

ERE

EMILIA
ROMAGNA
EUROPA



IL TEMA:
**ATTORI E SCENARI
DELLA CITTADINANZA SOCIALE**

L'INTERVISTA:
PATRIZIO BIANCHI

BIFULCO, BOARINI, BORGHI, BOMBONATO, CERFEDA, CIARINI, DAZZI
GARIBALDO, GIOIELLIERI, LODOLINI, LUGLI, MINGHINI, MIRABILE
PICCININI, PRODI, RINALDINI F., RINALDINI M., ROCCHI, SCLAVI
SEBASTIANI, SOLDATI, TELLJOHANN, TESTA, TRENTINI, TURATI, VITALE

RIVISTA QUADRIMESTRALE DELL'IRES CGIL
EMILIA-ROMAGNA

N. 2 / LUGLIO 2009

ERE

EMILIA
ROMAGNA
EUROPA



EDITRICE SICUREZZA SOCIALE

DIRETTORE RESPONSABILE

LORIS LUGLI

DIRETTORE SCIENTIFICO

VANDO BORGHI

DIRETTORE EDITORIALE

CESARE MINGHINI

COMITATO EDITORIALE

FAUSTO ANDERLINI (Sociologo), VANDO BORGHI (Università di Bologna), ANDREA BORSARI (Università di Firenze), CRISTINA BRASILI (Università di Bologna), MARCO CERRI (Sociologo), FEDERICO CHICCHI (Università di Bologna), IVAN CICCONI (Ingegnere, esperto di appalti pubblici), FRANCESCO COSSENTINO (Economista), ROBERTO FANFANI (Università di Bologna), FRANCESCO GARIBALDO (Sociologo), ENRICO GIOVANNETTI (Università Modena e Reggio Emilia), MICHELE LA ROSA (Università di Bologna), ANDREA LASSANDARI (Università di Bologna), OSCAR MARCHISIO (Sociologo), GIOVANNI MOTTURA (Sociologo), ANNA NATALI (Ricercatrice sociale), MASSIMO NERI (Università Modena e Reggio Emilia), MARIO PICCININI (Urbanista, Presidente INU Emilia Romagna), PAOLO PINI (Università di Ferrara), PIERGIORGIO ROCCHI (Urbanista), MARGHERITA RUSSO (Università Di Modena e Reggio Emilia), CHIARA SEBASTIANI (Università di Bologna), MARCO TRENTINI (Università di Bologna)

REDAZIONE

GIANNI BORTOLINI, ALFREDO CAVALIERE, SILVIA COZZI, DAVIDE DAZZI, DANIELA FREDDI, MAYDA GUERZONI, FLORINDA RINALDINI, MATTEO RINALDINI, VOLKER TELLJOHANN, LUDOVICO TESTA, MARCO TRENTINI, STEFANO TUGNOLI

SEGRETERIA DI REDAZIONE

PRESSO: COMUNICAZIONE IRES ER - ALESSIA TUCCI

SEDE, DIREZIONE, AMMINISTRAZIONE

VIA MARCONI 69, 40122 BOLOGNA, TEL. +39 051 294868
WWW.IRESER.IT, E-MAIL: COMUNICAZIONE_IRES@ER.CGIL.IT

ABBONAMENTI

VIA MARCONI 69, 40122 BOLOGNA, TEL. +39 051 294868
ABBONAMENTO ANNUALE 3 NUMERI: € 25
ABBONAMENTO SOSTENITORE: € 50
UN NUMERO: € 10
PAGAMENTI CON BONIFICO BANCARIO INTESTATO A IRES EMILIA-ROMAGNA
CODICE IBAN IT07F0103002400000003664388
O PRESSO LA SEDE IRES EMILIA-ROMAGNA

PROGETTO GRAFICO

SERGIO LELLI (www.sergiolelli.it)

AUTORIZZAZIONE TRIBUNALE

ISCRITTO TRIBUNALE DI BOLOGNA N° 7914 DEL 15/01/09

COPYRIGHT

© 2009 EDITRICE DELLA SICUREZZA SOCIALE SRL
VIA MARCONI 69, 40122 BOLOGNA

STAMPA E CONFEZIONAMENTO

PAPER SERVICE- VIA PALMA IL GIOVANE, 21 - 47895 DOMAGNANO RSM

INDICE

PREMESSA DIREZIONE ERE	5
DOMANDARE E RISPONDERE / L'INTERVISTA PATRIZIO BIANCHI DAI GRANDUCATI ALL'EUROPA, UNA SFIDA PER L'EMILIA-ROMAGNA A CURA DELLA REDAZIONE	7
SVOLGERE / IL TEMA	
ATTORI E SCENARI DELLA CITTADINANZA SOCIALE	21
L'AZIONE SINDACALE TERRITORIALE E LA PROMOZIONE DELLA CITTADINANZA CESARE MINGHINI, FLORINDA RINALDINI	22
GOVERNANCE E LIVELLI DI NEGOZIAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA MARCO TRENTINI	27
BILANCI COMUNALI E CONTRATTAZIONE SOCIALE NELLE MARCHE NOVELLA LODOLINI	32
SINDACATO E WELFARE. ALCUNE RIFLESSIONI MARIA LUISA MIRABILE	37
LUCI E OMBRE DELLA CONTRATTUALIZZAZIONE IN ITALIA LAVINIA BIFULCO	41
WELFARE, SINDACATO E RAPPRESENTANZA IN EUROPA ANDREA CIARINI	51
LA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE SOCIALE A RIMINI: UNA TESTIMONIANZA MERIS SOLDATI	62
IL SINDACATO DEI PENSIONATI E I DIRITTI DI CITTADINANZA RITA TURATI	68
GOVERNO LOCALE E CONTRATTAZIONE TERRITORIALE ANTONIO GIOIELLERI	75
PAROLIERE	
WELFARE LOCALE CHIARA SEBASTIANI	83
RIFLETTERE / ARGOMENTI APERTI	
UNA CRISI DI SISTEMA, IL RILANCIO DELL'AZIONE SINDACALE IN EUROPA WALTER CERFEDA	88
ROM E SINTI: I DILEMMI DELL'AZIONE PUBBLICA TOMMASO VITALE	94
DAL POLICENTRISMO AL SISTEMA REGIONALE: UN PIANO STRATEGICO PER L'EMILIA-ROMAGNA MARIO PICCININI, PIER GIORGIO ROCCHI	105
DISCUTERE / IL SINDACATO VISTO DA DENTRO	
RINNOVO GENERAZIONALE E FORMAZIONE: IL CASO DELLA CAMERA DEL LAVORO DI MODENA FIORELLA PRODI	115

DISCUTERE / IL SINDACATO VISTO DA FUORI RIFONDARE IL SINDACATO, UN PROCESSO NECESSARIO	120
FRANCESCO GARIBALDO	
IL “PARADOSSO DELLA NEGOZIAZIONE SINDACALE”: E SE IL SUD AFRICA FOSSE PIU’ VICINO DEL MURO DI BERLINO?	127
MARIANELLA SCLAVI	
LEGGERE	
L’INCONTRO DELLE CIVILTÀ’	131
LORIS LUGLI	
IL FATTORE D	135
DAVIDE DAZZI	
L’INCHIESTA SOCIALE IN ITALIA	138
MATTEO RINALDINI	
...E RILEGGERE	
MEMORIE DEL MEDITERRANEO	141
LUDOVICO TESTA	
SCORRERE	
VISTE E RIVISTE, QUALI SCENARI PER QUALE LAVORO?	143
VANDO BORGHI	
QUARTO POTERE	
UN MESTIERE IN SALITA	149
GERARDO BOMBONATO	
RIPRENDERE	
CINEMA E LAVORO	153
VITTORIO BOARINI	
EUROPA IN CANTIERE	
SUBAPPALTI: VERSO UNA NORMATIVA EUROPEA	155
VOLKER TELLOHANN	

GLI AUTORI

LAVINIA BIFULCO (Università di Milano Bicocca), VITTORIO BOARINI (Direttore Fondazione Fellini), VANDO BORGHI (Università di Bologna), GERARDO BOMBONATO (Presidente dell’Ordine Giornalisti Er), WALTER CERFEDA (Segr. Confederazione Europea Sindacati), ANDREA CIARINI (Università di Roma Sapienza), DAVIDE DAZZI (Ricercatore Ires Er), FRANCESCO GARIBALDO (Sociologo), ANTONIO GIOIELLIERI (Direttore Anci Emilia-Romagna), NOVELLA LODOLINI (Ricercatrice Ires Marche), LORIS LUGLI (Direttore Ires Er), CESARE MINGHINI (Presidente Ires Er), MARIA LUISA MIRABILE (Ires Nazionale), MARIO PICCININI (Urbanista), FIORELLA PRODI (Segreteria territoriale Cgil Modena), FLORINDA RINALDINI (Ricercatrice Ires Er), MATTEO RINALDINI (Università Modena e Reggio Emilia), PIERGIORGIO ROCCHI (Urbanista), MARIANELLA SCLAVI (Sociologa), CHIARA SEBASTIANI (Università di Bologna), MERIS SOLDATI (Segretario generale Cgil Rimini), VOLKER TELLOHANN (Ricercatore Ires Er), LUDOVICO TESTA (Storico), MARCO TRENTINI (Università di Bologna), RITA TURATI (Segreteria Spi Emilia-Romagna), TOMMASO VITALE (Università di Milano Bicocca).

Incroci e intrecci: in due parole questo, in fondo, è il tema cui è dedicata una parte significativa del secondo numero di Emilia Romagna Europa. I problemi che il nostro vivere collettivo genera e che quindi deve sforzarsi di affrontare, infatti, sono sempre meno inquadrabili entro un ristretto quadrante disciplinare – una questione eminentemente economica, un problema sostanzialmente politico e così via. Sempre più, invece, si collocano all'incrocio di più dimensioni – sociale, culturale, politica, economica, demografica, ambientale, etc. – e sempre più si presentano sotto forma di un intreccio difficilmente trattabile attraverso la loro scomposizione in supposti fattori primi omogenei. Ma ci occorre un punto di ingresso, qualche cosa che ci consenta di ancorare e di entrare nelle questioni su cui ci vogliamo concentrare.

Come ricordammo anche nel presentare il primo numero della rivista, a partire dallo stesso Documento programmatico dell'Ires (cfr. www.ireser.it) ci è parso efficace identificare nella dimensione territoriale uno tra i possibili accessi per comprendere le trasformazioni in corso. Perché, per usare le parole dei classici, di fatti sociali formati nello spazio comunque si tratta; perché lo spazio, il territorio, è l'esito in costante evoluzione dell'interazione tra dimensioni materiali e immateriali di cui è parimenti composto il nostro vivere quotidiano; perché essi sono prodotto dell'agire collettivo, sono ciò che noi ne facciamo, ma sono anche un insieme di fattori che fanno di noi qualche cosa; perché essi sono la dimensione entro la quale i grandi processi ed i mutamenti profondi e globali ci si ripresentano e ci investono – intrecciandosi e incrociandosi, appunto - sotto le forme disordinate, spurie, apparentemente banali e contingenti della nostra esperienza quotidiana: il lavoro che, se c'è, si fa più pesante, la retta dell'asilo, il traffico impossibile, un nostro caro anziano che ha bisogno di assistenza, lo sgarbo al cittadino straniero sull'autobus, il pensiero al futuro che potranno avere i nostri figli...

Troverete dunque le sezioni strutturali – l'intervista di apertura del numero, il tema in discussione – in cui questo intreccio tra la

dimensione territoriale con diversi ambiti e tematiche – il lavoro, la crisi complessiva, il welfare, il ruolo delle istituzioni, etc. – di volta in volta in primo piano oppure fa da sfondo ad un ulteriore problema affrontato più direttamente. Ma naturalmente c'è molto altro: una ripresa dalla discussione sullo sviluppo territoriale fatta nel primo numero, l'azione pubblica e la politica alla prova della cittadinanza di Rom e Sinti, i mutamenti della normativa europea concernente le imprese; e ancora, le tante rubriche (sul sindacato, sui libri e le riviste, sulle parole-chiave e altre ancora) che, con piccole e contingenti variazioni di volta in volta sempre possibili, forniranno in ogni numero materiali che riteniamo efficaci per conoscere e discutere aspetti importanti di quello che rappresenta comunque il nostro oggetto principale di riflessione, vale a dire il tema del modello di sviluppo del nostro sistema regionale e dei suoi rapporti con i processi globali, siano essi su scala nazionale o internazionale.

PATRIZIO BIANCHI DAI GRANDUCATI ALL'EUROPA, UNA SFIDA PER L'EMILIA-ROMAGNA

A CURA DELLA
REDAZIONE

ERE - Cosa pensa dei caratteri attuali del modello emiliano-romagnolo, a dieci anni di distanza da un saggio che ha dedicato a questo tema per la "Enciclopedia Einaudi"?

Bianchi - Il modello era in realtà più duttile e flessibile di quanto immaginassimo; l'autorappresentazione dell'Emilia-Romagna forse è stata costruita in maniera eccessiva attorno al tema del "modello". La forte coesione sociale, la crescita di economie distrettuali basate su un fitto tessuto imprenditoriale, l'assenza di aziende leader in questi distretti, l'identificazione sia delle aziende col territorio che del territorio con le aziende sono stati elementi molto significativi, ma la situazione è sempre stata molto differenziata, ed ancora di più lo è negli ultimi anni. Il modello, in realtà, è servito all'Emilia per evolvere.

ERE - In che modo?

Bianchi - Il sistema nel suo complesso è migliorato, si pensi ai dati relativi al valore aggiunto per unità di prodotto, o all'aumentato interesse delle multinazionali per la nostra economia.

La stessa crisi sta determinando molta cassa integrazione ordinaria, sul modello "accendo-spengo", legata al calo congiunturale della domanda, ma non ristrutturazioni radicali.

ERE - Regge ancora il forte nesso fra sviluppo economico e coesione sociale, tipico della configurazione "storica" del modello emiliano?

Bianchi - Il modello è stato storicamente più forte al centro della Via Emilia ed è lì, ad esempio, che la presenza straniera è più consolidata (si pensi alla comunità indiana di S. Maria di Novellara), mentre ai margini di quel modello la presenza straniera è meno radicata. La flessibilità sociale ha favorito l'integrazione degli stranieri.

Nei distretti, tuttavia, il rapporto tra economia e società non è solo quello che configurava Sebastiano Brusco; il modello funziona meglio quando l'economia è in crescita, ed è stato anche molto legato a precise scelte politiche; ne sono state date a volte letture meccanicistiche, che trascurano l'importanza di



Patrizio Bianchi è attualmente Rettore dell'Università di Ferrara. Studioso di economia industriale ed autore di numerosi saggi e libri sull'argomento, ha insegnato presso gli atenei di Bologna e Udine. È stato inoltre presidente di Nomisma, membro del Cda dell'Iri e presidente di Sviluppo Italia. Vanta diverse esperienze e collaborazioni all'estero, soprattutto negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Spagna.

consapevoli scelte di governo dei processi. Anche le analisi alla Becattini sull'importanza degli elementi "dialettali", dei fattori storici e ambientali, non valorizzano, spesso, la rilevanza del fattore politico.

ERE - La capacità di governo è quindi un elemento determinante, anche per il modello emiliano; è stata rafforzata in questi anni?

Bianchi - Si può parlare di una sostanziale tenuta; il discorso diventa più problematico se l'Emilia-Romagna ha l'ambizione di diventare una regione leader, rispetto all'Europa e al mondo; la dimensione territoriale, il peso demografico, la massa critica diventano questioni da affrontare, ad una scala diversa rispetto a quanto fatto sinora, probabilmente. Gli sforzi rispetto alle politiche industriali regionali, ad esempio, vanno nella direzione giusta.

ERE - Secondo alcune analisi, il sistema produttivo dell'Emilia-Romagna sarebbe dipendente dal sistema tedesco...

Bianchi - La situazione non è così schematica; si pensi al settore tessile-abbigliamento, ed in particolare alle griffes più importanti, come ad esempio Diesel. L'impresa, in situazioni come questa, è strutturata tendenzialmente come gestore della pubblicità e della rete di vendita; la produzione la puoi avere anche lontano, però non più lontanissimo, e comunque, il legame con la Germania non è così rilevante. Aziende simili non lavorano neanche più in *just in time*, ma inventano il loro *timing*, non si possono permettere di avere quote rilevanti della produzione lontano. Anche nel caso degli occhiali di Treviso che prima andavano in Romania, c'è stato un reinsediamento sul territorio, perché hanno capito che conviene portare i rumeni qua.

Se si lavora sulla qualità, l'esigenza del controllo sul ciclo produttivo è prevalente.

ERE - Quello che sta dicendo adesso fa pensare alla rilevanza strategica della dimensione della conoscenza..

Bianchi - Certo.

ERE - Tornando alla capacità o meno di governare le trasformazioni da parte di questa regione, qual è la sua valutazione della "capacità combinatoria", per così dire, tra conoscenza, produzione, riproduzione del modello?

Bianchi - Io ho l'impressione che questo sia un problema. La combinazione conoscenza-produzione-riproduzione funziona se c'è una forte capacità di autorappresentazione, se tutti quelli che sono coinvolti nel gioco non soltanto ne percepiscono la rilevanza, ma si attribuiscono un reciproco valore.

Nel modello c'era questo principio di credibilità reciproca, per cui io ti credevo perché eri degno di essere creduto. In un

> il discorso diventa più problematico se l'Emilia-Romagna ha l'ambizione di diventare una regione leader, rispetto all'Europa e al mondo <

sistema come il nostro, non solo locale, ma nazionale, in cui stiamo giocando al massacro collettivo, dove all'università *sono tutti delinquenti*, nel pubblico *sono tutti fannulloni*, i sindacalisti *sono tutti terroristi*, in questo meccanismo di delegittimazione reciproca la capacità di dar valore alla credibilità e anche alla trasmissione della conoscenza diventa un nodo estremamente critico. I dieci anni da quell'articolo a oggi, anni di bushismo feroce, di berlusconismo feroce, hanno ormai lasciato un segno su tutti; lo smantellamento dell'azione collettiva a fronte dell'individualismo spinto in cui tutti siamo diventati *free rider*, ha inciso anche su di noi. Quindi, la capacità di fare un'azione collettiva adeguata dipende proprio dalla capacità che noi abbiamo di ricostruire un modello; per questo dico che non abbiamo ancora il modello successivo. La capacità di ricostruire un modello significa la capacità di ricostruire l'affidabilità e la credibilità reciproca di tutti. E questo è un passaggio, secondo me, importante. Quindi c'è anche una funzione ideologica che deve rientrare, non evocando un tema di conoscenze, che la gente non percepisce, ma proprio di valore aggiunto, di ricchezza e creatività.

Dobbiamo rigenerare un modello in cui, da un lato, si affermi un rapporto di fiducia anche fra persone molto diverse come origine, non tanto da emiliano di nascita ma da emiliano *by choice*, per così dire e che, dall'altro lato, promuova l'Emilia-Romagna come il posto in cui funziona la creatività, la capacità di fare delle *joint ventures*, di essere veloci. Questi elementi in altri posti hanno giocato fino allo spasimo, pensate all'immagine della California, dove possono anche tutti andare all'osteria e dormire di giorno, però l'immagine che hanno resta dinamica e innovativa.

Questa idea della società accogliente e propositiva è una cosa su cui, secondo me, bisogna giocare di più. Io ad esempio non sono stato d'accordo quando è stato presentato il Piano Territoriale Regionale, che ha come simbolo un ferro di cavallo, per rappresentare una regione attraente. No, non è vero che c'è una regione attraente, perché la nostra ideologia era il contrario. La nostra ideologia era avere una regione autosufficiente.

Per questo io credo che, anche partendo dal lavoro molto significativo fatto sulle politiche dell'innovazione, noi dobbiamo riuscire a darci un'immagine non genericamente dinamica, ma accogliente e creativa. Qui è rilevante il tema delle Università.

ERE - In questa regione l'Università è la prima azienda dal punto di vista della grandezza, della complessità e così via. Non è tuttavia così chiaro se in termini di governo regionale siano presenti la rilevanza di questa struttura, le sue potenzialità e anche i suoi problemi di governance...

Bianchi - Credo che stiano più che altro emergendo i problemi

> **La capacità di ricostruire un modello significa la capacità di ricostruire l'affidabilità e la credibilità reciproca di tutti.** <

di *governance*, che sono molto forti. Io ho sostenuto l'agenzia regionale del diritto allo studio che però non sta funzionando come immaginavo, perché sta scontando le difficoltà di tutti. Però, al di là dei problemi specifici che stiamo affrontando, non siamo ancora riusciti a ingenerare l'idea di una regione aperta e dinamica, come può essere la Catalogna. Se si domanda a tutti i ragazzi di una certa età che cosa vogliono fare e dove vogliono andare tutti rispondono Barcellona o Berlino. E questo è impressionante; in termini di offerta culturale non siamo riusciti ancora ad adeguarci al passo di queste regioni più dinamiche.

Pensate a Bologna, che non ha un rapporto con la sua Università; è molto strano, ma è così.

A Ferrara l'Università ha cercato di costruire un rapporto con la città. Io presento tutti gli anni il bilancio sociale, che mostra ciò che noi facciamo per la città. Ho 18 mila studenti e faccio 180 milioni di euro di fatturato diretto, altri 200 di indiretto e i miei studenti pesano 11 milioni al mese sulla città, quindi faccio mezzo miliardo di euro all'anno. Con un lavoro sulla città continuo, quasi ossessivo. Andate a vedere il polo tecnologico.

Io avevo un problema micidiale cinque anni fa quando sono arrivato: i ferraresi non fanno più figli da tempo; quest'anno il 26% dei miei immatricolati sono della provincia di Ferrara, tutti gli altri vengono da fuori. In quattro anni la nostra è diventata una università attrattiva, anche oltre la dimensione locale.

A proposito di luoghi e istituzioni, mi ha sempre colpito il fatto che la Regione Emilia-Romagna, regione plurale, quando parla di sé, dice sempre "i territori". Come "i territori"? I territori degli Apaches? Il rischio è quello di alimentare ulteriormente la frammentazione, gli scontri di campanile; ho l'impressione che il problema di scala sia diventato fondamentale, perché nel nuovo contesto la Regione Emilia-Romagna, se non si presenta in termini unitari, si perde in un defatigante inseguimento di identità sempre più specifiche.

Io sto provando a rompere con queste logiche nell'Università. Da me l'identità era la Facoltà, il che faceva sì che ognuno avesse il suo orticello, senza particolari rapporti con gli altri; e dato che tutte le attività di ricerca sono multidisciplinari, questo diventa un vincolo.

Ho l'impressione che il passaggio cruciale sia quello delle relazioni; la nuova fase non può che avere una dimensione regionale più forte di prima. La Regione non può più limitarsi alla gestione condominiale, perfettamente svolta in questi anni, ma non più sufficiente, in un momento in cui è necessaria una dimensione unitaria, di città metropolitana...e qui capisco che i bolognesi potrebbero non essere contenti. Se l'ipotesi è:

> La Regione non può più limitarsi alla gestione condominiale, perfettamente svolta in questi anni, ma non più sufficiente <

“la città metropolitana è Bologna”, io rispondo “ma vi pare che una città metropolitana abbia 5-600 mila abitanti?” Una città metropolitana ha cinque milioni di abitanti. Ma spiegateci perché Bologna da dieci anni insiste con questa storia della città metropolitana e non ci riesce. Non si capisce poi: si parla di Comune, Provincia e città metropolitana. E Imola dove sta? Ma siete sicuri che la scala sia quella adeguata? La scala per una città metropolitana sono cinque milioni di abitanti, ormai. Non è Colonia, ma è tutta l'area: Colonia e Mannheim.

ERE - Un addensamento di fatto in Emilia-Romagna c'è già, il problema è che non c'è integrazione...

Bianchi - E' quello che sto dicendo; all'interno della regione metropolitana tutte le strade si incrociano su Bologna, tutti i mezzi di trasporto sono lì; è chiaro che il capoluogo deve avere una sua funzione. Ma che cosa diventerà la città metropolitana di Bologna? Sarà definita “città metropolitana” oppure prevarrà la definizione di “provincia”? Si può parlare di città metropolitana se la dimensione è tale da addensare i servizi di fascia superiore. Non è che arriva una grande banca internazionale a Bologna perché invece di chiamarsi “provincia di Bologna” si chiama “città metropolitana di Bologna”.

ERE - Occorre quindi individuare scale diverse sia di risoluzione dei problemi che di gestione. La scala adeguata per cercare di ricostruire un'identità emiliana attraente, nella sua ipotesi, è almeno quella regionale?

Bianchi- Sì.

ERE - Il Ptr sta tentando qualche ragionamento in tal senso; crede che quelle riflessioni, vadano nella direzione giusta?

Bianchi- Sì.

ERE - Noi abbiamo discusso recentemente del Ptr ma quello che non è molto chiaro è se, assodata la validità di quei disegni, questi poi cammineranno su gambe sufficientemente solide...

Bianchi - E' proprio questa la domanda. Il Ptr poteva anche essere più audace nel suo insieme; il dibattito sulla città metropolitana è un esempio. Il Ptr deve sempre dire: andiamo verso il nuovo però non si tocca la città metropolitana, non si toccano i territori. Così si rischia di non andare lontano. Ci sono tuttavia dei fenomeni nuovi e interessanti che devono essere considerati, ad esempio la fermata dell'alta velocità a Reggio Emilia, che può cambiare veramente la regione e sarà probabilmente un vettore di trasformazione, più forte di qualsiasi Ptr.

ERE - L' Unicredit ha diviso in due la regione: si è organizzata con Emilia nord ed Emilia est, Modena con Piacenza, Bologna e Ferrara con la Romagna...

Bianchi - Le legazioni papali e i ducati. La società geografica italiana ha fatto l'anno scorso uno studio sui flussi delle

> Il Ptr poteva anche essere più audace nel suo insieme; il dibattito sulla città metropolitana è un esempio. <

università; l'Italia che ne esce fuori non è neanche pre-unitaria, ma pre- congresso di Vienna. Dallo studio esce chiaramente la ripartizione che avete citato; Unicredit ha distinto chiaramente i ducati dalle legazioni, cioè dalle Romagne.

ERE - Fra le Università dell'Emilia-Romagna, c'è una qualche collaborazione per passare dalla competizione sostanziale che esiste ora, ad un coordinamento?

Bianchi - Noi e Modena – quindi gli Stati estensi - stiamo lavorando molto insieme. Le linee guida ministeriali promuovono l'idea degli atenei federali e noi ci stiamo impegnando in quella direzione, anche se ci sono un mucchio di resistenze da parte delle Facoltà. Però non c'è dubbio che questa sia una strada, d'altra parte in termini di studenti Parma fa 40 mila studenti, noi e Modena facciamo 40 mila studenti, la Romagna ne fa ormai 25 mila credo, e Bologna ne fa di più. Ricordo però che c'è una regola in Italia, non applicata, che prevede un numero massimo di 50 mila studenti. E quindi nel nostro sistema ci stanno comunque quattro o cinque atenei, mettendo insieme i piccoli, dividendo i grandi, e questo diventa un sistema. Però è inutile pensare di dividere o non dividere; io ho l'impressione che ognuno si stia muovendo. Noi ci stiamo fortissimamente muovendo in termini di attrazione degli studenti, molto dall'estero. A Ferrara, in seguito ad un accordo che ho raggiunto con le autorità del Camerun, c'è la più grossa colonia, tra le Università italiane, di studenti di quel paese, che vengono a studiare architettura, medicina, economia. Riusciamo a dare servizi adeguati, ma dov'è che sono in difficoltà? Io sono un sostenitore dell'agenzia unica regionale per il diritto allo studio, che però offre solo dei servizi standard e non i servizi mirati, che sono quelli che a me servono.

> A Ferrara, in seguito ad un accordo che ho raggiunto con le autorità del Camerun, c'è la più grossa colonia, tra le Università italiane, di studenti di quel paese <

ERE - La rete impresa-Università-laboratori di ricerca, può essere uno dei fulcri di un più solido sistema regionale? E intanto, esiste una tale rete?

Bianchi - In piccolo, ma da noi esiste e funziona.

ERE - Si riferisce all'esperienza dell'Università dentro l'area del petrolchimico?

Bianchi - Anche fuori dall'area del petrolchimico. Ormai al posto del petrolchimico quello che funziona da attrazione, e molto bene, è il nostro polo tecnologico.

ERE - Cosa pensa del sistema di tecnopoli prospettato in ambito regionale?

Bianchi - Secondo me può funzionare, se si favoriscono le specializzazioni, delle chiare identificazioni. Abbiamo insistito molto su camere anecoiche enormi, a rumore zero, che servono per misurare, ad esempio, come vibrano i telefonini. Noi ne abbiamo due: una per la parte elettromagnetica e una per la

parte rumore, dove possiamo misurare anche il suono di un violino, riproducendolo in un teatro. Io ho poi un gruppo di ingegneri e architetti che lavorano sui teatri: questa risorsa tuttavia non la devo spendere solo a livello emiliano. Anche a scala globale si deve sapere che in Emilia-Romagna abbiamo un apparato all'avanguardia, per esempio la Hubner quando è venuta è rimasta colpitissima: può fare tutte le certificazioni e tutte le prove tecniche, ma può fare anche il supporto per la progettazione dei teatri. Poi, che il teatro sia in Cina o sia in sud America non cambia niente; la cosa però ci permette di cambiare scala, ci permette di entrare in una dinamica di scuole di architettura o società di architettura a livello mondiale. Il nocciolo è: come ci riposizioniamo? Non possiamo essere quelli che fanno sempre il made in Italy.

ERE - Per uscire dalla crisi, allora, le leve saranno specializzazione e quindi differenziazione, ma anche integrazione.

Bianchi - Assolutamente sì. Complementarietà.

ERE - Quali sono gli attori che possono favorire questa integrazione? Quale è poi il ruolo della politica? Nel saggio di dieci anni fa già si diceva che questa è una regione che amministra bene e governa poco. E' ancora vero?

Bianchi - Sì. Ne sono convinto ancora di più adesso. Nelle riflessioni che stiamo facendo, ad esempio con lo stesso assessore Campagnoli, questi sono argomenti che saltano fuori. Siamo convinti che la linea di politica industriale regionale è assolutamente più avanzata di quella di chiunque altro, però vedo che c'è una resistenza da parte della Regione a farla passare come una linea di politica industriale: è più presentata come buona amministrazione.

ERE - La regione, quindi, sta facendo buone politiche, ma per farle passare deve classificarle come "amministrazione"?

Bianchi - Sì. Per un motivo: altrimenti sembra invasiva nei confronti dei territori. Prima abbiamo parlato del lato positivo dei distretti, abbiamo detto che il modello emiliano ha funzionato meglio di quanto in realtà ci si potesse immaginare perché è riuscito a essere più flessibile; però ci ha lasciato un detrito negativo. Quale è questo detrito negativo? E' che nell'effetto di trascinarsi tutti immaginano una fortissima identificazione ancora molto molto locale, insomma, i distretti; tutti ritengono che gli effetti dell'azione siano legati essenzialmente alla dimensione locale e non riconoscono uno spazio alla Regione, se non di "amministratore di condominio". Mentre ho l'impressione che il salto di scala sia proprio l'identificazione che bisogna fare a livello emiliano-romagnolo, e bisogna farla in termini per cui si capisca che questo effetto di complementarietà diventa l'elemento cruciale. E per me è effettivamente l'aspetto

> Non possiamo essere quelli che fanno sempre il made in Italy. <

> Il teatro può diventare il centro di promozione di una dinamica di sviluppo, ma nell'ambito di una dimensione urbana adeguata. <

essenziale. Ad esempio, sulla politica dei trasporti non puoi che farlo. Non puoi immaginare che hai una fermata dell'alta velocità a Bologna, una a Reggio Emilia e poi il resto del sistema non c'è. Sono convinto che dobbiamo assolutamente lavorare sul sistema di mobilità, perché l'alta velocità non tiene se tu intorno non hai una rete integrata che permetta in termini brevi di unificare il sistema. Se tu hai un sistema di mobilità veloce verso il punto centrale, questo diventa un modello di tipo urbano su scala regionale, ma se diventa un sistema di mobilità urbano su scala regionale vuol dire che la dimensione urbana cambia. Secondo una vecchia teoria di Marchetti, dello Iasa - un istituto di Vienna dove svilupparono analisi su cinquecento anni, seicento anni - la città in fondo è quella cosa che richiede tra i venti e i venticinque minuti per attraversarla. Quindi, se la fai a piedi è un asse di quaranta minuti e circa tre chilometri, se lo fai in bicicletta raddoppia; ma se tu lo fai con una metropolitana diventa sessanta chilometri. Questa è la città, sostanzialmente. Pensate alla politica culturale dell'Emilia-Romagna. Noi abbiamo una concentrazione di qualità musicale che ha eguali forse soltanto a Londra. C'è la percezione di questo? No. Siamo in grado di sostenere che l'industria dell'intrattenimento, che ormai è uno dei fattori fondamentali di crescita dello sviluppo urbano, sia una risorsa cruciale per l'Emilia-Romagna? Succede solo a Ferrara e Parma, che sono venute su con la stessa scuola; ma non dimenticate che a Parma il direttore è Mauro Meli, che era prima direttore di Ferrara Musica ed insegna qui all'Università. Il teatro può diventare il centro di promozione di una dinamica di sviluppo, ma nell'ambito di una dimensione urbana adeguata. Anche Parma, che sta crescendo molto, non riesce a essere quello che dovrebbe essere; con un sistema di mobilità veloce, le possibilità di integrazione sarebbero notevoli. Ma se continuiamo a immaginare che in mezzo ci sono ancora le barriere del dazio, restiamo ancorati ad una dimensione localistica.

Abbiamo fatto crescere un modello emiliano, se vuoi municipale, che è riuscito a dimostrare che dal punto di vista industriale supera il municipalismo perché riesce anche ad esportare dall'altra parte del mondo e riesce anche ad accogliere. Non riusciamo però a superare la visione di governo microlocale, di campanile. E quindi c'è proprio un problema di politica.

ERE - Di politica, ma anche di evoluzione culturale. C'è difficoltà ad uscire da autorappresentazioni di successo che però non sono più adeguate ai tempi...

Bianchi - Esatto.

ERE - Bisognerebbe aprire la seconda parte dell'intervista sul ruolo della dimensione culturale, che forse è trascurato.

Bianchi - E' il più sottovalutato, non c'è dubbio. Ad esempio, tornando al tema del lavoro, si continuano a rappresentare comunque le forme strutturate, i metalmeccanici, c'è poco da fare. Tutta una serie di altri lavoratori ormai sfuggono o li vai a prendere sotto un cappello che non dice niente: il lavoro atipico, il precario; che sono nomi in cui dentro ci sta proprio di tutto. E non si è nemmeno elaborato un pensiero del lavoro staccato dal posto di lavoro. Si continua a identificare il lavoro con la sua raffigurazione più consueta, perdendo così una quantità di gente.

Ad esempio, mi dicono - Giusy Gualtieri aveva fatto una ricerca - che a Bologna c'è una quantità di gente che lavora nel settore della musica (in città ci sarebbero 40 sale di registrazione). Guardate che questo è un fatto interessante. Bologna non viene percepita come una città tipo Los Angeles, dove ci sono delle grandi fabbriche manifatturiere piene di spagnoli e messicani, sostanzialmente peggiori delle nostre fabbriche piene di cinesi, ma nessuno identifica Los Angeles con lo sfruttamento degli immigrati, la si identifica con la nuova Hollywood che è il distretto industriale multimediale.

ERE - Questo ci riporta dritti dritti al tema della autorappresentazione...

Bianchi - Ti porta a quel tema lì, ma anche al tema di una regione che deve parlare pure al mondo dei nuovi lavori. Noi non siamo più capaci di parlare con i nuovi lavoratori della creatività, i quali poi votano a destra, perché non riusciamo a catturare un'immagine collettiva dignitosa che però sia anche un'immagine ragionevolmente centrata sul concetto di creatività e però anche sulla capacità di ammettere: "Ragazzi i miei tempi di vita sono diversi!" E noi non li prendiamo. La Regione Emilia-Romagna non riesce a raffigurare se stessa, ma nemmeno a comunicarsi. Quando si parla di una regione attrattiva, nel Ptr, l'immagine è sempre un ferro che attrae qualcosa di metallo, una calamita.

ERE - Si tratta sempre di un ferro o un magnete che poi richiama una rete gerarchica.

Bianchi - In un posto come l' Emilia-Romagna, dove hai il problema di reinventare la costa e riorganizzare tutte le strutture di città, ho l'impressione che su questo si potrebbe fare un salto in più.

ERE - Quali possono essere i poteri forti, in grado di svolgere un ruolo trainante in Emilia-Romagna?

Bianchi - Uno dei problemi dell'Emilia-Romagna è che non ha più poteri forti. Si pensi alle banche; dove sono i poteri forti? I collegi costruttori sono tanto più forti quanto più operano su base locale, nel senso che incidono sul piano regolatore e sulla

> Noi non siamo più capaci di parlare con i nuovi lavoratori della creatività, i quali poi votano a destra <

gestione del comune. Ma sono forti come elemento di freno, non di slancio.

ERE - Le chiedevamo quali poteri sono forza motrice, perché ci piacerebbe sapere se il lavoro è forza motrice.

Bianchi - Bisogna investirci molto perché sia forza motrice; lo diventa se è un investimento e non una rendita. Si pensi al turismo. Abbiamo il sole; è una forza motrice? No, perché per pochi soldi vai dove hanno più sole di te. Vai ad Hurgada. Allora, se tu ci investi diventa forza motrice, altrimenti diventa un freno.

ERE - E' spaventato dalla crisi?

Bianchi - Sono spaventato dalla reazione alla crisi. Di solito le reazioni alla crisi hanno due uscite: o una più autoritaria, o una più democratica. Negli Stati Uniti si sta avendo una reazione più democratica, da noi, in Europa, più autoritaria, con le operazioni di Sarkozy, Merkel, non parliamo neanche del caso italiano. Per questo vi sto dicendo che tornare a parlare d'Europa diventa rilevante nella fase attuale. Riuscire a legare livello europeo e livello regionale diventa crucialissimo. E' questo che permette a noi, regione Emilia-Romagna, di trovare soluzioni democratiche alla crisi e non autoritarie, perché la tendenza è quella autoritaria, assolutamente, pensate alla repressione del movimento degli studenti in Grecia. La cosa che mi preoccupa è questa.

In realtà la gestione di dieci anni di Bush è stata devastante, la vera piaga in questi anni è stato Bush, il quale ha ripetuto esattamente la ricetta di suo babbo. Se andate a vedere il sito del Fondo Monetario Internazionale, le mappe vi mostrano come è degradata la capacità competitiva degli Usa da Bush padre in avanti. La ricetta di Obama è una ricetta assolutamente tradizionale – per metà infrastrutture e opere pubbliche, in particolare trasporti - ma se viene promosso un sistema di mobilità, che promette di essere molto innovativo, l'evoluzione potrebbe essere positiva. Anche gli incentivi alle persone di cui si sta ragionando, dalle borse di studio alla sanità, sembrano promettenti.

ERE - Negli USA non stanno parlando di social card...

Bianchi - Certo che no! Si tratta di investimenti nei settori importanti della vita quotidiana. Tutto viene fatto, però, sia negli Stati Uniti che qua, con un'esposizione debitoria del governo centrale che ormai è al di là di ogni accettabilità. Tutti mi dicono: "l'inflazione non è un problema, bisogna lavorare per la ripresa, c'è un rischio di inflazione più stagnazione". Ma è anche vero che questi problemi si risolvono se tu hai un forte governo unitario non intergovernativo, perché gli accordi intergovernativi non funzionano. Paradossalmente, in questo momento, in cui purtroppo Praga guida la Commissione Europea, c'è bisogno

> Per questo vi sto dicendo che tornare a parlare d'Europa diventa rilevante nella fase attuale. <

di più Europa. Per questo ha un senso giocare la carta Emilia-Europa perché è quello che serve come spazio di libertà, come spazio di democrazia.

ERE - Come valuta il rapporto tra dimensione finanziaria e dimensione produttiva della crisi in corso e, come si dice da qualche parte, l'Emilia è più attrezzata rispetto ad altri contesti territoriali per affrontare questo frangente delicato?

Bianchi - Abbiamo visto in questi mesi che la crisi era finanziaria, ma era anche e soprattutto una crisi di riassetto dei processi complessivi di produzione. Negli ultimi quindici anni il forte bipolarismo politico ed economico del dopoguerra in realtà è venuto meno e al suo posto va definendosi uno scenario che non è semplicemente la proiezione dell'Occidente a scala globale. Se vuoi, la crisi nasce dall'erronea convinzione che lo schema organizzativo dell'economia che per cinquanta anni ha funzionato negli Stati Uniti, o meglio, in una parte degli Stati Uniti, in una parte dell'Europa tutto sommato abbastanza piccola, in una parte del Giappone, potesse essere applicato così come era a tutto il mondo. Invece non abbiamo più i due grandi contenitori che servono anche da ammortizzatori delle crisi. I nuovi giocatori - la Cina, l'India, la Russia - con la loro entrata hanno cambiato il gioco. Negli ultimi quindici anni non si può parlare di una crescita continua, ma di una fase in cui ogni tanto esplodeva un paese; è capitato al Messico, all'Argentina, alla Russia; questa volta sono esplosi gli Stati Uniti. Ci siamo resi conto che la crisi era globale perché il soggetto che doveva tenere ancorato il sistema alla stabilità era in realtà quello che ingenerava instabilità. Quale è stato il meccanismo con cui il sistema è esploso? In un contesto di progressivo invecchiamento del sistema produttivo, si generavano invece nuove attività - questo si vede bene in Messico, ma si vede bene un po' dappertutto - che attiravano un forte flusso di capitali. Il forte afflusso di capitali faceva crescere eccessivamente il valore delle attività, mettendo in moto una enorme quantità di soldi, che poi venivano impiegati nel settore immobiliare, alimentando una spirale speculativa sempre più scollegata dai valori reali. Quando avevi due soldi dovevi decidere: li investo in una faticosa attività di produzione e lavoro, o in attività finanziarie e immobiliari? Oppure, come negli Stati Uniti, in una industria protetta come l'industria degli armamenti? La risposta era chiara: si è progressivamente depauperato il settore di produzione e lavoro per andare nei settori protetti e speculativi; ma questo non si chiama mercato, questa è un'altra storia. Abbiamo chiamato mercato quello che mercato non era. Il sistema cade quando vai a vedere qual'è la base produttiva che c'è dietro a tanta attività, e ti accorgi che non c'è. L'hai visto bene nei paesi dell'est e anche

> ha un senso giocare la carta Emilia-Europa perché è quello che serve come spazio di libertà, come spazio di democrazia. <

negli Stati Uniti. Io sono fra quelli che dicono che per uscire dalla crisi bisogna tornare alla centralità della produzione e del lavoro. Il che non vuol dire i lavori di trent'anni fa, vuol dire però che il valore da qualche parte lo devi produrre. Il primo tema di produzione vera che ti torna sul tavolo è necessariamente l'automobile, perché l'automobile è stato il luogo stesso in cui si è strutturato per cent'anni lo sviluppo di quella parte di mondo che poi si è proiettata su tutto il resto. L'*automotive* ha tuttavia un problema di capacità produttiva (ad esempio in Cina, con una capacità produttiva impiantata che è più di due volte il massimo mai prodotto). Il tema fondamentale è: come generare il valore? Su quali assi produttivi impegnarsi?

Ci sono grandi questioni di livello mondiale che non hanno risposta. Vi faccio tre esempi. Uno drammatico: il rischio sismico. Noi l'abbiamo sperimentato adesso, ma la Cina l'ha sperimentato l'anno scorso. Esisteranno pure delle tecniche che ci permettano di avere non soltanto sistemi di intervento, ma anche un sistema di monitoraggio delle strutture fisiche su cui viviamo, per i rischi ambientali, le aree fluviali (quando parli con i cinesi fino all'anno scorso ti domandavano tecniche di produzione di piastrelle, oggi ti domandano tecniche di gestione del rischio ambientale). Ci sono poi temi importanti di gestione delle strutture sociali: come fai a tenere insieme una società così varia, permeabile e aperta? A questo punto hai due soluzioni possibili. La prima è un improbabile ritorno all'idea di un mondo chiuso, separato, dove il problema è la gestione dell'ordine pubblico. L'altra invece è una risposta in termini di educazione, salute, ambiente e cogestione urbana. La nostra tecnologia di base in tali ambiti è molto alta, ma la nostra capacità di trasformarla in valore è molto bassa. Quindi c'è proprio un problema di prodotti. Quali saranno i prodotti del futuro? La prima ipotesi è un'automobile che consumi poco. Il secondo tema è una progettazione urbana che permetta di acquisire spazi di vita. Il paradosso è che in Emilia-Romagna abbiamo tecnologie fortissime in questa seconda area, utilizzate troppo poco.

