessa idea di progetto e di progettualità dovrebbe uscire dal nostro orizzonte e dovremmo rassegnarci a vivere realmente in una dimensione di presente onnivoro, incapace di pensare e di contribuire a realizzare un futuro. Come superare una simile prospettiva? Nessuno può pensare di possedere la formula magica, meno che mai chi vi parla; in questa sede intendo solo proporre due brevi considerazioni assai generali, lasciando aperto il dibattito.

La prima riguarda la necessità di tornare da quella che possiamo chiamare la Babele del "linguaggio dei diritti" ad una vera "cultura dei diritti", tornare cioè all'idea che ogni convivenza umana si articola intorno ad alcuni valori di fondo condivisi, ad alcuni principi che possono rappresentare i punti di riferimento di un progetto che ci consenta di vivere le battaglie del presente in una proiezione verso il futuro. Non dobbiamo partire dal nulla, dobbiamo riprendere e reinterpretare alla luce dei bisogni del presente quei principi che si ritrovano nella nostra Costituzione a partire dal primato della persona.

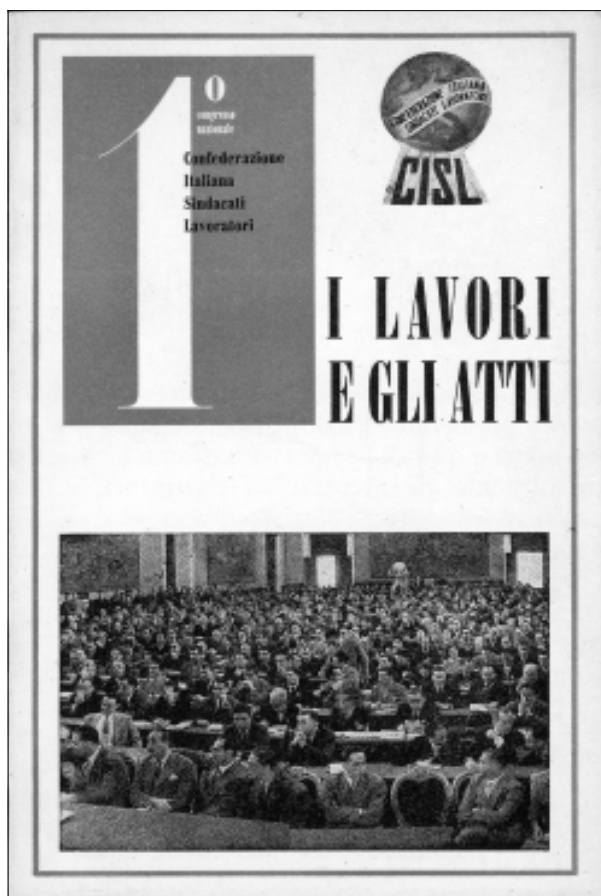
La caduta delle ideologie della modernità

La seconda considerazione riguarda i meccanismi di attivazione di un serio progetto politico – istituzionale. La caduta delle ideologie della

modernità ha determinato il definitivo tramonto delle grandi visioni prospettiche che avevano, peraltro, assai spesso tentato d'ingabbiare la realtà piuttosto che riuscire a interpretarla e a indirizzarla.

Nella postmodernità le sintesi a priori, calate dall'alto, sembrano destinate a sicuro fallimento, mentre sembra ancora percorribile, una volta individuate le grandi linee di riferimento (i valori di cui si è parlato), la strada di costruire dal basso un progetto alla cui collaborazione siano chiamati a partecipare tutti coloro (singoli e corpi sociali) che in esso si riconoscono, partendo dal territorio e non dai vertici.

Solo un simile progetto, che rinunci a presentarsi come definitivo e esaustivo, per assumere, invece, le caratteristiche di un work in progress, potrà possedere la necessaria elasticità e la fluidità che gli consentiranno di adeguarsi ai mutamenti delle coordinate spaziali



e temporali che ho tentato di delineare nel corso del mio intervento.

Si tratta di un compito arduo e che richiede un impegno particolare. A volte, con lo sguardo dello storico, mi capita di avvertire quasi un senso di rimpianto verso tempi in cui era ancora possibile coltivare la speranza (o l'illusione) che qualcosa di stabile e di duraturo potesse essere costruito e che l'umanità marciasse ineluttabilmente verso destini di giustizia, di benessere e di pace.

Ma a ognuno è dato di vivere solo nel suo tempo, e questo è il tempo che ci è stato dato: un tempo senza certezze, un tempo in cui costruire è difficile perché tutto corre il rischio di sciogliersi nella liquidità di un presente onnivoro. Ma questo non ci esime, in un'ottica cristiana, da tentare di mettere a frutto i nostri talenti, e per farlo dobbiamo essere in primo luogo in grado di leggere i segni dei tempi.

La consapevolezza delle difficoltà che traspariva dalla mia comunicazione non vuole quindi essere un invito alla rassegnazione e al disimpegno, al contrario, essa deve suonare come un'esortazione ad un rinnovato impegno perché, in un'ottica di solidarietà, sia ancora possibile un progetto politico che ci consenta di dare un significato al nostro futuro.

**Presidente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*