E qui c'è la seconda domanda: come si colloca l'Emilia in questo? Se l'obiettivo è la sopravvivenza, siamo probabilmente in condizioni migliori rispetto ad altri. Però qui vale la riflessione che ha fatto il Governatore della Banca d'Italia: qual è l'obiettivo? Questo è un paese che da vent'anni non cresce. E se l'uscita dalla crisi è vivacchiare, i nostri giovani saranno tutti precari. Ma se la scelta è "come" uscire, l'Emilia-Romagna ha tante risorse tecnologiche, tante risorse di conoscenza, che devono diventare nuove produzioni. Il vero problema è che qui si richiede un salto di organizzazione, perché queste cose si vendono in squadra:

> i cinesi fino all'anno scorso ti domandavano tecniche di produzione di piastrelle, oggi ti domandano tecniche di gestione del rischio ambientale <

imprese, Università, amministrazioni. Su questo io qualche preoccupazione ce l'ho perché vedo un'Emilia-Romagna che continua molto a giocare più sulla rendita che non su una visione di futuro, tranne che per alcuni interventi isolati, come la creazione di tecnopoli.

ERE - Dal suo intervento emerge che l'industria sarà ancora comunque il futuro...

Bianchi - Io sono convinto di questo e sono convinto che l'Europa può avere un ruolo, se decide di giocare. La valutazione che dò della vicenda Opel mi fa temere non poco, perché dimostra una cosa disastrosa: dimostra che quando arriva la crisi si ragiona in termini nazionali. I tedeschi hanno ragionato sui tedeschi, gli italiani hanno ragionato sugli italiani; hanno messo i lavoratori italiani contro i lavoratori tedeschi. Anziché domandare un piano europeo di sicurezza sociale, ognuno ha tentato di salvare tutti gli impianti. In particolare devo dire che il tanto decantato modello tedesco di co-partecipazione si è rivelato straordinariamente conservativo, perché si è visto che la soluzione Magna non è una buona soluzione ma è quella che minimizza il cambiamento, di manager, di consiglio di sorveglianza. Io lo so che quando c'è la crisi la cosa più consolatoria è dire: "stiamo fermi e speriamo che passi". Lì, però, si è dimostrato che l'Europa non c'è. E la vicenda della crisi dell'auto diventa drammatica proprio perché è stata una nuova verifica delle difficoltà dell'Unione Europea. Questa commissione ha avuto paura, è intervenuta in ritardo, ha lasciato i governi nazionali soli e quindi ognuno ha fatto la scelta più semplice e comunque ha spostato in avanti i suoi problemi. Questo rischio di non avere un'Europa sufficientemente forte è problematico per noi, ma per i paesi dell'est Europa è un dramma.

ERE - La crisi politica dell'Unione Europea le sembra quindi uno degli elementi più preoccupanti dello scenario attuale?

Bianchi - Io sono stato di recente nei paesi dell'Est e la critica più forte che viene fatta riguarda la delusione per l'assenza di interventi della Commissione Europea. Ci vuole più Europa, ci vorrebbe una presenza politica più forte, indubbiamente. Al tavolo delle trattative sull'Opel ci doveva essere non il governo tedesco, ci doveva essere l'Europa nel suo insieme, che doveva trovare un modo in primo luogo, per tutelare e salvaguardare i lavoratori, che stessero al nord, al sud, o nei paesi dell'Est; inoltre, doveva riuscire a trovare delle soluzioni non di difesa estrema, ma di prospettiva lunga e non ce l'ha fatta. Alla fine hanno giocato mille caratteri, ma soprattutto tutte le lobby.

L'Emilia-Romagna può avere un ruolo importante per il rilancio dell'Europa, può tornare a essere non più il luogo del socialismo incarnato, ma il luogo in cui tu immagini una visione di futuro.

> L'Emilia-Romagna può avere un ruolo importante per il rilancio dell'Europa <

Noi paradossalmente domandiamo di essere più europei. Nel momento in cui tutti dicono: “ognuno a casa sua”, noi diciamo “più aperti.” Siamo noi che dobbiamo domandare, con ancora maggiore vigore, “più Europa”. La Lega non lo domanda certo. Nel dibattito sul federalismo, secondo me, dovremmo essere più audaci, non parlare solo di federalismo fiscale, ma di federalismo *tout court*. Ma il federalismo funziona se poi sono io che tratto direttamente con Bruxelles. La carta dell’Europa va giocata di più, ma è chiaro che c’è un problema di gap democratico. Perché tu hai affidato a una banca centrale la gestione della moneta e a un atto intergovernativo la gestione delle politiche, e la cosa non tiene. Il passaggio è cosa viene dopo: dopo l’unione economica c’è l’unione monetaria, e dopo? E questo è un terreno tutto assolutamente politico.

**> Il picco di
contrattazione del
triennio in esame
si ha in relazione
alla discussione
del bilancio
preventivo 2008 <**

ATTORI E SCENARI DELLA CITTADINANZA SOCIALE

La contrattazione sociale territoriale è un ambito di azione sindacale che sempre più si sta diffondendo in Italia, seppur con delle forti differenze fra le regioni, e che spesso tende ad essere poco considerato. Vede come protagonista principale il sindacato che insieme ad altri attori, pubblici (enti locali), privati e terzo settore, si confronta sul welfare locale, esercitando una tutela dei diritti di cittadinanza e promuovendone il rafforzamento. In un momento in cui non solo le disuguaglianze rimangono forti, ma anche la vulnerabilità sociale si estende, diventa di grande interesse riflettere sullo stato, sulle prospettive e sulla criticità della contrattazione sociale territoriale. Si tratta di temi ormai da anni al centro degli interessi di ricerca dell'Ires Emilia-Romagna che a maggio 2009 ha presentato il Secondo Rapporto sulla contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna.

CESARE
MINGHINI
FLORINDA
RINALDINI

L'AZIONE SINDACALE TERRITORIALE E LA PROMOZIONE DELLA CITTADINANZA

ATTORI SOCIALI E AZIONE LOCALE

L'articolo pone al centro dell'attenzione il tema della dimensione territoriale dell'azione sindacale e affronta, in particolare, la questione della contrattazione territoriale confederale tra sindacati e istituzioni del governo locale, a partire dalle risultanze di alcune indagini empiriche realizzate dall'Ires Emilia-Romagna in questi ultimi anni (Minghini, Rinaldini, Poggiali, 2006; Minghini, Rinaldini, a cura di, 2009).

Il dibattito scientifico relativo alla territorializzazione delle politiche pubbliche e del welfare, alla contrattualizzazione



e alla *governance* – su cui riflettono diversi successivi contributi all'interno del tema in discussione – ha costituito lo sfondo teorico sul quale innestare le nostre ricerche sul campo. Ci soffermeremo, dunque, esclusivamente sulle principali caratteristiche e sugli aspetti problematici emersi dall'analisi delle esperienze di contrattazione, realizzate in Emilia-Romagna, nel periodo 2006-2008, dal sindacato con le

amministrazioni comunali sugli indirizzi e le linee di bilancio preventivo¹. Stiamo dunque parlando di tutto ciò che attiene il “negoziare i diritti di cittadinanza” (Regalia, 2003). Diritti di cittadinanza che, tuttavia, rischiano di essere sempre meno garantiti dalle politiche pubbliche a fronte dell'aumento della vulnerabilità, del disagio socio-economico e relazionale che si registra anche in Emilia-Romagna (Addabbo, Borghi *et al.*, 2005), regione a forte vocazione solidale e con un alto grado di coesione sociale, per non parlare poi delle ripercussioni dovute al sopraggiungere della grave crisi globale sulle condizioni di vita e di lavoro di chi il sindacato tutela e rappresenta (e non solo). E in tempi di crisi, si sa, si potrebbe giungere alla conclusione che “quando non ci sono risorse, non ci sono neanche diritti”, mentre invece questi ultimi vanno considerati “variabili indipendenti, rispetto alle quali bisogna, semmai, operare redistribuzioni di risorse per garantire il loro rispetto” (Trentin, 1995). In questo quadro, il sindacato si sta attrezzando per promuovere politiche di inclusione sociale e tutela dei diritti attribuendo sempre più centralità alla contrattazione sociale territoriale come “luogo

1. Il Primo Rapporto ha preso in esame un campione significativo di enti locali in regione mentre nel Secondo è stata effettuata l'analisi sull'universo degli accordi presenti nel nostro Osservatorio permanente per lo studio dei contenuti negoziali (www.ireser.it).

emblematico dell'azione sindacale nella quale si realizza la sintesi tra l'ambito delle relazioni industriali, del mercato del lavoro e delle politiche di welfare in senso stretto" (Piccinini, 2009, p. 2).

Nella nostra regione, queste azioni negoziali, fondate sul confronto con le istituzioni in tema di finanza locale, si sono fortemente sviluppate, come conferma il Secondo rapporto sulla contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna 2006-2008, dando vita ad esperienze tra le più avanzate nel panorama nazionale, dove tale pratica negoziale è ancora poco o per nulla diffusa. Nell'osservazione del periodo in esame (2006-08) possiamo cogliere alcuni elementi di conferma delle tendenze emerse in precedenza e, al contempo, qualche segnale di discontinuità con il passato e alcune interessanti novità.

PIATTAFORMA SINDACALE, FORMALIZZAZIONE DEL PROCESSO E CONTENUTI DEGLI ACCORDI

Indubbiamente, in questi ultimi anni in regione si è assistito ad un maggior coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nell'intero percorso negoziale, a partire dalla predisposizione della piattaforma rivendicativa, tendenzialmente a carattere unitario. Una unità sindacale spesso faticosamente raggiunta a livello locale – di norma meno problematica da conquistare per il sindacato pensionati – rispetto a quanto avviene sul piano nazionale, riguardo questioni più generali. Questa importante fase di analisi, elaborazione e individuazione delle tematiche prioritarie da presentare all'attore istituzionale, in sede di confronto negoziale, si sta dunque maggiormente strutturando e si è sviluppata una più intensa partecipazione e condivisione, all'interno dell'organizzazione, da parte delle strutture preposte, riguardo l'impostazione del documento.

Inoltre, al momento è possibile registrare alcuni passi in avanti, rispetto a quanto emerso in analisi precedenti, sul versante soprattutto della formalizzazione del percorso negoziale, con la sottoscrizione di un numero assai più consistente di accordi in sempre più amministrazioni comunali degli undici territori provinciali in cui è suddivisa la realtà regionale. Al contempo, dobbiamo segnalare come nel triennio in esame si sia verificata una diminuzione, in alcuni casi assai rilevante, di intese sottoscritte relative al bilancio 2007, nonostante i tanti confronti svolti dal sindacato, in ragione della decisione assunta da molti enti locali, in modo unilaterale, di aumentare l'aliquota dell'addizionale comunale Irpef².

Non è casuale, perciò, che in quell'anno si registri in molti territori il numero minore di accordi formali del triennio in analisi. Nonostante vi fosse la consapevolezza che le scelte operate dal governo centrale avessero ridotto di molto i margini di manovra

> Nella nostra regione, queste azioni negoziali fondate sul confronto con le istituzioni in tema di finanza locale si sono fortemente sviluppate <

2. Tale tributo comunale agisce prevalentemente sui redditi da lavoro e da pensione, senza alcuna progressività per quanto riguarda le aliquote.

e le risorse a disposizione degli enti locali, il sindacato insisteva – e continua a insistere – sul fatto che occorresse, e occorra, non gravare, con politiche tributarie locali, sulla parte più debole della popolazione, il lavoro dipendente e i pensionati.

Le intese formali tra amministrazioni comunali e sindacati territoriali hanno interessato, nel periodo 2006-’08, 197 comuni in regione (pari a quasi il 60% dei comuni che compongono il territorio regionale)³.

Il picco di contrattazione del triennio in esame si è avuto in relazione alla discussione del bilancio preventivo 2008. In molti territori, infatti, si è assistito ad una estensione della formalizzazione degli esiti della contrattazione e, nel contempo, anche al “recupero” di relazioni con alcuni attori istituzionali dopo la frattura prodotta dalla spinosa “questione Irpef” dell’anno precedente. Sempre nel triennio, in sette territori (Bologna, Ferrara, Imola, Parma, Piacenza, Ravenna e Rimini) si sono realizzate intese in oltre il 60% dei comuni. Salvo alcune discontinuità i medesimi territori sono anche quelli che nei singoli anni hanno mostrato più elevati livelli di formalizzazione del confronto.

Per quanto concerne i principali argomenti oggetto delle intese, nel 2008 vi sono sei aree che ricorrono ciascuna in oltre il 60% degli accordi e che, congiuntamente prese, rappresentano l’asse della contrattazione (“Relazioni sindacali”; “Politiche socio-sanitarie e assistenziali”; “Politica delle entrate”; “Vulnerabilità, povertà e politica dei redditi”; “Politiche abitative, urbanistica e pianificazione territoriale”; “Infanzia, adolescenza e istruzione”). Mentre le prime cinque aree erano le più diffuse già nella contrattazione del biennio precedente, nel 2008 l’area “Infanzia adolescenza e istruzione” conosce una espansione notevole ed è l’unica di questo gruppo a seguire un *trend* di continuo incremento nei tre anni.

UNO SGUARDO SUL 2009: L’ARRIVO DELLA CRISI

La nostra attenzione – e quella degli interlocutori sindacali e istituzionali interpellati – non poteva non soffermarsi sull’impostazione del bilancio preventivo dei comuni per il 2009, a fronte del sopraggiungere della grave crisi economica e sociale. In effetti, la vera novità registrata per il 2009⁴ è proprio la crisi e i possibili interventi messi in campo a livello di politiche comunali per farvi fronte.

E’ la dimensione di governo locale ad aver mostrato, in questa occasione, grande senso di responsabilità. Sono stati, infatti, i decisori pubblici a livello locale a svolgere, senza ombra di dubbio, un ruolo imprescindibile nello stanziare risorse per tentare di affrontare le conseguenze della crisi in atto rendendo, se possibile, ancora più chiara e visibile la distanza con quanto promesso e non realizzato dal governo centrale. Anche se, in molte occasioni, è stato però l’attore sindacale –

> Il picco di contrattazione del triennio in esame si è avuto in relazione alla discussione del bilancio preventivo 2008 <

3. I comuni sottoscrittori di intese erano in regione 114 nel 2006, 107 nel 2007 e 157 nel 2008.

4. Quando è stata effettuata la ricerca sul campo (febbraio-aprile ’09), i confronti sul bilancio preventivo erano ancora in corso in vari comuni della regione (vi è stata la proroga al 31.05.09 per i preventivi 2009).

per gli interessi che rappresenta – a comprendere e sollecitare con ampia tempestività gli stessi amministratori istituzionali riguardo i probabili effetti della crisi sulle fasce più deboli della popolazione, sul lavoro dipendente e sui pensionati.

Da una prima e, inevitabilmente sommaria e parziale analisi di quanto emerso dalle esperienze di contrattazione territoriale per il 2009, sembra emergere una ampia azione negoziale svolta dal sindacato con gli enti locali dell'Emilia-Romagna, oltre a quella realizzata a livello provinciale, distrettuale e regionale che viene affrontata nel contributo seguente di Marco Trentini. Gli accordi di bilancio comunali non potevano, dunque, non impattare sulla crisi. Ecco perché nei testi siglati troviamo alcune misure a sostegno dei redditi dei lavoratori dipendenti colpiti dai processi di crisi occupazionale che hanno investito i vari territori dell'Emilia-Romagna, mentre numerosi sono i Fondi comunali anticrisi, di solidarietà, costituiti ad hoc. E' emersa poi anche una intensa azione negoziale da parte del sindacato con l'ente Provincia sull'adozione di misure anticrisi.

Possiamo dunque registrare un *ampliamento* dei temi presenti negli accordi sottoscritti e una estensione della platea dei beneficiari dei risultati della contrattazione territoriale. In generale, quasi paradossalmente, la crisi ha avuto tra gli effetti non previsti anche quello di provocare una maggiore attenzione nei confronti della contrattazione territoriale confederale, e delle tematiche da essa affrontate, da parte di tutte le categorie sindacali, rendendo ineludibile – e non più rinviabile – la necessità di un confronto (e di un intreccio) tra questo tipo di contrattazione e quella di secondo livello nei luoghi di lavoro: un nodo cruciale che ora affronteremo un po' più diffusamente.

> la crisi ha avuto tra gli effetti non previsti anche quello di provocare una maggiore attenzione nei confronti della contrattazione territoriale confederale <

I NODI CRITICI E LE QUESTIONI APERTE

Per quanto riguarda alcuni dei principali nodi critici emersi nei due Rapporti di ricerca più volte citati – come il tema del mandato; il coinvolgimento dell'organizzazione sindacale nel percorso negoziale e il ruolo svolto nel processo di costruzione delle piattaforme dalle categorie dei lavoratori attivi – si continuano a segnalare, sul fronte sindacale, ancora numerose luci e ombre, anche se in generale, in tutti i territori sono emersi, negli ultimi tre anni, alcuni elementi di novità positivi. In primo luogo, un aumento della consapevolezza da parte dell'intera organizzazione nei confronti di questa azione negoziale anche se, si ribadisce, il livello di tale consapevolezza è ancora inadeguato.

In effetti, realizzare un percorso negoziale democratico e vincolante per la delegazione trattante, con procedure formali e trasparenti di delega; riuscire a validare l'intero processo (dalla piattaforma sindacale all'accordo sottoscritto con l'attore istituzionale), cercando di coinvolgere in tale percorso oltre alla Confederazione, al sindacato pensionati e alla Funzione

Pubblica anche le categorie degli attivi continua a rivelarsi, di fatto, un compito alquanto arduo per l'organizzazione sindacale. D'altronde, sono stati effettuati vari tentativi per rendere il percorso negoziale che dovrebbe sfociare nella sottoscrizione di un testo comune con l'ente locale sulle linee di bilancio preventivo, più democratico e partecipato di quanto non lo sia tuttora. Rispetto alla prima fase – quella relativa alla validazione della piattaforma sindacale – in molti casi, si segnalano alcuni significativi progressi. In diversi territori, la presentazione e approvazione del documento rivendicativo da sottoporre alla controparte istituzionale è avvenuta, in genere, nei comitati direttivi provinciali o, a volte, si è anche raggiunto un pronunciamento formale dell'attivo territoriale dei quadri e dei delegati.

Il sindacato pensionati, grazie al suo radicamento nel territorio, è apparso in grado, in maggior misura, rispetto al resto dell'organizzazione sindacale, di strutturare il percorso di validazione. Lo stesso Spi, tuttavia, ammette che il ritorno – la validazione dell'accordo sottoscritto o del mancato accordo – perlopiù è stato “promesso”, oppure “ci si è presi l'incarico di farlo”, ma è ancora difficile da tradurre in realtà.

Per quanto attiene al livello confederale, si afferma, da più parti, l'inadeguatezza e insufficienza a “far diventare la piattaforma patrimonio della nostra gente”, cioè i diretti rappresentati: lavoratori dipendenti e pensionati. L'obiettivo dichiarato è sempre quello, non facile, di far comprendere la rilevanza della contrattazione territoriale confederale nei luoghi di lavoro.

Di certo si riscontra una tendenza sempre maggiormente diffusa alla “presa in carico” della gestione dell'intero processo da parte della Confederazione. Il tema del mandato – un “male antico” come lo definisce efficacemente una intervistata – non può, e non dovrebbe, risolversi in una, pur importante, approvazione della sola piattaforma sindacale. La *validazione* si conferma, dunque, una questione di non facile soluzione, soprattutto riguardo le intese sottoscritte e “ancora molto resta da fare” come apertamente e con franchezza confermano tutti gli interlocutori sindacali intervistati.

> Il sindacato pensionati, grazie al suo radicamento nel territorio, è apparso in grado, in maggior misura, rispetto al resto della organizzazione sindacale, di strutturare il percorso di validazione <

BIBLIOGRAFIA

Addabbo T., Borghi V. et al., (2005), *La vulnerabilità sociale in Emilia-Romagna*, Materiali IRES Emilia Romagna, Bologna.

Minghini C., Rinaldini F., a cura di (2009), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia Romagna 2006-2008. Secondo Rapporto a cura di Ires Emilia-Romagna*, Materiali IRES Emilia Romagna, Bologna.

Minghini C., Rinaldini F., Poggiali F. (2006), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia Romagna 2002-2005. Primo Rapporto a cura di Ires Emilia-Romagna*, Materiali IRES Emilia Romagna, Bologna.

Piccinini M., (2009), *Welfare contro la crisi e oltre. Campagna nazionale sulla contrattazione sociale*, Relazione tenuta a Roma l'11 marzo 2009.

Regalia I., a cura di, (2003), *Negoziare i diritti di cittadinanza*, Milano, FrancoAngeli.

Trentin B., (2008), *Dal Welfare State alla Welfare Society*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, n. 4.

GOVERNANCE E LIVELLI DI NEGOZIAZIONE IN EMILIA - ROMAGNA

MARCO
TRENTINI

Una delle novità emerse dalla ricerca condotta nel 2009 dall'Ires Emilia-Romagna è la tendenza a svilupparsi una negoziazione a livello sovra comunale. Si tratta di una conseguenza delle trasformazioni in atto nel welfare (e più precisamente nel campo delle politiche socio-sanitarie e assistenziali), che stanno portando alla definizione di un assetto di *governance* che può essere definito multi-livello (Bache, Flinders, 2004; Piattoni, 2007), in cui centrale è la relazione fra il livello nazionale e quello locale. Se si considera la sanità, è sufficiente richiamare le varie riforme avvenute in Italia a partire dagli anni '90 che, in estrema sintesi, hanno comportato una tendenza al decentramento (seppur all'interno di una ridefinizione del ruolo dei comuni e delle regioni). Anche nel campo dell'assistenza sociale si sta delineando un sistema a tre livelli, stato, regione e comune, con una crescente valorizzazione degli ultimi due: basta pensare alla riforma costituzionale che ha attribuito alle regioni la competenza in materia di assistenza sociale e alla riforma dell'assistenza (legge 328/00).



In Emilia-Romagna il livello locale presenta al suo interno un'articolazione che va oltre gli attori istituzionali con competenze di governo (la regione, la provincia, il comune). Infatti, accanto a questi esistono dei livelli intermedi come, ad esempio, i distretti socio-sanitari, le Unioni di comuni, la conferenza metropolitana dei sindaci dell'area bolognese. I vari livelli svolgono funzioni e ruoli diversi e presentano anche un diverso grado di formalizzazione.

La regione svolge principalmente una funzione di indirizzo, monitoraggio e valutazione. La programmazione socio-sanitaria prevede dei piani triennali e dei programmi annuali. Un ruolo importante è svolto dalla cosiddetta "cabina di regia per le politiche sociali e sanitarie" cui partecipano esponenti della regione, degli enti locali (province e comuni più grandi) e delle loro associazioni, delle conferenze sanitarie territoriali, delle Asl, dei sindacati e del terzo settore.

Passando ai livelli inferiori, mentre nel caso dell'assistenza e dei servizi sociali l'implementazione degli interventi spetta ai comuni, le strutture operative attraverso le quali la regione eroga i servizi sanitari sono le Asl. Le Asl svolgono la loro attività in distretti socio-sanitari, che sono dati dall'aggregazione di più comuni. I distretti si occupano sia della programmazione che della gestione e dell'erogazione di servizi sanitari. I comuni sono direttamente coinvolti grazie alla presenza dei sindaci o di loro rappresentanti nei comitati di distretto.

Ad un livello intermedio fra la regione e i comuni ci sono le conferenze territoriali socio-sanitarie, le Unioni di comuni e la conferenza metropolitana dei sindaci dell'area bolognese. Le prime sono create a livello provinciale e operano sempre nel campo della programmazione: più precisamente hanno il compito di coordinare le politiche territoriali in materia sociale e sanitaria definite dai comitati di distretto. Le Unioni di comuni per l'esercizio dei servizi sono state fortemente incoraggiate dalla legge regionale 10/08 che si occupa del riordino territoriale e della riforma della pubblica amministrazione. Anche la conferenza metropolitana dei sindaci dell'area bolognese, creata nel 1994 su iniziativa del Comune e dalla Provincia di Bologna, è uno strumento di coordinamento volontario tra i comuni e si occupa di un pluralità di questioni legate al governo del territorio come la viabilità, i servizi, la scuola, ecc. e, dunque, non solo di politica sociale.

L'affermazione di una governance multi-livello ha un impatto anche sulla contrattazione sociale territoriale che si è svolta inizialmente soprattutto nei comuni. Infatti, si creano le premesse per un coinvolgimento del sindacato ad altri livelli che genericamente possono essere definiti sovra comunali. Non sempre si traduce in una vera e propria contrattazione. Al momento si concretizza soprattutto nella partecipazione ad organismi che si occupano della programmazione e dell'attuazione delle politiche socio-sanitarie e assistenziali. In questo modo si cerca di costruire un consenso intorno alle scelte politiche con tutte le conseguenze positive che questo può avere sull'azione degli enti locali. Dall'altra parte capacità di governare vuol dire rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini. Il coinvolgimento e il confronto con attori sociali come i sindacati che svolgono una funzione di rappresentanza sociale è, quindi, importante sia nel momento della definizione delle politiche pubbliche, sia della loro implementazione.

La presenza dei sindacati negli organismi creati ai vari livelli sovra comunali contribuisce anche ad istituzionalizzare i rapporti con l'attore pubblico e consente di acquisire informazioni sulle scelte politiche e sui processi decisionali.

> L'affermazione di una governance multi-livello ha un impatto anche sulla contrattazione sociale territoriale che si è svolta inizialmente soprattutto nei comuni <

Il fatto che si stia sviluppando una negoziazione a vari livelli non significa necessariamente che alla contrattazione sociale si possa applicare la concettualizzazione molto usata nel dibattito recente rispetto alle relazioni industriali sui livelli contrattuali (settoriale e aziendale). In particolare sarebbe fuorviante affermare che, a differenza di quanto avviene nel settore industriale, si assiste ad una tendenza all'accentramento visto che si incomincia a diffondere una negoziazione a livello sovra comunale.

Innanzitutto, la negoziazione sociale avviene a livello territoriale e, quindi, decentrato. Piuttosto è il territorio che presenta un'articolazione su più livelli. La stessa stratificazione dei livelli non va intesa in senso gerarchico. I comuni, infatti, non vanno visti semplicemente come produttori di servizi, ma anche e soprattutto come attori istituzionali che esercitano funzioni di governo in una pluralità di ambiti (Bobbio, 1997). Se si esclude il tema delle conseguenze della crisi economica che non viene affrontato in questo articolo, per il momento la negoziazione sociale a livello regionale verte principalmente sulla programmazione delle politiche socio-sanitarie e assistenziali, un'area indubbiamente rilevante che però non esaurisce l'insieme dei servizi erogati dai comuni. Più ampie e varie sono le tematiche affrontate nella contrattazione a livello comunale (le politiche socio-sanitarie, quelle assistenziali, le misure a sostegno del reddito, le tasse e i tributi, le politiche abitative, ecc.). Il comune continua ad essere un attore centrale con cui è importante per il sindacato confrontarsi.

Quindi, ragioni di diverso tipo legate, innanzitutto, al ruolo centrale dei comuni nella formazione delle politiche pubbliche a livello territoriale, alle diverse funzioni dei vari livelli e anche al fatto che l'effettiva implementazione di un sistema di governo a più livelli è ancora in atto, fanno sì che la negoziazione a livello sovra comunale vada vista come qualcosa che eventualmente si aggiunge, ma non è sostitutiva di quella comunale.

Un elemento di differenza fra la negoziazione a livello sovra comunale da quella nei comuni è la pluralità di attori coinvolti. Mentre in quella comunale il confronto avviene fra i sindaci e/o gli assessori, da un lato, e i sindacati, dall'altro, molto più ampio è il numero di attori che partecipano a quella regionale. Gli attori sociali coinvolti presentano un profilo diverso: da un lato, abbiamo i sindacati che esercitano una funzione di rappresentanza sociale; dall'altro, le organizzazioni del terzo settore che sono presenti in qualità di gestori ed erogatori dei servizi.

Se la numerosità dei soggetti coinvolti è coerente con l'obiettivo di dare vita a un processo di formazione delle politiche pubbliche

> Le ricerche sulla contrattazione nei comuni hanno evidenziato come le fasi successive alla sottoscrizione di un accordo siano molto delicate <

improntato alla partecipazione, il rischio è che la costruzione del consenso renda più farraginosi i processi decisionali e possa richiedere una continua ridefinizione dei temi su cui si confronta. Così può risultare ulteriormente accentuata quella che è vista come una criticità della negoziazione sociale, vale a dire la valutazione degli esiti della contrattazione (Regalia, 2008). Le ricerche sulla contrattazione nei comuni hanno evidenziato come le fasi successive alla sottoscrizione di un accordo siano molto delicate (Minghini, Rinaldini, 2007; Regalia, 2003). Infatti, quanto pattuito deve essere recepito attraverso delibere e atti amministrativi. Si rendono, quindi, necessari ulteriori processi decisionali a livello di giunta o di consiglio comunale che possono anche modificare quanto concordato e sottoscritto. Come conseguenza può risultare difficile valutare l'effettivo impatto dell'azione del sindacato sulla formazione delle politiche pubbliche. Questo problema si pone in maniera ancora più forte nel caso di una negoziazione come quella a livello sovra comunale che si occupa della programmazione degli interventi di politica sanitaria e nel campo dell'assistenza e dei servizi sociali. Tanto più che, in quella a livello regionale, la programmazione è anche triennale e, quindi, implica degli impegni non proprio nell'immediato. Il monitoraggio di quanto deciso diventa, quindi, fondamentale.

Alcune questioni rimangono aperte a proposito della contrattazione a livello sovra comunale. La principale riguarda le sue prospettive. Al momento se ne intravedono le potenzialità che sono riconducibili alla valorizzazione della programmazione nel campo della politica socio-sanitaria e assistenziale. Però, rimane da vedere se e come si svilupperà la negoziazione ai vari livelli, come inciderà sui processi decisionali e se effettivamente contribuirà a favorire il passaggio ad una formazione di politiche pubbliche improntato alla partecipazione. Un impulso alla negoziazione sociale deriva da riforme come quella dell'assistenza: ad esempio, l'elaborazione dei piani sociali di zona richiede un confronto con i sindacati e con altri attori sociali a livello di distretto. Inoltre, sembra destinata a crescere la rilevanza delle forme di coordinamento fra i comuni, come le Unioni dei comuni. Oltre alla legge regionale 10/08 spingono in questa direzione anche i vincoli di bilancio posti agli enti locali dal governo. A questo va aggiunto che la definizione dell'ambito territoriale ottimale di un servizio, che soprattutto nel caso dei comuni più piccoli non necessariamente può coincidere con il territorio di un comune, è centrale ai fini dello sviluppo di un welfare locale che combini qualità dei servizi, efficienza ed equità sociale.

Il fatto che la negoziazione sociale a livello sovra comunale

verta soprattutto sulla programmazione delle politiche socio-sanitarie e assistenziali può rendere più articolata e diversificata l'azione di rappresentanza del sindacato. Nella negoziazione sociale a livello comunale, infatti, il sindacato esercita una rappresentanza generale cercando di ottenere dei benefici per i cittadini (gli anziani in particolare), sotto forma di servizi, agevolazioni tariffarie, misure a sostegno del reddito, ecc. In quella a livello sovra comunale il sindacato si può dover trovare a combinare la rappresentanza generale con quella di categoria. Il fatto che al tavolo negoziale partecipi anche chi si occupa della gestione e dell'erogazione dei servizi (non solo gli enti pubblici, ma anche il terzo settore) può far sì che, seppur in sede di programmazione, non possa essere trascurato il tema delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi alla persona visto che la qualità stessa dei servizi si intreccia con la qualità del lavoro. Tanto più che il settore dei servizi sociali presenta una polarizzazione in termini di qualifiche professionali con, da un lato, figure come i medici, gli infermieri, ecc. e, dall'altro, lavoratori a bassa qualificazione. E' soprattutto questo secondo segmento a crescere in seguito alla maggiore domanda di servizi di cura. A questo va aggiunto quanto siano eterogenee le condizioni di lavoro e anche il rapporto di lavoro a seconda del datore di lavoro (ente pubblico, privato o cooperativa sociale) e come nel settore dei servizi alla persona sia piuttosto diffuso anche il lavoro nero, soprattutto nel caso di quelli erogati presso le famiglie, dove trovano spesso impiego gli immigrati.

BIBLIOGRAFIA

Bache I., Flinders M., (eds.) (2004), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Bobbio L. (1997), I processi decisionali nei comuni italiani, *Stato e Mercato*, n. 49: 39-66.

Minghini C., Rinaldini F. (2007), Contrattare la cittadinanza sociale. Nodi critici e questioni aperte a partire da una ricerca empirica, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 3: 69-86.

Piattoni S. (2005), La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3: 417-445.

Regalia I., (a cura di) (2003), *Negoziare i diritti di cittadinanza*, Milano, Franco Angeli.

Regalia I. (2008), L'azione del sindacato a livello territoriale, *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4: 97-124.

NOVELLA
LODOLINI

BILANCI COMUNALI E CONTRATTAZIONE SOCIALE NELLE MARCHE

LE ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO SUL WELFARE LOCALE DELL'IREs MARCHE¹

Nel 2000 l'Ires Marche ha avviato un Osservatorio sui bilanci preventivi di un campione di comuni marchigiani al fine di analizzarne le caratteristiche e fornire indicazioni utili alla Cgil Marche che, attraverso le sue strutture territoriali, era impegnata nella contrattazione con quelle amministrazioni locali.

Da allora si è rafforzata la convinzione che analizzare i bilanci dei comuni sia utile non solo per avere un quadro generale di



riferimento per la finanza locale, ma anche e soprattutto per individuare i punti di forza e di debolezza, le potenzialità e le lacune della gestione delle risorse pubbliche da parte degli amministratori locali, in funzione di una migliore e più efficace azione di contrattazione del sindacato.

Oggi l'Ires Marche cura l'Osservatorio sul welfare

locale in cui operano due unità di analisi: l'Osservatorio sui bilanci comunali e l'Osservatorio sulla contrattazione sociale.

L'attuale Osservatorio sui bilanci comunali (Obc) è l'evoluzione dell'osservatorio istituito nel 2000 e se ne distingue sia per ampiezza, sia, in parte, per metodologia d'indagine. Se nel 2000 si consideravano i bilanci preventivi di circa 20 comuni marchigiani (quelli di dimensioni maggiori), oggi nell'Obc troviamo circa 90 bilanci consuntivi relativi ai comuni con più di 10 mila abitanti ed ai comuni in cui la Cgil Marche svolge attività di contrattazione. I dati di bilancio consuntivo sono tratti dalla banca dati disponibile sul sito del Ministero dell'Interno, cui i comuni hanno l'obbligo di inviare la documentazione relativa al rendiconto di ogni esercizio. I dati sono elaborati in modo da ottenere indicatori di bilancio significativi per le finalità dell'Obc: per le entrate, autonomia tributaria e finanziaria, pressione tributaria e finanziaria, grado di dipendenza dai trasferimenti, rigidità di bilancio; per le spese, spesa sociale (quella di cui alla Funzione 10 del Titolo I delle spese, al netto della spesa per il servizio necroscopico e cimiteriale) e welfare allargato pro capite, incidenza della spesa sociale e welfare allargato (spesa

1. Una versione più estesa ed approfondita di questo contributo sarà pubblicata sul secondo numero della rivista dell'Ires Marche, PRISMA Economia Società Lavoro, in distribuzione dal mese di agosto 2009.

per asili nido, residenze per anziani, servizi sociali alla persona, refezione e trasporto scolastico, musei e pinacoteche, piscine e strutture sportive) sulla spesa corrente, rapporto tra spesa sociale e welfare allargato, da un lato, ed entrate tributarie e da proventi di servizi pubblici, dall'altro lato. Tali indicatori sono considerati sia in chiave dinamica, ossia si valuta come si sono evoluti nell'arco temporale 2000-2007, sia in chiave territoriale, ossia aggregando i comuni per provincia, sia, infine, in chiave demografica, ossia aggregando i comuni in base al numero di residenti, un aspetto molto importante nelle Marche dato che su 246 comuni, ben 178 hanno meno di 5 mila abitanti e solo 4 comuni superano la soglia dei 50 mila abitanti. Tale scenario impone di valutare con attenzione i dati relativi ai comuni di piccole dimensioni, date le peculiarità relative alla loro finanza e alle modalità di gestione dei servizi.

Analizzando gli indicatori citati secondo il criterio temporale, geografico e demografico si persegue l'obiettivo di ricostruire la politica tributaria, tariffaria e sociale dei comuni monitorati, evidenziando le eventuali relazioni che intercorrono tra la gestione delle entrate correnti (livello dei tributi locali, tariffe dei servizi a domanda individuale) e delle spese in ambito sociale e di welfare allargato.

A novembre 2009 sarà ultimato il rapporto annuale che riassume le analisi svolte dall'Obc.

Accanto all'Obc, l'Ires Marche gestisce anche l'Osservatorio sulla contrattazione sociale (Ocs), anch'esso risultante dall'evoluzione di un primo nucleo di analisi sull'attività di contrattazione.

Per il 2006 e 2007, l'Ires Marche ha svolto la funzione di centro di raccolta ed analisi dei documenti frutto della contrattazione territoriale sui bilanci comunali ed ha prodotto due rapporti in cui si sono sintetizzate le caratteristiche quantitative (quanti comuni coinvolti) e qualitative (quali temi affrontati, quali modalità di confronto con gli enti locali) di questa fondamentale attività sindacale. Attualmente l'Ires Marche gestisce il flusso di informazioni proveniente dall'Osservatorio sulla contrattazione sociale di cui è titolare lo Spi Marche e si occupa dell'analisi di tali dati. Come per l'Obc, anche per l'Ocs è prevista la produzione di un rapporto annuale sull'attività di contrattazione sociale che sarà ultimato a luglio.

Sebbene i rapporti relativi ai due osservatori, Obc ed Ocs, siano giustamente distinti, è evidente che le tematiche trattate, il territoriocuifannoriferimento, isoggettico coinvolti, contribuiscono ad instaurare un profondo legame tra le due attività di analisi: quello che la Cgil Marche contratta con le amministrazioni locali trova una contabilizzazione e concretizzazione nei bilanci comunali che, di conseguenza, fungono sia da strumento di verifica di quanto pattuito con gli amministratori, sia punto di

partenza per costruire proposte ed avanzare rivendicazioni sulle tematiche d'interesse.

L'OSSERVATORIO SUI BILANCI COMUNALI: ALCUNE EVIDENZE

In questo paragrafo proponiamo alcune anticipazioni di quanto emerso analizzando i bilanci consuntivi dei comuni marchigiani dal 2000 al 2007 e che troverà sistematica esposizione nel rapporto annuale di novembre 2009.

In un primo contributo metteremo in evidenza le peculiarità della spesa sociale e di welfare allargato dei comuni con meno di 5 mila abitanti rispetto ai comuni di dimensioni maggiori; in un secondo contributo, riferito alla sola Provincia di Ancona, poseremo l'accento sulla relazione tra politiche tributarie e politiche sociali.

La quota di risorse correnti che i comuni marchigiani impegnano, in media, nel settore delle politiche sociali è in linea con la media nazionale, rispettivamente, pari al 11,8% ed al 11,9%.

Tra le province, quella che investe una quota mediamente maggiore di risorse disponibili è Ancona (14,4%), mentre ultima della quattro province è Ascoli Piceno, con il 10,3%.

Se raggruppiamo i comuni in base al numero di abitanti, osserviamo una netta distinzione tra il gruppo con meno di 5 mila abitanti e quelli che superano tale soglia demografica: nei comuni grandi, l'incidenza della spesa sociale sulla spesa corrente totale è, in media, del 17,2% e sono minime le differenze tra classi demografiche superiori ai 5 mila abitanti; i comuni piccoli, invece, hanno una spesa sociale che rappresenta mediamente il 10% del totale impegnato, percentuale che si riduce al 7% nei comuni con meno di mille abitanti.

La peculiarità dei comuni piccoli si ritrova anche laddove si consideri il confronto, in termini pro capite, tra entrate correnti, spesa sociale e spesa per il welfare allargato. Se a livello di province si riscontra una relazione positiva tra il livello delle entrate correnti, spesa sociale e per welfare, in base alla dimensione dei comuni si rilevano scenari diversi: i comuni più piccoli mostrano in media un livello di entrate correnti pro capite più elevato della media regionale e vicino a quello dei comuni di dimensioni maggiori, ma il valore della spesa sociale e di welfare per abitante è il più basso di tutte le classi demografiche considerate.

La struttura demografica dei comuni piccoli e piccolissimi spesso è tale che alcuni tipi di servizi non sono erogati per l'esiguità della domanda o per il costo eccessivo delle prestazioni, troppo onerose per i bilanci dell'ente che, non potendo contare sulle economie di scala come i comuni di dimensioni maggiori, hanno un'elevata rigidità di bilancio che limita i gradi di libertà degli

> La quota di risorse correnti che i comuni marchigiani impegnano, in media, nel settore delle politiche sociali è in linea con la media nazionale <

amministratori nel decidere l'allocazione delle risorse.

Dall'analisi dell'Obc emerge che il sociale è, in media, uno dei settori per cui le amministrazioni locali in Provincia di Ancona spendono di più, assieme al settore della gestione dell'ente ed al settore della tutela ambientale.

Inoltre, nel periodo 2000-2007, i dati pro capite hanno mostrato che nella Provincia di Ancona le entrate tributarie, la spesa sociale e la spesa per il welfare allargato sono aumentate o, almeno, consolidate. A distinguere le entrate tributarie dagli aggregati relativi alla spesa è la dinamica di tale consolidamento: se la spesa sociale e la spesa per il welfare allargato per abitante hanno registrato, da un anno all'altro e in media, incrementi continui e di lieve entità, la pressione tributaria ha alternato aumenti a riduzioni la cui entità, in certi casi, è stata anche molto consistente. Le differenti dinamiche ora evidenziate sono dovute al fatto che le entrate tributarie sono state spesso oggetto di provvedimenti del governo che, ad esempio, nelle varie leggi Finanziarie ha disposto ora il blocco delle addizionali, ora l'eliminazione di tributi (Ici sulla prima casa) ed anche l'istituzione di nuove imposte (la compartecipazione Irpef). Inoltre, nelle entrate tributarie trovano riflesso le decisioni degli amministratori in tema di tributi locali (variazione aliquote Ici, aliquote della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi, Tarsu, aliquote dell'addizionale comunale Irpef, ecc.) che possono determinare annualmente variazioni molto consistenti dell'aggregato totale "entrate tributarie". Tali variazioni non hanno una immediata e precisa corrispondenza nelle spese per il settore sociale e del welfare allargato e ciò per due ragioni fondamentali.

La prima ragione è che una maggiore o minore disponibilità di risorse correnti si ripartisce tra le varie funzioni che compongono la spesa corrente di un comune e non solo sulla spesa sociale.

La seconda ragione è che la spesa sociale e per il welfare allargato, a prescindere dalla sensibilità degli amministratori verso tali temi, hanno una grande visibilità presso l'opinione pubblica e sono oggetto di aspettative politiche che non è facile ed opportuno per nessuna parte politica disattendere.

Alla luce di quanto detto sopra, si potrebbe ravvisare una certa rigidità della spesa sociale e di welfare allargato rispetto alle variazioni delle risorse correnti disponibili, al pari di come, comunemente, si parla di rigidità di bilancio quando ci si riferisce al complesso delle spese che il comune deve sostenere obbligatoriamente, a prescindere dalla disponibilità di risorse e dalle sue priorità (ossia, la spesa per il personale, per gli interessi passivi, per le rate dei mutui).

CONCLUSIONI

Nella Provincia di Ancona le politiche sociali e di welfare allargato

hanno potuto contare, sino ad ora, su risorse che nel corso del tempo si sono consolidate negli stanziamenti di bilancio e non hanno risentito troppo delle fluttuazioni che hanno interessato, da un anno all'altro, le risorse correnti e le entrate tributarie disponibili.

Tale scenario, complessivamente rassicurante, tuttavia, non deve far dimenticare alcune criticità che, soprattutto in un periodo di crisi com'è quello attuale, possono acuire i problemi e le difficoltà.

In primo luogo, si deve menzionare il fatto che, nei documenti che accompagnano i bilanci, gli amministratori precisano che, date le difficoltà in cui versano le finanze locali, la politica sociale è stata improntata al mantenimento dell'esistente, alla garanzia dei servizi e degli interventi già in essere.

In secondo luogo, è opportuno richiamare la struttura demografica dei comuni marchigiani, sbilanciata verso enti di piccole e piccolissime dimensioni che, per loro natura, incontrano difficoltà a soddisfare una domanda sociale in evoluzione, sia quantitativa che qualitativa, e che, senza il ricorso a forme di gestione associata dei servizi, rischiano di disattendere le richieste dei cittadini.

Infine, l'andamento osservato per la spesa sociale e per il welfare allargato in Provincia di Ancona mostra piccoli incrementi annuali che, come detto sopra, servono spesso solamente a mantenere i servizi e l'utenza dell'anno precedente. La domanda sociale diventa di anno in anno più consistente e diversificata per le dinamiche demografiche (progressivo aumento della popolazione anziana, incremento della popolazione immigrata, ecc.) e se la rigidità della spesa sociale è stata sopra intesa in senso positivo (non risente delle variazioni negative delle risorse disponibili), in un contesto di risorse sempre più scarse ed incerte potrebbe tradursi in una rigidità rispetto alla domanda sociale del territorio.

L'analisi svolta sui dati di bilancio offre alla contrattazione sociale due importanti spunti di azione nel confronto con le amministrazioni locali. In primo luogo, è necessario verificare che la spesa sociale e per il welfare non subiscano riduzioni rispetto al passato e che anzi, in questo periodo di crisi, si incrementino le risorse per sostenere i servizi e gli interventi che possano garantire la coesione sociale ed il sostegno a quanti si trovano in maggiori difficoltà. Secondariamente, è opportuno continuare a sostenere, presso i comuni piccoli e piccolissimi, ma non solo, l'opportunità di una gestione associata dei servizi al fine di sfruttare le economie di scala e garantire una copertura della domanda proveniente dal territorio e la piena fruizione dei diritti di cittadinanza.

> La domanda sociale diventa di anno in anno più consistente e diversificata <

SINDACATO E WELFARE. ALCUNE RIFLESSIONI

MARIA LUISA
MIRABILE

Partiamo da una digressione, che esemplifichi almeno in parte il tema e i problemi. In un bellissimo piccolo libro di qualche anno fa, Robert Castel ha ricostruito l'essenza, la genesi, gli sviluppi e le criticità dei moderni welfare states in poche e dense pagine (R. Castel, 2004, *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi). Uno dei perni dell'analisi ruotava intorno alla funzione essenziale del welfare di fornire ai lavoratori "non proprietari" copertura dai rischi prevedibili (infortunio, malattia, vecchiaia, disoccupazione). Con la nascita del welfare e grazie alla costituzione di una base pubblica di risorse economiche, i "non proprietari" sono stati posti nelle condizioni di affrontare le situazioni e le fasi della vita in cui si fosse verificata l'impossibilità di una loro sussistenza autonoma. Per questa via accidentata e non sempre lineare, e sulla base di molte delle esperienze storiche (mutualistiche, corporative, assicurative e basate sull'intervento pubblico) precedenti la formazione dei moderni *welfare states*, si è delineata e affermata l'ultima generazione dei diritti, quelli sociali, e la relativa gamma, tuttora aleatoria e variabile, di tutele volte a limitare l'impatto diretto del mercato sulle condizioni di lavoro e di vita.



Il piccolo libro che ho citato, pur prendendo le mosse dalle principali premesse filosofiche e dai primi vagiti della protezione sociale europea, si concludeva con capitoli che affrontavano i temi e le aporie dell'universalità delle prestazioni in un tempo che aveva già da anni cominciato a vedere un potente cambiamento economico e sociale delle società contemporanee; un cambiamento, com'è noto, affrontato in molti e ponderosi rapporti di ricerca, saggi, strategie globali europee, azioni di riforma. Le trasformazioni demografiche, dei sistemi produttivi e occupazionali, della famiglia, del ruolo femminile sono state oggetto fondamentale delle analisi per le riforme del welfare degli ultimi decenni e hanno preceduto quello che oggi è divenuto a sua volta uno dei centri principali d'interesse, che consiste nell'analisi del riassetto istituzionale nelle responsabilità di *policy* che i vari paesi hanno da tempo cominciato a ri-delineare, in ciò sempre più sospinte dalle istituzioni europee. Per il sindacato ha

> il ruolo del sindacato si conferma come cruciale nella definizione dei criteri e delle norme della protezione sociale cosiddetta standard <

cominciato a configurarsi una lunga fase di forti sollecitazioni verso scelte non sempre facili. La prima constatazione è che l'innumerabile quantità di nessi che, fin dalle origini, ha legato la nascita e il dispiegarsi dei sistemi di welfare contemporanei con la capacità sindacale di influire sulla definizione del tipo e del grado di protezione sociale presente nelle società moderne, ha notoriamente subito negli ultimi venti o trent'anni un enorme processo di complessificazione (e non certamente di riduzione). Attualmente, al di là delle pur possibili, contingenti, fluttuazioni e ambivalenze (secondo cui – stando al caso recente dell'Italia – uno stesso governo può contemporaneamente tentare di spaccare il sindacato e allo stesso tempo volergli attribuire un ruolo dominante nel modello e nelle modalità della protezione attraverso un'enfaticizzazione della bilateralità), il ruolo del sindacato si conferma come cruciale nella definizione dei criteri e delle norme della protezione sociale cosiddetta standard (diritto del lavoro, legislazione previdenziale, etc.). Ciononostante, da modelli e processi di rappresentanza (del lavoro) relativamente lineari in quanto basati sulla continuità e chiarezza dello status occupazionale e su rigide scansioni di mestiere di appartenenza categoriale, si è notoriamente passati ad una crescente condizione di magmaticità (liquidità?) sociale, con la conseguente esigenza di una nuova e diversa capacità di rappresentanza che oggi sembra fra l'altro sempre più riconoscere l'importanza dei territori come luoghi determinanti nel definire la qualità e il tenore di vita di chi in concreto li abita. Non è questa la sede per approfondire questo tipo di passaggio, peraltro notorio, ma è del tutto evidente che la presenza e la qualità di servizi e interventi sociali, occupazionali e sanitari, nonché il loro eventuale costo e grado di accessibilità sono oggi in grado di determinare, probabilmente più di quanto non sia intuitivo ritenere, profonde diversificazioni nella vita reale di cittadini che, quasi nessuno escluso, sono sempre più coinvolti in problematiche dovute a instabilità lavorativa, costi abitativi, complessità familiari e di accudimento, e così via. A partire dal secondo dopoguerra è intervenuto anche un altro decisivo cambiamento nei nostri sistemi di regolazione economica, istituzionale e sociale (quest'ultimo forse meno percepito o condiviso). Con la crisi dello stato nazionale westfaliano, l'azione dell'Europa, per quanto limitata, è stata sempre più in grado di influenzare le scelte dei governi nazionali e dei livelli locali di governo (il cui ruolo è di pari passo cresciuto per molti capitoli del welfare: sanità e occupazione, ma anche in chiave di progressiva attribuzione di potere istituzionale e di decisionalità rispetto alla spesa nel settore socio-assistenziale).

Ciò premesso (e accennata solo una men che minima parte delle questioni in gioco) può risultare evidente come tentare di affrontare in un solo e breve articolo la relazione fra sindacato e welfare possa rappresentare un obiettivo ingenuo, che in effetti esulerà dallo scopo di queste note. Di recente se ne è però occupato in maniera approfondita un fascicolo, come sempre monografico, de *la Rivista delle Politiche Sociali* (n.4/08). Ed è a partire da questo che vorremmo provare a cimentarci con il tema, cercando di sviluppare alcune riflessioni, evitando naturalmente la scorciatoia della recensione di taglio più o meno promozionale.

Innanzitutto si nota una certa penuria di trattazioni che sviluppino il tema senza meccanicamente ricadere nella prospettiva d'analisi propria degli studi di relazioni industriali e che affrontino lo scambio fra sindacato e welfare ad un livello generale anche quando necessariamente sia portato sul piano d'analisi di singole *policy* (quella previdenziale è stata probabilmente una delle più analizzate in quest'ottica che potremmo classificare come politologica). Inoltre sta cambiando il contesto socio-politico, caratterizzato dall'incipiente criticità delle relazioni fra i tre sindacati confederali e da un sempre più crescente interesse negoziale della Cgil verso il cosiddetto welfare territoriale. Questi ultimi fattori (il contesto socio-politico e le scelte sindacali) richiederebbero in quanto tali lunghe e impegnative digressioni, fuori dalla portata di questo breve articolo.

L'obiettivo di sviluppare un'analisi inerente lo scambio fondamentale e continuo fra sindacato e welfare è tutt'altro che banale e richiede l'integrazione di più discipline e tipi di approfondimento. Importante è anche considerare gli orientamenti e l'azione sindacale sia in chiave storica sia facendo riferimento all'attualità.

Da un lato, infatti, il ruolo e il peso del sindacato e i suoi riflessi sul welfare sono andati strutturandosi e consolidandosi prima e durante il lungo momento di cambiamento delle società contemporanee; dall'altro, oggi il sindacato viene sollecitato in quanto attore primario tanto dei sistemi di relazioni industriali quanto di sistemi di welfare maturi e per molti aspetti bisognosi di revisioni. Di recente è emerso anche il tema del ruolo del sindacato nella gestione diretta di varie articolazioni operative del sistema di protezione sociale (la cosiddetta bilateralità) e delle diverse valenze della funzione di interesse generale svolta dal sindacato attraverso la sua presenza in importanti organismi istituzionali.

> Ci si può chiedere quanto il sindacato sia nel suo insieme consapevole del ruolo e degli effetti extra-settoriali di ciascuna singola policy <

Non mancano delle aree di maggiore interesse/criticità. Consapevolezza e sovranazionalità sembrano essere i concetti più evocabili. Ci si può chiedere quanto il sindacato sia nel suo insieme consapevole del ruolo e degli effetti extra-settoriali di ciascuna singola *policy*, dunque del suo potere d'influenza nella definizione finale e d'insieme degli assetti sociali generali. Non che nell'azione territoriale della Cgil, soprattutto negli ultimi mesi e anni, manchino investimenti 'immaginativi' (l'aggettivo viene qui speso nel senso più pieno e nobile) e accelerazioni decisionali e d'azione concreta. Ma questo non elimina (ancora) un'impressione relativa ad una concezione residualistica del welfare territoriale; come se i molti anni di economia, cultura e relazioni industriali fordiste non permettessero di considerare quest'area, quella dei luoghi della vita, come fondamentale per il ridisegno complessivo dei sistemi di opportunità collettivi e individuali, dei valori e dei comportamenti. Più in generale sembra non ancora del tutto emerso un necessario concetto di 'orizzontalità' ulteriore e superiore rispetto al più immediato concetto geometrico di 'orizzontale' come opposto a 'verticale' (o, nello specifico, a 'settoriale'). E qui subito ci si può chiedere anche quanto l'eredità delle relazioni industriali lavoristiche non limiti maggiori sviluppi (ruolo, presenza) del sindacato nei 'nuovi' processi di *governance* voluti dall'Europa per il ridisegno e l'armonizzazione comunitaria di importanti politiche (dall'occupazione, alla previdenza, passando per l'inclusione sociale). Le relazioni, sia dirette sia mediate dalle istituzioni nazionali di governo dei singoli stati, fra istituzioni europee (sovranazionali) e livelli subnazionali di governo (regioni, province, comuni; o comunque si chiamino nei vari paesi), nonché per alcuni settori di *policy* con i soggetti del terzo settore (primo fra tutti quello dell'inclusione sociale) sono divenute nell'ultimo quindicennio pervasive e relativamente significative. Pure in presenza di una sempre più evidente crisi della spinta europeista, sia in numerose espressioni e rappresentanti delle istituzioni nazionali che nei 'popoli' sempre più resi preoccupati della propria incolumità fisica e sociale, l'Europa esiste e il suo ruolo è inevitabilmente destinato ad aumentare. Il sindacato può evolvere con lei, contribuendo a sua volta alla sua crescita e tollerando per l'oggi la parte ingombrante di burocrazia e farraginosità, interpretariati e fumosità delle procedure, oppure può scegliere di lasciare spazio di interpretazione sugli orientamenti europei alle nostre probabilmente non meno ingombranti burocrazie nazionali e ampio spazio d'azione alla miriade di soggetti che nei territori incarnano le più disparate istanze. La sfida, a senso di chi scrive, è su entrambi i versanti aperta.

LUCI E OMBRE DELLA CONTRATTUALIZZAZIONE IN ITALIA

LAVINIA
BIFULCO

In molti paesi europei il “governo attraverso contratti” (Gaudin, 1999) ha modificato forme e strumenti dell’azione pubblica. In Italia, gli interventi per lo sviluppo locale costituiscono il campo più consolidato delle politiche contrattuali, basate su accordi formalizzati che impegnano una pluralità di attori al perseguimento di un interesse collettivo (Bobbio, 2000; Perulli, 2004; Lascoumes, Le Galès, 2009). Ma si tratta di un fenomeno trasversale che, intrecciandosi con i processi di (ri)localizzazione, interessa soprattutto i contesti municipali e regionali. Altri casi significativi sono le politiche di riqualificazione urbana e le politiche socio-assistenziali. Un elemento comune è l’adozione di strumenti di programmazione negoziale che sollecitano la creazione di arene decisionali aperte alle società locali e alle loro forme organizzate.

Come per altri cambiamenti che toccano l’azione pubblica, sostenitori e critici si fronteggiano con pari vigore. In effetti, vi è più di un aspetto controverso. Per cominciare, la contrattualizzazione è apparentata alla *governance* e ne condivide la profonda ambiguità. Il termine stesso, inoltre, evoca condizioni di libertà e simmetria che nell’azione pubblica non possono essere date per scontate (così come non possono esserle nel mercato). Come ci ricorda Alan Supiot (2005), *Pacta sunt servanda*: il contratto sussiste solo in quanto c’è un’obbligazione a rispettare la parola data. Se il riferimento specifico è l’Italia, fa poi sentire il suo peso una tradizione di pratiche negoziali tutt’altro che adamantine.



1. UNA PANORAMICA

Per inquadrare nella giusta luce le questioni occorre contestualizzarle. Le vicende italiane dello sviluppo di politiche contrattuali sono state approfondite da Luigi Bobbio (2000) che identifica negli anni ‘90 la fase di espansione. E’ la stagione dell’avvento della programmazione negoziata e dei patti territoriali che, oltre a modificare le strategie per lo sviluppo, apre la strada all’adozione di una costellazione di strumenti

contrattuali, soprattutto localmente (Magnatti et al., 2005; Trigilia, 2005).

Come si accennava, l'Italia può vantare una tradizione consistente di pratiche negoziali, segnate però da meccanismi collusivi che in vario modo penalizzano l'interesse pubblico. La differenza implicata dalle esperienze pattizie che hanno preso piede negli ultimi anni è o dovrebbe essere principalmente la trasparenza: l'idea è, infatti, che la negoziazione si svolga non più sottobanco - finendo con l'alimentare la spartizione di beni collettivi - ma in piena luce e secondo principi di *accountability* che impongono di render conto di ciò che si fa e che si consegue (Bifulco, de Leonardis, 2003). Una certa attenzione è dedicata, inoltre, ad approcci negoziali che possano favorire le logiche integrative, fondate su comportamenti reciprocamente orientati, anziché quelle distributive, incentrate sulla distribuzione di risorse.

Un percorso intrecciato è quello relativo all'istituzionalizzazione di assetti misti pubblico-privati per la gestione e l'erogazione di prestazioni e servizi. Anche in questo ambito hanno un rilievo particolare gli anni '90, che vedono aumentare il ricorso a forme contrattuali di fornitura dei servizi, principalmente al livello locale. Si rafforzano e si espandono in questo modo gli elementi di mercato presenti nel nostro sistema pubblico, e modalità di rapporto fra soggetti finanziatori (pubblici) e fornitori (pubblici, privati e terzo settore) configurate secondo i meccanismi delle transazioni commerciali e della competizione. Ma si sviluppano anche, contemporaneamente, forme di erogazione mista basate su *partnership* cooperative.

In alcuni settori, questa doppia direttrice di sviluppo confluisce in modelli di *policy* basati sulla co-programmazione. E' questo il caso delle politiche socio-assistenziali che, alle soglie del nuovo millennio, entrano in una fase di trasformazione potenzialmente molto profonda grazie alla riforma dell'assistenza (Monteleone, 2007). Fra le linee di cambiamento al centro della riforma, una è quella relativa all'istituzione di assetti pubblico-privati della fornitura che distinguono le funzioni di finanziamento/programmazione/controllo dalle funzioni di erogazione. Ma il cuore dell'innovazione promessa dalla riforma è il piano sociale di zona, lo strumento di programmazione negoziata che impegna i comuni a governare in modo integrato il sistema territoriale dei servizi con il coinvolgimento di cittadini e terzo settore (Bifulco, Centemeri, 2007). Questo strumento è perciò candidato a sostenere la realizzazione di arene aperte, integrate e inclusive di *governance* locale sia a monte, nei processi che riguardano il disegno delle politiche, sia a valle, nei processi relativi alla messa in opera.

> l'Italia può vantare una tradizione consistente di pratiche negoziali, segnate però da meccanismi collusivi che in vario modo penalizzano l'interesse pubblico <

A sollecitare questo insieme di cambiamenti è stato un intreccio di fattori, esogeni ed endogeni. Istanze diffuse di riforma dello Stato hanno toccato l'intero continente negli anni '90. La stagione della *governance* ha veicolato modelli dell'azione pubblica imperniati sulla mobilitazione e sul coordinamento degli attori (Lascombes, Le Galès, 2009). Una congerie di strumenti di stampo contrattuale ha perciò trovato nello spazio europeo vettori abbastanza potenti che ne hanno aiutato la diffusione (*ibidem*). È proprio la pluralità degli attori coinvolti o coinvolgibili in processi di *governance* che motiva il ricorso a strumenti in grado di sostenere la mediazione e il confronto fra interessi differenti. A livello nazionale, si è fatta avvertire in particolare la necessità di individuare forme dell'azione pubblica in grado di governare la frammentazione e l'incertezza (Bobbio, 2006). I processi di *rescaling* dell'autorità pubblica hanno poi implicato il protagonismo spiccato della politica locale e dei cosiddetti "nuovi sindaci", fra i principali promotori di pratiche patrizie.

Un punto importante è che, mentre oggi il discorso pubblico tende a mettere l'accento sulle sue valenze consensuali e cooperative, la contrattualizzazione in Italia ha radici "decisionistiche" (Bobbio, 2000) ed è stata salutata, ai suoi albori, come una soluzione rispetto a processi decisionali spesso farraginosi o bloccati.

Questo riporta a un altro punto, già accennato: l'aspettativa è che, in quanto formalizzati, gli accordi stipulati favoriscano la responsabilizzazione reciproca degli attori coinvolti e la trasparenza dei meccanismi decisionali, facendo fronte a mali antichi della nostra vita pubblica. Perlomeno, così dovrebbe essere in teoria. Le pratiche, come sempre, prestano il fianco ad alcune critiche.

Può servire fare riferimento ad alcuni casi. I più significativi riguardano, come si diceva, la programmazione negoziale al livello locale, in particolare nell'ambito degli interventi per lo sviluppo, della riqualificazione urbana e delle politiche socio-assistenziali. Vi sono ovviamente differenze relativamente alle forme e ai dispositivi attraverso i quali il governo per contratti si sviluppa in questi settori. I patti territoriali hanno una storia più lunga, radici più robuste nella concertazione triangolare (fra amministrazioni pubbliche, rappresentanze sindacali e imprese) e una struttura dei rapporti fra i poteri politico-istituzionali che, soprattutto in una prima fase, ha sofferto di un eccesso di centralizzazione. I contratti di quartiere, nati sulla scia degli omonimi programmi francesi, si caratterizzano sia per una spiccata matrice competitiva, sia per la filosofia di discriminazione positiva che li ha improntati (Bricocoli,

> la contrattualizzazione in Italia ha radici "decisionistiche" ed è stata salutata, ai suoi albori, come una soluzione rispetto a processi decisionali spesso farraginosi o bloccati <

2007). I piani sociali di zona fanno leva in modo più lineare sull'istituzione di arene decisionali cooperative oltre che inclusive. Questi strumenti condividono, però, alcune idee di base. Essi danno un pari rilievo alla cooperazione fra istituzioni e fra istituzioni e attori sociali; enfatizzano il coinvolgimento delle comunità locali nel disegno e nella realizzazione degli interventi; accordano attenzione ai contesti territoriali e alle risorse di azione in essi presenti e mobilitabili; insistono sulla necessità di integrare obiettivi di sviluppo e finalità di coesione sociale; fanno leva sulla pluralità degli attori coinvolti o coinvolgibili. Inoltre, ne vengono comunemente sollecitati processi di apprendimento istituzionale: programmare in modo negoziale significa imparare a collaborare, a condividere scelte strategiche, responsabilità e poteri, a coordinarsi. In questo senso è implicata anche l'emergenza di nuovi attori politici delle politiche.

2. PROCESSI CONTROVERSI

Le vie del cambiamento tracciate finora dalla contrattualizzazione portano in evidenza numerosi problemi. La maggior parte potrebbe essere sintetizzata dal quesito: il contratto mantiene le sue promesse? Si tratta cioè di capire quali sono, alla prova dei fatti, le implicazioni rispetto a questioni quali:

- *la democraticità*: il contratto promette capacità di composizione e mediazione, apertura pluralistica, possibilità di sottoporre a pubblico scrutinio i meccanismi e i criteri delle decisioni. Tuttavia l'osservazione getta luce sulla persistenza di problemi come la frammentazione dei processi, l'opacità degli accordi, la supremazia degli interessi più forti.

- *l'efficacia*: in discussione sono le capacità effettive delle pratiche pattizie di approdare ai risultati previsti, capacità che sembrano osteggiate dalla complicazione delle procedure e dai tempi lunghi impiegati per la costruzione degli accordi.

- *la dimensione pubblica*: le virtù potenziali di arene che incoraggiano il confronto paritario fra una molteplicità di istanze sono in questo caso messe alla prova dal peso che hanno meccanismi particolaristici e collusivi.

- *la legittimità*: il problema è che cosa legittimi gli accordi e gli attori che vi prendono parte, andando in secondo piano il riferimento alla legge e il suo fondamento universalistico, e venendo meno la posizione di autorità del soggetto pubblico che normalmente poggia su questo fondamento.

Questi fronti problematici hanno risvolti pratici che toccano profondamente l'infrastruttura istituzionale e organizzativa. Particolarmente importante da questo punto di vista è il

> **programmare in modo negoziale significa imparare a collaborare, a condividere scelte strategiche, responsabilità e poteri** <

rapporto fra particolare e generale. Un rapporto particolarmente ingarbugliato oggi, che chiama in causa sia le difficoltà relative alla composizione di una varietà di interessi e punti di vista; sia quelle collegate al rapporto fra un orizzonte generale e la scala normalmente locale e circoscritta dei problemi che si trattano nella cornice dell'azione pubblica contrattualizzata. Altri aspetti importanti sono l'inclusività, cioè se e quanto processi e strutture siano in grado di coinvolgere una pluralità di attori; e la solidità, in termini di stabilità nel tempo e di grado di riconoscimento.

Le ricerche mettono in luce pratiche differenziate. Anziché lo sviluppo di processi cooperativi, alcune esperienze documentano il peso di dinamiche competitive, talvolta amplificate dagli stessi meccanismi di selezione e finanziamento degli interventi (Bricocoli, 2007). Vi sono, tuttavia, casi in cui gli attori istituzionali e quelli sociali apprendono a cooperare al trattamento di questioni collettive. A certe condizioni, ha luogo la creazione di nuove strutture istituzionali e nuove pratiche sociali di partecipazione alle decisioni (Donolo, 2005). In alcuni contratti di quartiere, per esempio, questo significa che gli attori istituzionali danno corso a flussi costanti di interazioni assai ravvicinate con gli abitanti già in fase di ideazione degli interventi per arrivare a una condivisione delle finalità, imparando a confrontarsi con una molteplicità di voci (Bricocoli, 2007). Vi sono contesti in cui i piani sociali di zona stanno funzionando come "laboratori di spirito civico, di conoscenza e di *voice*" a sostegno della riflessività locale (Martelli, 2006, p. 116), favorendo l'aggregazione e la socializzazione della domanda e dell'offerta. Inoltre, non sono pochi i casi in cui le organizzazioni di terzo settore sono partner a pieno titolo della progettazione, sulla base di regole di rappresentanza indirizzate ad assicurare condizioni di pluralismo.

In generale, sembrerebbe giocare un ruolo positivo la presenza di un quadro di regole che vincola e mobilita i comportamenti degli attori orientandoli agli interessi collettivi. Il che non vuol dire che le pratiche sociali non contino: i casi virtuosi, infatti, prendono forma e forza grazie a una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che si mobilitano e investono sull'esperienza.

3. LO STATO

Sullo sfondo di queste e altre questioni vi sono alcuni nodi che è opportuno portare in primo piano.

Uno è il ruolo dello Stato. Negli ultimi quindici anni, l'Italia si è incamminata lungo la traiettoria di cambiamento tracciata dal *New Public Management* applicandone in parte i modelli organizzativi e le tecniche. In parallelo, nell'alveo della *governance*, ha avuto modo di svilupparsi una costellazione

> A certe condizioni, ha luogo la creazione di nuove strutture istituzionali e nuove pratiche sociali di partecipazione alle decisioni <

di esperienze locali orientate ad ampliare la platea degli attori coinvolti nel *policy making* (Bifulco, 2008). Altri paesi europei hanno fatto la stessa cosa, dando seguito in questo modo alle domande di cambiamento avanzate nell'ambito del progetto neo-liberale. Si è oramai d'accordo sul fatto che, in concreto, si è trattato non di un ritiro dello Stato ma di un cambiamento di ruolo che, sia pure con implicazioni e portata variabili nei diversi contesti nazionali, ha portato allo sviluppo di uno Stato regolatore, che arbitra, dà la direzione, fissa quadri e standard di riferimento più di quanto non comandi.

La nostra situazione presenta, in questo quadro, alcuni paradossi. La struttura statale italiana è tradizionalmente tanto permeabile rispetto agli interessi privati più forti e organizzati e alle infiltrazioni di stampo affaristico (porosa, come dice Cassese, 1998) quanto distante da comunità locali e cittadini; lassista da un lato, autoritaria dall'altra; caratterizzata sia dalla proliferazione e dalla sovrapposizione delle regole, sia dalla spiccata propensione ad aggirare queste regole in nome di interessi parziali e particolari. L'Italia, in effetti, avanza verso la *governance* partendo da una realtà di *government* abbastanza dubbia, con un'architettura disarticolata e molti intoppi sia nel rapporto fra livelli di governo, sia nel rapporto fra governanti e governati. Non sono perciò molto robuste le basi istituzionali su cui può poggiare la costruzione di intese efficaci e democratiche, dotate di *publicness* e di risorse di legittimazione.

Il punto è che, come sostiene Alan Supiot facendo propria la tradizione sociologica dell'istituzionalismo, la forza del contratto risiede nel potere obbligante detenuto da un terzo che fa da garante. *Pacta sunt servanda*, come si ricordava prima. Una terzietà che, nella storia dell'Occidente, per molto tempo è stata assolta dalla legge divina, per diventare solo successivamente appannaggio della legge dello Stato; e che attualmente fa appello alla più generale capacità delle amministrazioni pubbliche di esercitare un ruolo intermediario (Bifulco, de Leonardis, 2003)

Rimane perciò da capire se e in che modo lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, dunque anche in quelle locali, assolva oggi le funzioni che il contratto richiede. Funzioni di garanzia, come si diceva. Funzioni che, in particolare laddove sono coinvolte politiche che allocano risorse, garantiscano il rispetto di parametri di qualità, equità, accessibilità.

4. LA POLITICA

Un altro nodo rilevabile nelle esperienze è il ruolo rivestito dalla politica. Possono essere distinte in proposito due tendenze fra loro collegate.

> **La struttura statale italiana è tradizionalmente tanto permeabile rispetto agli interessi privati più forti e organizzati e alle infiltrazioni di stampo affaristico (porosa, come dice Cassese, 1998) quanto distante da comunità locali e cittadini <**

La depoliticizzazione è quella più generale: mettere la politica fuori dalla porta. Questa tendenza si articola a sua volta in due diramazioni principali. In sintonia con umori diffusi nell'opinione pubblica, in alcuni casi prevale una posizione che vede nella pratica politica un florilegio di mali da scongiurare: la parzialità, la propensione al patteggiamento e all'arbitrio, ecc. Una posizione abbastanza comprensibile in un contesto che, come quello italiano, ha sofferto della "precoce egemonia (...) della classe politica su ogni istanza di autogoverno della società civile" (Paci, 1989, p. 78). In altri casi, la depoliticizzazione è un gioco più sottile, che può prendere impulso dagli orientamenti strategici degli attori politici stessi. Come sottolineano Lascoumes e Le Galès (2009), le dinamiche di "accantonamento delle variabili politiche" si avvalgono dello sviluppo di strumenti dell'azione pubblica che, grazie alla loro "pretesa neutralità", rendono invisibile la natura politica delle poste in gioco, facendo politica senza dirlo (pp.16-17).

A prescindere da quanto sia loro riconosciuta, le dinamiche della contrattualizzazione hanno una valenza politica, poiché riguardano la mobilitazione di idee e interessi, e l'assunzione di scelte su problemi collettivi. Messa fuori della porta, la politica finisce con il rientrare dalla finestra, ma in modo opaco, non tematizzato (Citroni *et al.*, 2008). Per di più, va perso in questo modo il serbatoio di risorse che la politica rappresenta rispetto alla stabilizzazione e all'integrazione dei processi e alla loro qualità democratica.

L'altra tendenza riguarda in modo particolare la programmazione negoziale e consiste nell'accentuazione del carattere consensuale di quel confronto fra attori, pretese e progetti che costituisce la base della politica. L'enfasi posta sulle interazioni cooperative testimonia uno slittamento verso una visione della politica (e della stessa democrazia) fondata sul dialogo e sulla deliberazione. Dunque, non una de-politicizzazione ma un cambiamento della politica. Questa linea trasformativa è visibile anche in situazioni in cui prendere accordi è un obbligo più che una scelta e dove, perciò, è ragionevole aspettarsi orientamenti alla cooperazione piuttosto limitati. Almeno in parte, i risultati conseguiti prescindono dai motivi specifici che hanno portato a sedersi attorno a un tavolo. La cosa importante è che questi motivi esercitino una spinta sufficiente perché i potenziali contraenti provino ad accordarsi sulle decisioni da assumere. Anche la disponibilità di una fonte di finanziamento condizionata alla sottoscrizione di un'intesa può lavorare in questa direzione.

Studiando il progetto come uno strumento delle politiche urbane, Pinson (2009) ha argomentato lo sviluppo di un'etica

> le dinamiche della contrattualizzazione hanno una valenza politica, poiché riguardano la mobilitazione di idee e interessi, e l'assunzione di scelte su problemi collettivi <

politica “(...) che vede nell’accordo, nel consenso costruito nel corso di un processo dialogico la garanzia della validità e della legittimità delle decisioni, della loro accettabilità ma anche della continuità delle interazioni politiche” (p. 143). Dal punto di vista delle teorie politiche, Chantal Mouffe (2007) parlerebbe di approcci non agonistici, che espungono la dimensione conflittuale di cui si alimenta la politica democratica. Il fatto è che “Le questioni squisitamente politiche comportano sempre decisioni che ci impongono di scegliere tra alternative in conflitto” (p. 11). Negare la natura agonistica e partigiana del processo politico significa negare una forma d’espressione legittima ai conflitti fra interessi e pretese; significa tacitarli, non disinnescarli. Come osserva ancora Pinson, questa prospettiva “induce a escludere dal campo della discussione politica i soggetti più conflittuali - dunque, in generale, i più importanti - e gli attori e i gruppi portatori di tali soggetti, dunque spesso i più deboli” (p. 143).

5. ISTITUZIONI E SOCIETÀ LOCALI

> alcune esperienze negoziali hanno effettivamente conseguito un certo coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali <

Questo porta diritto a un altro nodo, che riguarda il rapporto fra attori istituzionali e attori sociali. Per quanto i numeri rimangano modesti, alcune esperienze negoziali hanno effettivamente conseguito un certo coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali, in forme organizzate o come singoli cittadini. Con varie implicazioni che andrebbero comprese meglio, come per esempio il rimescolamento dei confini fra la partecipazione sociale e quella politica, oppure il ridimensionamento, in parallelo, dello spazio che gli obiettivi di giustizia sociale occupano nell’agenda di *policy*.

I casi “virtuosi”, rilevabili per esempio nell’ambito delle politiche sociali e in quelle urbane, sottolineano in che modo le infrastrutture istituzionali si nutrono dei potenziali di azione e interazione disponibili che esse stesse contribuiscono a organizzare. In questo senso, il rapporto fra l’alto e il basso, fra le istituzioni politico-amministrative e la società locale si presenta come un rapporto di co-determinazione. Conta che vi siano risorse di azione, individuale e collettiva, da far confluire nelle pratiche negoziali. Ma, altrettanto, contano le istituzioni con le quali queste risorse interagiscono, e la cornice istituzionale - regolativa e normativa - in cui si sviluppano le pratiche pattizie. Questa cornice può ovviamente giocare in positivo ma anche in negativo. In alcuni casi le amministrazioni locali si fanno carico di far precipitare in una rete di azione in grado di auto-alimentarsi capacità che altrimenti sarebbero disperse o depotenziate. In altri ne derivano fattori di fragilità o discontinuità. Da parte loro, risorse e pratiche di auto-organizzazione sono

costantemente messe alla prova dall'esigenza di trovare una sponda appropriata in attori istituzionali in grado di sostenerle senza per questo cristallizzarle.

Serve ricordare, in proposito, ciò che da qualche tempo è diventato evidente riguardo alle politiche di sviluppo locale. Come osservano Burrone *et al.* (2005), i risultati migliori, rispetto alla produzione di beni collettivi per la competitività, sono stati conseguiti dove sia il governo locale sia gli attori collettivi hanno guidato i processi, e dove un quadro istituzionale stabile ha favorito la creazione di fiducia reciproca fra soggetti pubblici e privati. Fra l'altro, in Italia ciò è avvenuto proprio nel mezzogiorno, cioè in condizioni iniziali di elevata debolezza istituzionale e scarso capitale sociale. Ma, considerato in generale il nostro passato, povero sia di statualità sia di capacità di auto-organizzazione, si tratta di fenomeni per niente scontati.

6. PER CONCLUDERE

Analizzando l'affermazione e l'evoluzione di forme contrattuali nelle società contemporanee, e le tensioni collegate, Alan Supiot invita ad assumere una posizione al tempo stesso disincantata e possibilista: è bene prenderne atto, suggerisce, e provare a padroneggiarle.

In effetti, nelle politiche contrattualizzate luci e ombre sembrano abbastanza equamente distribuite. Nonostante diversi limiti, esse hanno sollecitato e sollecitano meccanismi di mutuo rinforzo fra l'apprendimento istituzionale e l'apprendimento sociale al trattamento degli affari pubblici. Fra l'altro, raramente si tratta di forme pure, abbondando al contrario combinazioni variabili: fra gerarchia e relazioni contrattuali, fra verticale e orizzontale, fra vecchio e nuovo.

I nodi restano. La politica è fra quelli che in prospettiva sembra più urgente sciogliere: nelle politiche contrattualizzate sono in gioco, infatti, anche la tenuta e il miglioramento delle nostre democrazie.

> In effetti, nelle politiche contrattualizzate luci e ombre sembrano abbastanza equamente distribuite <

BIBLIOGRAFIA

Bifulco L. (2008), *Gabbie di vetro*, Milano, Bruno Mondadori.

Bifulco L., de Leonardis O. (2003), Partnership o partecipazione. Una conversazione sul tema, in Karrer F., Arnoffi S., a cura di, *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*, Firenze, Alinea pp. 67-85.

Bifulco L., Centemeri L. (2007), La partecipazione nei Piani sociali di zona, *Stato e Mercato*, vol. 80, n. 2, pp. 221-242.

Bobbio L. (2000), Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana, *Stato e Mercato*, vol 58, n. 1, pp. 111-141.

Bobbio L. (2006), Le politiche contrattualizzate, in. Donolo C., a cura di, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 59-79.

Bricocoli M. (2007), Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane, in Monteleone R. (a c. di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali*, Roma, Officina, pp. 140-64.

- Burroni L., Crouch C., Keune M. (2005), Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale, *Stato e Mercato*, vol. 75, n. 3, pp. 423-454.
- Cassese S. (1998), *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli.
- Citroni G., Giannelli N., Lippi A. (2008), *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Catanzaro, Rubbettino.
- Donolo C. (2005), Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?, *Stato e Mercato*, n. 1, pp. 33-65.
- Gaudin J-P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2009), L'azione pubblica attraverso i suoi strumenti, in Lascoumes P., Le Galès P., a cura di, *Gli strumenti per governare*, pp. 1-36, Milano, Bruno Mondadori.
- Lascoumes P., Le Galès P., a cura di (2009), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali*, Bologna, il Mulino.
- Martelli A (2006), *La regolazione delle politiche sociali*, Milano, FrancoAngeli.
- Monteleone R., a cura di (2007), *La contrattualizzazione delle politiche sociali. Forme ed effetti*, Roma, Officina Edizioni.
- Mouffe C. (2007), *Sul politico*, Milano, Bruno Mondadori.
- Paci M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Napoli, Liguori.
- Pavolini E., (2003), *Le nuove politiche sociali*, , Bologna, il Mulino.
- Perulli, P. (2004), *Piani strategici*, Milano, FrancoAngeli.
- Pinson G. (2009), Il progetto come strumento di azione pubblica urbana, in Lascoumes P., Le Galès P., a cura di, *Gli strumenti per governare*, pp. 107-148, Milano, Bruno Mondadori.
- Supiot A. (2005), *Homo juridicus, Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, Paris, trad. it. *Homo juridicus. Funzione antropologica del diritto*, Milano, Bruno Mondadori.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale*, Bari-Roma, Laterza.

WELFARE, SINDACATO E RAPPRESENTANZA IN EUROPA

ANDREA
CIARINI

I cambiamenti che hanno investito negli ultimi decenni l'agire sindacale possono essere analizzati da diversi punti di vista (Ciarini, De Santis, 2008). Essi segnano tensioni, rischi, perdita di certezze di fronte a uno scenario in continuo mutamento, di cui ancora faticiamo a tracciare gli esatti contorni. Il portato di instabilità è certamente acuito dalla crisi che sta attraversando le economie occidentali. Qualunque trasformazione, tuttavia, porta con sé anche istanze di rinnovamento. Non meno importante dei fattori di crisi sono i segnali di riagggregazione, quei processi reattivi che nelle fasi di transizione tendono sempre a riaffiorare, anche se sotto traccia. E' indubbio che durante il ciclo fordista per il sindacato si sia aperta una fase di crescente centralità nel sistema di relazioni industriali e legittimità nei confronti delle stesse istituzioni. Come sottolinea Colin Crouch (2001) il sindacato è stato parte integrante di quel *compromesso sociale di metà secolo*, tra sicurezza, stabilità dell'occupazione da una parte, la subordinazione all'organizzazione taylorista del lavoro dall'altra, che a partire dal secondo dopoguerra ha garantito uno sviluppo senza eguali dei livelli di benessere per quote crescenti di popolazione. Il contratto collettivo di lavoro, così come il sistema delle tutele fondate sui collettivi di individui, l'uniformità delle prestazioni economiche, sono stati tutti pezzi di un mosaico dotato di una grande funzionalità tra le parti. Da anni tuttavia questo modello è sfidato da tensioni di varia natura: legate alla sostenibilità economica dei livelli di protezione raggiunti, al radicale modificarsi dei cicli economici, alla spaccatura che si è andata acuendo negli anni tra insider e out-sider, tra coloro cioè che possono contare su garanzie estese e lavoratori sprovvisti di tutele quanto a protezione del rapporto di lavoro e accesso a prestazioni di welfare. D'altra parte di fronte all'emergere di un quadro d'azione nel quale è il territorio e non più la grande fabbrica verticalmente integrata a costituire l'unità spaziale di riferimento, anche le organizzazioni sindacali si trovano a giocare un ruolo di rappresentanza che

non sempre appare sufficientemente attrezzato a intercettare la domanda di tutela che va emergendo, in particolare quella proveniente dai settori del mercato del lavoro più deboli, a più alto rischio di intrappolamento nella precarietà.

E' a partire da questi cambiamenti che ha preso spunto il lavoro di ricerca su "Sindacati e reti di welfare", condotto su sei paesi europei: Inghilterra, Svezia, Belgio, Germania, Italia, Spagna, Polonia. L'idea è stata quella di guardare alle trasformazioni dell'agire sindacale nelle azioni a sostegno di una tutela in grado di estendersi alle transizioni lavorative dentro il mercato del lavoro, all'accesso e all'inclusione dei lavoratori nel sistema della cittadinanza per come si va modificando. Non si è trattato, tuttavia, solo di uno studio sui legami tra sindacati e attori politico-istituzionali nella gestione degli istituti della protezione sociale. Su questo già una considerevole quantità di lavori (Boeri, Brugiavini, Calmfors, 2002; Leonardi, 2005) ha bene messo in evidenza le differenze tra paesi in cui il sindacato è un attore partecipe della gestione di alcune importanti provvidenze del welfare, come l'indennità di disoccupazione - come nel cosiddetto Sistema Ghent (su cui si tornerà in seguito) - e altri contesti nazionali in cui le organizzazioni sindacali hanno tradizionalmente ricoperto più un ruolo di controparte nella contrattazione collettiva. Non entriamo nel merito di questi studi che certamente hanno rappresentato parte importante del dibattito sulle relazioni industriali. Qui ci limitiamo a dire che la tematica del rapporto tra welfare e sindacato è stato affrontato in questo lavoro a partire non dallo spazio di rappresentanza sindacale indotto dallo sviluppo delle grandi assicurazioni sociali, del welfare assicurativo fordista, ma nei legami emergenti che connettono l'agire sindacale con i processi di riforma in direzione della pluralizzazione delle reti di offerta sul territorio.

Bisogna dire, in effetti, che sulle forme di concertazione meso-territoriale e sui rapporti che sul territorio vedono implicati le organizzazioni sindacali, le parti datoriali e gli attori pubblici si è da tempo sollevata una crescente attenzione. Come indicato da Ida Regalia (1997) questo cambiamento ha mirato negli anni a redistribuire potere regolativo tra i livelli istituzionali, verso l'alto in direzione delle istituzioni comunitarie, e verso il basso in direzione dei territori; soprattutto ha teso a spostare il baricentro delle relazioni tra attori pubblici, le comunità locali, le parti sociali verso la ricerca di ragioni di confronto maggiormente consensuali piuttosto che essenzialmente conflittuali. Secondo Luigi Bobbio (2004) siamo di fronte a un mutamento cruciale nell'approccio alle questioni della concertazione e dei rapporti

tra pubblico, privato e parti sociali, ma anche cittadini e gruppi associativi. Le reti della governance che prendono corpo in questo quadro tenderebbero infatti a prefigurare un insieme di *network* partecipativi che da varie angolature si avvicinano più alle arene pluraliste, che non a quelle tradizionali della concertazione. Si tratterebbe in altre parole di nuove arene di *decision making* che spostano il punto cruciale della decisione, dai processi di negoziazione e dagli ambiti di vertenzialità, verso le forme della co-decisione che vedono implicati una platea assai più ampia di attori: dalle amministrazioni locali, alle realtà del privato, fino ai gruppi di cittadini, i tessuti associativi di terzo settore, le organizzazioni sindacali.

Da questa pluralizzazione degli attori coinvolti nel *policy making* viene la necessità di guardare alla ridefinizione dei confini della concertazione e della partecipazione anche nei nuovi ambiti della regolazione del welfare locale. Su questo terreno molto rimane ancora da esplorare per il sindacato, là dove si tratta di sperimentare forme di radicamento in ambiti diversi che sembrano acquisire un peso crescente nelle strategie di rappresentanza, come i servizi sociali, il sostegno alla formazione dei lavoratori, l'inclusione nel mercato del lavoro. Senza entrare nella contrapposizione tra sindacato dei servizi e sindacato della contrattazione, l'attenzione ai bisogni del soggetto, del lavoratore-cittadino si potrebbe dire, non appare oggi di minore importanza rispetto ai campi classici dell'azione sindacale nella contrattazione collettiva. Né si può dimenticare il legame che questi mutamenti implicano in termini di accesso e fruizione del sistema della cittadinanza, non più ancorato alla sola dimensione lavoristica degli ordinamenti assicurativi, ma esteso al riconoscimento dei diritti sociali, come prerogativa del cittadino, prima ancora che del lavoratore. In questa prospettiva è importante ricordare che un po' in tutta Europa il ribilanciamento del welfare va verso il rafforzamento dei servizi socio-assistenziali (si vedano in questo senso i lavori di Esping-Andersen, 2002; Ascoli, Ranci, 2003; Saraceno, 2004), i quali, come noto, sono ispirati più a principi di cittadinanza, a criteri regolativi universalistici, che non a fondamenti categoriali e assicurativi. D'altro canto come ci ricorda Massimo Paci (2004, 2005) la nuova domanda sociale richiede soprattutto servizi (oltre che trasferimenti). Siano questi di cura, assistenza, formazione o riqualificazione professionale, la centralità dei servizi appare un fattore cruciale dei processi di riforma delle politiche dell'offerta. Politiche, queste, che sempre più dal livello centrale si spostano sul territorio, prevedendo un'interazione attiva non solo tra amministrazione e utente, ma tra tutti gli

attori locali, pubblici, privati e del terzo settore che vi sono implicati.

All'interno dei nuovi contesti della *governance* locale dei servizi, il sindacato non rappresenta un corpo estraneo, ma è chiamato esso stesso a essere parte attiva della rete. Il rischio è quello di una progressiva marginalizzazione delle sue funzioni di rappresentanza sul territorio. Sulla scena entrano nuovi attori sociali, soprattutto associativi di terzo settore, i quali non solo tendono a accrescere la loro sfera di influenza nell'erogazione di alcune gamme di servizi, ma altresì si mostrano capaci di attivare forme di rappresentanza degli interessi diffusi sul territorio. E' questo il caso dell'Italia, dove la recente applicazione della Legge 328/2000 ha riconosciuto e anzi promosso assetti di *governance* aperti alla partecipazione degli attori sociali, associativi e non, nelle arene della programmazione sociale. Il punto da sottolineare è che questi cambiamenti non solo sono connessi all'emergere di una rete di programmazione in cui è cruciale la partecipazione inclusiva di tutti gli attori del territorio, ma anche al ridefinirsi degli spazi di rappresentanza e rappresentatività che investono il sindacato stesso. Su questo terreno, già gli enti di patronato possono in prima battuta affrontare le questioni della tutela dei lavoratori, non solo sul versante dei tradizionali servizi di consulenza previdenziale e fiscale, ma - come del resto riconosciuto dalla stessa 328 - anche su quello emergente del segretariato sociale, ovvero della abilitazione e dell'orientamento del cittadino-utente rispetto al tema cruciale della fruizione dei pacchetti di servizi e prestazioni sociali sul territorio. L'individuazione di nuovi spazi d'azione, passa per le organizzazioni sindacali dal radicamento nei processi di mutamento del welfare locale. In questo senso, a queste è richiesta una certa dose di innovazione nelle modalità attraverso cui interagiscono e cooperano localmente, là dove non si tratta solo di concertare o fermarsi al momento della firma dell'accordo, ma più concretamente entrare nel merito dei processi di co-progettazione, nelle fasi di attuazione e nel monitoraggio degli accordi e dei servizi erogati.

> All'interno dei nuovi contesti della governance locale dei servizi, il sindacato non rappresenta un corpo estraneo, ma è chiamato esso stesso a essere parte attiva della rete <

Le esigenze di confronto con quanto attualmente in corso negli altri contesti europei ci mostrano l'evidenza di una fase di mutamento dell'azione sindacale densa di implicazioni organizzative, e altresì culturali. Il tema dei rapporti con gli attori pubblici e privati del terzo settore appare aperto a forme di collaborazione, o viceversa conflitto, che in parte rimandano ai caratteri costitutivi dei welfare nazionali, alla loro evoluzione storica, alle loro fondamenta culturali, e in parte sono il segno di mutamenti intervenuti più recentemente. Vediamo alcuni

aspetti di questi processi, come emergono dall'analisi condotta sui sei studi di caso nazionali.

Il saggio di Corinne Nativel sull'Inghilterra mostra come in seguito a una difficile fase di perdita di influenza, anche per ragioni politiche (ovvero la politica fortemente limitativa delle prerogative sindacali introdotta dai governi conservatori), i sindacati tentino oggi di riguadagnare terreno, sia attraverso nuove iniziative di rappresentanza all'interno dei processi produttivi, sia per il tramite di forme inedite di collaborazione con le realtà associative attive sul versante dei servizi di welfare. Come mostrato dall'autrice, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta i tassi di sindacalizzazione in Inghilterra hanno subito una forte decrescita (tra il 1979 e il 1995 i sindacati inglesi hanno perso 5 milioni di iscritti, passando da più di 13 milioni nel 1979 a 8 milioni circa nel 1995), sotto i colpi di una nuova legislazione antisindacale, ma in parte anche per un mutamento della qualità della domanda sociale di rappresentanza. Essa ha influito sulle difficoltà dei sindacati nell'intercettare i bisogni emergenti di un mercato del lavoro più flessibile e deregolamentato, anche nel periodo di governo del *New Labour*, pur se con una attenuazione dei caratteri ideologici dell'era tatcheriana. La cosiddetta "terza via", non ha rimesso in discussione un percorso di riforma fortemente incardinato in una logica di mercato, con la tendenza verso l'individualizzazione della contrattazione. Semmai i cambiamenti più rilevanti vanno rintracciati nella costruzione di un più efficiente sistema di politiche di attivazione, in cui l'accento del re-inserimento non è posto solo sulla riduzione della dipendenza del disoccupato dall'amministrazione (come si trattasse di individui che vivono alle spalle della società), ma anche sull'effettiva possibilità di ricollocazione professionale, attraverso programmi maggiormente mirati sui target più a rischio. Il ruolo dei sindacati nel mutamento del welfare inglese, sottolinea l'autrice, presenta caratteristiche assai interessanti, soprattutto se riferito ai tentativi di riorganizzazione interna e allo sviluppo di nuove strategie di sindacalizzazione, oltre che di rappresentanza e tutela del nuovo lavoro. Da una parte, in un quadro di migliori rapporti di collaborazione tra governo e sindacati, il tentativo sembra essere stato quello di rafforzare l'organizzazione sindacale in riferimento ai nuovi servizi di formazione e riqualificazione professionale, in particolare per i lavoratori a più basse qualifiche e più esposti ai pericoli dell'instabilità occupazionale. Dall'altra, la strategia organizzativa è stata indirizzata alla costituzione di nuove realtà sindacali di maggiori dimensioni, attraverso processi di fusione, che sul fronte della capacità negoziale si sono posti l'obiettivo di rispondere più efficacemente ai cambiamenti e

alle ristrutturazioni dei comparti produttivi. Ma oltre a questo, anche altri cambiamenti stanno contribuendo a modificare il tipo di azione dei sindacati nel sistema delle relazioni industriali. Il riferimento non può non andare qui alle relazioni, ancora poco sondate dalla ricerca, che si vengono configurando tra attori sindacali e realtà del terzo settore nelle nuove forme di lobbying e pressione politica che investono i campi di azione contro la povertà e l'esclusione sociale. Su questo terreno i sindacati sembrano tornare a farsi promotori di una azione di rappresentanza che tende a allargarsi verso sfere di intervento inedite rispetto alle tradizionali strategie di radicamento nel mondo dell'impresa, a più diretto contatto con il funzionamento delle politiche del welfare e delle misure per il miglioramento delle condizioni di vita e di reddito dei molti lavoratori a bassi salari che popolano il mercato del lavoro del Regno Unito. Quanto questo sia indicatore di un mutamento strutturale dell'azione sindacale non è ancora chiaro, ma certamente ci segnala una linea di tendenza su cui appare quanto mai interessante approfondire la ricerca.

> la Svezia è forse il paese che meglio rappresenta la condizione di un sindacato fortemente implicato nella regolazione del welfare <

Tra i paesi che si collocano su una posizione differente rispetto a quanto avvenuto nel Regno Unito, ma anche rispetto alla situazione italiana, la Svezia è forse il paese che meglio rappresenta la condizione di un sindacato fortemente implicato nella regolazione del welfare, e altresì orientato al presidio della tutela sociale, in una ottica di contrasto, tuttavia, più che di collaborazione con il terzo settore. Questa differenza emerge, non solo per la presenza di apparati di protezione sociale che si collocano storicamente sul versante dei servizi e dell'intervento diretto del pubblico, ma soprattutto, per i particolari rapporti che legano sindacati e attore pubblico in quello che viene comunemente identificato come il Sistema Ghent. Un sistema, quest'ultimo, caratterizzato da un forte grado di coinvolgimento dei sindacati nella gestione e amministrazione di alcuni servizi di welfare, su tutti l'indennità di disoccupazione. Come sottolinea Luca Dotti nel volume, come parte del Sistema Ghent, il sindacato è responsabile della gestione ed amministrazione dei fondi di assicurazione contro la disoccupazione. Accanto a questo aspetto, uno degli obiettivi importanti promossi dal movimento sindacale è stato la continua attenzione alla formazione professionale, alle politiche di riattivazione della manodopera ed al costante sforzo per il ricollocamento di forza lavoro da settori produttivi in declino ai nuovi campi di sviluppo. In questo quadro, è interessante sottolineare il carattere non proprio cooperativo tra organizzazioni sindacali e realtà del terzo settore. Come ci ricorda l'autore, il sindacato,

da *first comer* nella gestione di alcuni servizi, vede con sospetto la frenetica attività del *late comer* terzo settore nelle nuove aree di rappresentanza degli interessi dei cittadini, come nel caso dell'ecologia, dei diritti umani, dei diritti delle minoranze, dei disabili e degli strati più disagiati della popolazione. Il timore espresso non ufficialmente dalla struttura sindacale svedese è che il settore dell'economia sociale e del non profit rischino di superare e surclassare l'azione degli altri attori in nuovi campi e settori non controllati dall'azione diretta delle confederazioni.

Il panorama delle relazioni tra terzo settore e organizzazioni sindacali è soggetto a una variabilità di forme che sembra rimandare ai caratteri più o meno istituzionalizzati dei rapporti tra sindacati e regolazione del welfare. Seguendo questa impostazione, in qualche modo si potrebbe immaginare che il grado di istituzionalizzazione del sindacato con l'amministrazione pubblica nella gestione degli istituti di protezione sociale, sia correlato negativamente con la costruzione di rapporti di mutua interdipendenza con gli attori sociali, che a diverso livello entrano nella rappresentanza degli interessi diffusi sul territorio. E tuttavia, questa caratteristica non appare univoca. Se si prende a riferimento il caso belga, dove al pari di quanto avvenuto nei paesi del nord Europa, i sindacati sono stati intitolati della responsabilità di erogare prestazioni di welfare (anche il Belgio è parte del cosiddetto Sistema Ghent), si nota anche il diffondersi di relazioni cooperative con il terzo settore, soprattutto nell'offerta di strumenti di re-inserimento sociale e formazione professionale. Certamente, come anticipa Ides Nicaise nel suo contributo, questa caratteristica è in Belgio soprattutto appannaggio dei sindacati cristiani, piuttosto che di quelli di ispirazione socialista. Come ricorda lo stesso autore, il panorama del movimento operaio in Belgio, è determinato da linee di demarcazione ideologiche e linguistiche. I due movimenti maggiori, quello cristiano e quello socialista, hanno tradizioni differenti: il primo è coinvolto maggiormente nei servizi, mentre l'altro si concentra sulla propria attività prevalente, cioè il sindacalismo. Analizzando la situazione del sindacato fiammingo l'autore mostra così come il sindacato belga, pur essendo responsabile dell'erogazione di servizi di welfare, abbia messo in atto esso stesso iniziative associative indipendenti, volte ad ampliare la gamma di servizi di tutela, in particolare nel campo della formazione e del re-inserimento dei soggetti più vulnerabili.

> Il panorama delle relazioni tra terzo settore e organizzazioni sindacali è soggetto a una variabilità di forme che sembra rimandare ai caratteri più o meno istituzionalizzati dei rapporti tra sindacati e regolazione del welfare <

Da quanto detto, si capisce bene come i rapporti tra sindacati e terzo settore, siano influenzati dalle matrici culturali alla

> i sindacati tedeschi sembrano in qualche modo essere orientati (tra le altre cose) alla ricerca di soluzioni che localmente possano accrescere la capacità di presidiare il territorio <

base dei sistemi nazionali di welfare. Ma la collaborazione, la competizione, e il conflitto sono altresì il risultato delle tradizioni istituzionali che stanno alla base dell'evoluzione storica dei welfare. Qui quello che appare rilevante è non solo il grado di istituzionalizzazione o di coinvolgimento nella gestione degli interventi di protezione sociale, ma anche il tipo di organizzazione sindacale che si è sviluppata nei diversi modelli di concertazione. Il riferimento va qui in particolare al tipo di concertazione -centralizzata e territoriale- e ai collegamenti tra queste forme di prassi negoziali e la tutela dei diversi segmenti lavorativi. Sulle implicazioni dei fallimenti della concertazione, è sicuramente il caso tedesco, come ci ricorda Steve French, a rappresentare bene una situazione di difficoltà di rinnovamento nei rapporti tra le parti sociali e gli attori politici e istituzionali. In questo paese a una gestione centralizzata del welfare hanno storicamente corrisposto delle prassi concertative anch'esse fortemente centralizzate, mentre più scarso è stato il presidio territoriale delle organizzazioni sindacali. In questo quadro, il fallimento della concertazione, come emerge chiaramente dalle più recenti riforme introdotte in materia di mercato del lavoro e nel sistema di relazioni industriali con il sistema delle deroghe, ha indubbiamente indebolito il sindacato nella contrattazione. Essendo già meno organizzati sul territorio e divenuto più difficile influenzare le scelte politiche condotte a livello centrale, i sindacati tedeschi sembrano in qualche modo essere orientati (tra le altre cose) alla ricerca di soluzioni che localmente possano accrescere la capacità di presidiare il territorio e la rappresentanza di soggetti più deboli nel mercato del lavoro. Questi processi chiamano in causa anche il rapporto con le organizzazioni associative. Ma come sottolinea l'autore siamo ancora all'inizio in questo paese di una riflessione in grado di delineare più diffusamente i contorni di relazioni che tendono a sfuggire alle tradizionali maglie della concertazione e delle stesse relazioni industriali.

Sia questo ancora all'inizio o già abbastanza indagato il ruolo degli attori associativi nel welfare ha implicazioni importanti non solo nel campo della gestione dei servizi, ma anche (e questo ci interessa più da vicino) nella rappresentanza degli interessi. Ovviamente là dove il tessuto associativo è da tempo fortemente implicato nell'organizzazione dei servizi sociali, la sua capacità di presa e rappresentanza sociale risulta più forte. D'altra parte, i processi di territorializzazione delle politiche sociali hanno rafforzato il ruolo di queste organizzazioni nell'offerta di nuovi servizi sociali. I sindacati su questo terreno appaiono oscillare tra la possibilità di stabilire rapporti di

collaborazione volti a estendere le maglie della tutela sindacale, in particolare per i gruppi più svantaggiati, oppure negare qualsiasi forma di confronto. Ma possono altresì essere essi stessi esclusi dalle forme di *partnership* che si vanno delineando negli ambiti della *governance* locale. Con le dovute cautele, per la storia del tutto particolare che ha contraddistinto i sistemi dell'Europa dell'Est dall'area occidentale, la Polonia rispecchia bene questa sorta di conflitto "subito" dai sindacati. Alla centralità che le organizzazioni sindacali in questo paese hanno avuto nella transizione alla democrazia, si contrappone oggi una situazione che, come mostra Adam Gliksman, vede i sindacati in una posizione marginale, sia in termini di sindacalizzazione, sia nella promozione di *partnership* con il settore associativo e le amministrazioni locali per l'erogazione di nuovi servizi sociali. I sindacati sono essi stessi promotori di servizi per la ricollocazione dei disoccupati e dei soggetti in condizione di vulnerabilità, ma senza una effettiva cooperazione con gli attori locali. Proprio il coinvolgimento dei sindacati polacchi nella vita politica del paese ha costituito un elemento problematico di questo mancato incontro con gli attori della *governance*. Il livello politico-istituzionale, sia centrale che locale, non pare intenzionato a fare partecipi i sindacati dei tentativi di riforma del welfare, per il pericolo di una crescente legittimazione sociale che queste organizzazioni potrebbero acquisire. In questo modo, il sistema delle *partnership* pubblico-privato, che in questo paese sembra procedere nelle riforme dei servizi sociali, appare in qualche modo chiuso alla possibilità di un coinvolgimento del sindacato.

> in Spagna il tentativo operato dai policy makers locali è stato quello di promuovere un progressivo coinvolgimento delle realtà associative del terzo settore nell'erogazione di nuovi servizi sociali <

Rispetto al tema della collaborazione o del conflitto, la Spagna presenta caratteristiche tali da farne ad oggi uno dei terreni di sperimentazione più interessanti della collaborazione tra amministrazioni locali, sindacati e organizzazioni associative. In un quadro generale caratterizzato da uno scarso presidio dell'intervento pubblico, in Spagna il tentativo operato dai *policy makers* locali è stato quello di promuovere un progressivo coinvolgimento delle realtà associative del terzo settore nell'erogazione di nuovi servizi sociali. In particolare, nel campo della formazione professionale e delle azioni di contrasto alla marginalità sociale, i nuovi rapporti di collaborazione tra pubblico e privato hanno permesso un ampliamento delle risorse a disposizione per la promozione di iniziative a sostegno dell'inserimento lavorativo dei soggetti tradizionalmente più ai margini del mercato del lavoro, come i disabili, i giovani in cerca di prima occupazione, gli immigrati. Da questo punto di vista, pur con le relative carenze di un sistema caratterizzato da

una certa residualità dell'intervento pubblico e altresì da una eccessiva differenziazione territoriale tra le diverse aree del paese, si può assumere l'idea di un processo di riforma volto all'espansione dei servizi, attraverso il riconoscimento della natura plurale del sistema di welfare, così come del resto è stato in Italia con la nuova Legge sull'assistenza 328/2000. In comune con il contesto italiano, le riforme spagnole hanno promosso altresì forme di co-partecipazione alla programmazione delle politiche sociali, finalizzate all'inclusione nelle reti della programmazione degli attori locali implicati nella *governance* dei servizi. In tale quadro, il dato più interessante è il ruolo assunto dalle organizzazioni sindacali. Come nota Joaquim Aiguabella, esse hanno teso a rafforzare la loro presenza all'interno della società civile. Rimanendo l'obiettivo principale dei sindacati quello della tutela e della rappresentanza per il miglioramento delle condizioni lavorative, le strutture territoriali, soprattutto, sono state indirizzate a favorire azioni di reinserimento, in cooperazione con gli attori sociali del territorio, a favore dei gruppi maggiormente esclusi e con forti bisogni economici e sociali. In questo modo si nota un ampliamento delle possibilità di radicamento sindacale, non solo verso il gruppo tradizionale degli associati, ma anche verso i gruppi a più alto rischio di esclusione sociale come i pensionati, le donne, i giovani o gli immigrati.

Arrivando a concludere questa panoramica sulla ricerca, questi processi, che non riguardano solamente la natura delle scelte strategiche del movimento sindacale ma anche i rapporti tra i suoi livelli organizzativi, ci appaiono di particolare importanza per comprendere meglio il ruolo del sindacato nelle società contemporanee. Essi ci danno l'idea di un cambiamento che certamente è destinato ad alimentare un certo dibattito all'interno delle confederazioni, tra conflitto e partecipazione, tra contrattazione e servizi, tra nuove forme della cittadinanza sociale e strumenti di rappresentanza. Il punto di fondo di questo mutamento è la capacità delle organizzazioni sindacali di allargare il ventaglio delle proprie maglie di rappresentanza, verso la promozione di azioni abilitanti a sostegno dei gruppi che oggi più di altri risentono dei cambiamenti in corso nel mercato del lavoro. L'evolversi delle relazioni che i sindacati costruiscono sul territorio con gli attori della *governance* dei servizi - per alcuni contesti ovviamente in maniera più evidente che in altri - testimoniano della vitalità con cui queste organizzazioni sperimentano nuove forme di radicamento, ma anche nuove forme di tutela. Questo tema ha attraversato l'intero disegno comparativo di questa ricerca. Essa ha costituito un primo

sforzo di sistematizzazione di rapporti che ancora devono essere indagati in profondità, e che tuttavia già a questo livello hanno mostrato un potenziale di innovazione molto importante, se rapportato alle critiche di immobilismo che sovente vengono indirizzate ai sindacati, e alla loro presunta incapacità di uscire fuori dai confini sicuri della rappresentanza del lavoro standard.

BIBLIOGRAFIA

- Ascoli U., Ranci C. (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci
- Bobbio L. (2004), La concertazione diffusa nelle politiche patrizie, *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 3: 71-79
- Boeri T., Brugiavini A., Calmfors L. (2002), *Il ruolo del sindacato in Europa*, (a cura di), Milano Università Bocconi Editore
- Ciarini A., De Santis G. (2008), *Sindacati e reti di welfare*, Roma, Inas-Edizioni
- Crouch C. (2001), *Sociologia dell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino
- Esping-Andersen G. (2002), *Why we need a new welfare state in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Leonardi S. (2005), *Bilateralità e Servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse
- Paci M. (2004), Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa, *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1: 335-375
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino
- Regalia I., a cura di (1997), *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli
- Saraceno C. (2004), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino

LA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE SOCIALE A RIMINI: UNA TESTIMONIANZA

Fin dagli anni '70, il sindacato confederale capì che gli interessi dei lavoratori andavano difesi anche fuori dalla fabbrica e che i diritti di cittadinanza e una parte del salario si tutelavano nel territorio. Via via questi temi hanno assunto sempre più importanza. La dimensione locale si configura oggi, molto più che in passato, come strategica ai fini dello sviluppo ed è capace di contribuire alla promozione dei diritti sociali che, storicamente, sono legati all'espansione dello stato sociale. La contrattazione territoriale sociale è anche uno straordinario strumento di radicamento del sindacato.



Per sostenere il potere d'acquisto, per ampliare e per rendere le risposte del welfare locale sempre più adeguate ai bisogni e più in generale ai diritti di cittadinanza e ai temi della qualità della vita e dello sviluppo del territorio, è necessario fare riferimento a un complesso di fattori: imposte e tasse locali, tariffe, prezzi, servizi pubblici, politiche sociali e di inclusione, politiche di sviluppo, infrastrutture, tutela ambientale, contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Nel territorio riminese, l'avvio della contrattazione sociale risale al '95. L'esperienza che abbiamo realizzato in questi anni è stata particolarmente significativa e si è progressivamente consolidata ed estesa, facendo seguire ad approfondite fasi di concertazione accordi importanti sui vari capitoli di bilancio: dal welfare locale fino più in generale ai temi dello sviluppo. Si è realizzato un salto di qualità importante quando si è consolidata la contrattazione anche sulla spesa straordinaria prevista nel bilancio dagli enti locali e sui piani poliennali degli investimenti. Contemporaneamente è cresciuta, nell'insieme dell'organizzazione, la consapevolezza dell'importanza che va assumendo la negoziazione sociale territoriale, che è considerata ormai a pieno titolo un vero e proprio terzo livello di contrattazione.

La contrattazione confederale territoriale è strutturata nei percorsi e nella metodologia e prevede varie fasi:

- lo studio e analisi dei bisogni nel contesto territoriale;

- la predisposizione delle linee e della piattaforma e la sua validazione;
- la trattativa e il coinvolgimento delle categorie;
- l'accordo e la valorizzazione dell'intesa o, al contrario, l'individuazione di forme di mobilitazione là dove si produca una rottura delle trattative;
- la gestione dell'accordo, il monitoraggio e le verifiche sulla realizzazione degli impegni.

L'impostazione che abbiamo voluto dare alla concertazione e alla contrattazione sui bilanci degli enti locali non è stata episodica, né è limitata a confronti formali, ma è stata affrontata con percorsi sistematici. Spesso gli accordi prevedono l'avvio di specifici tavoli di confronto su materie più complesse che richiedono approfondimenti con i diversi assessorati. Certo non sempre le cose sono andate per il meglio, ma indubbiamente nella maggior parte dei comuni in questi anni è stato realizzato un buon livello di contrattazione. Quello che ancora manca è la verifica sugli assestamenti di bilancio e sui consuntivi di bilancio.

Le leggi finanziarie hanno ridotto progressivamente i trasferimenti agli enti locali e hanno imposto blocchi e tetti di spesa. Il peso delle risorse da entrate proprie rispetto ai trasferimenti e all'ammontare complessivo a disposizione è notevolmente aumentato in questi anni. Abbiamo dovuto fare i conti con una progressiva riduzione delle risorse con una conseguente rigidità del bilancio e, quindi, con il rischio di trovarci di fronte all'alternativa tra un aumento dell'imposizione fiscale locale o un taglio dei servizi.

La contrattazione e gli accordi prodotti hanno consentito di contenere in maniera significativa la tassazione locale riguardante tariffe, rette, Ici prima casa e, fino alla decisione del governo, di eliminare l'Ici sulla prima casa per tutti, le nostre intese prevedevano l'esenzione già per gli anziani a basso reddito. Sulle rette e sulle tariffe abbiamo agito stabilendone o l'assenza di variazioni o al più introducendo aumenti entro i limiti dell'inflazione. Negli ultimi anni abbiamo esteso le agevolazioni sulla fiscalità locale anche alle famiglie di lavoratori dipendenti con particolari condizioni reddituali, stabilendo specifiche riduzioni parziali o totali legate all'Isee (Indicatore della situazione economica equivalente) da lavoro esclusivamente dipendente.

Ciò perché, mentre su questo terreno nei confronti della popolazione anziana si era sviluppata una notevole contrattazione, mancava un intervento a favore delle famiglie dei lavoratori che si trovavano in difficoltà.

L'idea che abbiamo sempre respinto, pur nelle oggettive difficoltà

finanziarie degli enti locali, è stata quella di intraprendere una contrattazione a carattere difensivo, ritenendo, invece, ora più che mai a causa della situazione economica e sociale che vive il paese e per le ricadute che questa ha sulle persone, sui diritti di cittadinanza e sul potere d'acquisto dei lavoratori e dei pensionati, che l'asse portante della contrattazione territoriale confederale dovesse essere la costruzione di una vera e propria politica dei redditi a livello locale. Non accordi su materie frammentarie, ma che entrassero nel merito dei temi dello sviluppo e della qualità dello sviluppo a livello territoriale, cercando di realizzare un intreccio anche con gli strumenti di programmazione che sono alla base delle scelte di politica finanziaria dell'ente. Per esempio, i piani di zona per le politiche socio-assistenziali, i piani e i programmi per gli investimenti e la realizzazione delle infrastrutture, le politiche abitative.

La riflessione a cui siamo giunti ha posto in rilievo il limite delle piattaforme e degli accordi a valenza annuale, proprio perché non corrispondono alla tempistica pluriennale dei programmi degli investimenti e/o dei programmi di legislatura. Infatti, più recentemente, abbiamo prodotto piattaforme a cui sono seguiti accordi di respiro più lungo, con tempistiche pluriennali, accompagnati da piattaforme e accordi di valenza annuale legati alla parte corrente del bilancio con il compito di integrare e aggiornare il resto.

Le difficoltà per realizzare processi di concertazione sui piani poliennali d'investimento non sono mancate e il confronto è avvenuto spesso a scelte già compiute, quindi senza la concreta possibilità di incidere.

Abbiamo in parte ovviato a questo limite focalizzando le nostre rivendicazioni sui piani degli investimenti e su alcuni obiettivi per noi prioritari, quali: infrastrutture per i servizi alla persona (infanzia, anziani), servizi ai lavoratori nelle aree produttive, mobilità. E qui si apre una riflessione sul modo in cui noi ci attrezziamo per essere non solo propositivi, ma anche incisivi. Entrano allora necessariamente in campo le nostre strutture che con l'insieme dei delegati rappresentano una rete di sensori straordinaria sulle esigenze dei cittadini in ogni comune o realtà territoriale, così come di insostituibile importanza sono le leghe dello Spi (Sindacato dei Pensionati). L'apporto di conoscenze dei bisogni del territorio che possono portare ai tavoli delle trattative con i comuni i compagni e le compagne dello Spi, così come della Fp (Funzione Pubblica) è essenziale, sia per le conoscenze delle specificità di ogni singolo ente, sia per l'intreccio che molti dei temi posti ha con la valorizzazione del lavoro pubblico, con l'organizzazione del lavoro all'interno dei servizi dell'ente.

Ritengo importante che, fin dalla predisposizione delle

> L'idea che abbiamo sempre respinto è stata quella di intraprendere una contrattazione a carattere difensivo <

piattaforme, il coinvolgimento dell'organizzazione non si limiti alle categorie degli attivi e dei pensionati, ma integri e valorizzi anche competenze e conoscenze di tutte le nostre strutture, apparati politici, tecnici, servizi, camere del lavoro comunali.

Il coinvolgimento diretto dei lavoratori e dei cittadini che rappresentiamo nell'elaborazione di proposte capaci di entrare in ambiti che sono propri della contrattazione di secondo livello e della contrattazione territoriale, è un altro terreno di iniziativa che stiamo sperimentando con molta soddisfazione. Si tratta dei laboratori di politiche sociali. Ad esempio di ciò riportiamo, molto sinteticamente, l'esperienza del laboratorio delle lavoratrici del settore tessile di un'area della provincia di Rimini denominata Valconca. Un'area industriale con importanti aziende del tessile. Il rapido sviluppo di questa realtà ha comportato la crescita di nuovi bisogni relativamente alle infrastrutture e ai servizi. L'interrogativo che ci siamo posti come Cgil è stato quello di capire quali esigenze esprimessero le lavoratrici.

Abbiamo realizzato quest'idea del laboratorio di politiche sociali ragionando contemporaneamente su due diversi ambiti: da una parte, la contrattazione aziendale e, dall'altra, la contrattazione territoriale con gli enti locali.

Le donne che sono entrate a far parte del laboratorio hanno lavorato partendo dai loro bisogni e intrecciando questa analisi al tema dell'organizzazione del lavoro e degli orari di lavoro.

Una delle necessità emerse riguardava i tempi di cura della famiglia che ha fatto scaturire all'interno dello stesso sindacato una discussione sull'eventuale richiesta di prolungamento dell'orario delle scuole materne o degli asili nido. Su questo punto è stato dirimente il parere delle lavoratrici che hanno dirottato la richiesta di intervento sull'orario di lavoro a partire dalla riduzione della pausa pranzo. Ciò avrebbe consentito di recuperare tempo all'uscita, tempo per sé e per la famiglia e anche di evitare il concentramento del traffico che si sviluppa solitamente in certe ore, a condizione però che venisse aperta una mensa interaziendale nella zona. Quella mensa è stata realizzata e, sia l'organizzazione degli orari di lavoro, sia il contributo delle aziende in termini di buoni pasto, sono stati definiti in sede di contrattazione aziendale. Ora, insieme ai lavoratori delle aziende presenti nell'area, abbiamo aperto un'altra vertenza per la realizzazione di un nido interaziendale, ottenendo un'intesa che è stata sottoscritta con i comuni di quell'area e la Provincia, intesa che ha visto come attori oltre alla confederazione la Filtea (Federazione Italiana Lavoratori Tessili e Abbigliamento) e la Fiom (Federazione Impiegati Operai Metallurgici). L'avere alle spalle un lavoro di costruzione dal basso,

> Le donne che sono entrate a far parte del laboratorio hanno lavorato partendo dai loro bisogni <

con il coinvolgimento diretto dei lavoratori e delle lavoratrici (attraverso questionari, laboratorio politiche sociali) ha fatto sì che la nostra rivendicazione, proprio perché supportata da una forte condivisione delle persone che vivono e lavorano in quella zona, trovasse, da parte delle nostre controparti, una maggiore attenzione.

Anche dal punto di vista metodologico la contrattazione territoriale ha subito un'evoluzione verso una progressiva estensione dei soggetti coinvolti nella definizione delle piattaforme: dai referenti confederali e dello Spi, alla Fp, ad un gruppo intercategoriale, fino al coinvolgimento del comitato direttivo confederale e, quando possibile, dei direttivi unitari. Ci stiamo, però, chiedendo se questo modo di procedere sia ancora sufficiente perché si affermi un percorso partecipativo e democratico che coinvolga chi rappresentiamo.

Un'altra questione aperta riguarda le forme di pressione e mobilitazione da mettere in campo quando nei singoli comuni non si verificano le condizioni per un accordo sulle scelte di bilancio. Alcune le abbiamo anche sperimentate là dove si producevano rotture delle trattative, come ad esempio nel caso dell'introduzione unilaterale di addizionali Irpef, con raccolte di firme, presidi, volantini nei posti di lavoro, ecc., ma sarebbe interessante aprire una riflessione per individuarne di più efficaci.

Accanto alla necessità di ampliare la partecipazione democratica nella predisposizione e nella rivendicazione delle nostre proposte, vi è un dato che sta emergendo con forza e che le pubbliche amministrazioni farebbero bene a cogliere: l'esigenza dei cittadini di essere coinvolti nelle scelte prima che vengano ratificate. Questo alimenterebbe il senso di appartenenza e di condivisione dei cittadini, rinsalderebbe il legame tra governo e comunità locale e renderebbe più efficace l'azione amministrativa nel territorio. Inoltre, la richiesta di una maggiore consapevolezza da parte della collettività spingerebbe a rendere più trasparente la gestione della cosa pubblica. La prima conseguenza di ciò, sul piano tecnico-amministrativo è la necessità di integrare le classiche voci di bilancio con informazioni supplementari che permettano una maggiore leggibilità dei dati e delle loro concrete conseguenze.

Il bilancio di genere e il bilancio sociale rappresentano uno strumento, a nostro parere, importante per raggiungere questi obiettivi e, se si vuole assumere come valore la partecipazione dei cittadini alla vita politica e sociale e alle relative dinamiche decisionali, è giunto il momento di introdurre elementi quali il bilancio partecipato. Si tratta di definire uno strumento di partecipazione e costruzione dal basso delle scelte; creare un

> vi è un dato che sta emergendo con forza l'esigenza dei cittadini di essere coinvolti nelle scelte prima che vengano ratificate <

serbatoio di idee e di risorse per realizzare politiche di inclusione sociale, che valorizzino l'impegno concreto che oggi già molti cittadini prestano a titolo individuale o come associazioni in favore della comunità, assegnando loro un ruolo attivo nelle fasi in cui si fissano le regole e soprattutto si stabiliscono le priorità.

La contrattazione sui bilanci 2009 che si è conclusa è stata condizionata dalla crisi economica che ha coinvolto anche il nostro territorio in maniera molto importante e che ha imposto, come obiettivo prioritario, quello di individuare forme di sostegno ai lavoratori e alle famiglie colpite dalla crisi. In questo senso abbiamo realizzato specifiche intese che consentono l'abbattimento o l'esenzione di rette e di tariffe a famiglie di lavoratori in cassa integrazione, in mobilità, sospesi o che hanno perso il lavoro, compresi i contratti di collaborazione a progetto e tempo determinato a cui non è stato rinnovato il contratto.

Le nostre rivendicazioni sulla politica delle entrate e il relativo confronto su tariffe, tributi e quote di partecipazione alla spesa se, da un lato, devono responsabilmente porsi l'obiettivo di garantire adeguate risorse ad un sistema di welfare locale di qualità, devono altresì tener conto della situazione socio-economica attuale e della perdita del potere d'acquisto dei redditi soprattutto da lavoro e pensione. Una politica locale dei redditi mirata a salvaguardare salari e pensioni, infatti, richiede anche una politica delle entrate che tenga in una adeguata considerazione le fasce di reddito, la condizione sociale, la composizione del nucleo familiare, adottando a questo scopo, in maniera generalizzata ed omogenea, lo strumento dell'Isee. Così come occorre continuare a perseguire, con tenacia, la lotta all'evasione e all'elusione delle tasse e dei tributi locali.

Per quanto riguarda il tema delle addizionali Irpef, questa può essere presa in considerazione solo come tassa di scopo per obiettivi di carattere sociale, condivisi, chiari e ben individuati. Su questo punto va detto che abbiamo trovato buone disponibilità da parte degli enti locali della nostra provincia: infatti, ad oggi, il numero dei comuni che la applica può definirsi limitato se confrontato con il panorama nazionale e regionale.

A supporto dell'attività della contrattazione, come camera del lavoro ci siamo dotati dell'Osservatorio sui Bilanci degli Enti Locali. L'attività principale dell'osservatorio è quella di raccogliere elementi di conoscenza sulla finanza locale attraverso un campione rappresentativo della nostra realtà provinciale che ci consenta di analizzare le dinamiche di entrata e di spesa e quindi di essere più efficaci nelle valutazioni sulle scelte di politica di bilancio e orientare meglio la contrattazione.

> Si tratta di definire uno strumento di partecipazione e costruzione dal basso delle scelte <

IL SINDACATO DEI PENSIONATI E I DIRITTI DI CITTADINANZA



Il sindacato pensionati è una categoria dalle caratteristiche confederali: non rappresenta una condizione lavorativa-professionale e nemmeno solo una condizione di reddito, in questo caso la pensione, ma una condizione sociale, l'essere anziano/a. Per questa ragione l'esercizio della rappresentanza per noi ha una dimensione atipica e complessa. Il nostro riferimento non è il lavoro, ma la persona o, per meglio dire, una moltitudine di persone con storie di vita e di lavoro tra loro diverse, accomunate dal fatto di avere una pensione ed essere di fronte ad un periodo mediamente lungo di aspettativa di vita.

Non è l'azienda il luogo in cui esercitare la rappresentanza ma il territorio, la comunità. Una dimensione flessibile, legata all'area geografica del comune, o del distretto, della regione, ecc., che diventa il riferimento della rappresentanza della domanda ma nella quale è necessario trovare anche risposte ai tanti bisogni che le persone quotidianamente vivono ed esprimono. E' lì che il sindacato deve costruire politiche di integrazione tra i diritti nel lavoro, per il lavoro e di cittadinanza, per realizzare la ricomposizione tra la

contrattazione nei luoghi di lavoro e sul sistema di welfare, sulla politica dei redditi e in generale sulle politiche di benessere delle comunità. Queste sono le motivazioni che stanno alla base della scelta organizzativa dello Spi: un modello esteso e fortemente radicato sul territorio, fondato sulle leghe comunali e/o di quartiere.

I diritti di cittadinanza costituiscono un campo di azione molto largo e in continua evoluzione. Le ricerche che abbiamo fatto sui nostri iscritti ci hanno detto che i pensionati, pur vivendo la loro condizione come un meritato diritto al riposo, si sentono più fragili, temono di non riuscire a riprogettare la propria vita, hanno paura della solitudine. Inoltre - come bene è emerso nell'iniziativa di presentazione del volume *Vita attiva*, che raccoglie le recenti ricerche promosse dallo Spi nazionale sul tema dell'invecchiamento -, "la vita si è allungata e la vecchiaia, più lunga che nel passato, ci impone di riflettere e di ridefinire

il ruolo sociale ed economico degli anziani. E dobbiamo farlo partendo da un fenomeno che ci appare straordinariamente evidente, e cioè che la terza età è fatta di varie fasi, o di diversi momenti, che non possono essere letti come una lunga anticamera verso il tramonto” (Mirabile M.L., a cura di, 2009, Roma, Ediesse). In prospettiva, anche per le note dinamiche demografiche, dovremo sempre più fare i conti con questo tema.

L’invecchiamento è dunque un processo sociale da governare: porta con sé contemporaneamente aspetti di fragilità ma anche positività, enorme ricchezza di capitale sociale, che sarebbe davvero un peccato disperdere. Questa è la grande sfida che il sindacato dei pensionati ha davanti a sé: come sostenere e far convivere i diritti di una società che invecchia con le altre emergenze sociali rese sempre più evidenti dalla crisi strutturale che sta attraversando anche il nostro paese. Una sfida che ovviamente non può rimanere in capo al solo sindacato dei pensionati, è un tema generale, che non può essere giocato in contrapposizione con altre fasce di popolazione o di bisogni. Per questo diventa fondamentale mettere in atto un’azione confederale capace di attivare processi partecipativi per ricomporre ciò che oggi appare sempre più frammentato e incerto, di accogliere e rendere operative tutte le risorse disponibili, saperi, sensibilità diverse.

La contrattazione sociale territoriale è una delle forme che contraddistinguono l’agire della rappresentanza dello Spi e della Cgil: dovrebbe servire appunto a promuovere i diritti al benessere e a creare le condizioni per trasformare questi diritti in capacità personali, per realizzare il proprio progetto di vita. La contrattazione, dunque, come strumento e prassi per contribuire al sostegno al reddito da lavoro e da pensione, alla definizione dei sistemi di welfare locali e alla partecipazione. Una modalità che andrebbe sviluppata a tutti i livelli: dal nazionale, con il governo e le rappresentanze istituzionali afferenti a quel livello come, ad esempio, la Conferenza Stato Regioni, passando per tutti i livelli istituzionali che hanno competenze sulle politiche del territorio.

Non è una prassi nuova ma certo in questi ultimi anni - in particolare con l’approvazione della Legge n° 328/2000 e con la riforma del titolo V della Costituzione - ha subito una forte accelerazione. Nel sindacato è inoltre cresciuta la consapevolezza che un aumento del reddito ottenuto attraverso un rinnovo contrattuale nazionale può essere bruciato in fretta da un’addizionale Irpef e/o da aumenti delle tariffe dell’acqua o del trasporto o delle rette dei nidi o delle case di riposo praticate a livello locale. E, dunque, il confronto a livello locale può e deve servire anche per tutelare i livelli di reddito conquistati o per

> La contrattazione sociale territoriale è una delle forme che contraddistinguono l’agire della rappresentanza dello Spi e della Cgil <

attenuare la forte perdita del potere d'acquisto delle pensioni. In diversi accordi sociali decentrati - è ad esempio il caso dell'accordo tra Cgil, Cisl, Uil e la Regione Emilia-Romagna sul bilancio - i temi della povertà, delle politiche assistenziali e di inclusione non vengono considerate voci residuali, ma diventano priorità sociali e politiche, di valorizzazione delle persone su cui investire. Pur in un quadro di risorse economiche fortemente ridimensionato dal governo nazionale, la Regione ha condiviso con noi la sfida di continuare a scommettere e dunque ad investire sullo sviluppo ed in particolare sul suo sistema di welfare, sul sistema scolastico e formativo, sul trasporto pubblico, sul suo sistema assistenziale. Garantendo, ad esempio, un finanziamento di 400 milioni di euro sia per il 2009 che per il 2010 a sostegno della non-autosufficienza.

È, inoltre, giusto sottolineare che questa pratica decentrata ha registrato ovunque una sufficiente e importante tenuta unitaria, decisamente in controtendenza rispetto a quanto avviene a livello nazionale. Ciò significa, ad esempio, che nella Cisl esiste una qualche contraddizione rispetto al modello sociale da costruire. Quello che emerge con questi accordi è un'idea di welfare locale che non viene certo gestita attraverso gli enti bilaterali...

> Lo Spi sta ai tavoli di confronto generali assieme alla confederazione ma produce anche azioni mirate specifiche <

L'obiettivo di sviluppare un'azione contrattuale di questo tipo, capace di tenere assieme in modo solidale i diritti, impone però di ripensare alle forme e ai contenuti dell'agire della contrattazione nel suo insieme. Nel marzo scorso la Cgil ha lanciato la campagna nazionale sulla contrattazione sociale sotto lo slogan "Welfare contro la crisi e oltre", coinvolgendo non solo le categorie classiche di riferimento, lo Spi e la Funzione pubblica, ma l'insieme delle categorie e dei territori. Si è avviato così un importante processo che rimette al centro le politiche di welfare come strumento di redistribuzione equa della ricchezza, di protezione e sostegno delle persone in difficoltà, che rappresenta non solo una voce di spesa ma un settore capace di produrre occupazione e sviluppo. Politiche da rivendicare e contrattare a livello nazionale e locale: una scelta strategica confermata nella recente assemblea nazionale delle Camere del Lavoro.

ESEMPI DI BUONE PRATICHE

Lo Spi è un protagonista di questa azione negoziale. Ha maturato una buona esperienza e ha accresciuto competenze e saperi. In particolare in Emilia-Romagna da tempo si sviluppano confronti sui bilanci e/o sui modelli organizzativi e di sviluppo dei servizi sociali e sociosanitari, con la Regione e con la rete delle Autonomie Locali. Lo Spi sta ai tavoli di confronto generali assieme alla confederazione ma produce anche azioni mirate

specifiche sia nei confronti della Regione e dei comuni che nei tavoli di zona, dove cioè si attivano le politiche sociali integrate finalizzate alla salute e al benessere delle comunità. Quando ai tavoli di confronto l'analisi dei bisogni incrocia le sensibilità e le competenze giuste, spesso succede che prendono corpo interessanti e positive sperimentazioni. È il caso di quanto sta succedendo a Modena. Con l'ultimo accordo di programma si è deciso di strutturare il servizio di *portierato sociale* in tre immobili della città in cui vivono molti anziani fragili, ancora autosufficienti ma con crescenti problemi legati alla solitudine e alla gestione dell'abitare. L'obiettivo è quello di aiutare queste persone a continuare a vivere nella propria casa in sicurezza e autonomia, attraverso il sostegno alla corretta amministrazione e gestione della propria casa, compresa l'attività ordinaria di manutenzione. Di costruire attorno a loro una rete sociale di relazione attraverso la presenza di gruppi di volontariato e di protezione con l'accesso diretto ai servizi pubblici di consulenza, orientamento e, se necessario presa in carico per l'assistenza domiciliare. Come si dice nel linguaggio tecnico dei servizi, si tratta di una "presa in carico leggera", che adegua gli interventi sulla base delle necessità e tende a valorizzare le competenze e le responsabilità individuali, familiari e comunitarie. Quindi l'attività del *portierato sociale* sarà coordinata dal servizio sociale professionale (Servizio Assistenza Anziani, Saa) e fortemente collegata alla rete dei servizi e delle risorse cittadine. Il servizio verrà garantito attraverso una presenza stabile nei locali del condominio con reperibilità notturna e sostenuto economicamente. Si tratta di una delle tante azioni positive possibili per consentire la permanenza nella propria casa a persone che, in assenza di queste opportunità, potrebbero vedersi costrette in breve tempo alla istituzionalizzazione.

Un altro accordo interessante è quello sottoscritto tra i sindaci del distretto di Casalecchio (Bologna) con le confederazioni e i pensionati di zona. Affronta un tema che, per la sua complessità, non è ancora stato regolato dalla stessa Regione e cioè l'assistenza familiare.

Il rapporto di lavoro che si instaura tra una famiglia e una badante è anomalo rispetto ai rapporti di lavoro tradizionali in cui il datore di lavoro è un'azienda. Infatti, capita spesso che i due soggetti si trovino entrambi in una situazione di debolezza. Da un lato, le famiglie che per necessità sono costrette ad improvvisarsi datori di lavoro e che quindi da soggetto debole si ritrovano nel ruolo di soggetto "forte", senza avere strumenti, competenze, tutele (in balia di leggi Bossi-Fini, o di intermediazioni...); dall'altro, una figura professionale che sa di essere essenziale ma di fatto non riconosciuta, nemmeno socialmente. Al sindacato, nelle sue articolazioni, spetta il

> Il rapporto di lavoro che si instaura tra una famiglia e una badante è anomalo rispetto ai rapporti di lavoro tradizionali <

compito di difenderle entrambe, rappresentarle, ridurre i rischi di conflittualità, rivendicare qualità e garanzie contrattuali. L'accordo interviene proprio su questi aspetti delicati cercando di costruire un sistema di garanzie sia per l'assistito che per l'assistente familiare e di riportare il tema all'interno della rete dei servizi. I contenuti in pillole. Vengono assicurati percorsi formativi e una lista unica distrettuale per le assistenti formate, da cui l'assistente sociale che prende in carico la persona potrà attingere. Per ogni assistito viene definito un piano assistenziale personalizzato (Pai) attraverso il quale si seguirà l'evoluzione della problematica individuale e si inserirà l'assistente familiare, che sarà sostenuta con un'azione di tutoraggio da un operatore pubblico. Il distretto infine, usando il Fondo regionale per la non-autosufficienza, si fa carico, attraverso convenzione, di sostenere economicamente la famiglia che mette in regola l'assistente: non solo con l'assegno di cura, ma esentando le famiglie che hanno un reddito sulla base dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) inferiore a 15.000 euro dal costo relativo alla tenuta del rapporto di lavoro. Viene garantita anche la tutela legale in caso di conflitto, sempre attraverso i soggetti convenzionati. Un accordo innovativo che sperimenta soluzioni inedite, da valutare.

> L'accordo interviene proprio su questi aspetti delicati cercando di costruire un sistema di garanzie <

La strada della contrattazione sociale è la strada giusta, perché interviene direttamente sul benessere delle persone e delle comunità, produce indirettamente reddito, garantisce e allarga i diritti.

A QUALE TITOLO SI CONTRATTA DEMOCRAZIA, RESPONSABILITÀ, RAPPRESENTATIVITÀ

Per rappresentare bene questa complessità attraverso la contrattazione sociale, è necessario un sindacato dinamico capace di conoscere ed interpretare i cambiamenti. Le persone cambiano e cambia la domanda, sta velocemente cambiando anche la dimensione del territorio. La contrattazione sociale territoriale, per affermarsi, ha bisogno di nascere ed essere condivisa da chi vive e lavora in quell'ambito, attraverso un percorso partecipativo di natura confederale, capace di coinvolgere almeno gli iscritti alla nostra organizzazione attraverso le camere del lavoro, le leghe, le categorie e le rsu-rappresentanze sindacali dei posti di lavoro, ma con l'obiettivo di guardare anche oltre. Ha bisogno di una politica di alleanze non solo per costruire le proposte, ma per leggere il bisogno sociale. Diventa quindi essenziale costruire un rapporto stabile con il mondo dell'associazionismo.

A quale titolo si contratta il sociale, in rappresentanza di chi e come esercitiamo la responsabilità collettiva (mandato) nel momento in cui ci presentiamo ai tavoli negoziali? Come si arriva

a definire una piattaforma rivendicativa in grado di fare “sintesi politica” o, per meglio dire, come si costruisce la mediazione nel possibile conflitto di interessi intrinseco nella definizione delle priorità sociali di un territorio? Come si validano gli accordi e, in caso di disaccordo, come si gestisce il conflitto? Come misuriamo la rappresentatività per questo livello negoziale? Per lo Spi il tema delle procedure non costituisce solo un problema di metodo ma di merito. Attiene alle modalità con cui la Cgil pensa di costruire gli orientamenti e di definire le scelte politiche per la costruzione della piattaforma sociale. Per questo, all’ultimo congresso e alla conferenza d’organizzazione abbiamo assunto alcune decisioni interne e avanzato proposte alla confederazione.

Pensiamo che per costruire proposte condivise vadano riconosciute competenze specifiche di categoria e sedi confederali di co-decisione, che devono trovare radicamento nel territorio, passare per i dipartimenti e per la convocazione periodica di comitati direttivi confederali tematici, i quali devono poter assumere decisioni e votare. Queste sono alcune condizioni minime per consentire all’organizzazione di decidere, darsi obiettivi e tempi di verifica. Inoltre lo Spi sente forte la necessità di definire meglio, sia dal punto di vista organizzativo che della responsabilità politica, l’area che sta tra la dimensione territoriale e la lega, e cioè il distretto/zona. Il riferimento all’area distrettuale è nei fatti, con la Regione abbiamo condiviso che i piani di zona dovranno diventare lo strumento principe della programmazione sociale integrata del territorio, su questo tema abbiamo fatto un accordo sindacale. Si tratta di un luogo negoziale relativamente nuovo, nel quale la programmazione sociale è frutto dell’integrazione delle politiche e della partecipazione della collettività. Lo Spi regionale si è dato il vincolo di non presentare piattaforme e di non firmare accordi senza il mandato esplicito almeno del comitato direttivo di lega. Alla conferenza d’organizzazione abbiamo proposto di allargare la platea e cioè che i contenuti delle piattaforme sociali vengano discussi anche con le categorie e le rsu dei territori in cui vengono presentate. Nei pochissimi territori in cui questo processo si è avviato i risultati sono stati positivi.

Tra i lavoratori e le lavoratrici non c’è la consapevolezza che l’allargamento dei servizi, le agevolazioni nel pagamento delle rette, ecc., spesso sono il risultato di un’azione negoziale di cui il sindacato è stato protagonista. Spesso non sanno nemmeno che hanno diritto a chiedere dei contributi economici, anche se li abbiamo contrattati. In questo modo si fa passare l’idea che il merito sia solo delle istituzioni e, cosa ancora più grave, si rischia di negare un diritto a molte persone.

Infine la *cotitolarità*, che noi poniamo come strumento e pratica

> Per lo Spi il tema delle procedure non costituisce solo un problema di metodo ma di merito <

negoziale, richiede di definire le delegazioni che *hanno titolo a trattare* ai tavoli negoziali, condividendo la responsabilità della firma negli accordi. Non è un tema banale e nemmeno una mera discussione tecnico-burocratica o di potere. È un tema che se non regolato può creare conflitto interno.

E' evidente che per i pensionati la titolarità della contrattazione sociale generale deve stare in capo alla confederazione. Ma gli accordi generali devono potersi declinare sullo specifico e a quel punto la rappresentanza deve trovare esplicito riconoscimento nelle categorie di riferimento. I casi più evidenti riguardano i pensionati e la categoria del pubblico impiego, ma la complessità che la contrattazione sta assumendo, penso al tema degli ammortizzatori sociali o alla contrattazione di settore, mi spinge a dire che forse è giunto il momento di definire bene anche il modo in cui si deve assumere la responsabilità ai tavoli negoziali.

In sostanza questa azione negoziale ha bisogno di metodo e regole chiare e trasparenti, di luoghi e di tempi definiti a cui vincolare l'intera organizzazione. I temi della rappresentanza, della partecipazione democratica nella costruzione delle piattaforme sociali territoriali e della validazione degli accordi, hanno bisogno di dispositivi e di pratiche in grado di rendere realmente efficace il processo: un punto non ancora pienamente affrontato nemmeno nel nostro dibattito interno. Per questo penso sia urgente definire a livello nazionale il giusto riconoscimento anche per questo livello negoziale, inserendolo nella nostra proposta strategica sul modello contrattuale e sulle forme con cui praticare la democrazia sindacale. Diversamente il rischio di subire le decisioni della politica rimane alto! Di fronte a noi non c'è solo il rischio della subalternità del lavoro al primato del mercato e dell'impresa, ma anche quello della subalternità del welfare, della sua qualità e dei diritti di cittadinanza al modello di sviluppo. Ciò che è successo con la firma dell'accordo separato ne è una testimonianza evidente.

Per questo le *forme della rappresentanza*, le modalità con cui si organizza la partecipazione delle persone che si vogliono rappresentare e con cui si misura la rappresentatività, assumono esse stesse valore straordinario. La loro definizione può realmente aiutare a costruire le condizioni di ciò che noi chiamiamo cittadinanza attiva e cioè la costruzione partecipata di un progetto di società alternativo a quello che si è affermato in questi ultimi decenni. Un'altra idea di sviluppo, fondata sullo sviluppo umano e non solo sullo sviluppo economico; sulla necessità di ridare dignità alle persone e al lavoro; sul rispetto e valorizzazione dell'ambiente, della libertà, degli spazi di democrazia, uguaglianza e solidarietà.

> E' evidente che per i pensionati la titolarità della contrattazione sociale generale deve stare in capo alla confederazione <

GOVERNO LOCALE E CONTRATTAZIONE TERRITORIALE

ANTONIO
GIOIELLIERI

L'affinamento degli strumenti e degli indicatori dell'attività di monitoraggio della contabilità pubblica costituisce un campo di azione che può avere riflessi importanti e utili sulla contrattazione territoriale.

Qui si intende esporre una riflessione su questa relazione alla luce dei dati disponibili sugli accordi stipulati, di informazioni riguardanti dati regionali aggregati di entrata e di spesa dei Comuni e di indicazioni ricavabili da esperienze di programmazione, controllo e valutazione dell'uso delle risorse pubbliche.

La riflessione assume due riferimenti concettuali: da un lato la convinzione che le politiche pubbliche abbiano una propria autonomia disciplinare negli scopi perseguiti, nella strumentazione gestionale e negli indicatori di valutazione; dall'altro la condivisione della importanza che la contrattazione territoriale riveste sia nei processi di *governance* dei territori, sia nelle azioni di strutturazione della democrazia e di costruzione dei "patti sociali" che concorrono alla formazione della coesione sociale e all'incremento del capitale sociale.

E' d'obbligo una domanda iniziale: la contrattazione territoriale, oggi, con quale contesto di finanza locale deve fare i conti? Un contesto di sofferenza economica e di instabilità normativa. La prima è causata dall'indebitamento pubblico che ha spinto i governi nazionali a chiedere ai governi locali un grande contributo nello sforzo di risanamento, che si è realizzato senza avere il corrispondente riconoscimento politico e in presenza di una forte ripresa del centralismo istituzionale, nonostante il Titolo V della Costituzione, veicolata dalla costante riduzione dei trasferimenti erariali (scesi da 831milioni di euro del 2003 a 657milioni del 2007) e dalla rigidità e limitatezza dell'autonomia impositiva¹.

La seconda è generata dal cambiamento continuo, ad ogni esercizio finanziario annuale, delle norme che regolano il patto di stabilità interno e delle norme che si affastellano ogni anno,



1. Dal 2005 al 2007 nei 341 Comuni dell'Emilia-Romagna il gettito di tutti i tributi è rimasto sostanzialmente invariato, con il solo incremento del gettito Ici 2007; si sblocca, nel 2007, l'addizionale Irpef, quasi sempre utilizzata a integrazione alle altre entrate correnti: tutto ciò ha determinato un aumento della pressione fiscale locale di 17 euro pro capite in 6 anni. (www.regione.emilia-romagna.it/finanzaterritorio).

sovente in modo contraddittorio, in materia di esternalizzazione dei servizi e di servizi pubblici locali.

Sofferenza economica e instabilità normativa delineano un quadro critico a valle del quale opera la contrattazione territoriale. Al quadro critico fa da contrappeso, in Emilia-Romagna, una radicata e diffusa cultura del “buon governo” che permette ai Comuni della regione di rispettare per la quasi totalità il patto di stabilità (solo 2 su 185 non l’hanno fatto nel 2007), di avere un’elevata autonomia finanziaria, di essere solidi patrimonialmente (il totale complessivo dell’indebitamento è inferiore ai valori del patrimonio disponibile), di mantenere una spiccata propensione agli investimenti e alla manutenzione e consolidamento dei servizi contenendo la pressione tributaria.

Tuttavia la condizione originata dalla sofferenza economica, dalla instabilità normativa e dal mancato completamento del riordino istituzionale e fiscale, nel senso del federalismo, limita in modo significativo le potenzialità positive che la contrattazione territoriale potrebbe avere nel dare impulso e nell’accompagnare l’innovazione delle politiche e dei servizi della pubblica amministrazione locale poiché essa può negoziare le priorità della spesa, ma non la sua struttura e può intervenire sulla modulazione delle aliquote e delle aree di esenzione dei tributi, ma non su una vera e propria politica fiscale locale.

Vale la pena, al riguardo, non dimenticare che la legge sul federalismo fiscale e il disegno di legge del Governo di riordino e di semplificazione delle autonomie locali produrranno il prolungamento di questa lunga e travagliata transizione delle istituzioni e della finanza locali.

Il complesso dei Comuni dell’Emilia-Romagna non ha rinunciato ad operare verso l’innovazione amministrativa e gestionale. Si possono evidenziare, in particolare, la diffusione dell’uso degli *strumenti di controllo di gestione e di rendicontazione sociale per rendere più efficace la spesa*, la crescita costante delle *gestioni associate delle funzioni e dei servizi*, *l’esternalizzazione dei servizi*, *l’investimento in sistemi informativi pubblici integrati* in grado di produrre conoscenze in tempo reale per supportare la calibratura dei provvedimenti di spesa e di usare meglio la leva tributaria sia in contrasto all’evasione che verso l’equità fiscale.

Un progetto avviato di recente e promosso dall’Anci Emilia-Romagna e dalla Regione sullo stato degli *strumenti di programmazione, controllo e valutazione* nei venti Comuni emiliano-romagnoli che superano i 30.000 abitanti², offre informazioni³ e spunti di riflessione sul grado di affinamento

> Sofferenza economica e instabilità normativa delineano un quadro critico a valle del quale opera la contrattazione territoriale <

2. I Comuni sono Bologna, Modena, Parma, Reggio Emilia, Ravenna, Rimini, Ferrara, Forlì, Piacenza, Cesena, Imola, Carpi, Faenza, Sassuolo, Riccione, Casalecchio di Reno, Cento, Formigine, Lugo, San Lazzaro di Savena.

3. Per informazioni dettagliate sugli strumenti di rendicontazione generale, settoriale e tematica; sulle Certificazioni di qualità, Carte dei servizi e sulle indagini di *Customer satisfaction* si rimanda al sito www.anci.emilia-romagna.it.

e sviluppo di una strumentazione orientata a supportare le politiche e le scelte di governo e il confronto con le forze sociali e i cittadini.

L'intento è quello di monitorare e di mettere a confronto gli sforzi che i Comuni più popolosi della regione compiono per definire *indicatori oggettivi in grado di valutare per governare e non solo di rendicontare*.

Quest'impegno può essere letto come una *scala*. Il *primo gradino* è la lettura della composizione della spesa per tematismi: è il gradino che la contrattazione territoriale incontra oramai stabilmente come si evince dall'analisi degli accordi e dei negoziati sui bilanci. I Comuni hanno sviluppato una rigorosa politica di contenimento della spesa, in particolare quella corrente⁴, continuando a dare priorità al sociale e all'istruzione. Se infatti si confrontano per il periodo 2001-2006 gli aggregati di spesa dei Comuni in rapporto al Pil regionale di Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana; Lazio, Piemonte, Veneto e al Pil nazionale, l'aggregato emiliano-romagnolo risulta il secondo più basso dopo il Veneto. Nello stesso arco di tempo la spesa corrente procapite destinata al sociale è cresciuta di 30 euro e quella per l'istruzione di 5 euro procapite "assorbendo" i tagli consistenti dello Stato al Fondo sociale e ad altri capitoli di spesa con finalità sociale e scolastica (Fondo sociale per l'affitto, risorse per le scuole, risorse per l'aiuto all'handicap etc.) e in presenza di una stabilità della quota dei trasferimenti regionali. La somma di tali spese ammontava, nel 2006, al 35,4% del complesso della spesa corrente, prima voce delle spese. Questa scelta distingue i Comuni dell'Emilia-Romagna nei confronti dei Comuni di Lombardia, Lazio, Toscana, Veneto, Piemonte perché dal paragone (anni 2001-2006) emerge che i Comuni della nostra regione spendono di più, in parte corrente, nel sociale, nella cultura, nell'istruzione, nello sport, nei servizi ricreativi mentre sono più contenuti nella spesa per il territorio, per la viabilità e l'ambiente, per la gestione e il controllo e per le spese amministrative e di funzionamento generale⁵. Tale dinamica non si riproduce allo stesso modo nella spesa per investimenti che segnala una diminuzione del 3,6% in campo sociale (da 28 euro procapite del 2001 ai 23 euro del 2006), ma un incremento (2001-2006) di 2,3% nell'istruzione, con tassi di crescita dell'11,1% nei Comuni con più di 20.000 abitanti.

E veniamo al *secondo gradino* della valutazione dell'efficacia della spesa in relazione al soddisfacimento dei bisogni e delle domande sociali, che ha come oggetto il grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati dall'amministrazione comunale: anche a questo livello si registra un interessante sviluppo degli accordi.

> I Comuni hanno sviluppato una rigorosa politica di contenimento della spesa, in particolare quella corrente¹, continuando a dare priorità al sociale e all'istruzione <

4. Il totale delle spese passa dai 5.126milioni di euro del 2001 ai 5.396milioni del 2006 con una diminuzione di 1,4% se il tasso di crescita viene ricondotto a valori costanti. (elaborazione di dati Istat in www.regione.emilia-romagna.it/finanzaterritorio)

5. Dati dettagliati in ibidem 3

Il sistema territoriale dell'Emilia-Romagna si è confrontato e si sta confrontando con quattro processi strutturali che operano in contemporanea - non era mai accaduto dal dopoguerra - mettendo a dura prova la tenuta del proprio welfare: la crescita della durata media della vita, la ripresa della natalità, l'immigrazione e la crisi abitativa. A questi processi si aggiunge oggi la necessità di aiutare le famiglie, i lavoratori e le piccole imprese colpite dalla crisi economica per evitare che crescano ulteriormente i poveri e gli indigenti. La reazione delle istituzioni locali della regione è stata quella di dare priorità politica e amministrativa alla spesa sociale e per l'istruzione puntando al soddisfacimento dei bisogni: ma quali sono i parametri per valutarlo? Le elaborazioni statistiche disponibili per aggregati sono insufficienti perché i certificati di bilancio che i Comuni inviano al Ministero degli Interni non contengono dati attendibili sui volumi di spesa dei principali servizi erogati. Questa carenza potrebbe essere superata solo con indagini tematiche "ad hoc" che esistono al rango comunale o provinciale, ma non al rango regionale. Al riguardo possiamo fare riferimento ad una ricerca del Capp⁶ e a qualche esempio quantitativo nell'ambito dei bisogni sociali.

> L'aumento della spesa sociale, che si conferma in crescita costante e significativa per tutto il lustro esaminato, appare correlata all'incremento degli indici di vecchiaia <

La ricerca del Capp evidenzia l'elevata rigidità della spesa comunale (procapite in termini reali depurata dall'effetto monetario): fatta 100 la spesa di un anno essa spiega il 91% della spesa dell'anno successivo. Questa percentuale si alza al 98% nell'istruzione e al 97% nel sociale, mentre diminuisce all'89% per le spese per il territorio. L'aumento della spesa sociale, che si conferma in crescita costante e significativa per tutto il lustro esaminato, appare correlata all'incremento degli indici di vecchiaia, mentre l'aumento della popolazione straniera non sembra tradursi in spesa aggiuntiva. Lo studio sviluppa anche un modello di calcolo per confrontare la spesa corrente reale complessiva dei Comuni con il fabbisogno, modello che può rivelarsi utile nel calcolo della spesa standard (che è uno degli obiettivi primari della recente legge sul federalismo fiscale). Il modello rileva che i Comuni della provincia di Ravenna e di Parma sono quelli nei quali si registra la differenza maggiore tra spesa e fabbisogno mentre nei Comuni della provincia di Rimini lo scarto è il più basso, nello stesso tempo la spesa procapite del 75% dei Comuni oscilla tra +/- 100 euro procapite rispetto alla spesa standard media regionale di 662 euro procapite e quella del rimanente 25% oscilla tra +/- 300 euro procapite. L'analisi offre il dettaglio delle classi demografiche e delle aree territoriali, che segnala più di un dato interessante ai fini di un monitoraggio sull'efficacia della spesa.

Si può mettere a confronto empiricamente questo contesto

6. Ricerca del Capp (Centro Analisi Politiche Pubbliche) dell'Università di Modena sui bilanci degli enti locali 2002-2005 in collaborazione con Regione, Anci e Upi Emilia-Romagna, condotta dal prof. Fiorani: un estratto è inserito nel rapporto 2008 sulla finanza locale in Emilia-Romagna (in www.regione.emilia-romagna.it/finanzaterritorio).

con la rincorsa che stanno facendo singole politiche sociali alla crescita dei bisogni, con risultati alquanto differenti. Esemplificando si può notare come diminuisca l'efficacia della spesa che i Comuni sostengono con fondi propri, regionali e statali per integrare i redditi delle famiglie che vivono in case affittate: nel 2004 le famiglie che fecero domanda ricevendo il contributo furono 40.000, nel 2008 sono state 52.000 mentre il Fondo sociale per l'affitto⁷, grazie allo sforzo congiunto di Regione e Comuni, ha conservato fino ad oggi la medesima dotazione finanziaria, oscillante tra i 30 e i 32 milioni di euro annui. E' evidente che la copertura della domanda si traduce in una diminuzione di contributo a famiglia e in una riduzione dell'efficacia di quel Fondo, soprattutto se rapportata alla sua finalità di sostegno dei redditi e di contribuzione al calmieramento della dinamica incrementale dell'importo degli affitti. Un secondo esempio riguarda i servizi per l'infanzia 0-2 anni, su cui i Comuni spendono e investono con il risultato, al 2007/2008, di "servire" il 26% del totale dei bambini⁸ (è la percentuale più alta in Italia, ma l'obiettivo europeo minimo è il 33%) e il 92% della domanda, passando dai 21.366 posti del 2001/2002 ai 30.888 del 2007/2008. Tuttavia, in questo caso, il parametro dell'efficacia - il grado di copertura del servizio - deve fare i conti con una elevata rapidità di crescita del bisogno tant'è che, ad esempio, il Comune di Bologna ha monitorato l'esigenza, ad oggi, di incrementare i posti di 662 unità (ora sono 3.234) che valgono un investimento aggiuntivo di 7milioni di euro e valuta che per mantenere la media sia necessario un incremento annuale di spesa del 15%. L'ultimo esempio riguarda la non autosufficienza su cui il sistema regionale continua ad investire: il Fondo regionale è stato ulteriormente incrementato nel 2008 (354milioni di euro, nel 2007 erano 311milioni), assistendo 53.200 anziani nonostante i tagli dei contributi statali.

Sono esempi che segnalano due dati: da un lato la necessità degli Enti Locali e dei sistemi territoriali di dotarsi di adeguati strumenti informativi (non hanno costo zero), che consentano la valutazione di efficacia in relazione ai bisogni e agli obiettivi mettendoli al servizio degli amministratori e della concertazione, dall'altro che lo spazio attuale di azione prevalente del governo locale è quello della *governance* piuttosto che quello del *"government"* perché è inserito in flussi che non determina, ma subisce. La richiesta del federalismo è strettamente connessa all'esigenza di "allargare" e "mutare" lo spazio del governo secondo i principi costituzionali dell'art.118 di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. E' a questo livello che si incontra il *terzo gradino* che prende in esame le "ambizioni" di governo, ovvero se il risultato della comunità è coerente con il benessere

> La richiesta del federalismo è strettamente connessa all'esigenza di "allargare" e "mutare" lo spazio del governo secondo i principi costituzionali dell'art.118 di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione <

7. Il Fondo sociale per l'affitto è costituito oggi all'incirca da risorse comunali per il 33%, da risorse regionali per il 10% e da risorse statali per il rimanente 57%: i pesi specifici variano tutti gli anni a partire dall'importo della quota statale, che è in progressiva diminuzione.

8. Dati dettagliati su www.regione.emilia-romgna.it/infanzia/

di comunità atteso, che comprende redistribuzione, equità del prelievo e dell'accesso ai servizi, efficacia della spesa, efficienza della "macchina pubblica", qualità dei comportamenti sociali⁹. E' la frontiera della programmazione, valutazione e controllo che richiama, nell'ambito del riconoscimento dell'autonomia disciplinare e gestionale delle politiche pubbliche, la necessità di dotarsi di indicatori di comunità che siano in funzione di quelle politiche - in termini di orientamento e di valutazione - consentendo loro di avvalersi sia di risorse pubbliche che private, queste ultime anche sotto forma di comportamenti sociali. Si tratta di monitorare i bisogni, di misurare le risorse pubbliche e private disponibili in relazione alle aspettative della comunità, di misurare l'efficacia della *governance*, di misurare la capacità di assunzione delle "ambizioni" da parte della comunità secondo un diagramma di flusso capace di supportare, orientare e valutare le politiche. In tal modo si può tentare di misurare il "valore aggiunto" di una politica non con occhiali che leggono solo l'economicità di una gestione, ma secondo parametri che evidenziano i benefici complessivi dell'azione pubblica.

"L'ambizione" di governo nei servizi all'infanzia nell'età 0-6 può essere definita dal grado di copertura del servizio non solo in relazione alle domande di posti che si manifestano, ma in relazione alla totalità dei bambini residenti e dalla qualità del servizio in termini di educazione alimentare, di effetti sulla salute pubblica, di qualità educativa, di tutela dei diritti dell'infanzia nell'intero organismo urbano, di qualità dell'organizzazione del trasporto scolastico, di effetti sui tassi di attività dei genitori, di cooperazione tra famiglia e servizi nel perseguimento di obiettivi di benessere condivisi per i bambini e le loro famiglie. Una visione di questo tipo obbliga a valutare il "posizionamento" sociale ed economico di una politica pubblica discutendo in modo innovativo, ad esempio, delle esternalizzazioni, del rapporto tra pubblico e privato e degli obiettivi sociali ("l'ambizione" e le risorse disponibili e reperibili) che una comunità individua. Un altro esempio possibile riguarda le piste ciclabili il cui incremento può essere calcolato per chilometri costruiti, ma senza avere anche i dati sul loro utilizzo effettivo, sulla loro sicurezza e sul cambiamento che hanno prodotto nei comportamenti quotidiani dei cittadini (con effetti sulla qualità dell'ambiente, sulla efficacia dell'impianto urbanistico di una città o di un territorio e sulla salute pubblica), non si coglie l'efficacia della spesa sostenuta in termini di restituzione di un "valore aggiunto" alla comunità. I tre gradini danno conto di come sia possibile, e necessario, innovare la capacità di orientare e monitorare le politiche pubbliche accompagnandole con l'affinamento e la diffusione

> **"L'ambizione" di governo nei servizi all'infanzia nell'età 0-6 può essere definita dal grado di copertura del servizio** <

9. Si veda il concetto di benessere definito in Francia dalla Commissione governativa diretta da J.Attali

della contrattazione territoriale. Va però rilevato che vi sono almeno altri tre livelli con cui la contrattazione territoriale deve fare i conti: il livello delle *gestioni associate dei servizi e delle funzioni*, quello dei bilanci consolidati e quello della negoziazione e controllo degli *investimenti nei servizi informativi*.

Con la legge regionale 10/2008 la Regione ha inteso imprimere ulteriore impulso al riordino territoriale e alla diffusione e consolidamento delle gestioni associate. Molte politiche tra quelle citate in questa riflessione afferiscono ormai, in Emilia-Romagna, a gestioni associate rendendo evidente che la contrattazione territoriale condotta principalmente al rango del Comune singolo può perdere di efficacia. Solo 42 su 341 Comuni (tra cui 6 capoluogo di Provincia) non fanno parte di alcuna forma associativa: 111 fanno parte delle 20 Unioni dei Comuni e 68 partecipano alle 16 Associazioni dei Comuni e al Circondario imolese. Per esemplificare, 9 Unioni su 20 e 6 Associazioni su 16 gestiscono funzioni in campo sociale ed educativo. Questo processo di riordino istituzionale si consoliderà con la trasformazione (e riduzione da 18 a 9) delle Comunità Montane in Unioni dei Comuni e la formazione delle Asp produrrà un impatto significativo sulla quantità e la qualità della spesa sociale.

Nello stesso tempo va evidenziato il peso delle esternalizzazioni. Al riguardo è utile ricordare che ad oggi 154 Comuni sono passati dalla Tassa sui rifiuti (Tarsu) alla tariffa (Tia) con un effetto rilevante sul complesso delle entrate comunali; che l'ammontare degli utili incassati dai Comuni provenienti dalle partecipazioni ad aziende di servizi è attualmente di 51 milioni di euro e che, conseguentemente, è crollata la spesa per i servizi produttivi da 196 milioni di euro del 2001 ai 46 milioni di euro del 2006. Gestioni associate ed esternalizzazioni richiedono, insieme alla tendenza allo sviluppo di innovative politiche di valorizzazione degli asset patrimoniali pubblici indotta dalle norme contenute nelle ultime tre leggi finanziarie, la formazione di Bilanci consolidati da costruire, e negoziare, nell'ambito di un impianto istituzionale e fiscale federale e di una "territorializzazione" del Patto interno di stabilità (suggerito, come facoltà, dal comma 11 dell'art.77-ter della L.133/2008).

Infine un importante contributo all'affinamento dell'innovazione gestionale e delle politiche può venire da un investimento sistematico, negoziato e trasparente di una quota di risorse pubbliche nei sistemi informativi. La costruzione di anagrafi comunali sugli immobili, la implementazione di "datawarehouse" interni capaci di lavorare in modo integrato i "database" e lo sviluppo della cooperazione applicativa e dell'interscambio dati tra amministrazioni pubbliche rappresentano la condizione non

> Solo 42 su 341 Comuni (tra cui 6 capoluogo di Provincia) non fanno parte di alcuna forma associativa <

solo per semplificare e integrare i procedimenti amministrativi e diffondere i punti di accesso ai servizi, ma anche per poter mirare e graduare le politiche, come è dimostrato dal caso del Comune di Bologna che lavorando i dati Irpef con i dati Ici ha potuto calibrare, nel 2007, l'area di esenzione Ici prima casa in rapporto ai livelli di reddito. E' un'azione preziosa che va valorizzata e negoziata tra quelle di interesse primario anche se non sempre ha un effetto immediato sui servizi ai cittadini e sulle politiche, perché rappresenta un investimento di conoscenza che permette di programmare con maggior agio e razionalità il futuro.

L'ultima notazione riguarda il rapporto tra finanziamento del welfare locale e politiche di uso e gestione del territorio. Non è il caso di analizzare una dinamica alquanto complessa che ha fatto sì che nella crisi della finanza locale i proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dagli oneri di urbanizzazione abbiano finito per finanziare, nei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti nel 2007, ben il 44% della spesa corrente. Negli accordi frutto della contrattazione territoriale alla voce urbanistica, pianificazione territoriale, politiche abitative sono queste ultime a fare la parte del leone, mentre è ormai cruciale invertire la tendenza a finanziare una parte rilevante del welfare comunale con l'uso del territorio perché contraddice auspicabili politiche di sviluppo sostenibile e allontana il sistema della finanza locale da corretti equilibri di bilancio.

Torna, in conclusione, il problema della struttura della finanza locale e della transizione non conclusa verso un impianto istituzionale e fiscale federale. Se lo sviluppo della contrattazione territoriale avverrà come stimolo e in accompagnamento e interlocuzione con le azioni che i Comuni intraprendono in questa direzione, anche innovando gli strumenti di programmazione, valutazione e controllo, ci sarà certamente un beneficio per la crescita della qualità sociale ed economica del sistema territoriale Emilia-Romagna nel contesto nazionale ed europeo.

**> è ormai
cruciale invertire
la tendenza a
finanziare una
parte rilevante
del welfare
comunale con
l'uso del territorio
perché contraddice
auspicabili politiche
di sviluppo
sostenibile <**

C'era una volta il *welfare state*: quello che, secondo una nota definizione (Wilensky, 1975) "si configura in termini di uno standard minimo di reddito, alimentazione, salute, alloggio e istruzione che lo Stato assicura a ogni cittadino come diritto politico e non come elargizione discrezionale". Oggi, due sui cinque elencati sono i diritti universali previsti dal nostro welfare: l'istruzione e la salute. Il più universale in assoluto è quello all'istruzione – peraltro già introdotto dalle liberal-democrazie – l'unico che si configura come un irrinunciabile diritto-dovere. Per quanto più debole, anche il diritto alla salute presenta un'area universalistica di prestazioni che spettano indistintamente a tutti i cittadini, anche se essa tende sempre più a restringersi alla medicina di base e alle situazioni emergenziali. E' invece praticamente inesistente il diritto ad uno standard minimo di reddito: al di fuori delle prestazioni previdenziali e degli ammortizzatori sociali legati alla condizione lavorativa le forme di "assistenza" e "contrasto alla povertà" sono di carattere minimale o sperimentale e ristrette a condizioni "estreme". Del diritto all'alimentazione non si parla, forse perché si suppone che in un paese "sviluppato" tale bisogno primario è ormai totalmente soddisfatto (ma basterebbe guardare alle file che si formano di fronte alle mense allestite perlopiù da organi di volontariato per dubitarne). Neppure l'alloggio si configura nei fatti come un "diritto" esigibile ma solo come un beneficio ottenibile in base ad un sistema di priorità nell'ambito di un sistema di disponibilità.

Nel frattempo tuttavia il sistema dei bisogni è diventato assai più complesso: bisogni di cura, di cultura, di socialità devono trovare risposta per configurare quelle che Amartya Sen chiama "capacità" e il cui mancato soddisfacimento genera ciò che oggi chiamiamo "esclusione". Per fare fronte a questi bisogni si è sviluppata una molteplicità di servizi radicati nel mondo della vita, cioè nel locale: eppure paradossalmente rimangono scoperti settori di bisogni essenziali. Il "sistema integrato di



interventi e servizi sociali” previsto dalla legge 328/2000 sul riordino del welfare parte da questa situazione. In esso allo stato compete “la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale” (art. 4) mentre tutto il resto – cioè “le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità” - è a carico dei comuni. Si configura così il nuovo welfare locale, la cui essenza poggia su due espressioni-chiave.

La prima, è quella di “livelli essenziali di prestazioni” (art. 2). I soggetti “tenuti” a realizzare quel “sistema integrato di interventi e servizi sociali” che “garantisce” tali livelli sono in primo luogo gli enti locali, seguiti dalle regioni e dallo Stato, secondo un ordine conforme al “principio di sussidiarietà” esplicitamente richiamato (art. 1). Presa alla lettera, l’espressione “livelli essenziali di prestazioni” quale obbligo in capo a determinati soggetti sembra rinviare precisamente alla definizione di Wilensky, configurando degli standard minimi di diritti universali. Ci tocca tuttavia saltare all’art. 22 della legge 328 per scoprire in cosa consistono tali livelli essenziali. La loro definizione è infatti preceduta da un elenco di interventi “particolari”: progetti individuali per disabili, sostegno domiciliare per anziani non autosufficienti, “valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari”. E’ piuttosto curioso che il “particolare” preceda l’“essenziale” ma quando infine ci arriviamo troviamo una gamma molto estesa di prestazioni rivolte (nell’ordine) a poveri, non autosufficienti, bambini, famiglie, donne, disabili, anziani, dipendenti da droghe o altre sostanze. Peccato che la legge premetta, nello stesso articolo 22 comma 2, che tutto ciò va fatto “nei limiti delle risorse” dello Stato (Fondo nazionale per le politiche sociali) e degli enti locali.

“Nei limiti delle risorse disponibili” è espressione sulla quale ci si ferma assai poco nei discorsi intorno al nuovo welfare locale, eppure essa ricorre sistematicamente nei punti chiave della legge (artt. 6, 14, 19, 22) e – a rigor di lessico – contrasta con l’altra espressione, quella invece costantemente citata, di “livelli essenziali di prestazioni”. Tutto ciò che viene erogato entro “limiti” e in base a criteri di “priorità” (art. 2) non può configurarsi come “diritto” ma bensì, appunto come “elargizione discrezionale”. L’incongruenza tra il criterio dell’essenzialità e quello della limitazione su cui si impernia il decentramento del welfare ha le sue ricadute pratiche nel funzionamento concreto del welfare locale: qui le istituzioni, strette dai vincoli di bilancio, si confrontano ogni anno con problematiche scelte di priorità e sofferte alternative tra taglio dei servizi o aumento delle tariffe, mentre i cittadini si scoprono portatori di una frammentazione

> “Nei limiti delle risorse disponibili” è espressione sulla quale ci si ferma assai poco nei discorsi intorno al nuovo welfare locale, eppure essa ricorre sistematicamente <

di *entitlements* diversi e spesso assai restrittivi, a partire dai quali debbono cercare di mettere insieme un “pacchetto” di servizi e prestazioni che soddisfi bisogni spesso vitali e certamente percepiti come “essenziali”. Si tratta di una condizione ben diversa da quella che viene descritta dalle retoriche del nuovo welfare in termini di opportunità di scelte meglio rispondenti alla domanda individuale. L'introduzione massiccia del lessico proprio delle sfere del mercato finisce infatti per far dimenticare che il welfare pubblico esiste per rispondere ad un “bisogno” e non a una “domanda”.

La seconda espressione-chiave che troviamo nella legge 328 è “Piano di zona”. Questo oggetto un po' magico che qualcuno definisce “strumento strategico per governare le politiche sociali ...e per costruire un nuovo sistema di relazioni...” (www.emiliaromagnasociale.it), altri “occasione offerta alle comunità locali per leggere, valutare, programmare e guidare il proprio sviluppo...” (www.eduscuola.it) è descritto nell'art. 19. Al profano il linguaggio può sembrare quello di un piano aziendale: vi si parla di obiettivi strategici, priorità di intervento, strumenti e mezzi, modalità organizzative, rilevazione dei dati. In più, c'è il richiamo alle “risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto” e alla “responsabilizzazione dei cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi”. Infine, una serie di indicazioni relative alle modalità di coordinamento tra oggettive ai criteri di qualificazione e ripartizione della spesa. In questi termini, le indicazioni relative ai Piani di zona paiono configurarsi come linee-guida per una razionalizzazione ed uniformizzazione del welfare locale, con indicazioni vincolanti per conseguire maggiore efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi sociali delegati ai comuni. Due indicazioni sono quelle fondamentali: a) integrazione; b) attivazione della solidarietà. L'integrazione tuttavia appare centrata sull'erogatore delle prestazioni e non sul destinatario di esse: quest'ultimo, concretamente, deve destreggiarsi tra una frammentarietà di offerta a partire dalla quale far combaciare il suo bisogno soggettivo e i suoi *entitlements* formali. A sua volta la solidarietà si traduce nell'attivazione di risorse volte a sostenere le insufficienze del welfare pubblico, siano esse del privato o del terzo settore, secondo un *continuum* che va dal volontariato vero e proprio (cioè in regime di gratuità), all'auto e mutuo aiuto, a forme di lavoro e imprenditoria sociale fino all'intervento di soggetti che dispongono di risorse finanziarie proprie. Trattasi dunque di un settore nel cui funzionamento quotidiano si manifesta una tensione permanente tra “interessi”, “solidarietà” e “diritti”.

Questo contesto discende da un dato sul quale tutti gli studi concordano: dappertutto, in Italia come in Europa, i processi

> L'introduzione massiccia del lessico proprio delle sfere del mercato finisce infatti per far dimenticare che il welfare pubblico esiste per rispondere ad un “bisogno” e non a una “domanda” <

**> il nuovo concetto
volontaristico
di solidarietà si
impenna sempre
più sul ruolo della
famiglia che viene
di fatto chiamata a
tappare i buchi del
welfare <**

di decentramento, che sono andati di pari passo con quelli di integrazione europea, hanno visto delegare ai comuni una mole di funzioni alle quali non ha corrisposto un pari trasferimento di risorse: i più critici parlano di “decentramento della penuria” (Vicari, 2004). Si tratta di una risposta alla crisi dello stato sociale la quale si giustifica correntemente sulla base di tre tipi di argomenti. Il primo è quello dell’inadeguatezza del welfare statale, burocratico, uniforme ed impersonale, a far fronte alla crescente complessità di un sistema di bisogni che ha conosciuto e conosce rapide trasformazioni legate al mutamento economico, sociale e culturale. Il secondo è quello della superiorità qualitativa delle prestazioni offerte da un sistema che coinvolge solidarietà e gratuità, promuove le capacità comunitarie di produrre autonomamente beni pubblici e porta il valore aggiunto di beni relazionali. Il terzo è quello della grande varietà economico-sociale e culturale dei contesti locali, che esprimono una domanda diversificata e sono portatori di diversi tipi di risorse attivabili, sicché il nuovo sistema si qualifica come più adeguato per dare risposta ai primi e valorizzare le seconde.

Si tratta di tre argomenti che poggiano su solidi fondamenti ma lasciano in ombra le criticità del sistema. In primo luogo, insieme agli aspetti burocratici e impersonali del vecchio welfare statale si sono frettolosamente liquidati quei contenuti di “diritti politici” che tale sistema implicava, riconducendo il grosso delle prestazioni sociali a interventi “discrezionali”, cioè legati alle “risorse disponibili” e a criteri di accesso alla “prova dei mezzi” stabiliti di volta in volta nell’ambito della “programmazione” o addirittura di specifici e particolari “progetti”. In secondo luogo, il nuovo concetto volontaristico di solidarietà si impenna sempre più sul ruolo della famiglia che viene di fatto chiamata a tappare i buchi del welfare con le ben note conseguenze in termini di impatto di genere (gli obblighi familiari si traducono com’è noto largamente in obblighi delle donne) ma altresì in termini di libertà individuale. Anche in questo caso, la critica allo statalismo ha fatto dimenticare la critica al familismo che nei decenni passati aveva ampiamente dimostrato come la famiglia non sia solo luogo di affetti e solidarietà ma anche di dominio e oppressione. E’ inoltre paradossale che tra i sostegni ed interventi previsti per questa famiglia idealizzata – che si concentrano su famiglie che presentano forme gravi di difficoltà o patologie – non vi sia quasi nulla che riguardi la presenza di figli, né in termini di sostegno al reddito (gli assegni familiari sono irrisori) né in termini di servizi, a cominciare dagli asilini la cui carenza rispetto alla domanda è ben nota. Infine la valorizzazione dei contesti locali – a seguito anche dei processi

di devolution regionale – sta prendendo una piega sempre più accentuata verso la creazione di sistemi di “cittadinanza locale” fortemente differenziati e generatori di nuove forme di disuguaglianza. Ciò emerge con particolare evidenza in quelle nuove politiche pubbliche che fanno capo ai comuni, come le politiche attivate in relazione ai recenti massicci flussi di immigrazione, o quell’insieme di interventi eterogenei e multiformi sempre più spesso iscritti sotto l’etichetta di “politiche per la sicurezza”.

In questo contesto, una carta da giocare per un welfare locale che vada al di là di un sistema di interventi e servizi di impronta prevalentemente assistenziale, per configurarsi come un sistema di uguaglianza e diritti potrebbe essere quella, ancora troppo timidamente perseguita, di una integrazione non meramente tra servizi – che rimane pur sempre una integrazione burocratica sia pure a livello decentrato – ma tra sistema dei servizi e assetto del territorio. Si tratta cioè di prestare maggiore attenzione alle ricadute in termini di welfare (in senso stretto e in senso più ampio e letterale di “benessere”, cioè qualità della vita) della configurazione dello spazio urbano e della localizzazione dei servizi come fattore decisivo della loro qualità. La cornice normativa di cui disponiamo dà ancora poche indicazioni in questo senso mentre una potente spinta viene dall’europeizzazione delle politiche pubbliche per le quali l’integrazione tra il “sociale” e l’ “urbanistico” è ormai un requisito fondamentale. A fronte di un sistema amministrativo locale che tiene ancora rigorosamente separati i settori delle politiche sociali e delle politiche urbanistiche (il primo visto in termini di costi, il secondo in termini di investimenti per lo sviluppo) è questa una direzione in cui i comuni potrebbero prendere iniziative autonome, condivise e partecipate con la cittadinanza, volte insieme a valorizzare il *genius loci* (Bifulco, 2003) e l’universalità dei diritti.

> Si tratta cioè di prestare maggiore attenzione alle ricadute in termini di welfare (in senso stretto e in senso più ampio e letterale di “benessere”, cioè qualità della vita) della configurazione dello spazio urbano <

BIBLIOGRAFIA

Bifulco, L. (a cura di) (2003), *Il genius loci del welfare*, Roma, Officina Edizioni.

Vicari Haddock, S. (2004), *La città contemporanea*, Bologna, Il Mulino.

Wilensky, H. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley, University of California Press.

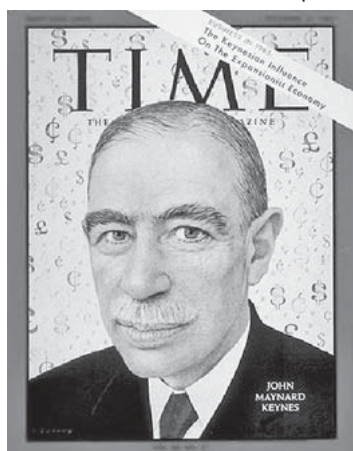
WALTER
CERFEDA

UNA CRISI DI SISTEMA, IL RILANCIO DELL'AZIONE SINDACALE IN EUROPA

E' un'affermazione che è stata nel passato, detta e forse abusata più volte: ma mai come questa volta si può sicuramente affermare che siamo arrivati ad un punto di svolta. Parlo della crisi, ovviamente. Una crisi verso la quale si continua ad avere, penso al Governo italiano, un atteggiamento di disinvolta sottovalutazione. Essa viene proposta come un semplice avallamento della crescita, certo un po' più lungo

e profondo rispetto al passato, ma sempre come un problema di congiuntura difficile e niente di più. Questo atteggiamento rischia di produrre, anche rapidamente, effetti disastrosi. Perché? Per rispondere basta leggere le cifre e la loro sequenza. L'economia mondiale si è fermata tra luglio ed agosto del 2008. Prima negli Usa e poi rapidamente, già a partire da settembre in Europa. Solo nell'UE la dinamica negativa per quel che riguarda la caduta del Pil è stata la seguente: - 1,6 a dicembre, -2,8 a gennaio, - 3,5 a marzo, - 4,7 a maggio. Le previsioni ufficiali per il 2009 sono di un -5,5. Dunque la crisi si sta aggravando mese dopo mese, piuttosto che

attenuarsi. Ed in effetti non potrebbe essere che così. Perché per effetto della struttura stessa dell'economia europea, da noi la crisi rischia di essere molto più dura e molto più devastante che negli altri continenti. Infatti la produzione della ricchezza europea si basa su due presupposti che sono entrati entrambi e contemporaneamente nell'occhio del ciclone. Il Pil europeo è fondato infatti su una struttura della produzione di beni e servizi che per l'80% è formato da piccole e medie imprese ed ha come componente decisiva – per l'86% - la domanda interna. Ora il carattere peculiare di questa crisi è proprio quello di aver messo in discussione proprio la relazione tra credito-produzione e consumo. Questo cortocircuito negli Usa viene affrontato da una struttura dimensionale delle aziende molto più significativa rispetto alla nostra, che consente alle grandi imprese di usare con maggiore facilità la leva parziale dell'autofinanziamento, per di più generosamente aiutata da forti aiuti pubblici messi a disposizione dall'Amministrazione americana; da



noi invece produce effetti disastrosi, perché s'è bloccata contemporaneamente l'offerta e la domanda. Non a caso alla testa dei Paesi in crisi ci sono le economie più forti e non le più deboli dell'Europa. C'è la Germania con il -5,8, la Svezia con il -6,1 e la Finlandia che da novembre scorso è entrata ufficialmente in recessione tecnica. Come si faccia, davanti a queste cifre, a dire come hanno fatto recentemente Almunia e Trichet che già dai primi mesi del prossimo anno, il Pil tornerà ad essere positivo, tra lo 0,3-0,5%, rimane un mistero della fede. Perché per ottenere quel risultato la nostra economia dovrebbe crescere nei prossimi sei mesi di quasi sei punti, ovvero con un ritmo cinese: non si riesce a comprendere davvero come lo si possa fare ed in base a quale miracolo. E dunque queste sembrano solo autorevoli affermazioni tese a rassicurare l'opinione pubblica ed evitare il panico, ma che non hanno alcun fondamento né scientifico né reale. Per questo ogni ulteriore ritardo nel voler prendere atto della strutturalità di questa crisi e delle azioni di radicale cambiamento di cui c'è urgente ed assoluto bisogno finirebbe per avere come unico prezzo l'arretramento ulteriore delle condizioni sociali e dei diritti dei lavoratori. Per questo siamo davanti ad un bivio rispetto al quale noi non possiamo essere soltanto degli spettatori. Sappiamo bene che la posta in gioco è quello della ricostruzione di un nuovo rapporto tra il sistema finanziario e quello produttivo e che per farlo bisogna essere capaci di orientare un nuovo modello economico di crescita. Perché quello che si è rotto è esattamente questa relazione. Il sistema finanziario che, nel passato, aveva operato sull'asse: raccolta tra i possessori di reddito-credito per investimento-beneficio redistributivo; oggi invece, sotto la spinta delle attese speculative del mercato si è man mano mutato in raccolta anche a debito-utilizzo di fondi con attesa a breve-remunerazione azionaria. Ciò ha determinato il rovesciamento tra produzione e credito. La produzione che era il luogo delle scelte strategiche che grazie al credito ricevuto produceva valore, si è trasformato nel luogo applicativo delle attese del mercato speculativo. Produrre non valore aggiunto ma remunerazione a breve del capitale azionario ha determinato la riorganizzazione del ciclo della produzione a questo fine. Questa spirale perversa, stressata da una logica del mercato sempre più esasperato, ha portato le imprese a lavorare in dumping, utilizzando il sociale come sostitutivo del credito per investimento. Gli effetti dello stravolgimento del mercato del lavoro parlano da soli: basti pensare che soltanto negli ultimi cinque anni i lavoratori precari in Europa sono raddoppiati (da 63 a 124 milioni), facendo scendere il tasso del lavoro regolare dal 71 al 50,5 %. Come si può davvero pensare allora che da questa crisi se ne possa uscire senza intervenire su questo corto circuito in maniera profonda?

> Produrre non valore aggiunto ma remunerazione a breve del capitale azionario ha determinato la riorganizzazione del ciclo della produzione a questo fine <

Come si può pensare davvero che quegli stessi meccanismi di mercato che hanno prodotto questi risultati siano in grado ora, senza nulla cambiare, di rilanciare il modello economico? Ecco la differenza che c'è oggi tra l'Amministrazione di Obama e l'Europa. La differenza sta esattamente nelle risposte che si stanno dando su questo punto. Lì, negli Usa, si è determinata una scelta di campo. Il ciclo della ripresa possibile è la derivata dei nuovi fattori di crescita immessi nel modello. Da noi invece la ripresa è attesa in base alla capacità del mercato di riavviare lo stesso motore precedente. Lì il riorientamento del modello viene affidato non al mercato ma allo Stato; qui lo slogan utilizzato in questa fase di crisi è *business as usual*, cioè parziale compressione degli utili per effetto della congiuntura, senza interventi sul modello competitivo. Lì l'economia verde diventa il modello di riferimento per una produzione sostenibile di beni che deve comportare una riconversione industriale che riadatti il mercato ai bisogni delle persone; qui il processo di ristrutturazione industriale è guidato da una logica di pura razionalizzazione dell'esistente; lì si interviene sul modello di welfare per allargare in modo strutturale la protezione pubblica, come sta avvenendo nel campo della sanità; qui si flessibilizza ulteriormente il modello sociale ritenuto troppo protettivo e si affida di nuovo all'efficienza del mercato del lavoro e alla sua ulteriore flessibilità la condizione stessa per attenuare gli effetti della crisi sull'occupazione, come sciaguratamente e solennemente riaffermato nel vertice recente di Praga sull'occupazione.

Per tutte queste ragioni anche noi siamo giunti ad un bivio. I prossimi mesi saranno decisivi per la determinazione del nuovo assetto economico e competitivo rispetto al quale si modelleranno gli assetti e le gerarchie sociali di una nuova fase storica, che ci accompagnerà per un lungo tratto. Ovviamente il sindacalismo europeo non è chiamato a rielaborare da zero la propria strategia. Semmai è chiamato a riflettere su come siamo riusciti ad intervenire sul precedente ciclo liberista e di cosa ci dobbiamo dotare per fronteggiare quello in corso. Se osserviamo la strategia sindacale dell'ultimo decennio appaiono evidenti almeno tre differenti atteggiamenti. Parlo di scelte di campo diverse, nelle quali però alcune di esse si sono combinate fra loro. In estrema sintesi le tre strategie sono state quelle dell'“opporsi”, del cercare di negoziare l'“arretramento” e di affidare al soggetto politico di riferimento il compito “propositivo”, ritagliandosi per sé stesso un ruolo di sostegno esterno. Nessuna di queste scelte ha però ottenuto risultati apprezzabili. Non l'opporsi perché esso è stato aggirato spostando nelle assemblee elettive il solo campo delle decisioni, che per questo non sono state più socialmente negoziate; non il tentativo di alzare argini

difensivi perché anche l'illusione di attenuare l'arretramento non è riuscito nemmeno marginalmente a scalfire l'affermarsi di un disegno economico dall'impronta antisociale, non l'illusione di delegare ad altri la funzione strategica perché ovunque i soggetti politici del campo progressista non sono riusciti ad andare oltre un puro ruolo adattivo al ciclo economico dominante, e per questo le forze conservatrici hanno conquistato il governo in ben 22 Paesi su 27. Questa debolezza delle forze progressiste poi non è stato nemmeno surrogabile o surrogata lì dove il sindacato ha cercato di divenire azionista importante o di riferimento all'interno del Partito a lui più prossimo. E' sulla base di questa realtà incontrovertibile che occorre cercare di fare un passo in avanti. Sempre di più i fattori fondanti della crisi in corso ci chiedono insieme la capacità di rappresentare il malessere sociale ma anche quello di intervenire sui fattori che lo determinano. La relazione lotta-risultati diventa stringente e non ammette diversivi. Per questo la qualità e la dimensione rivendicativa diventano decisive. La qualità deve dotarsi di una capacità di risposta sia immediata, qui e subito per non subire gli effetti della violenza sociale della crisi, che di prospettiva per intervenire sui fattori fondanti che l'hanno determinata. La dimensione è però decisiva se non preliminarmente. Non si può, in altre parole, analizzare una crisi planetaria e poi cercare di risolverla in chiave nazionale. Questa asimmetria ci condurrebbe rapidamente all'impotenza. In una competizione globale tra sistemi ed oggi in una loro crisi, noi dobbiamo cercare almeno di cambiare l'asse strategico di quelle che si stanno prendendo a livello europeo. E farlo rapidamente perché le nuove politiche di *dumping* già in atto non ce le può risolvere Obama. Guardate il nuovo asse delle scelte delle grandi imprese europee. La contrazione della domanda sta determinando il passaggio da impresa a "stella" ad impresa ad "asta". L'esempio Seat-Volkswagen ha aperto un nuovo ciclo industriale. Le produzioni non vengono assegnate agli stabilimenti in cui l'equilibrio tecnologico ed organizzativo risulta più adeguato. Al contrario la tecnologia diventa una conseguenza adattiva della scelta sociale. Seat-Volkswagen ha deciso di mettere all'asta le commesse produttive e poi le ha assegnate allo stabilimento che ha offerto di più in termini di abbassamento delle condizioni di lavoro. In questa raccapricciante lotta al coltello tra stabilimenti ubicati in Germania, Belgio, Slovacchia, Polonia, ha vinto la Spagna, in Catalogna dove l'accordo sindacale prevede il blocco salariale per due anni e l'aumento dello straordinario non contrattato a 450 ore annue. Ovviamente tutte le trattative nei diversi Paesi, l'azienda in questione le ha rigorosamente svolte di volta in volta, con i sindacati nazionali, l'un contro l'altro armati. Come nel famoso caso Lindsey dell'East England.

> Non si può, in altre parole, analizzare una crisi planetaria e poi cercare di risolverla in chiave nazionale <

Come a Bilbao in cui il sindacato ha negoziato un accordo di “etnia” a livello confederale, sancendo che in caso di problemi occupazionali gli ultimi ad avere a rischio il posto di lavoro sarebbero i lavoratori baschi. Non del tutto dissimile, al di là della sua conclusione, l’offerta di acquisto di Opel da parte della Fiat, in cui Marchionne è partito dal piano sociale e non da quello industriale (quanti stabilimenti chiudere e quanti lavoratori licenziare) riuscendo immediatamente a registrare posizioni diverse dai sindacati coinvolti sul dove e su chi. Anche questa operazione di razionalizzazione transnazionale si iscrive nella logica su descritta dell’asta, con la sola variabile che in questo caso, mentre non cambia il battitore, i soggetti della corsa al ribasso saranno prevedibilmente non solo i sindacati ma anche i Governi interessati. Nel frattempo è già ripresa la nuova ondata di delocalizzazioni se è vero che solamente nei Paesi balcanici il lavoro nero è aumentato del 25% nell’ultimo semestre. Ecco perché la dimensione rivendicativa assume connotati sempre più decisivi rispetto anche al recente passato. Per questo come Ces abbiamo lanciato una piattaforma quadro con l’obiettivo di affrontare i grandi nodi economici sociali della crisi e nel contempo per offrire un quadro di riferimento alle iniziative nazionali. Per questo abbiamo chiesto di sostenere questa piattaforma con delle euromanifestazioni (a Madrid, a Bruxelles, a Berlino e a Praga), il cui straordinario successo ci ha confermato della giustezza della nostra scelta. Anche i contenuti della nostra piattaforma sono estremamente concreti e precisi. Un Piano europeo contro i licenziamenti, con finanziamenti straordinari desunti dalle risorse del Fondo Sociale, da mettere a disposizione degli Stati membri per finanziare le compensazioni salariali e contributive dei contratti di solidarietà; un Piano straordinario di sostegno alla mobilità basato sulla riconversione e formazione professionale connesso al progressivo cambiamento del modello economico, anche esso finanziato da risorse supplementari europee, sul capitolo del Fondo per la mondializzazione (1 miliardo di euro) e dei Fondi strutturali. Abbiamo purtroppo dovuto constatare, in questi mesi, che nessun Governo ha le risorse sufficienti sul piano nazionale, per affrontare una riforma efficace degli armonizzatori sociali. Da Sarkozy a Gordon Brown, dalla Merkel a Zapatero, al governo italiano gli stanziamenti quantitativi su questo capitolo hanno oscillato tra i 4 ed i 6 miliardi di euro, del tutto insufficienti a gestire un aumento straordinario della disoccupazione che toccherà i dieci milioni di posti di lavoro perduti solo nel 2009. Infine il sostegno ai consumi per via contrattuale e per via fiscale. Il rischio da battere è quello di mettere in contraddizione salario e occupazione perché entrambi sono decisivi non solo sul piano della coesione sociale, ma ancora di più su quello del sostegno ai consumi e

**> come Ces
abbiamo lanciato
una piattaforma
quadro con
l’obiettivo di
affrontare i grandi
nodi economici
sociali della crisi <**

quindi della ripresa economica. Per questo abbiamo rafforzato il coordinamento europeo della contrattazione. La campagna sui salari del 2008, la manifestazione di Lubiana, la Conferenza sui salari ad ottobre e quella sulla contrattazione europea del 12 maggio scorso, hanno rappresentato lo sforzo coerente che la Ces ha messo su questo terreno. Abbiamo indicato a tutto il sindacalismo europeo il bisogno di dotarsi di una struttura contrattuale capace di difendere universalmente il potere di acquisto delle retribuzioni, accorciando l'arco temporale della vigenza perché oggi il ciclo economico è più serrato rispetto al passato; di come e dove negoziare gli incrementi di produttività; di riflettere per quei Paesi che ne sono ancora sprovvisti, sull'opportunità di dotare tutti i lavoratori con un salario minimo (di legge o di contratto) per combattere *dumping* e lavoro nero. Salvo rare eccezioni, come da noi, dove si è deciso di allungare il ciclo di vigenza sia nella piattaforma che nell'accordo separato, il resto del sindacalismo europeo si è mosso lungo la direzione indicata, fino al recente accordo sul salario minimo realizzato a gennaio in Austria e al sostegno pieno della Ces all'identica rivendicazione fatta dai sindacati in Svizzera e Germania. Ovviamente la nostra piattaforma rivendica anche il cambiamento macroeconomico.

Il cambiamento di modello, la riconversione verso una crescita sostenibile e "verde" e l'obiettivo di una vera economia sociale di mercato, hanno bisogno di risorse ingenti. Per questo Obama ha stanziato in solo sei mesi 2.700 miliardi di dollari, a fronte dei 78 miliardi di euro decisi a questo fine, dall'UE. Per questo abbiamo rivendicato che la Bce lanci un prestito obbligazionario pari al 2% del Pil per la creazione di un Fondo di finanziamento per la riconversione industriale, non rivolto genericamente al mercato ma che deve essere sottoscritto ed acquistato dalle Banche centrali nazionali.

Contemporaneamente abbiamo chiesto alla Bei di anticipare il budget 2010 al 2009 al fine di lanciare un piano di investimenti anticiclico nelle grandi reti infrastrutturali materiali ed immateriali europee.

Ovviamente anche noi siamo ben consci dei limiti e della parzialità di queste richieste, che pure contengono un altro capitolo sulla ridefinizione delle regole del mercato finanziario e sulla riforma istituzionale dell'Europa. Per questo abbiamo chiamato tutto il sindacalismo europeo ad una Conferenza programmatica straordinaria a Parigi, con l'obiettivo esplicito di arricchire ancora di più i contenuti rivendicativi e nel contempo di agevolare una convergenza politica dell'insieme del sindacalismo europeo. Siamo convinti che non ci si possa sottrarre a questa sfida. Noi in ogni caso abbiamo deciso di giocare questa partita fino in fondo, fino all'ultimo minuto,

> Abbiamo indicato a tutto il sindacalismo europeo il bisogno di dotarsi di una struttura contrattuale capace di difendere universalmente il potere di acquisto delle retribuzioni <

TOMMASO
VITALE

ROM E SINTI: I DILEMMI DELL'AZIONE PUBBLICA

Nel giugno 2008, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dopo aver visitato l'Italia, nella sua relazione espresse preoccupazione “[...] per la recente adozione del “pacchetto sicurezza”, che ha indotto vessazioni soprattutto ai danni degli immigrati comunitari di etnia rom, e per la dichiarazione dello stato di emergenza in alcune regioni, con conseguente ampliamento dei poteri attribuiti ai prefetti. Il frequente ricorso a provvedimenti legislativi e altre misure d’urgenza da parte di uno Stato membro del Consiglio d’Europa è indice di una



grave debolezza del meccanismo statale, che appare incapace di fronteggiare efficacemente per mezzo di leggi ordinarie ed altre misure, problematiche sociali che non sono nuove [...]” (Hammarberg, 2008).

Sempre nel corso dell'estate 2008, il rappresentante dell'Unhcr, Paolo Artini, ha ricordato che la “Carta dei diritti dei rom” dell'Unhcr non viene applicata in Italia, sostenendo

che le principali responsabilità della situazione attuale vada attribuita alla mancanza di volontà dei politici.

Queste due dichiarazioni congiuntamente denunciano la debolezza dello stato e della politica nel promuovere la qualità della vita dei gruppi zingari in Italia e mediare i conflitti che la loro presenza può suscitare.

MECCANISMI DI CRIMINALIZZAZIONE

Negli ultimi dieci anni, la questione di gruppi zingari nelle città italiane ha ciclicamente infiammato le dinamiche dell'opinione pubblica. Si sono verificati dei picchi di ostilità, ma – a differenza di quanto è avvenuto per gli albanesi – questa avversione non solo persiste, ma va peggiorando, secondo i sondaggi di opinione, di anno in anno (Arrigoni, Vitale, 2008). Certo, negli ultimi tempi le indagini demoscopiche ci dicono che il sentimento di ostilità si è accresciuto nei confronti di tutti gli “stranieri”, a prescindere dai loro luoghi di provenienza. Tuttavia...

In primo luogo moltissimi rom e sinti non sono immigrati, ma

sono di cittadinanza italiana, presenti nella vita sociale del nostro paese da centinaia di anni.

In secondo luogo, l'abbassamento del sentimento di simpatia nei confronti dei rom e dei sinti è giunto ad un livello sconcertante, per cui solo il 6,7 degli italiani gagi (non rom) dichiara di non avere ostilità nei confronti di questi gruppi. Se pensiamo ai Filippini, che invece godono della simpatia del 64,9% della popolazione, ci accorgiamo che il trend di ostilità ha spinto i rom in una zona di ostilità sociale che dà le vertigini (Arrigoni, Vitale, 2008).

In terzo luogo, l'ostilità nei confronti dei rom pur avendo alcuni picchi, diffusi in tutto il territorio nazionale, si caratterizza attraverso mobilitazioni molto locali. La stigmatizzazione dei comportamenti e l'avversione cominciano a colpire, in genere, un gruppo situato in un contesto locale molto ristretto, per venire poi sistematicamente estese, in base alle dinamiche del panico morale, all'insieme della popolazione identificata. Queste mobilitazioni non sono mai "spontanee": sono appunto mobilitazioni, cioè azioni collettive, in cui gli attori coinvolti sollevano dei problemi locali e li rendono pubblici, interagendo con autorità e politiche pubbliche e perseguendo uno o più obiettivi condivisi. Vi sono soggetti che intraprendono un'azione intenzionale, reperendo risorse che mettono a disposizione per organizzare e sostenere una mobilitazione. Non a caso, con riferimento alle mobilitazioni, spesso si parla di imprenditori politici, o di imprenditori morali (spesso soggetti collettivi). Considerare analiticamente la presenza di imprenditori della mobilitazione è importante perché permette di non presupporre che il pregiudizio antizigano si traduca direttamente e senza mediazioni in azioni ostili.

In sintesi, le dinamiche di criminalità e di antiziganismo degli ultimi anni possono essere colte con riferimento a due meccanismi differenti: a) *la diffusione* delle mobilitazioni antizigane, che se erano limitate a singoli territori e contingenti rispetto a logiche politiche strumentali della destra negli anni '90, si sono in seguito estese da un luogo all'altro, in un crescendo di performance conflittuale razzista, tematiche antizigane e visioni marcatamente eugenetiche (Vitale, 2008), ma anche con grande rapidità di emulazione e con una certa capacità di coordinamento garantito dai partiti di destra (Lega in primis, ma non solo, perché le destre nel loro insieme si sono riconosciute simili e somiglianti nella canea antizigana); b) *la certificazione*¹ da parte del Governo nazionale che ha segnalato con il pacchetto sicurezza di Amato prima² e con i decreti Maroni la propria disponibilità – fenomeno tipico degli

> l'ostilità nei confronti dei rom pur avendo alcuni picchi, diffusi in tutto il territorio nazionale, si caratterizza attraverso mobilitazioni molto locali <

1. Per certificazione intendiamo un meccanismo attraverso cui un'autorità esterna segnala la propria disponibilità a legittimare e appoggiare le rivendicazioni di un attore politico; cfr. Tarrow, Tilly (2008, p. 44).

2. Decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008 (convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125) "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

ultimi anni - a riconoscere e sostenere le rivendicazioni locali degli attori politici antizigani.

Questi due meccanismi, combinati, hanno prodotto un incremento nel numero degli attori coinvolti e nella portata geografica delle azioni perpetrate ai danni dei rom e dei sinti, in altri termini un cambiamento di scala che ha sollevato a livello nazionale ed europeo la dinamica di conflitto.

DIVERSE MODALITÀ DI TRATTAMENTO ISTITUZIONALE DEI GRUPPI ZIGANI

Le contraddizioni aperte dalla presenza di gruppi rom e sinti si riversano sul livello locale, che non ha strumenti adeguati per affrontarle e solo raramente è supportato da autorità pubbliche di altro livello. A livello locale sono presenti, comunque, dei margini di azione che permettono di piegare le politiche in molte direzioni possibili. Le scelte di politica pubblica esercitate a livello locale circoscrivono molto le possibilità di azione in materia di istruzione primaria e secondaria, di inserimento lavorativo, di salute, di socialità e, soprattutto, di condizioni abitative. Esse possono favorire, o al contrario ostacolare, condizioni di “riconoscimento” (Pizzorno, 2007, pp. 275-95) di queste comunità all’interno di un ordine sociale “necessariamente complesso e contraddittorio” (Jobert, 1998, p. 25).

Le politiche implementate a livello locale sono sempre il frutto situato di un gioco di interazione fra più attori, con diversi interessi, all’interno di vincoli comuni (Le Galès, 2002). Aver accentuato il ruolo cruciale delle politiche e dell’inerzia dei loro strumenti (e in particolare dello strumento “campo nomadi”) non impedisce di dare conto anche di altre variabili rilevanti per la comprensione e interpretazione delle dinamiche di conflitto: in primo luogo le variabili relative al comportamento di partiti e imprenditori politici e all’interazione fra imprenditori politici, associazioni locali e media; in secondo luogo, gli stereotipi e i pregiudizi che si sono consolidati nel lungo periodo nei confronti delle popolazioni rom, e che possono, o meno, essere mobilitati nell’arena pubblica.

L’esito di queste interazioni è imprevedibile. La realtà empirica delle città italiane presenta una certa varietà di dinamiche e di modalità di trattamento dei rom e dei sinti, non riconducibili al solo schema di matrice eugenetica tratteggiato nel paragrafo precedente. L’azione pubblica non produce solo forme brutali di trattamento differenziale. Possiamo osservare anche pratiche di azione pubblica che muovono nella direzione della mediazione, della realizzazione di interventi integrati, che non sono schiacciati su obiettivi di consenso di corto respiro. Soprattutto, che puntano ad avere come soggetti

> Le contraddizioni aperte dalla presenza di gruppi rom e sinti si riversano sul livello locale, che non ha strumenti adeguati per affrontarle <

di interlocuzione e negoziazione i rom stessi, nelle forme di rappresentanza che questi si danno in autonomia. Non per generiche questioni ideali, ma per garantire efficacia a politiche di contrasto della segregazione che, se pensate solo da gagi nella loro autoreferenzialità, tendono immancabilmente a fallire (Monasta, 2008; Vitale, Caruso, 2009).

IL NODO GORDIANO DEL CONSENSO

Politiche differenti, dunque, che producono esiti totalmente diversi sulla vita delle persone, rom e gagi. Quasi mai giochi a somma zero, come se gli uni vincessero sulla pelle degli altri. Si tratta sempre di giochi a somma negativa (in cui perdono tutti, dato il degrado delle condizioni di convivenza) o a somma positiva, *win win*, in cui vincono tutti e la convivenza civile diviene un vantaggio per tutti.

Cosa fa la differenza? Sarebbe facile dire che la variabile in base a cui discriminare le scelte di politica è legata alla coalizione di governo nella Giunta comunale. Non vi sono riscontri sistematici di questa ipotesi. Pensiamo, ad esempio, alla politica degli sgomberi, e più precisamente all'uso degli sgomberi come principale strumento di azione pubblica in materia: essa viene praticata sia da amministrazioni di centro destra (non tutte: si pensi, ad esempio, al caso di Reggio Calabria), sia da molte amministrazioni di centro sinistra.

L'ipotesi che intendiamo esplorare è che a fare la differenza sia la modalità di governo con cui si cerca di ottenere o costruire consenso sulla propria azione. In altri termini, che *la modalità di ricercare consenso influenzi la scelta degli strumenti e degli obiettivi di azione pubblica*.

CAMPI E SGOMBERI:

STRUMENTI PER UNA POLITICA DEMAGOGICA.

In estrema sintesi, la costruzione di campi nomadi nel corso della seconda metà degli anni '80 ha implicato in una unica categoria amministrativa una pluralità di gruppi assai eterogenei, producendo una loro etnicizzazione e un conseguente trattamento differenziale da parte della Pubblica amministrazione. L'esito più importante di questo processo è stata la destoricizzazione dell'iscrizione di questi gruppi nel cuore delle società urbane e rurali della Penisola. Persa la memoria storica delle forme di integrazione tra i gruppi zingari e il resto della popolazione, il sentimento di ostilità si è diffuso con rapidità. In questa situazione le amministrazioni comunali hanno cercato di rendere ancor meno visibile nelle città la presenza di questi gruppi e di ridurre la spesa a loro rivolta. Ne è emerso un quadro di politica locale abbastanza omogeneo e

> Persa la memoria storica delle forme di integrazione tra i gruppi zingari e il resto della popolazione, il sentimento di ostilità si è diffuso con rapidità <

caratterizzato da dieci tratti principali (Vitale, 2008a; 2008b; 2008c).

1. L'uso reificante della categoria di 'nomadi', che implica in una identità omogenea una eterogenea 'galassia di minoranze'.
2. Una connotazione etnica che separa nettamente questi gruppi dal resto della popolazione, anche sul piano morale.
3. La negazione di possibilità di interlocuzione e negoziazione, o, in altri termini, il non riconoscimento di una rappresentanza legittima.
4. La riduzione continua della varietà di strumenti di azione pubblica usati.
5. Il fatalismo complessivo che caratterizza il giudizio sull'azione pubblica in materia.
6. Una forte segregazione spaziale degli insediamenti abitativi predisposti.
7. Un trattamento amministrativo differenziale per ciò che attiene gli standard urbanistici e di edilizia residenziale.
8. La produzione di condizioni insalubri che attentano alla salute e riducono tragicamente le aspettative di vita.
9. Il ricorso ciclico allo strumento dello sgombero, effettuato in assenza di alternative proposte.

> Perpetuare le politiche dei campi e degli sgomberi (le due cose procedono sempre insieme) è una scelta. Una scelta "demagogica" <

10. In caso di emergenza abitativa, la separazione di coppie conviventi e la separazione dei figli dai propri genitori.

Questo schema di politica pubblica ha ovviamente anche delle conseguenze politiche importanti, che spingono verso uno *stile demagogico di ottenimento del consenso* e una riduzione delle aspettative delle organizzazioni a difesa dei diritti dei rom. La tenuta empirica di questo schema sembra confermata da una pluralità di casi. Esso è esemplificato al meglio dalle scelte effettuate dai Comuni di Milano (centro destra) e Roma (centro sinistra) negli anni compresi fra il 2003 e il 2007 (Vitale 2008b). Perpetuare le politiche dei campi e degli sgomberi (le due cose procedono sempre insieme) è una scelta. Una scelta "demagogica", nel senso che a questo termine attribuisce la sociologia politica, in cui cioè le dinamiche dell'opinione pubblica sono mosse essenzialmente da imprenditori politici e morali in assenza di un riscontro del successo della politica intrapresa (Prasad 2006, p. 36). Ovviamente, è una scelta in parte indirizzata dalle decisioni precedenti, dalle *routine* proceduralizzate nei settori competenti della Pubblica amministrazione, che creano piccole rendite di posizione e tendono a mantenersi inerzialmente.

Il problema di questo genere di politiche non è solo quello di essere incapaci di aggredire i problemi, favorire la convivenza civile, offrire dotazioni collettive utili a proteggere tutti gli individui, compresi i più deboli. Il punto è che si muovono su

logiche di ottenimento del consenso che hanno un effetto generativo molto forte sia sulle dinamiche dell'opinione pubblica, di cui rinforzano gli stereotipi, sia sulle modalità di selezionare gli strumenti e di implementare le politiche locali.

Vediamo quali sono gli assunti di questo modello demagogico.

a) Il primo assunto è generico, ma non per questo meno importante: è l'idea che le politiche sociali non portino consenso elettorale.

b) Proprio di una strategia demagogica è tenere aperti i problemi, 'mestare nel torbido', in modo da perpetuare nel tempo le fonti di disagio che permettono azioni simboliche finalizzate a ottenere il consenso di una parte.

c) E' ritenuto scontato che il consenso si ottenga solo attraverso iniziative le cui condizioni di felicità si verificano nel brevissimo periodo, meglio se nel presente, cioè attraverso azioni il cui successo è dato dal semplice fatto di compierle, e non è valutato in relazione alle loro conseguenze.

d) Un principio quasi naturalizzato è che il consenso si ottenga attraverso una comunicazione pubblica che giustifica l'azione in base ad una logica binaria, manichea.

e) Si ritiene che interventi semplici, unici, che riducono la varietà degli strumenti dell'azione pubblica da utilizzare, favoriscano l'ottenimento di riscontri positivi perché più facilmente "spendibili" sui media.

f) Corollario a quanto detto, è l'idea che i singoli politici possano migliorare la loro reputazione più attraverso una presenza fisica nei luoghi del disagio che attraverso la messa in atto di interventi anche efficaci, se non risolutivi, ma poco visibili.

> Proprio di una strategia demagogica è tenere aperti i problemi, 'mestare nel torbido', in modo da perpetuare nel tempo le fonti di disagio <

Queste diverse logiche non sono "dimostrate", non vi è un ritorno di evidenza che attesti che solo seguendole alla lettera si possa ottenere consenso per una politica locale rivolta ai gruppi rom e sinti. Sono logiche in uso, utilizzate diffusamente da una parte del ceto politico locale. Più precisamente, una ideologia dominante nel senso che a questo termine attribuirono Luc Boltanski e Pierre Bourdieu (2008): schemi ampiamente impliciti, suscettibili di generare un'infinità di produzioni retoriche discorsive e di pratiche aggiustate a differenti situazioni, a cui viene attribuita un'evidenza di buon senso, permettendo di legittimare l'idea che l'azione efficace sia solo quella orientata a seguire una direzione *già determinata* del cambiamento sociale. Ovverosia a mostrare che il consenso non può che prodursi in base a queste precise logiche, che devono essere accettate se si vuole compiere una qualsivoglia azione in termini di cambiamento. Laddove la maggioranza in Comune ricerchi il consenso in base alle logiche qui schematizzate, vengono privilegiati degli strumenti (tra cui

il ricorso ai “campi nomadi” e agli sgomberi) che configurano un contesto istituzionale in cui anche le alleanze fra gli attori anti-razzisti sono difficili e poco praticate (sia le coalizioni fra associazioni e movimenti solidaristici con i sindacati e le centrali cooperative, sia le alleanze più ampie con alcune categorie socio-professionali, quali operatori sociali, insegnanti, artisti, avvocati e non ultimo operatori della polizia locale e giornalisti).

UNA MODALITÀ INCREMENTALE DI COSTRUZIONE DEL CONSENSO

Il determinismo dello schema sopra delineato in dieci punti è asfissiante. Sebbene sia importante richiamarlo sempre, è improprio considerarlo come l’unico schema valido per coprire l’insieme di politiche locali nei confronti dei gruppi “zingari” in Italia. Il punto, ancor prima di essere politico e morale, è conoscitivo.

Molti casi di politica locale in Emilia Romagna (ma anche in altre Regioni) permettono di scompaginare lo schema precedente e impedire una sola interpretazione (Vitale, 2009).

Se è vero che la modalità di ottenimento del consenso che abbiamo sopra delineato è diffusa e dominante, non possiamo negare la riflessività degli attori politici, capaci di prendere le distanze dalle logiche sopra descritte e denunciarne gli effetti perversi. Inoltre, pensare che vi sia un unico modello de-contestualizza e de-storicizza ciò che invece è assai situato.

Altri Comuni ispirano la propria azione politica a logiche diverse di costruzione del consenso. Non sono scelte di testimonianza, motivate da un’etica della convinzione, coerente con dei valori di giustizia sociale. Non si tratta di compiere scelte di rispetto e promozione dei diritti fondamentali dei gruppi più deboli a dispetto del proprio tornaconto politico, seguendo una coerenza che spinge ad una sorta di suicidio politico. Al contrario, si tratta innanzitutto di una modalità di costruzione del vantaggio politico, e perciò del consenso sul mercato elettorale, che attribuisce un primato alle conseguenze dell’azione pubblica e scommette sui ritorni dati dall’efficacia dell’azione implementata. E’ la preoccupazione di costruire consenso alla fine del proprio mandato elettorale che spinge a pensare politiche diverse.

D’altronde i dati della ricerca quantitativa sulle dinamiche dell’opinione pubblica confortano quanti perseguono questa direzione. Come abbiamo mostrato altrove (Arrigoni, Vitale, 2008), anche in un clima di forte e radicata ostilità anti-tsigana, se è vero che in prima battuta un italiano su due pensa che la condizione degli “zingari” in Italia migliorerà solo quando

> pensare che vi sia un unico modello de-contestualizza e de-storicizza ciò che invece è assai situato <

questi rispetteranno le “nostre” leggi e smetteranno di chiedere l’elemosina, il 68% degli italiani propone soprattutto (il 30%³) o anche e parimenti (il 38%⁴) politiche sociali di pubblica responsabilità per l’inclusione scolastica, abitativa e lavorativa. I dati sono tratti da un sondaggio effettuato nel giugno 2007. Detto altrimenti, addirittura in piena canea razzista e anti-tsigana, era comunque disponibile una buona dotazione di consenso potenziale per investire in politiche sociali e culturali. Al contrario di quanto emerge dai dati di ricerca a nostra disposizione, il rischio più forte è quello che circolino nel mondo politico delle visioni anguste che limitano l’azione pubblica a due sole possibilità contrapposte: le politiche demagogiche e le politiche efficaci, ma con ritorni negativi in termini di consenso elettorale.

Quantomeno nell’Italia del Nord, il dibattito su questo punto è stato molto incentrato sul caso di Rho. La perdita alle elezioni amministrative del 2007 da parte della maggioranza uscente di centro sinistra è stata ricondotta al fatto che la Giunta avesse realizzato un intervento residenziale per alcune decine di rom kanjaria, in prevalenza provenienti dalla Bosnia, ma anche dalla Serbia, presenti da lungo tempo nel territorio comunale. L’interpretazione in questa direzione è stata avvalorata soprattutto dai dirigenti provinciali del centro sinistra, nonostante la disamina dei dati elettorali non permettesse di riscontrare alcun flusso di voti dal centro sinistra verso il centro destra ma solo una maggior capacità di mobilitazione elettorale del centro destra.

Il nodo del rapporto fra politiche locali integrate per i rom e i sinti e consenso politico va quindi esplorato con grande attenzione. Ponendo sotto osservazione le logiche di costruzione di consenso di Comuni che negli anni più recenti hanno implementato delle politiche integrate per ostacolare l’esclusione dei rom e dei sinti scopriamo tracce di un’altra modalità. I casi più rilevanti nel nord Italia sono probabilmente quelli di Venezia e di Padova in Veneto, di Settimo Torinese in Piemonte, di Buccinasco, Bergamo e Mantova in Lombardia. Si tratta di un numero di casi sufficiente, di diversa grandezza, che permettono di riconoscere alcuni tratti comuni di un modello *incrementale* di costruzione del consenso intorno alle proprie azioni. Certamente ciascuno di questi Comuni ha dovuto affrontare delle contestazioni anche accese alle proprie linee di politica nei confronti dei gruppi tsigani, in particolare per quelle inerenti alla localizzazione di aree per interventi di *welfare* abitativo, molto meno per le politiche correlate di formazione, scolarizzazione e inserimento lavorativo.

> il rischio più forte è quello che circolino nel mondo politico delle visioni anguste che limitano l’azione pubblica a due sole possibilità contrapposte <

3. Questa percentuale è più alta fra chi ha una maggiore informazione sulle popolazioni tsigane (36%), e fra i pensionati (37%). Nel Paese, è più alta fra i residenti al Sud e nelle isole (38%).

4. Questa percentuale è leggermente più alta (42%) fra chi si colloca a sinistra o nel centro-sinistra.

Anche in questo caso, perciò, astraiano i principali assunti in base a cui si tenta di costruire consenso su politiche integrate e negoziate con gli i rom e i sinti.

1) Il primo assunto è che la costruzione di consenso sia un processo che deve iniziare prima di qualsiasi intervento effettivo, proseguire nel corso delle realizzazioni e continuare anche a intervento finito. L'orizzonte temporale della costruzione del consenso è più lungo di quello degli interventi pensati.

2) Il secondo assunto attiene alle modalità incrementalmente di costruzione del consenso. Gli amministratori locali concertano agendo a cerchi concentrici, creando alleanze progressive prima con chi è coinvolgibile perché molto simpatico con le proposte che si intendono implementare, poi spingendosi a discutere e negoziare con gruppi di interesse via via più distanti dalle sensibilità dei più vicini.

3) Il terzo assunto è relativo al governo strategico della comunicazione. Gli enti locali qui analizzati danno molto rilievo ai piccoli successi ottenuti, a quanto realizzato in coerenza con gli obiettivi prefissati, non escludendo il ricorso a strumenti comunicativi articolati intorno alle traiettorie anche individuali delle persone rom o sinte coinvolte negli interventi. L'esigenza di ottenere successi nel breve periodo viene così ottemperata dando conto dei piccoli cambiamenti intervenuti, costruendo intenzionalmente l'idea di un percorso virtuoso attivato. In altri termini, si costruiscono forme di oggettività, prove di realtà (Boltanski, Thévenot, 1991) che mostrino (o, ancor meglio, dimostrino e diano prova) dell'evidenza della propria azione, informando sui criteri di effettività e di efficacia di questa stessa.

4) Si prevede che il dissenso e i contrasti da parte dell'opposizione saranno duri e capaci di mobilitare molti cittadini. A questo scopo, si predispongono luoghi e dispositivi di ascolto in cui raccogliere i problemi degli abitanti, spesso non pertinenti con l'intervento rivolto ai gruppi zingari. Si tenta di discernere e dare risposte separate alle esigenze ordinarie dei cittadini e di tenere ben disgiunte questioni distinte. Gli eletti con responsabilità di governo cittadino si rendono molto presenti nei luoghi della protesta e ricercano il confronto, per limitare le polemiche in termini di assenza e abbandono.

5) Si tende a pluralizzare gli strumenti di azione pubblica a cui si ricorre, a ottenere nuovi finanziamenti espressamente dedicati a questi gruppi, spiegando con dovizia sul piano comunicativo che i fondi in questione sono aggiuntivi e non sottraggono risorse all'insieme della popolazione.

6) Si lavora più sulla mediazione per favorire l'accesso dei

> L'orizzonte temporale della costruzione del consenso è più lungo di quello degli interventi pensati <

rom e dei sinti ai servizi universalisti già presenti, non si attivano servizi specialistici e dedicati e si negoziano forme sostenibili di partecipazione alla spesa da parte dei rom e dei sinti beneficiari. Si rafforza molto la comunicazione pubblica sui progressi in termini di riconoscimento parametrato sulla corresponsabilizzazione, ma anche sul risparmio rispetto ai costi precedenti di ordine pubblico.

Questi elementi non vanno considerati in alcun modo gli ingredienti di una formula magica capace di ottenere e riprodurre consenso politico su scelte di politica sociale e urbana in favore dei gruppi zigani. Sono indicazioni che ricaviamo induttivamente dal confronto con amministratori che tentano di costruire delle politiche integrate, di discuterle e negoziarle con i cittadini. Non sono, quindi, nemmeno una ricetta univoca, senza controindicazioni ed effetti perversi, né, tantomeno, delle indicazioni da seguire con semplice attenzione ai contesti. Il senso principale di averli elencati è quello di mostrare che anche in questo campo di azione pubblica è possibile ricavare, nella quotidianità politica sempre contraddittoria, la possibilità di realizzare delle azioni non demagogiche, mantenendo aperta una riflessione sulla costruzione di consenso sulle proprie scelte, per non cadere nel fatalismo di chi pensa “sarebbe giusto, ma certamente non sostenibile sul piano politico”.

Questo non vuol dire cascare automaticamente in un idealistico volontarismo, come se i decisori politici a livello locale fossero in grado di fare tutto ciò che si prefiggono e le loro scelte fossero segnate solo dalla loro cultura politica, dalla loro coscienza etica e dal gioco di interessi a cui rispondono. I decisori non si confrontano solo con dei rapporti di forza in una interazione situata, ma sempre anche con dei vincoli pragmatici che inseriscono elementi di rigidità all'azione pubblica: norme giuridiche, tecniche e contabili, vincoli di bilancio, strumenti e dispositivi tecnici con i relativi automatismi. Quello che abbiamo messo in luce tiene conto del fatto che non tutto è sempre negoziabile, e porta ad evidenziare che nelle situazioni concrete esistono sempre spazi di azione e di manovra per i decisori politici e per gli altri attori pertinenti, ivi compresi i destinatari.

> I decisori non si confrontano solo con dei rapporti di forza in una interazione situata, ma sempre anche con dei vincoli pragmatici <

BIBLIOGRAFIA

Ambrosini M. (2008), La sfida più ardua: costruire politiche di integrazione per (e con) le minoranze rom e sinte, in Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, *Gli immigrati in Lombardia. Rapporto 2007*, Milano, Fondazione Ismu.

Arrigoni P., Vitale T. (2008), Quale legalità? Rom e gagi a confronto, *Aggiornamenti sociali*, n. 3: 182- 94.

Boltanski L., Bourdieu P. (2008), *La production de l'ideologie dominante*, Parigi, Demopolis.

Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*, Parigi, Gallimard.

Hammarberg T. (2008), *Memorandum following the visit to Italy by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

Jobert B. (1998), La regulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de connaissance?, in Commaille J. e Jobert B., a cura di, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Parigi, LGDJ.

Lascombes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Parigi, Armand Colin.

Le Galès P. (2002, trad. it. 2006), *Le città europee. Società urbana, globalizzazione, governo locale*, Bologna, il Mulino.

Monasta L. (2008), *I pregiudizi contro gli zingari spiegati al mio cane*, Pisa, BFS.

Pizzorno A. (2007), *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, Milano, Feltrinelli.

Prasad M. (2006), *The Politics of Free Markets*, Chicago, The University of Chicago Press.

Tarrow S., Tilly C. (2006, trad. it 2008), *La politica del conflitto*, Milano, Bruno Mondadori.

Sconosciuto A. (2009), Pisa: politiche e interventi locali fattibili con i rom e sinti, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci.

Vitale T. (2008a), Etnografia degli sgomberi di un insediamento rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica, *Mondi migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, n.1, pp 59-74.

Vitale T. (2008b), Politiche locali per i rom e i sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica, in Amendola A., Bazzicalupo L., Chicchi F. e Tucci A., a cura di, *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Macerata-Roma, Quodlibet.

Vitale T. (2008c), Contestualizzare l'azione pubblica: ricerca del consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per i rom e i sinti, in Bezzecchi G., Pagani M. e Vitale T., a cura di, *I rom e l'azione pubblica*, Milano, Teti editore.

Vitale T., a cura di (2009), *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci.

Vitale T., Caruso L. (2009), Ragionare per casi, conoscere per distinzioni e opposizioni, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci.

DAL POLICENTRISMO AL SISTEMA REGIONALE: UN PIANO STRATEGICO PER L'EMILIA-ROMAGNA

MARIO
PICCININI
PIERGIORGIO
ROCCHI

Il dibattito sul nuovo Piano Territoriale Regionale della Regione Emilia-Romagna, cui ha offerto un significativo contributo il saggio di A. Cavaliere e C. Minghini (2009) pubblicato sul primo numero di questa rivista, ha come oggetto qualcosa che in realtà non c'è, o almeno non c'è ancora; il che dà alla discussione una nota un po' paradossale.

E' comunque possibile ricavare, dagli atti ufficiali fino ad oggi rilasciati dalla regione, ma anche dalle dichiarazioni pubbliche di esponenti politici, un "disegno strategico", che dovrebbe orientare l'azione della Regione per i prossimi anni e del quale si dà conto, almeno a grandi linee, nel prosieguo.

Passo indietro: le grandi aspettative di rinnovamento del *policy making* degli ultimi lustri, fondate sul concetto della *governance*, hanno avuto uno snodo importante nella pianificazione strategica (e flessibile), che una pubblicazione governativa definiva come "la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto; un patto tra amministratori, attori e partners diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi".

C'è da ricordare incidentalmente che la pianificazione strategica ha avuto le maggiori attenzioni in una fase storica di progressiva contrazione della presenza pubblica, anche nel campo della pianificazione territoriale, come ricordava in un suo saggio F. Martinelli (2005), la quale evidenziava anche che: "la politica dei partiti - che erano profondamente radicati nelle classi sociali che rappresentavano e potevano esplicarsi su strategie di lungo periodo - è stata sostituita da un sistema di leadership fortemente personalizzate e da strategie - mandati - di breve periodo: risultati a tutti i costi"; passaggio, quest'ultimo, ancora attualissimo.

E sono proprio le connessioni tra le indicazioni strategiche del



Ptr - come lo si può conoscere a tutt'oggi - e la pianificazione territoriale e urbanistica che vanno approfondite e poste al centro della discussione.

CHE COS'È UN PTR?

Le precedenti esperienze di Pianificazione territoriale regionale della regione Emilia-Romagna, (si parla delle prime esperienze degli inizi degli anni '80, del "Progetto Appennino", e del Ptr del 1990), avevano come inquadramento legislativo la prima legge urbanistica regionale, la n° 47 del 1978 ("Tutela e uso del territorio"), come modificata nel 1980 e poi nel 1988 (con le leggi 23 e 36). L'art.23 della L.R. 20/2000 ridefinisce contenuti e competenze del Piano Territoriale Regionale, che è diventato lo "...strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali".

Il Ptr ha il compito, al fine di assicurare il perseguimento e la realizzazione di tali obiettivi, di definire, in coerenza con le strategie europee e nazionali di sviluppo del territorio, indirizzi e direttive per la pianificazione di settore, per i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp) e per gli strumenti della programmazione negoziata.

Il Piano Paesistico Regionale (Pptr) costituisce parte tematica del Ptr specificandone i valori paesaggistici, culturali e ambientali. L'art. 24 della Lr 20/2000 precisa che i Ptcp costituiscono l'unico riferimento in materia di pianificazione paesaggistica per gli strumenti urbanistici comunali, mettendo in capo alle Province il governo delle politiche di paesaggio.

Il Ptr può contenere prescrizioni, espresse attraverso una rappresentazione grafica atta a individuare puntualmente gli ambiti interessati, che prevalgono sulle diverse previsioni contenute negli strumenti provinciali e comunali di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti e adottati.

Un piccolo inciso: fra i vari cambiamenti in discussione alla legge urbanistica regionale, la 20/2000, attraverso un iter - che ha trovato una prima corposa estrinsecazione nel luglio del 2007 - dalle caratteristiche, per così dire, laboriose, quasi quanto quelle del Ptr, appaiono di particolare rilievo le seguenti:

l'abrogazione della possibilità di indicare, nel Ptr, prescrizioni urbanistiche (sempre più verso lo "strategico"?);

l'articolo 25, che norma il procedimento di approvazione del Ptr, viene modificato escludendo, tra l'altro, dal novero dei possibili formulatori di osservazioni i cittadini.

> Il Ptr può contenere prescrizioni, espresse attraverso una rappresentazione grafica atta a individuare puntualmente gli ambiti interessati, che prevalgono sulle diverse previsioni contenute negli strumenti provinciali e comunali <

IL PTR DAL 2003 AD OGGI

Il lungo processo di elaborazione del Ptr può essere così sintetizzato:

- nel Luglio 2003 viene elaborato dalla Direzione Generale Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità-Servizio Programmazione Territoriale un documento “Nuove linee programmatiche per il Ptr (Sintesi degli obiettivi e dei contenuti)”;
- nel Febbraio 2005, con Delibera n.360 la Giunta approva il Documento Preliminare alla predisposizione del Ptr denominato “Schema di sviluppo del territorio regionale” dando atto anche degli elaborati tecnici di Quadro Conoscitivo e ValSat;
- nel Maggio 2007 La Giunta Regionale con delibera n. 771, con varie motivazioni, fra le quali la presa d’atto “che il naturale termine della legislatura ha segnato anche la sospensione del procedimento di elaborazione e approvazione del Ptr”, pur sancendone la validità, “dichiara però che alcuni dati relativi agli aspetti ambientali, economici, demografici e insediativi risultano non aggiornati”, e decide di riavviare “il procedimento di elaborazione e approvazione del Ptr con lo scopo di delineare, nei nuovi scenari competitivi, una visione strategica dello sviluppo del sistema regionale basata sui principi di sostenibilità ambientale e di coesione economica, sociale e territoriale”, approva il Documento “Indirizzi per la predisposizione del Piano Territoriale Regionale” e dà mandato di iniziare il procedimento di concertazione previsto dalla L.R.20/2000.

Nello stesso documento la Giunta dà conto di altri elaborati tecnici e precisamente:

- “Quadro conoscitivo - Integrazione al Quadro Conoscitivo del Piano Territoriale Regionale dell’Emilia-Romagna (febbraio 2007)” che integra il Quadro Conoscitivo a suo tempo predisposto a supporto del Documento Preliminare approvato con delibera di Giunta n. 360/2005;
- “Lo Scenario (aprile 2007)”, nel quale vengono organizzate un insieme di informazioni territoriali riferite all’Emilia-Romagna secondo tre principali prospettive: la struttura e le dinamiche dei sistemi insediativi (reti di città e territori); il potenziale dei sistemi cognitivi (economia della conoscenza); la struttura dei sistemi ecologici e le loro interazioni con l’urbanizzazione (reti ecologiche);
- “Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSat)”.

A luglio 2007 si sono aperte le Conferenze di Pianificazione nelle Province secondo la procedura della L.R.20/2000 (art.25), il 10 luglio 2007 Errani ha presentato le linee di indirizzo del PTR

come approvate dalla Giunta, dichiarando che entro il 2008 si sarebbe conclusa la fase di concertazione e si sarebbe portato il Ptr all'esame dell'Assemblea legislativa.

La consultazione prevede, oltre alle 9 Conferenze di Pianificazione provinciali, incontri rivolti alle forze economiche, sociali dei differenti territori provinciali.

Il percorso istituzionale, come previsto dalla L.R.20/2000, non è andato oltre alla prima giornata delle Conferenze di Pianificazione provinciali. Il confronto è comunque continuato con l'organizzazione di una serie di incontri sui territori per la discussione sui temi del Ptr, preliminari alla definizione del documento conclusivo, con comunità locali, istituzioni, categorie economiche e sociali. In questi incontri il presidente Errani presenta, in genere, in questi termini gli obiettivi del piano:

"Il Ptr che proponiamo alla nostra comunità è una visione di insieme del cambiamento, in grado di fornire all'Emilia-Romagna gli strumenti per competere. Siamo e resteremo un sistema policentrico, ma dobbiamo fare 'massa critica' compiendo un passo avanti rispetto al policentrismo, per superarne gli aspetti imitativi e affermare il ruolo di Bologna nel circuito delle capitali europee".

Il Ptr è quindi il documento strategico con cui la Regione traccia la rotta - a 15 anni di distanza dal primo Piano che fu approvato nel 1990 - di quello che dovrà essere il "sistema Emilia-Romagna" del futuro, stabilendo precisi obiettivi di sviluppo e di qualità, all'interno del più generale contesto nazionale ed europeo.

I contenuti più rilevanti del piano possono essere così sintetizzati:

1. Il Ptr non è un Piano urbanistico, né il Piano dei Piani di settore, ma il documento di programmazione con il quale viene disegnata, con la partecipazione dell'intera società regionale, l'Emilia Romagna di domani;

2. La *qualificazione dei sistemi territoriali* è un obiettivo chiave, perché sempre più la competizione avviene, anche in campo internazionale, a questo livello. In questa chiave dovranno essere affrontati i temi della riqualificazione urbana, della localizzazione dei servizi, della innovazione e adeguamento delle reti di trasporto e comunicazione, della qualificazione ambientale, degli insediamenti produttivi, andando oltre la scelta del policentrismo che ha caratterizzato gli ultimi anni di programmazione, al fine di valorizzare meglio, mettendole in rete, le specifiche eccellenze e le naturali vocazioni dei singoli territori, a partire da Bologna città metropolitana;

3. Accrescere la qualità, l'efficienza, l'identità, dunque la

> Il Ptr è quindi il documento strategico con cui la Regione traccia la rotta - a 15 anni di distanza dal primo Piano che fu approvato nel 1990 - di quello che dovrà essere il "sistema Emilia-Romagna" del futuro <

coesione territoriale del sistema regionale, è una condizione indispensabile per aumentare la competitività e rendere sostenibile una ulteriore fase di sviluppo della nostra regione, muovendo dalla rotta tracciata dalle strategie Ue di Lisbona e Göteborg sull'economia della conoscenza e della sostenibilità dello sviluppo. A questo tema ne sono strettamente collegati altri, quello dell'attrattività territoriale, innanzitutto, come condizione per promuovere l'internazionalizzazione delle imprese, ma anche quello dello sviluppo delle reti di conoscenza e dei poli regionali di innovazione, all'interno di una nuova *governance* regionale declinata su una maggiore cooperazione e semplificazione istituzionale.

4. Il perseguimento della sostenibilità ambientale va considerato un obiettivo trasversale che dovrà diventare dirimente in ogni scelta economica, insediativa, di sviluppo.

5. Il Ptr delinea anche un *nuovo welfare* in grado di sostenere le sfide poste dai mutati contesti sociali, per costruire un messaggio forte di valori, di opportunità e di fiducia. Innanzitutto per le nuove generazioni, e per dare risposte efficaci a bisogni vecchi e nuovi, dalla povertà, all'immigrazione, all'invecchiamento della popolazione, ai giovani, alla tutela della salute.

LE LINEE STRATEGICHE DEL PTR IN EMILIA ROMAGNA

Il Ptr si è sempre posto come strumento di coordinamento, oltre che delle politiche urbanistiche, anche dell'insieme delle politiche regionali.

Il Piano promuove l'evoluzione del sistema regione verso il rafforzamento delle connessioni e integrazioni trasversali; nelle parole dello stesso Presidente della Regione, Vasco Errani (2007): “..si tratta di passare da un insieme coeso di realtà locali ad una Regione che trova la sua ragione di essere nel promuovere la rete delle diverse componenti locali passando dal policentrismo alla regione sistema.”

Tra i fattori che caratterizzano lo sviluppo territoriale della Regione Emilia-Romagna il Ptr si sofferma sui seguenti:

- la struttura urbana portante, appoggiata sulle città di medie dimensioni, che si presenta più consistente e coesa rispetto ad altre aree basate sullo stesso tipo di aggregazione;
- la presenza di Bologna con una consistente concentrazione di funzioni metropolitane;
- lo sviluppo industriale basato sul modello dei distretti industriali che si è evoluto in stretta relazione con le funzioni urbane di eccellenza;
- l'organizzazione policentrica che ha accompagnato fin dal dopoguerra la fase di crescita diffusa del territorio regionale

> Il Ptr si è sempre posto come strumento di coordinamento, oltre che delle politiche urbanistiche, anche dell'insieme delle politiche regionali <

favorendo, da un lato, la sedimentazione di un cospicuo capitale sociale, di infrastrutture e servizi ai cittadini, e contribuendo, dall'altro, a innervare una rete di città e di territori.

Il limite più significativo allo sviluppo territoriale regionale viene individuato nel ruolo di Bologna, che è un riferimento degli emiliano-romagnoli, ma deve diventare una vera e propria città metropolitana, senza per questo prefigurare l'indicazione di gerarchie territoriali.

Identificare Bologna come "traino" delle altre risponderebbe, nel ragionamento dell'amministrazione regionale, ad un requisito che le regioni europee più avanzate presentano: la compresenza di una capitale e di un sistema territoriale coeso e riconosciuto, fortemente interconnessi, in modo da favorire la diffusione di effetti di aggregazione ed economie di scala.

La struttura policentrica, tipica dell'intero territorio nazionale, con le sue "cento città", ma particolarmente forte in Emilia-Romagna, sembrerebbe, quindi, contraddire il modello europeo. L'obiettivo dichiarato nel documento di indirizzo del Ptr, in linea con le strategie europee, di passare da un approccio di rete ad un approccio di sistema, che metterebbe in valore le diverse eccellenze, attraverso un maggiore coordinamento delle reti infrastrutturali, del sistema universitario e dell'assistenza socio-sanitaria, risulta, allo stato attuale, non adeguatamente declinato.

Gli aspetti negativi dell'attuale sistema, tra i quali preme ricordare in particolare il consumo di suolo, la dispersione insediativa, ed un modello di sviluppo non più sostenibile che ha nel localismo municipale il principale responsabile, richiamano la necessità di politiche di sviluppo sostenibile che riescano a coniugare la crescita economica con la tutela dell'ambiente, al fine di non ricadere più in una crescita incontrollata (si pensi all'aumento delle aree urbanizzate che si è avuto negli ultimi 25 anni, a fronte di una popolazione stabile).

Bisogna quindi sottolineare l'importanza del perseguimento dei seguenti obiettivi, dichiarati nei documenti:

- lo sviluppo sostenibile del territorio;
- la qualità territoriale;
- l'efficienza territoriale;
- l'identità territoriale.

DAL POLICENTRISMO ALLA REGIONE SISTEMA

Un tema sicuramente meritevole di interesse è quello dell'Emilia-Romagna come regione europea nella quale si sta cercando di realizzare il passaggio "dal policentrismo alla regione-sistema", da realizzare attraverso il rafforzamento della coesione territoriale, economica e sociale, alla scala regionale.

Il superamento del policentrismo sembra possa risultare determinante anche se ad oggi sembra avere raccolto, specie in Italia e in special modo nelle Regioni più virtuose, parecchi meriti.

E' giusto allora parlare di discontinuità rispetto al policentrismo, o forse sarebbe meglio porre l'accento, nel rapporto fra le Regione e sistemi locali, soprattutto sulla necessità di evitare sovrapposizioni, sprechi, contrapposizioni fra i territori?

G. De Rita (2009), in un articolo sul Corriere della Sera, ha scritto, "Il policentrismo italiano, con la conseguente 'architettura distributiva del sistema', decompone la crisi e la ridistribuisce su vari punti di tenuta, magari flebili, ma capaci di non tracollare. Ciò può apparire molto italiano, quasi provinciale, ma è cosa che funziona, tanto da rendere incoerente l'impegno ad interventi forti concentrati, centralizzati".

IL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE (DUP) 2007-2013

Il Dup, documento strategico della politica regionale unitaria, parte del Quadro Strategico Nazionale (Qsn), previsto dalle norme europee, prevede investimenti aggiuntivi rispetto al bilancio regionale quantificati in 1.479 milioni di Euro.

Le priorità di seguito elencate mettono in evidenza quanto il Dup ed il Ptr siano tra loro collegati, rispetto ad obiettivi e visioni strategiche:

- costruire e valorizzare spine dorsali e sistemi a rete;
- costruire un sistema regionale competitivo, fondato sulla federazione di città e territori;
- passaggio dal sostegno al policentrismo alla costruzione del sistema regione;
- una regione fondata su una rete di città e territori;
- accrescere i sistemi logistici regionali;
- Bologna come una delle capitali europee;
- rinnovare il modello di sviluppo sostenibile dello spazio regionale;
- sostenere il percorso di innovazione e qualificazione del welfare.

Dei dieci obiettivi previsti dal Dup preme indicare i seguenti come particolarmente rilevanti per le ricadute sull'assetto territoriale e chiaramente riconducibili ad un disegno regionale di piano e della Regione come "spazio di governo":

- promuovere la sostenibilità energetica ed ambientale del sistema produttivo e dei servizi;
- rafforzare le reti infrastrutturali per la mobilità sostenibile;
- innovazione e qualificazione del welfare;
- promuovere la competitività, la qualità e la attrattività della rete delle città.

> E' giusto allora parlare di discontinuità rispetto al policentrismo, o forse sarebbe meglio porre l'accento, nel rapporto fra le Regione e sistemi locali, soprattutto sulla necessità di evitare sovrapposizioni, sprechi, contrapposizioni fra i territori? <

LA CONURBAZIONE

Un approfondimento a parte merita un'analisi geografica, storica e urbanistica della conurbazione emiliano-romagnola, che trae le sue origini dalla conquista romana, come ci ricorda Tito Livio, citato da Cenerini (2004, p.32):

“[Il console Tullio Emilio Lepido] condusse l'esercito in territorio gallico e tracciò una strada da Piacenza a Rimini, per ricongiungerla alla via Flaminia”.

La regione secondo L. Gambi, “è impostata su di una conurbazione in forma di grande asse diagonale, su cui si innestano agli sbocchi delle valli le fasce montane e, attraverso una fittissima e continua rete viaria, l'aperta pianura. Un asse sostenuto da tre *reti materiali* (le vie Emilia e Flaminia, la ferrovia pedemontana, le autostrade del Sole e Adriatica), più un indefinito numero di reti immateriali, e lungo cui a distanze ritmate emerge una moltitudine di poli molto integrati fra loro e da cui si irradiano i reticoli che congiungono la nostra conurbazione con le altre regioni padaniche e del centro della penisola...Questo asse pedemontano..” costituisce “quasi una città unica” (Gambi, 2004, p.15).

> La regione secondo L. Gambi, “è impostata su di una conurbazione in forma di grande asse diagonale, su cui si innestano agli sbocchi delle valli le fasce montane <

Le connessioni che altre aree regionali forti cercano di realizzare - si veda a questo riguardo la previsione della autostrada Pedemontana lombarda, che dovrebbe collegare nei prossimi anni (2015) una delle aree più ricche d'Italia e d'Europa con quattro milioni di abitanti, trecentomila imprese ed il 10% del Pil, interessando cinque Province, (Varese, Como, Monza, Lecco e Bergamo) - in Emilia-Romagna esistono già e sono rappresentate dalla conurbazione lineare organizzata dalle tre reti materiali (Via Emilia, ferrovia e autostrada) così bene descritta da Lucio Gambi. Il problema, per l'Emilia-Romagna, semmai, è un migliore raccordo con il sistema autostradale e ferroviario e l'alleggerimento della via Emilia che ormai è diventata in molti tratti una strada urbana.

La migliore organizzazione di questo straordinario reticolo, viario, autostradale e ferroviario che segue l'impostazione di quello che all'inizio fu capace di costruire il genio militare romano, rappresenta nella sua ottimizzazione un contributo al sistema della regione policentrica.

“Al di là della conurbazione bolognese sembra delinearci non tanto un'area metropolitana regionale gravitante sul capoluogo, come avviene oggi più di ieri, in altre realtà, ma semmai una città lineare, il cui asse portante, la via Emilia, confluisce in una fascia urbanizzata perpendicolare, costiera.” Fra le ragioni di questa trasformazione vi sono le politiche di

riequilibrio territoriale condotte dalle amministrazioni locali, ma “le ragioni più profonde di un assetto diverso dal passato vanno ricercate da un lato nell’affermazione di moduli specifici di industrializzazione diffusa e di nessi perduranti tra città e campagna che consentono sviluppi produttivi policentrici nell’intera regione, dall’altro nelle caratteristiche proprie dell’espansione urbana bolognese.” (D’Attorre, 1983, p.47)

CONSIDERAZIONI FINALI

Un elemento caratterizzante la Regione Emilia-Romagna è l’articolazione diffusa del sistema insediativo intesa come rete urbana priva di discontinuità tale da coprire l’intero territorio regionale attraverso una gamma di gerarchie e di dimensioni. E’ su questa struttura territoriale che ha trovato un supporto decisivo il decentramento produttivo degli anni settanta.

“Il limite dell’intera esperienza emiliana di pianificazione forse è stata determinata dal prevalere del momento urbanistico all’andamento complessivo del ciclo economico. La pianificazione territoriale risulterà sempre, anche in seguito inadeguata a cogliere la natura dei processi sociali ed economici che investono le città ed il territorio.” (Crocioni, 1979, p.45)

Le trasformazioni territoriali sono avvenute conseguentemente ai processi di trasformazione delle strutture produttive, ma è mancata la capacità di controllare le conseguenze dei processi di ristrutturazione produttiva. L’analisi del decentramento produttivo è stata in questi anni patrimonio soprattutto del movimento sindacale piuttosto che degli enti locali e della regione.

Le “generazioni di piani” urbanistici, generalmente di buona qualità, che si sono succeduti a partire dagli anni sessanta non hanno determinato di per sé una visione territoriale, ma una buona offerta di servizi diffusi capillarmente in tutti i centri urbani e nelle periferie, che hanno contribuito al miglioramento del livello della socialità urbana della Regione. “Anche in Emilia Romagna, ci si è cominciati a porre il problema se - e in quale misura - la ulteriore qualificazione della socialità non debba essere ricercata nei caratteri metropolitani della convivenza, almeno per quegli aspetti qualitativamente superiori ai caratteri urbani già acquisiti: in poche parole se, una volta conquistato e diffuso l’effetto urbano, non fosse il caso di tentare la scalata all’“effetto metropolitano.”... L’obiettivo sarebbe in conclusione quello di trasformare una regione di città in una metropoli regionale” (Campos Venuti, 1983, p.17).

Il Ptr dovrà essere capace di appropriarsi della componente economica e territoriale superando la dimensione solo locale;

> Le trasformazioni territoriali sono avvenute conseguentemente ai processi di trasformazione delle strutture produttive, ma è mancata la capacità di controllare le conseguenze dei processi di ristrutturazione produttiva <

il Ptr “deve essere inoltre lo strumento per il coordinamento spaziale della spesa pubblica” (Crocioni, 1979, p.106).
La regione ha la giusta dimensione per prospettare in un quadro sintetico i molti diversi problemi sociali ed economici e territoriali che si pongono al nostro Paese.

BIBLIOGRAFIA

- Campos Venuti G. (1983), Meglio l'utopia del Mito in AA.VV, *Città, metropoli tecnologie, Le politiche di pianificazione territoriale regionale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 9-32.
- Cavaliere A., Minghini C. (2009), Il Piano Territoriale regionale: le ragioni del lavoro, le ragioni dei territori, in *ERE Emilia-Romagna-Europa*, n.1. pp.24-33.
- Cenerini F. (2004), La Via Emilia e la romanizzazione, in Montanari M., Ridolfi M, Zangheri R., a cura di, *Storia dell'Emilia Romagna*, Vol.1, Editori Laterza, Bari pp.32-34.
- Crocioni G. (1979), *Territorio e pianificazione il caso emiliano*, Istituto Rodolfo Morandi, 1979 Venezia.
- D'Attorre P.P., Introduzione. Il dopoguerra: area metropolitana bolognese e città lineare emiliano-romagnola in D'Attorre P.P., a cura di (1983), *Bologna, città e territorio tra 800 e 900*, FrancoAngeli Milano, pp 37.
- De Rita G., Gli Italiani e la crisi, se il Paese non sbanda, *Corriere della Sera*, 12/3/2009.
- Errani V. (2007), Introduzione del Presidente della Giunta dell'Emilia-Romagna, *Indirizzi per la predisposizione del Piano Territoriale Regionale Regione Emilia-Romagna*, Bologna.
- Gambi L. (2004), La costruzione nei secoli di uno spazio regionale, in Montanari M., Ridolfi M, e Zangheri R., a cura di, *Storia dell'Emilia Romagna*, Vol.1, Editori Laterza, Bari, pp.3-17.
- Martinelli F. (2005), a cura di, *La pianificazione strategica in Italia e in Europa* FrancoAngeli, Milano.

RINNOVO GENERAZIONALE E FORMAZIONE: IL CASO DELLA CAMERA DEL LAVORO DI MODENA

IORELLA
PRODI

Il tema del ricambio generazionale impegna da oltre due anni la Camera del lavoro territoriale di Modena. Risale a dicembre 2006 la decisione del Comitato direttivo di avviare un progetto di formazione *ad hoc*, a partire dalla consapevolezza che in un breve arco di tempo molte strutture dell'organizzazione avrebbero fatto i conti con il problema, sia per raggiunti limiti di anzianità di lavoro (stimati in 65 uscite in sette anni) sia per raggiunti limiti statutari di incarico e di mandato di diversi dirigenti.

A fine 2006 la composizione dell'apparato della Cgil modenese per fasce d'età è la seguente: su 205 persone (di cui 105 donne), cinque hanno fino a 30 anni e rappresentano il 2,5%, 45 stanno tra i 31 e i 40 anni (22%), cento dai 41 ai 50 (48,5%), 55 dai 51 in su (27%). Solo un quarto della struttura ha meno di 40 anni.

Senza attribuire valore in sé alla minore età anagrafica, un quadro del genere è apparso perlomeno problematico anche alla luce delle notevoli esperienze e competenze possedute dai dirigenti in uscita. Persone appartenenti ad una generazione approdata in Cgil verso la fine degli anni '70, in cui erano presenti e riconoscibili luoghi della socializzazione politica, della trasmissione di modelli culturali e di comportamento; anni in cui l'entrata nel mondo sindacale avveniva con naturalezza, dalle lotte in fabbrica, dai grandi scioperi. L'attività sindacale era pane quotidiano, conseguenza diretta o contaminata di un impegno politico diffuso e permeante.

Le grandi trasformazioni sociali, politiche ed economiche degli ultimi trent'anni, il passaggio da una visione collettiva della società ad una più individualista protesa alla realizzazione dei bisogni individuali, hanno influenzato e modificato anche il modo di avvicinarsi al sindacato. La nostra analisi sul cambiamento sociale, dal mondo del lavoro alla sfera familiare e privata, evidenzia inoltre una situazione di grande incertezza non solo sul futuro, ma anche sulla quotidianità, soprattutto per le ultime generazioni. Flessibilità e precarietà, da fenomeno temporaneo di inserimento nel mondo adulto



e del lavoro, diventano una normale e inaggirabile condizione dell'esistenza. Progetto, programma e futuro sono parole poco abitate, l'orizzonte temporale delle persone si contrae quasi ad adeguarsi alla brevità e discontinuità del lavoro.

Anche la politica e i partiti, intesi come sedi in cui si costruiscono giorno per giorno rapporti sociali profondi, quelli che fanno sentire la propria identità personale rinsaldata in un'identità collettiva, in passato palestra di impegno sociale, non sono più, per le nuove generazioni, il luogo della appartenenza, della socializzazione, della progettualità.

E' prevedibile quindi che buona parte di coloro che entreranno a dirigere la Cgil abbiano poca o nulla esperienza sindacale o politica. Anche da qui nasce l'esigenza di offrire un'attività di formazione programmata e qualificata, orientata alla contrattazione e alla confederalità, che permetta di far propri e trasmettere i valori solidaristici, di giustizia e di riconoscimento dei diritti fondanti della Cgil, che sia in grado di sviluppare appartenenza ed identità sociale, di far "padroneggiare" una pluralità di linguaggi e di codici, di reggere livelli crescenti di complessità.

La Cgil ha dunque condiviso l'idea di sperimentare percorsi di rinnovo generazionale con un progetto che coinvolge una ventina di giovani ogni anno, per tre anni: è questo il bacino nel quale far crescere i nuovi funzionari. Si tratta di delegati e delegate di posto di lavoro, individuati attraverso le categorie, da inserire in formazione per dare continuità e rafforzare le competenze necessarie ai soggetti e all'organizzazione per governare al meglio le sfide in atto.

L'individuazione dei delegati e delle delegate da coinvolgere tiene conto dell'aspetto generazionale (non oltre i 35 anni) e di altri criteri, a partire da quelli sacri del pluralismo: di genere, di sensibilità politica, di provenienza geografica. Si cerca di privilegiare i distaccati dal lavoro in Legge 300 o retribuiti, persone che abbiano un lavoro su cui investire lo sforzo formativo sostenuto, qualora rientrino al termine della sperimentazione. Non è automatico infatti l'ingresso in Cgil e nemmeno il fatto che l'eventuale destinazione del nuovo funzionario sia la categoria di provenienza.

Gli obiettivi della formazione: acquisire strumenti, conoscenze e competenze per la lettura dei fenomeni economici e sociali, per la progettazione e la costruzione dell'azione sindacale, per l'affermazione della confederalità e dei suoi valori. Il progetto prevede l'alternanza della attività di formazione col lavoro in categoria o in altre strutture, in una equivalenza tra tempo di studio e tempo di lavoro; inoltre la frequenza è vincolo inderogabile del progetto individuale di ogni partecipante.

**> La Cgil ha dunque
condiviso l'idea
di sperimentare
percorsi di rinnovo
generazionale
con un progetto
che coinvolge una
ventina di giovani
ogni anno, per tre
anni <**

Poiché la formazione è un processo fatto di attività complesse, necessaria allo sviluppo professionale e culturale dei singoli, ma anche leva organizzativa volta a correlare comportamenti e capacità delle persone alle esigenze dell'organizzazione di appartenenza, è cura delle strutture favorire un positivo intreccio tra attività sindacale accompagnata e sostenuta da un adeguato tutoraggio – come specifica competenza della promozione altrui - e attività formativa. E' compito dei responsabili di categoria o delle strutture di servizio alle quali i giovani sono assegnati garantire le modalità organizzative interne per permettere il raggiungimento dell'obiettivo ed esprimere la valutazione finale. Il coordinamento della formazione è in capo alla segreteria territoriale Cgil, ma un punto qualificante è il rapporto con l'Università. Sempre nel dicembre 2006 è stato firmato un protocollo d'intesa tra l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia e Cgil, Cisl, Uil provinciali, che definisce un rapporto costruttivo di contaminazione e di responsabilità reciproca tra due mondi spesso separati. Questo ha aperto, tra le altre, la possibilità di sviluppare collaborazioni per l'organizzazione di corsi di formazione permanente, di perfezionamento, di aggiornamento professionale su tematiche indicate dal sindacato.

Abbiamo pertanto costruito la condizione per strutturare più "scientificamente" la relazione tra analisi delle dinamiche socioeconomiche e sociali, lettura del territorio e azione sindacale. E' su questo intreccio di contenuti che abbiamo chiesto la progettazione formativa per i funzionari in sperimentazione. Inoltre è stata individuata una sede per la formazione all'interno del plesso del Novi Sad della facoltà di Economia "M. Biagi" e sono stati resi disponibili i servizi connessi, come biblioteca e banca dati. In una parola, ci si è sentiti "a casa".

E ora può essere interessante uno sguardo ai contenuti del piano formativo individuato per il primo anno di sperimentazione, che sono stati sviluppati in aree tematiche e in moduli formativi. Le prime due aree tematiche su *Identità e valori*, *Diritti individuali e vertenzialità individuale*, sono realizzate con formatori interni.

Il programma concordato con l'Università è incentrato su otto moduli. *Economia internazionale e globalizzazione*: punta alla conoscenza degli elementi di base dell'economia internazionale per l'analisi e l'interpretazione di eventi correnti dell'economia mondiale, discussione di temi come protezionismo, *dumping*, globalizzazione delle produzioni e del lavoro, mercati valutari, politiche commerciali e crescita economica, con particolare enfasi sul ruolo dei sindacati nei mercati globali. *Politiche tributarie e welfare*: fornisce gli strumenti di analisi del sistema tributario e della spesa sociale e delle politiche fiscali

**> Abbiamo
pertanto costruito
la condizione per
strutturare più
"scientificamente"
la relazione tra
analisi delle
dinamiche
socioeconomiche e
sociali, lettura del
territorio e azione
sindacale <**

in Italia. *Macroeconomia/Politica economica*: presenta alcuni concetti di base della moderna macroeconomia e della politica economica, collegati a temi rilevanti per l'economia italiana ed europea, per conseguire abilità nel selezionare e interpretare i dati economici e capacità di intervento nel dibattito corrente. *Economia del lavoro*: il modulo offre strumenti per comprendere il funzionamento del mercato del lavoro e discutere i possibili effetti delle politiche del lavoro, economiche e sociali con particolare attenzione all'Italia e un focus sulla discriminazione occupazionale e salariale per sesso e sulle trasformazioni in atto nel mercato del lavoro italiano.

Diritto del lavoro: esamina le principali tipologie flessibili di contratto di lavoro, la disciplina legale in tema di sicurezza sul lavoro, le principali norme di tutela contro le discriminazioni, sia con riferimento alla posizione della donna lavoratrice rispetto all'uomo lavoratore, sia in relazione alle altre possibili ragioni di discriminazione (opinioni sindacali, politiche, religiose, razza, età, handicap e altre); inoltre approfondisce i regimi normativi che regolano le forme di esternalizzazione dei processi produttivi, i riflessi delle crisi aziendali sui rapporti di lavoro e i livelli occupazionali, con particolare attenzione ai licenziamenti individuali e collettivi, ai percorsi procedurali e di gestione dei processi di consultazione e contrattazione sindacale.

Antropologia del lavoro: la proposta di questo modulo risponde alla necessità di concettualizzare e relativizzare la categoria "lavoro", situandola nel tempo e nello spazio, dando rilievo agli aspetti culturali, alle diverse concezioni e rappresentazioni di cosa siano il lavoro e il lavorare. Soprattutto in un territorio come quello modenese, in cui è forte la presenza di migranti, provenienti dall'Italia meridionale come da paesi non comunitari, gli aspetti riguardanti le diverse "culture del lavoro" possono assumere un'importanza centrale nell'attività sindacale, che richiede una migliore comprensione della varietà di concezioni riguardanti la sfera lavorativa, intesa come luogo di produzione di identità collettive e individuali, ma anche come luogo potenziale di conflitto e di scontro di "diversità". Serve una preparazione specifica riguardo alle concezioni e alle pratiche lavorative presenti negli ambienti di origine dei migranti, che sono spesso portatori di esperienze non conformi al modello dominante di lavoro salariato, peraltro oggetto di profonde trasformazioni. Infine, il problema del razzismo nei luoghi di lavoro e della discriminazione nel mercato del lavoro richiede una formazione specifica, anche alla luce di precise direttive comunitarie.

Il modulo sulla *Storia del movimento sindacale* affronta le diverse fasi che hanno caratterizzato le relazioni industriali del

> il problema del razzismo nei luoghi di lavoro e della discriminazione nel mercato del lavoro richiede una formazione specifica <

Novecento. La prospettiva adottata è sia quella delle relazioni che si instaurano tra imprenditori e lavoratori nei luoghi di lavoro sia dei rapporti tra organizzazioni sindacali, altri gruppi di interesse e istituzioni pubbliche, anche in un'ottica comparativa europea. L'obiettivo è realizzare un approfondimento critico della storia dei sindacati, elevare la capacità di orientamento su problemi che risultano non confinati nel passato. *Economia industriale*: esamina principalmente i due aspetti delle politiche per la concorrenza, con particolare riferimento ai processi di privatizzazione/liberalizzazione dei mercati, e dei sistemi produttivi locali, studiando i distretti industriali nella duplice prospettiva dello sviluppo economico italiano e dei processi d'internazionalizzazione dell'economia.

Il periodo di formazione per il primo anno è durato da novembre 2007 a giugno 2008. Al termine della sperimentazione le categorie hanno espresso un giudizio di *adeguatezza* o *inadeguatezza* all'attività per le persone che avevano in carico e che attraverso il tutoraggio hanno potuto valutare nelle caratteristiche, nelle competenze, negli eventuali limiti. Dei diciotto partecipanti ne sono stati inseriti in apparato quindici; due non hanno realizzato il percorso per maternità, un'altra ragazza è rientrata sul posto di lavoro continuando l'attività di delegata.

Tutti i frequentanti hanno giudicato i contenuti "molto interessanti e coinvolgenti, addirittura alcuni fondamentali", anche se il grande impegno richiesto - sia in relazione al carico lavorativo in categoria sia in relazione al fatto che per molti non c'era più abitudine allo studio e all'approccio teorico - ha reso piuttosto faticoso il percorso. I docenti hanno segnalato positivamente l'alta capacità d'interlocuzione, indipendente dal grado scolastico di ingresso, dimostrata da tutti i partecipanti e attribuita alle caratteristiche personali ma anche alla vivacità e apertura del contesto di provenienza.

Per il secondo anno 2008/2009 il gruppo in sperimentazione è di quindici persone di cui due immigrati, otto donne, sette uomini. Il corso all'Università è in pieno svolgimento: è stato organizzato su un arco temporale più ristretto rispetto al primo, con rimodulazione degli obiettivi formativi e degli orari, integrando contenuti nuovi e inquadrando tutti i moduli nel tema "crisi".

Cosa si avverte guardando il gruppo che esce dalla Camera del lavoro per recarsi all'Università? Presenza giovane e gioiosa, relazioni, identità collettiva, appartenenza... L'esperienza continua.

FRANCESCO
GARIBALDO

RIFONDARE IL SINDACATO, UN PROCESSO NECESSARIO

Lavoro e Capitale sono inscindibilmente connessi sia da un punto di vista analitico che nella prassi. Si tratta di una connessione non deterministica, bidirezionale e aperta; non si può insomma dedurre analiticamente dai processi di ristrutturazione capitalistici il ruolo e le modalità, se esistono, di aggregazione del mondo del lavoro dipendente. Ciò è vero persino nei momenti di maggiore subalternità e passività dei lavoratori, come testimonia l'insistenza polemica, dagli anni '80, sulla resistenza al cambiamento da parte dei lavoratori. Si obietterà che non esistono né il Lavoro né il Capitale; sono astrazioni e non soggetti reali, quindi non gli si possono attribuire delle intenzioni. L'obiezione è assolutamente giusta ma, se non esiste il Capitale come soggetto, esistono i centri di potere capitalistici che, in una fase di grande concentrazione, influenzano in misura decisiva i comportamenti dei singoli capitalisti rendendo possibile individuare strategie complessive, che possono anche essere in conflitto tra di loro, e intenzionalità precise. Ciò è oggi molto meno vero per il Lavoro che appare non solo frammentato, da un punto di vista sociologico ed economico, ma frammentato nelle sue articolazioni organizzative sindacali e privo ormai, su scala internazionale e specificatamente europea, di una qualsiasi forma di rappresentanza politica, sia essa laburista, socialdemocratica o comunista.

Il Capitale, prima della crisi in corso, aveva, su scala globale, alcune chiare e non contraddittorie tendenze unificatrici (Garibaldi, 2008a):

a) Una crescente concentrazione, mediata da un'estrema finanziarizzazione, senza che ad essa corrispondano forme di centralizzazione e/o verticalizzazione produttiva, dato che la forma del processo di ristrutturazione trentennale è stata quella di una segmentazione/polarizzazione della catena del valore guidata e dominata dalle grandi concentrazioni capitalistico - finanziarie;

b) A questo processo di ristrutturazione corrisponde una crescente segmentazione/polarizzazione della classe operaia sia lungo le linee della catena del valore sia tra gruppi centrali più o meno stabili e una larga parte a stabilità lavorativa decrescente sino al lavoro assolutamente precario;



c) La costruzione di un mercato quasi - mondiale, basato su un'offerta crescente di merci senza un collegamento funzionale con grandi domande sociali insoddisfatte; il che implica un modello di competizione molto aggressivo, basato sulle esportazioni e sulla compressione della quota della ricchezza prodotta destinata al Lavoro;

d) La corrispondente nascita di un'estesa classe operaia, molto più ampia di ogni altra fase del capitalismo, che, in molti settori, grazie alle politiche di globalizzazione è in concorrenza diretta tra paesi, aree economiche diverse e all'interno delle stesse aree economiche integrate come la UE;

e) Un ampliamento della sfera dei lavori sottoposti a una disciplina di natura industriale.

A questi processi di ristrutturazione corrisponde una fase di grande aggressività sociale e politica del Capitalismo in tutto il mondo, iniziata alla metà degli anni '70, come reazione al grande ciclo di affermazione sindacale in Occidente, ed esplosa aggressivamente dopo l'Ottanta sino al supercapitalismo di cui parla Reich. Essa rappresenta una soluzione di continuità del lungo ciclo storico, iniziato col Trade Union Act del 1875 in Inghilterra, che, tra avanzamenti e ritirate, aveva consentito al Lavoro di esistere come insieme di organizzazioni, pratiche e strategie basate su due pilastri:

A. L'esistenza di una sfera di diritti – i diritti sociali di Marshall – sottratti al mercato e radicati nel potere di coalizione dei lavoratori; essi sono diritti esigibili nel limite delle risorse socialmente disponibili;

B. La non riducibilità del lavoro a merce e quindi del diritto del lavoro al diritto commerciale; solo da ciò nasce il diritto di sciopero.

Il superamento del Liberalismo classico e lo sviluppo della democrazia nei paesi occidentali è frutto di questa lotta di classe e del suo successo.

L'odierna fase capitalistica trova il mondo del lavoro, sia nelle sue espressioni sindacali sia in quelle politiche tradizionali (che, dopo la caduta del muro dell'Ottantanove, si riducono alle diverse varianti socialdemocratiche e alla terza via Blairiana, ispiratrice del centro sinistra italiano) del tutto disarmate nel loro armamentario concettuale oltre che di prassi consolidata (Berta, 2009): il welfare come architrave di un principio redistributivo; un sistema di relazioni industriali basato sul reciproco riconoscimento di legittimità tra Capitale e Lavoro, garantito dallo Stato. L'idea, nata nella situazione eccezionale determinatasi negli USA alla fine della seconda guerra mondiale, che un accordo tra grande impresa, forte sindacato radicato nella grande impresa e Stato interventista fosse in grado di garantire una crescita continua di produttività e ricchezza che si distribuivano lungo la scala sociale, sia pure in porzioni

> A questi processi di ristrutturazione corrisponde una fase di grande aggressività sociale e politica del Capitalismo in tutto il mondo, iniziata alla metà degli anni '70 <

diverse, era in realtà già in crisi dagli anni '70. La crisi esplose acutamente su scala internazionale a metà degli anni '70 per ragioni strutturali e per la volontà dei gruppi dirigenti politici e capitalistici dei paesi più forti di porre un argine alla redistribuzione della ricchezza avvenuta, sino allora, a favore dei salari e a discapito dei profitti. Dagli anni '80 in avanti, con un'accelerazione, dopo il crollo del muro, di quell'armamentario restavano in piedi più dei residui e dei simulacri che delle realtà dinamiche e vive. I partiti storici della rappresentanza politica del mondo del lavoro danno inizio a una transizione verso posizioni di neutralità tra Capitale e Lavoro, quando non alla riproposizione di un'organica sintesi d'interessi che, riducendo il conflitto a patologia sociale, inevitabilmente porta a derive autoritarie.

A fronte dei processi di riorganizzazione capitalistica, prima tratteggiati, il sindacato occidentale si è trovato di fronte in modo sempre più cogente la sua storica alternativa tra chiudersi a difesa, accettando le linee di fondo della ristrutturazione e trasformandosi progressivamente in una corporazione chiusa, centrata sulla identificazione con gli interessi di una specifica azienda e del gruppo centrale dei lavoratori stabili, oppure puntare all'unificazione del mondo del lavoro scontrandosi frontalmente con gli obiettivi dei centri di comando del capitalismo odierno e, in Europa, con il modello di "compromesso sociale" antinflazionistico che è alla base della nascita della Unione Europea.

Questa secca alternativa si presenta nelle fasi di passaggio del capitalismo da un modello di accumulazione a uno nuovo e quando tra i lavoratori si perde un orizzonte generale, una visione condivisa e "sentita" della necessità di una trasformazione della società. In queste circostanze, infatti, la ricerca sindacale di una legittimazione da parte del Capitale, in funzione di ordine, diventa una tentazione molto forte. Essa può apparire, infatti, come l'unica possibilità di sopravvivenza in una situazione di estrema debolezza.

La crisi ha rimesso in moto l'insieme di questo quadro e nessuno al momento sa come se ne uscirà, cioè quale sarà la direzione di marcia del capitalismo su scala globale. Vi è oggi una discussione esplicita, nei circoli capitalistici, sul futuro del capitalismo cui non fa da contrappeso, al momento, una discussione analoga nel movimento sindacale internazionale, né tantomeno dei vecchi partiti socialdemocratici, o loro evoluzioni, la cui unica reazione è la riscoperta di un keynesismo bastardo come tecnica anticiclica. Il movimento sindacale dovrebbe quindi affrontare una riflessione critica sia su tutta una fase di sviluppo del capitalismo sia delle strategie sindacali sino ad ora praticate. Il non farlo significa accompagnare in modo subalterno la costruzione ormai iniziata di una nuova fase dell'accumulazione

> I partiti storici della rappresentanza politica del mondo del lavoro danno inizio a una transizione verso posizioni di neutralità tra Capitale e Lavoro <

capitalistica e della conseguente radicale trasformazione sociale che la accompagnerà, se si riuscirà ad evitare la guerra. Il riferimento alla guerra come una possibilità nasce dal fatto che la fase che si è aperta è caratterizzata da una fortissima carica aggressiva della competizione sia tra le imprese sia tra i paesi e le aree geo-politiche.

La scelta della Fiat di acquisizione della Chrysler rappresenta plasticamente questa nuova fase che trasforma la competizione capitalistica da una competizione per la supremazia di mercato in una competizione la cui posta è la sopravvivenza d'interi settori e gruppi industriali; sopravvivenza che trascina con sé il destino d'interi aree e popolazioni. In siffatta competizione distruttiva i lavoratori e le loro organizzazioni sindacali vengono "arruolate come soldati in guerra", guerra per altro verissima. La conseguenza è quello che è accaduto ai lavoratori della Chrysler che hanno dovuto rinunciare al diritto di sciopero per sei anni, consegnare quasi tutte le loro conquiste e affidarsi alle virtù di un capo industriale carismatico; si ritorna a un aziendalismo corporativo, tinto, alla bisogna, di pulsioni nazionaliste. Analogamente in Italia e in Europa la prima mossa per affrontare la crisi è l'utilizzo delle fasce di lavoratori a vario titolo non stabili e quindi licenziabili senza discussione, fasce costituite in larga misura di giovani e donne. Si infrange qui la retorica dell'Europa come società della conoscenza e della flessibilità come opzione positiva, sinonimo di scelta individuale. Una generazione che ha investito sull'istruzione è stata prima sottoutilizzata e sottopagata poi liquidata.

Nulla meglio di questi esempi rende evidente la chiusura strategica del modello europeo di *partnership* sociale basato sulla contrattazione regolata da sistemi nazionali di Relazioni Industriali. Il progredire della crisi e la necessità di sopravvivere porteranno, in assenza di un altro progetto sociale e politico, alla definitiva liquidazione di quel modello che sarà sostituito da un sistema centralizzato di regolazione sociale, quando non di vera e propria messa in discussione della libertà del conflitto sociale, cioè della radice della democrazia moderna, e da un'atomizzazione aziendalistica della contrattazione, con forti dinamiche individualistiche.

Quali sono, a larghi tratti, gli elementi di una riflessione critica per il sindacato in Italia e in Europa?

Il primo punto è la riformabilità del capitalismo e la sua trasformazione in una "economia sociale di mercato" stabile e contrassegnata da cicli economici del tutto controllabili. La crisi ha riportato alla coscienza di tutti il carattere strutturalmente instabile del capitalismo che, se non si vuole tornare a Marx, era stato spiegato in modo preciso dalla lettura di Minsky e della Robinson di Keynes (Robinson, 1972). Si tratta quindi di ritornare a lavorare su come lottare per uscire dai limiti del

> Una generazione che ha investito sull'istruzione è stata prima sottoutilizzata e sottopagata poi liquidata. <

> Il sindacato non può diventare un partito politico o pensare di diventare un soggetto che rappresenta tutta la società <

capitalismo; si tratta di una ricerca aperta per la quale non esistono né soluzioni già definite né attori politici portatori di tali modelli. Il sindacato non può diventare un partito politico o pensare di diventare un soggetto che rappresenta tutta la società. Si tratta di riportare il suo agire a un'autonomia di pensiero e di pratica sociale nella quale il modello di produzione della ricchezza, cioè che cosa produrre, per chi e come, è messo in discussione e si ricercano, anche con alleanze con altre forze, delle nuove soluzioni. Il carattere di crisi di sovrapproduzione (relativa) di questa crisi aiuta a mettere a fuoco un tema sollevato dagli stessi movimenti di questi anni e cioè la mancanza di relazione tra grandi esigenze sociali del mondo contemporaneo e l'offerta di beni e servizi che per essere profittevole deve programmare la loro continua sostituzione di là di ogni ragione funzionale (Bellofiore, 2009). Si tratta quindi di puntare alla "socializzazione degli investimenti", cioè allo sviluppo d'investimenti connessi alla loro utilità sociale. Si devono favorire non genericamente i consumi ma quelli che alzino gli standard civili di una società, rispondendo alla domanda su "cosa" e "come" produrre, e "per chi".

In secondo luogo il sindacato deve tornare a una sua storica missione, cioè quella di evitare una guerra tra i lavoratori per difendere il proprio posto di lavoro e il proprio reddito. Questo compito richiede il superamento di tre ostacoli.

Il primo è la frammentazione/atomizzazione del mondo del lavoro. Se nel passato la lotta fu vinta con il sindacato su base industriale e il contratto nazionale oggi il primo problema è la ricostruzione del sindacato come agente contrattuale unitario lungo tutta la catena del valore, superando la frammentazione dovuta alla nuova forma d'impresa. Ciò richiede, tra l'altro, il superamento delle attuali distinzioni categoriali.

In secondo luogo va progressivamente superata la frammentazione dovuta alla segmentazione/polarizzazione della forza lavoro tra un nucleo stabile e altri a diverso grado di stabilità; ciò deve tradursi in nuovo contratto d'impiego.

In terzo luogo il pieno impiego deve tornare a essere il criterio principe delle politiche economiche, industriali e sociali. Un'occupazione che non necessariamente deve rispondere ai criteri di alta tecnologia e alta resa economica ma deve offrire una soluzione a tutta l'offerta di lavoro, anche quella in settori a bassa tecnologia e basso rendimento, purché sia palese il loro contributo al benessere sociale complessivo.

Il reddito deve essere disponibile principalmente attraverso il pieno impiego riducendo al minimo le politiche distributive e di welfare che oggi servono a fronteggiare un livello inaccettabile di disoccupazione. Il welfare, come trasferimento monetario, deve coprire gli eventi imprevedibili; il welfare deve, viceversa, consistere di un insieme di servizi disponibili fuori dal mercato

e non disponibili che fuori da esso, come ad esempio la sanità che deve essere integralmente pubblica.

Infine tutte queste politiche per la riunificazione del mondo del lavoro devono avere la dimensione minima compatibile con gli attuali processi di ristrutturazione, cioè quella europea.

Comesifa a trasformare un elenco di obiettivi, oggi irraggiungibili, in obiettivi realistici? Su quali risorse si può contare?

L'unica risorsa disponibile per il sindacato oggi è la soggettività dei lavoratori che può divenire una risorsa effettiva solo attraverso la trasformazione del sindacato da struttura molto gerarchica e centralizzata in una struttura compiutamente democratica e meno gerarchizzata.

Che cosa significa, oggi, la democrazia per il sindacato?

Essa si può dire in molti modi.

In primo luogo come democrazia interna. Nella versione associativa del sindacato, che oggi è inevitabilmente corporativa, la democrazia è quella dei soci. In una situazione di fortissima polverizzazione del mondo del lavoro, una democrazia siffatta è la democrazia delle "avanguardie", è una forma di elitismo. Non a caso essa è teorizzata in alternativa al pronunciamento da parte di tutti i lavoratori perché, si argomenta, "il sindacato non può ridursi a specchio delle pulsioni del mondo del lavoro", pulsioni che possono essere anche talvolta reazionarie. L'argomento è specioso poiché il rifiutarsi di essere "uno specchio" o di "ridursi ai sondaggi di opinione" non ha come unica alternativa la costruzione (e la sua salvaguardia attraverso la costruzione di una nuova casta burocratica finanziata dagli enti bilaterali) di un gruppo dirigente illuminato che educa le masse. Il sindacato può, viceversa, essere portatore di idee generali, innovative e controcorrente attraverso la loro costruzione continua, in un rapporto democratico con i lavoratori. In questa versione la democrazia non può essere solo una regola, per altro necessaria e ineludibile, per prendere una decisione o verificare il consenso su un contratto, ma anche una prassi di costruzione e legittimazione di idee e proposte, oltre che della valutazione della loro efficacia. In questa prospettiva si possono recuperare idee e pratiche della democrazia deliberativa e della ricerca-azione.

Lungo la strada della democrazia come partecipazione di tutto il mondo del lavoro si delinea quindi la possibilità di una rifondazione del sindacato nelle mutate circostanze. Nella nuova situazione determinatasi in questi trenta anni di ristrutturazione e in quella ancora in corso, dominata dall'incertezza, della costruzione di una nuova fase dell'accumulazione capitalistica. Non bisogna, infatti, sottovalutare il fatto, per altro sottolineato negli stessi circoli capitalistici internazionali che nessuno sa cosa accadrà nei prossimi anni, nessuno conosce lo sbocco finale di questa fase.

La parola "democrazia", così intesa, giustifica un'esigenza, di

> L'unica risorsa disponibile per il sindacato oggi è la soggettività dei lavoratori <

natura sociale ed economica, di controllo, da parte dei lavoratori, sulle loro condizioni di lavoro. La regolazione della prestazione lavorativa, infatti, in una fase così destrutturata, richiede che i lavoratori siano resi responsabili del controllo e della possibilità di contestazione della loro situazione lavorativa, il che non può prodursi senza la ricostruzione di forme di rappresentanza sociale diretta, come i vecchi delegati di reparto.

Infine il sindacato deve inserire nella sua cultura, accanto al pieno dispiegamento del principio democratico del diritto della maggioranza a potere prendere una decisione vincolante, il principio liberale che rende indisponibili i diritti individuali sanciti dalle leggi e dai contratti anche per la maggioranza. L'uso costante della derogabilità *in peius* dei contratti, l'imposizione, da parte dei lavoratori stabili, di condizioni peggiori ai precari, anche se deciso a maggioranza, lede questo principio.

Con la fine del sistema basato su un partito o più partiti *pro labour* e uno o più sindacati nazionali, dovuto alla scomparsa dei partiti *pro labour*, si pone al sindacato un problema antico ma nuovo, quello della rappresentanza politica del lavoro e del rapporto tra rappresentanza sociale e rappresentanza politica. La soluzione oggi prevalente sembra essere quella della trasformazione del sindacato in una *lobby* riconosciuta dal sistema politico – istituzionale.

L'alternativa è di costruire una posizione generale sulla società, una "visione" come si dice oggi. Un sindacato generale che punta alla unificazione del mondo del lavoro deve costruire una siffatta visione perché l'unificazione non può essere costruita sociologicamente su una pretesa omogeneità di interessi, né mai è così avvenuta in passato. Essa richiede una mediazione culturale e politica, un punto di vista autonomo sulla società e sulle sue prospettive di cambiamento. In una situazione nella quale nessuna forza politica si pone il problema di rappresentare questo punto di vista nel governo complessivo della società, allora per una certa fase il sindacato dovrà mantenere un impasto di rappresentanza sociale e politica; occorre percorrere una fase laburista nella quale il sindacato rappresenta direttamente sulla scena politica il proprio punto di vista.

> per una certa fase il sindacato dovrà mantenere un impasto di rappresentanza sociale e politica <

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2009), *Dibattito sulla crisi* "http://www.unibg.it/pers/?riccardo.bellofiore"
- Bellofiore R. (2009), Introduzione, in Minsky H. P., *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Bollati Boringhieri, Torino, pp. vii-xlvi;
- Berta G. (2009), *Eclisse della socialdemocrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Garibaldi F. (2008a), L'Europa e i sindacati. Un declino inarrestabile?, *Alternative per il socialismo*, n. 7, pp. 99–109.
- Garibaldi F. (2008b), La crisi e main street, *Critica Marxista* n. 6, pp. 22-31.
- Minsky H. P. (2008), *John Maynard Keynes*, McGraw Hill, Milano.
- Robinson J. (1972), The Second Crisis of the Economic Theory, *The American Economic Review*, Vol. 62, n. 1/2, pp. 1-10.

IL “PARADOSSO DELLA NEGOZIAZIONE SINDACALE”: E SE IL SUD AFRICA FOSSE PIÙ VICINO DEL MURO DI BERLINO ?

MARIANELLA SCLAVI

La stagione dei consigli (1967-1972) è stata più espressione dei grandi movimenti dei diritti civili che non anti-capitalista. Il che non vuol dire che era “pro-capitalista”, ma che le rivendicazioni su “tutti gli aspetti della organizzazione del lavoro”, la pretesa di “decidere come lavorare” avevano più senso come affermazione di nuova cittadinanza e richiesta di nuovi processi decisionali che oggi chiameremmo polifonici, di democratizzazione radicale della autorità e gerarchia *anche* in fabbrica, che non come lotta di classe in senso classico e ottocentesco (Per una dettagliata e recente descrizione di queste lotte, vedi Lattes, 2006, pp. 129-146). Era una lotta trasformativa dei rapporti di potere, tesa a conquistare, nei momenti di punta, anche la dirigenza di fabbrica alla propria causa.

Come sostiene anche Vittorio Foa nel dialogo con Elio Giovannini in appendice al libro di Fabrizio Loreto *L'Anima Bella del Sindacato* (2005, p. 281), uno dei segni che non stavamo capendo bene cosa succedeva è dato dall'impegno con il quale alcuni di noi hanno continuato a fondare “partitini a sinistra del Pci”. Avremmo dovuto agire direttamente per i diritti dei cittadini a contare nel “governo della vita quotidiana”, e quindi mettere in atto una azione costituzionale, di costituzione della convivenza, prima che partitica.

Da metà degli anni '70 in poi abbiamo continuato a chiederci: cosa sta andando storto, cosa manca, cosa c'è di troppo che sta facendo impazzire la maionese? Quando con marito e figli, nel 1984, ce ne siamo andati in America, eravamo alla ricerca di domande diverse. Spostarsi anche fisicamente, cambiare lavoro, contesto sociale, “andare a New York” (invece che “a Torino”, come quelli dei Quaderni Rossi all'inizio degli anni '60) poteva aiutare. Forse. Gastone - definito “il miglior boss del mondo” dai suoi collaboratori sia italiani che americani quando nel 1997 è deceduto per una malattia del sistema immunitario - si è occupato di gestione della ricerca scientifica nel campo della chimica e di biotecnologie¹, io di comunicazione interculturale,



1. In ogni ambito della vita aveva un naturale profondo rispetto per l'interlocutore/trice. Sosteneva che l'ottanta per cento del suo tempo nel centro di biotecnologie che gestiva a Palo Alto con la Stanford University, doveva essere dedicato all'attenzione alle singole persone. Uguale a quello che richiedeva l'essere un buon dirigente sindacale!

di gestione costruttiva dei conflitti e ultimamente di processi decisionali pubblici che coinvolgono grandi numeri di abitanti nella indagine, impostazione e soluzione dei problemi comuni².

Ma fino a poco tempo fa devo ammettere di aver evitato accuratamente di ritornare ad occuparmi di sindacato. Il sindacato mi sembra prigioniero di una rinuncia quasi totale a “progettare il futuro” in un mondo in totale cambiamento, in cui non solo si chiudono, ma anche si aprono occasioni di proposta e imprenditorialità collettiva sullo scenario mondiale, radicalmente nuove rispetto al passato. Poi, per caso, ho fatto un incontro che mi ha aiutato a riallacciare le cose che studio e pratico con quelle del mondo sindacale.

E’ una via un po’ traversa, passa per il Sud Africa. Del resto, per capire noi stessi oggi giorno è obbligo passare per gli occhi di qualche altra cultura.

Fine maggio 2006: Facoltà di Legge di Harvard (*Program on Negotiation, Pon*), dove stavo trascorrendo un sabbatico studiando l’uso della gestione costruttiva dei conflitti nelle decisioni pubbliche partecipative. In questo ambito una intera giornata è stata dedicata alla adozione di metodologie di gestione costruttiva dei conflitti³ da parte di alcuni sindacati in Sud Africa. Gli oratori erano dei sindacalisti che hanno vissuto il passaggio dall’*apartheid* al dopo *apartheid* e portavano riflessioni sull’arduo passaggio da una realtà “muro contro muro”, con un alto livello di politicizzazione, metafore belliche, scioperi, boicottaggi, violenze e bracci di ferro, a una stagione sempre difficile, ma in cui i diritti sindacali sono stati legalmente riconosciuti contemporaneamente con l’obbligo di assicurare condizioni di lavoro e di vita “umane” e il diritto di verificarle e negoziarle.

In particolare uno di loro, John Brand, oggi insegnante e formatore di nuove metodologie di negoziazione sia in Sud Africa che in altri Paesi africani, sosteneva che un tale radicale passaggio richiede che tutte le parti riconoscano e imparino ad elaborare quello che ha chiamato il “paradosso della negoziazione”. Prima definisco di cosa si tratta e poi lo spiego meglio.

Il “Paradosso della negoziazione” nasce da esperienze di negoziazione basate su un confronto reciprocamente creativo fra le parti, esperienze che seguono un percorso idealmente con meno scioperi e più ricerca congiunta di soluzioni nuove, diverse dalle posizioni di partenza. Quando si riesce a instaurare questo tipo di rapporti, i risultati sono contraddittori in un senso inusuale: da un lato, si ottengono esiti incomparabilmente migliori per entrambe le parti, e specialmente per i lavoratori dipendenti e,

> Il sindacato mi sembra prigioniero di una rinuncia quasi totale a “progettare il futuro” in un mondo in totale cambiamento <

2. www.marianellasclavi.it

3. Chiamate in vari modi che corrispondono ad alcune diversità di impostazione: *Alternative Dispute Resolution (Adr)*, *Mutual Gains Approach* e *Consensus Building Approach*.

dall'altro, entrambe le parti soffrono di un profondo senso di insoddisfazione per la mancanza del confronto muscolare, la sensazione di rimanere "orfani" del diritto al conflitto sanguigno e di essere vittime di qualche manipolazione. Questo sentimento è *presente da entrambe le parti*, sia quella padronale che quella dei lavoratori dipendenti.

Invece la trattativa tradizionale, basata su una concezione del potere a somma zero (se vinci, io perdo, se vinco tu perdi) nonostante che dia esiti di gran lunga inferiori sia in termini monetari che specialmente su orari, diritti acquisiti e condizioni del lavoro, viene vissuta come una esperienza dignitosa e "vera".

Uno degli esempi riportati da Brand riguarda il settore dei trasporti su strada, dove le controparti sono molto sparpagliate e differenziate e dove un approccio "a somma positiva" nella negoziazione ha fruttato accordi migliori per i lavoratori del settore perché ha consentito di entrare nel merito di tutta una serie di aspetti (per esempio: orari giornalieri massimi, lotta all'Aids, cure mediche in generale, pause di riposo, ecc.) che la negoziazione frontale eliminava come temi troppo complessi, attestandosi sui soli livelli salariali.

Mi hanno particolarmente interessato le seguenti osservazioni:

1. che questo cambiamento è altrettanto "innaturale" sia per la parte padronale e manageriale che per quella dei lavoratori dipendenti per cui, senza un *training* congiunto e senza la presenza di un facilitatore imparziale gradito ad entrambi è molto difficile non ricadere nei precedenti rapporti di tipo antagonistico;

2. si tratta di un mutamento che, prima ancora che ideologico, ha i caratteri di un salto di cultura in senso antropologico. Richiede di passare da una concezione del potere a un'altra. Una ha le radici nel potere patriarcale e nelle gerarchie sociali patrimoniali e burocratiche, l'altra nasce da una filosofia non violenta e visione del mondo di uguaglianza nella diversità;

3. come conseguenza dei primi due punti si configura "il paradosso negoziale" per cui la trattativa basata sull'ascolto attivo e ricerca congiunta di soluzioni reciprocamente vantaggiose, viene percepita come una dimostrazione di debolezza e subalternità dai referenti di entrambe le parti nonostante gli esiti incomparabilmente migliori, mentre le tradizionali dinamiche di contrapposizione e forzatura posizionale vengono percepite come una dimostrazione di indipendenza e di forza nonostante gli esiti molto più insoddisfacenti.

Questo paradosso - ha sostenuto John Brand - *va dichiarato apertamente e discusso con tutti i referenti*, perché la

> la trattativa basata sull'ascolto attivo e ricerca congiunta di soluzioni reciprocamente vantaggiose, viene percepita come una dimostrazione di debolezza e subalternità <

partecipazione allargata ai processi di invenzione e implementazione di soluzioni creative e costruttive non si può attuare senza essere preparati alle difficoltà relazionali ed emozionali che comporta.

Questa impostazione non è da confondere con il fatto che ogni sindacalista impegnato in una trattativa cerca di convincere la controparte che ne trarrà anche lei beneficio. Per far questo non c'è bisogno della formazione congiunta né di un facilitatore imparziale. E', invece, una impostazione che richiede il pieno riconoscimento dei diritti sindacali e della persona sul luogo di lavoro e una chiara determinazione su quello che potrebbe essere l'esito del confronto – scontro condotto con i metodi tradizionali ed entro la tradizionale concezione del potere.

Da questo punto di vista trovo queste esperienze sudafricane profondamente diverse da tutte le impostazioni europee che conosco: sia quella più ideologica francese, che quella co-gestionale tedesca e anche quella italiana.

Per concludere: la mia impressione è che in Italia alla fine degli anni '60, inizio degli anni '70, la sinistra sindacale specialmente con le rivendicazioni relative alla organizzazione del lavoro si sia messa su un terreno che avrebbe richiesto di teorizzare apertamente il passaggio da una concezione della lotta di classe come gioco a somma zero a una concezione della trasformazione sociale ed economica come gioco a somma positiva. I motivi per cui questo allora non poteva essere fatto sono moltissimi, fra i quali probabilmente che il muro di Berlino era ancora in piedi, e più vicino a noi che al Sudafrica. Ma adesso che questo muro che teneva in ostaggio uomini, cose e pensieri si è sgretolato, cosa ci tiene ancora legati impedendoci di immaginare futuri possibili desiderabili?

> la partecipazione allargata ai processi di invenzione e implementazione di soluzioni creative e costruttive non si può attuare senza essere preparati alle difficoltà relazionali ed emozionali che comporta <

BIBLIOGRAFIA

Brand J. (2006), *The National Bargaining council for the road Freight Industry. A South African Case Study*, paper presentato al PON di Harvard.

Confindustria (1977), *Partecipazione e democrazia industriale*, Milano, Etas libri.

Lattes R. (2006), Testimonianze e ricordi. Delegati, consigli, sindacato a Torino tra gli anni '60 e '70, in Falossi L. e Grezzi C., a cura di, *I due bienni rossi del Novecento 1919-1920, 1968-69*, Roma, Ediesse.

Mosca M. (1999), *C'era una volta la classe operaia. Un protagonista raccontato da sei donne*, Milano, Unicopli.

Podziba S. (2006), *Chelsea Story, Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Milano, Bruno Mondatori.

Sclavi M., a cura di (2002), *Avventure Urbane. Come progettare la città con gli abitanti*, Milano, Elheutera.

L'INCONTRO DELLE CIVILTÀ

Y. COURDAGE, E. TODD (2009) *L'INCONTRO DELLE CIVILTÀ*,
TROPEA, MILANO

LORIS
LUGLI

Nel 1997 usciva in Italia il libro, che poi si rivelò di grande successo, dal titolo: *Lo scontro delle civiltà*. L'autore S.P. Huntington è un autorevole esperto di politica internazionale¹. La tesi sostenuta nel libro sembrò ad alcuni commentatori politici e studiosi, allora fuori dal coro, come un tentativo di giustificare o rendere più tollerabile la guerra in Iraq. Il libro offriva un modello di analisi del nuovo ordine mondiale, dopo la caduta del muro di Berlino, fondato sul concetto di civiltà, intesa quest'ultima, grosso modo, come unità di lingua e religione, come fattore identitario dei popoli e responsabile della evoluzione sociale e istituzionale di ogni stato/nazione. Nel caso dell'occidente ad esempio, l'evoluzione storica aveva comportato seppur con variazioni rilevanti fra i singoli stati, un processo di modernizzazione: separazione tra autorità spirituale e temporale, Stato di diritto, corpi rappresentativi, pluralismo sociale, individualismo. Il mondo post-Guerra fredda di Huntington era un mondo bipolare e diviso in più civiltà; non presentava più una linea di demarcazione come all'epoca della guerra fredda ma piuttosto lasciava prevedere una aggregazione tra culture/civiltà affini e uno scontro tra civiltà/culture non affini. Nel mondo post-Guerra fredda, Huntington identifica 7/8 civiltà principali (occidentale, latino-americana, africana, islamica, sinica, indù, ortodossa, buddista, giapponese). Tuttavia, scriveva l'autore "se continuerà lo sviluppo demografico musulmano e quello economico asiatico, i conflitti tra l'occidente e le civiltà antagoniste acquisteranno un'importanza internazionale maggiore rispetto ad altre linee di divisione" (pag.353). Le civiltà antagoniste e lo scontro tra di esse potranno avvenire quindi, secondo Huntington, non su di un terreno di contesa meramente economico, ma a causa della resistenza del mondo islamico e asiatico ad un processo di modernizzazione simile a quello seguito dalla civiltà occidentale ma a cui, il mondo islamico, si oppone nella difesa identitaria dei propri valori e della propria cultura e civiltà.

La tesi sostenuta nel libro di Courdage² e Todd è palese fin dal titolo ed è opposta a quella di Huntington.

1. Samuel P. è stato insegnante alla Harvard University, dirigente della John T. Olin Institute for Strategic Studies e presidente della Harvard Academy for International and Area Studies.

2. Youssef Courbage è demografo e ricercatore all'Ined (Institut national d'études démographiques); Emmanuel Todd è storico e demografo, famoso per avere previsto la fine dell'Unione Sovietica nel: *Il crollo finale*, Rusconi, 1976.

Il modello di analisi degli autori è anch'esso assai lontano dal paradigma culturale proposto da Huntington e si basa fondamentalmente sullo studio dettagliato dei tassi di natalità e di diffusione della alfabetizzazione nel mondo islamico. Il mondo islamico è ormai avviato, secondo gli autori, verso un sentiero di modernizzazione; inoltre, esso è assai eterogeneo al suo interno, nonostante la rappresentazione monolitica che ne fa la cultura occidentale. La tesi di fondo di Courdage e Todd è assai suggestiva. La tendenza alla caduta della natalità e la diffusione della alfabetizzazione, nonché una fuga dalla religione delle popolazioni islamiche sono chiari segni di una rapida tendenza verso un avvicinamento del mondo islamico e di quello occidentale. Questa tesi è sostenuta da una ricca documentazione statistica. L'analisi si sviluppa su più piani mostrando: da una parte la forte correlazione tra il livello soglia - intorno al 50% per maschi e femmine - di diffusione dell'alfabetizzazione tra la popolazione e la caduta della natalità con un ritardo temporale, tra quest'ultima tendenza e la prima, che va da uno a due decenni; dall'altra parte ricordando che uno degli autori è anche storico e antropologo, nel libro è sviluppata un'analisi dell'impatto determinato dall'alfabetizzazione e dal controllo delle nascite sul sentimento religioso e sulle strutture familiari tradizionali. Alfabetizzazione e controllo delle nascite sono il prodromo dello sviluppo economico e non viceversa, ma al contempo provocano una crisi d'identità delle popolazioni investite da tali dinamiche sia nel rapporto tra la popolazione e la religione sia nelle strutture familiari tradizionali.

Le rivoluzioni e i disordini a cui assistiamo nel mondo Islamico, nonché la stessa ripresa del radicalismo islamico, non sono che la reazione allo shock provocato dal controllo delle nascite e dalla diffusione della capacità di leggere e scrivere tra la popolazione. D'altronde ciò che accade ora nel mondo islamico non è poi lontano da ciò che è accaduto in Europa con la rivoluzione puritana inglese (1649) o con la rivoluzione francese mezzo secolo dopo: " Intorno al 1730 nel bacino parigino, la maggioranza degli uomini dai 20 ai 24 anni sapeva leggere e scrivere. Intorno al 1770, la fecondità comincia a calare nelle piccole città della Francia del nord. E nel 1789 si apre la crisi ideologica e politica che durerà fino alla stabilizzazione della Terza repubblica"(pag. 35). La vicenda politica dell'Iran, con il crollo del regime dello scià, la vicenda algerina dove " la crisi islamica che giunge a maturazione nel 1992, si produce precisamente all'indomani dell'alfabetizzazione della maggioranza delle donne, raggiunta nel 1985. Il terrorismo si espande nel momento più acuto della più forte destabilizzazione subita dalla popolazione"(pag. 37). Anche la vicenda turca dove

le donne superano la soglia di alfabetizzazione nel 1969, ma gli uomini già avevano superato nel 1932, mostra la rivoluzione “Kemalista, sorretta da una forte dimensione nazionalista, che precede di poco, come la rivoluzione algerina, l’alfabetizzazione della maggioranza degli uomini”(pag. 36). Gli esempi si potrebbero moltiplicare ma la tendenza é sempre la stessa. La crisi di transizione non solo avvia una rivoluzione, politica-ideologica, di reazione allo shock provocato dal binomio alfabetizzazione e controllo delle nascite, ma l’evoluzione del processo di transizione è fortemente influenzato dalla struttura antropologica della famiglia tradizionale. Gli autori studiano le strutture famigliari dei paesi musulmani o a forte presenza musulmana (va ricordato che esso si estende dal mondo Arabo al medio oriente, dal mondo ex comunista, all’Asia e all’Africa sud Sahariana) considerando sia la diffusione tra i nuclei famigliari della patrilinearità e patrilocalità, sia della endogamia/esogamia. Per patrilinearità s’intende un sistema familiare in cui la trasmissione dei beni spetta solo a figli maschi, e per patrilocalità l’associazione alla famiglia del marito della giovane coppia appena formata. Una famiglia endogamica si ha quando i matrimoni avvengono tra cugini come avviene nei paesi musulmani, viceversa nella famiglia esogamia i matrimoni non avvengono tra consanguinei.

Ebbene secondo gli autori “Le società contadine del passato erano organizzate in strutture famigliari molto diverse. I loro sistemi di valori possono spiegare la varietà dei processi di transizione”(pag. 43). “Associando idealmente un padre e i suoi figli, in Russia, la famiglia contadina tradizionale era di tipo comunitario”(pag. 43). Le figlie femmine, integrate in altre famiglie, venivano escluse dall’eredità. “ I valori latenti di questo sistema erano l’autorità (con figli adulti che risiedevano nel perimetro del potere paterno) e l’eguaglianza (ma un’eguaglianza ridotta al solo sesso maschile)”(pag.44). I sistemi famigliari tedesco, giapponese e ruandese implicavano il valore opposto: quello della disuguaglianza tra fratelli in quanto viene designato dalla famiglia un solo successore maschio. Gli esempi si potrebbero moltiplicare, ma se si guarda alla famiglia araba la diffusione della endogamia (matrimoni tra cugini) e della patrilocalità (associazione della giovane coppia alla famiglia del marito) sviluppa un sistema di valori sociali fortemente protettivo e poco autoritario in quanto si estende all’interno di legami famigliari tra consanguinei risultando protettivo nei confronti delle donne. Ma se il sistema familiare tradizionale gioca un ruolo importante nel determinare l’evoluzione del sistema di valori nella fase di transizione verso la modernità dei paesi del mondo islamico, lo shock provocato dalla diffusione

dell'alfabetizzazione e del controllo delle nascite ne scuote le fondamenta aprendo queste società a nuovi orizzonti. Naturalmente vi sono anche eccezioni, non conformandosi il comportamento di alcuni paesi al modello proposto dagli autori dell'Incontro delle civiltà, che naturalmente essi prendono in considerazione avanzando risposte ad hoc, ma il messaggio di fondo del lavoro di analisi svolto in modo quasi cavilloso è inequivocabile: il mondo musulmano si sta muovendo verso l'incontro con una storia più universale, dove " la convergenza degli indici di fecondità permette di proiettarsi (il mondo musulmano) in un futuro prossimo, nel quale la diversità delle tradizioni culturali non sarà più percepita come generatrice di conflitti, ma testimonierà semplicemente la ricchezza della storia umana" (pag. 155).

IL FATTORE D

DAVIDE
DAZZI

FERRERA M. (2008) IL FATTORE D PERCHÉ IL LAVORO DELLE DONNE FARA' CRESCERE L'ITALIA, MONDADORI, MILANO

Womenomics: neologismo inglese per una soluzione italiana... Ossia la valorizzazione del ruolo economico delle donne come possibile leva di sviluppo per rilanciare una "buona crescita". Con articolate argomentazioni di natura prettamente produttivistica, il libro offre una risposta convincente alla necessità di "fare largo alle donne" nel mondo del lavoro. La ricetta appare senza dubbio di estremo interesse in un sistema Italia dove l'occupazione femminile è ben al di sotto degli obiettivi di Lisbona con tassi che non superano il 50%.

L'intelaiatura argomentativa poggia sul circolo vizioso tra tre elementi di problematicità del modello economico e sociale italiano: "troppe donne a casa, troppe culle vuote, troppi bambini poveri".

L'autore del libro si interroga sulla modalità per interrompere questa spirale deprimente individuando le resistenze culturali e politiche da superare e i modelli da prendere a riferimento.

Fin dal suo inizio, l'autore sferra un attacco ai comuni pregiudizi della opinione pubblica: "se più donne lavorassero, si farebbero ancora meno figli" (p. 9) o "Se le donne lavorano, i figli soffrono, la casa non funziona" (p.10). Tali pregiudizi vengono accuratamente smentiti e scientificamente smontati avanzando nella lettura.

Primo elemento a giustificazione di una maggiore occupazione femminile è l'effetto moltiplicatore sulla economia. La "liberazione" della donna dal ruolo casalingo genera un mercato di servizi personali precedentemente erogati all'interno del perimetro familiare e apre le porte ad un capitale umano non ancora pienamente esplorato. Ad oggi l'Italia appare intrappolata nella cosiddetta "trappola della inattività" (p.27), dove la scarsità di servizi alla persona è correlata alla bassa occupazione femminile che a sua volta è correlata alla scarsità di servizi. E ciò appare ancor più assurdo se si pensa che i servizi alle persone, proprio per la loro natura, sottostanno a vincoli di prossimità geografica e quindi producono occupazione laddove sorge la domanda: "per ogni 100 donne che entrano nel mercato del lavoro si possono creare fino a 15 posti aggiuntivi nel settore dei servizi" (p.26)

Perché vi sia una inversione di tendenza sono necessarie politiche e pratiche sociali che promuovano la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro e disegnino un modello di welfare equi-distribuito lungo il ciclo di vita. Tre sono in Europa le scelte intraprese.

Nei paesi scandinavi è lo Stato a garantire un mercato del lavoro più femminile grazie ad investimenti in istruzione, sanità e assistenza. Nel mondo anglosassone si è proceduto ad una progressiva deregolamentazione orientata alla creazione di un mercato a basso costo, con inevitabili trappole di segmentazione. Ed infine, la cosiddetta terza via, il modello derivante dalle esperienze francese e belga incentrato su interventi di Stato volti a favorire la nascita di un mercato di servizi direttamente finanziato dalle famiglie e attento ad evitare le trappole di segmentazione.

A quale di questi modelli si ispira l'Italia? Nessuno, ovviamente. Nella corsa alla eccezionalità, anche in questo caso l'intervento sociale italiano si dissocia dalle tendenze europee e mondiali. Mutuando l'espressione da Chiara Saraceno, l'autore definisce le politiche sociali nazionali vittime della sindrome del *"familismo ambiguo"*, ossia una schizofrenia politica tra centralità culturale e centralità sociale: *"la cultura politica italiana mette la famiglia al "centro" della società, ma il welfare state non la sorregge nello svolgimento delle sue funzioni, anzi delega a essa la risposta a molti bisogni che in altri paesi sono al "centro" della politica sociale"* (p. 51).

Attento conoscitore dei diversi modelli di welfare europei, Ferrera non si limita ad evidenziare le criticità italiane ma propone una strada da percorrere di esplicito richiamo scandinavo: *"da Ford a Lego"*, ovvero un post-fordismo delle politiche sociali. Se il modello Ford pone al proprio centro il lavoratore maschio secondo il classico modello di *male bread winner*, il modello Lego sposta il baricentro sulle donne e i bambini. La giustizia sociale non troverebbe più le sue leggi di compensazione e redistribuzione all'interno del mercato del lavoro ma *"la battaglia per l'equità e l'eguaglianza di opportunità deve cominciare molto prima che gli individui entrino nel mercato del lavoro: le arene decisive sono la famiglia, i servizi per l'infanzia e le scuole"* (p.92).

In un processo ideale di trasformazione sociale dalla *Womenomics* si dovrebbe arrivare alla *Childrenomics*, rompendo quella che Esping-Andersen chiama la "trasmissione generazionale dello svantaggio".

Ma da dove cominciare? Dagli asili nido di qualità. Il libro mostra come diverse ricerche internazionali sostengano l'alta capacità degli asili nido di incidere sulle potenzialità cognitive e relazionali dei bambini. Un servizio di qualità di assistenza e cura

dei bambini avrebbe inoltre il merito di stimolare l'occupazione femminile.

Anche in questo caso il libro non risparmia di evidenziare i ritardi italiani.

L'obiettivo di Barcellona di assicurare un posto all'asilo nido ad almeno un bambino su tre per la fascia 1-3 anni rimane un traguardo molto lontano per le coppie italiane ancorate all'11%, mostrando una opportunistica sensibilità nazionale rispetto ai moniti europei. Pur con diversi livelli di esigibilità, infatti, la voce europea sembrerebbe rispondere ad una logica di coerenza variabile.

Il libro propone un rilancio occupazionale del mondo femminile coerente ad un percorso progressivo di pari opportunità. Percorso che inizia dal principio e non dalla fine, con una parificazione reale delle opportunità e non populistica dei risultati.

Libro denso di contenuto informativo che forse proprio attorno al significato primo del suo titolo trova un limite espositivo: l'occupazione femminile spiegata come "fattore" produttivo e non come diritto soggettivo da garantire nel rispetto di un principio di equità e giustizia sociale.

L'INCHIESTA SOCIALE IN ITALIA

PUGLIESE E. (A CURA DI) (2009) *L'INCHIESTA SOCIALE IN ITALIA*, CAROCCI, ROMA

Il volume raccoglie i contributi di un convegno tenutosi nel 2007 e vuole essere una occasione di riflessione su cosa sia stata l'inchiesta sociale in Italia durante la seconda metà del '900. L'ospite d'onore sia del convegno che del libro è Giovanni Mottura che, pur non comparendo tra gli autori, viene citato spesso. Si tratta di interventi eterogenei - talvolta più orientati alla ricostruzione delle esperienze degli autori e del modo in cui questi hanno "incontrato" la pratica dell'inchiesta, talvolta più orientati all'analisi del significato che ha assunto tale pratica nel panorama culturale, sociale e politico italiano - accomunati dal fatto di essere scritti dai protagonisti di quella stagione. Enrico Pugliese nella premessa fornisce al lettore un'essenziale ricostruzione del quadro storico, che è utile per inquadrare le testimonianze, e tenta di individuare il filo conduttore capace di legare esperienze diverse tra loro (per tempi e luoghi, oggetto/ soggetto di ricerca, riviste e istituzioni che ne sono promotrici). Il filo conduttore sembra risiedere proprio in quegli elementi che dovrebbero caratterizzare ancora oggi l'inchiesta: la "spinta etica e politica" alla trasformazione di una realtà che causa indignazione in chi si assume il compito di svolgere la ricerca; lo studio di quei soggetti sociali non ancora sufficientemente conosciuti, o comunque trascurati dagli studi accademici o dalle organizzazioni che dovrebbero rappresentarli; il modo di approcciarsi al tema dell'inchiesta, rimettendo in discussione convinzioni e metodologia dei rapporti con i soggetti sociali, non più assunti dal ricercatore come oggetto di studio passivo, ma piuttosto come soggetto attivo. E' Fabrizia Ramondino a fornire la definizione più efficace dell'inchiesta sociale: "abbandonare ogni interpretazione astratta della realtà, ...essere consapevoli della complessità esistenziale e sociale degli sfruttati dal capitale, ...imparare prima di insegnare, ...mescolare nello scrivere le voci di chi parla e di chi ascolta, scambiandosi di volta in volta i ruoli". E' questa, dunque, la pratica di conoscenza e azione che ricade sotto il nome di inchiesta sociale e che si è faticosamente affermata in Italia a partire dagli anni '50; ma il suo riconoscimento in ambito sia accademico, che politico

e sindacale, non è stato facile. Tale legittimazione ha dovuto infatti fare i conti con l'ostracismo dell'accademia italiana nei confronti della sociologia, con la pervasiva cultura idealista di matrice crociana, ma anche, come ricorda Gabriella Pinnarò, con i sospetti di molti intellettuali del Pci degli anni '50 e '60 nei confronti della sociologia (spesso identificata acriticamente con la sociologia funzionalista americana), considerata antitetica al pensiero marxista. Solo molti anni dopo la sociologia sarebbe stata assunta negli ambienti di partito come un apparato teorico che "poteva" servire ad evitare "le deformazioni metafisiche o economicistiche del marxismo". I sindacati in realtà si accorsero ben prima dei partiti della sterilità della contrapposizione tra marxismo e sociologia e individuarono nell'inchiesta uno strumento utile alla comprensione, ad esempio, dell'*impasse* di metà anni '50 (il riferimento è alle elezioni alla Fiat del 1955); ma anche il rapporto tra sindacato e inchiesta sociale sarebbe stato tutt'altro che lineare. E' verso la fine degli anni '60 che l'inchiesta sarebbe divenuta a tutti gli effetti uno strumento del sindacato; e solo negli anni '70 il rapporto tra ricercatori sociali e attivisti sindacali fu stretto al punto tale che in alcuni periodi risultava difficile distinguere nettamente i rispettivi compiti. La rivista "Inchiesta" costituiva una prova vivente di questa contaminazione reciproca e le esperienze ricordate da Vittorio Capecchi (la collaborazione tra Flm e la rivista "Inchiesta", la frequente partecipazione dei ricercatori alle assemblee in fabbrica, l'organizzazione delle 150 ore all'interno dell'Università, ecc...), confermano l'eccezionalità di quel periodo. Altri autori mettono in luce quanto il metodo dell'inchiesta abbia rappresentato anche uno strumento di connessione tra diverse discipline. Il percorso di ricerca di Vittorio Rieser a partire dalla fine degli anni '50 si iscrive nel segno dell'inchiesta operaia, soprattutto sulle condizioni del lavoro di fabbrica. E' Rieser stesso, tuttavia, ad ammettere che ridurre la pratica dell'inchiesta alla questione operaia significherebbe omettere importanti esperienze. Il metodo dell'inchiesta, infatti, è centrale nella tradizione meridionalista (si pensi a Manlio Rossi Doria). Se Vittorio Rieser ne accenna in riferimento alle inchieste di Danilo Dolci in Sicilia negli anni '50 (esperienze a cui Rieser partecipò), Stefano Boffo e altri autori trattano del connubio tra meridionalismo e inchiesta sociale riferendosi all'esperienza del Centro di Portici tra anni '60 e '70. Gli scritti di Margherita Russo e di Aldo Pugliese fanno emergere quanto gli studi economici degli anni '70 abbiano potuto godere dei contributi dell'inchiesta sociale in termini di metodo e di risultati. L'intervento di Roberto Moscati sottolinea non solo il ruolo della rivista "Inchiesta" nello studio del sistema educativo

italiano, ma anche l'importanza della pratica dell'inchiesta nella formazione di una generazione di insegnanti. Il tema dell'educazione ha infatti assunto con il tempo sempre più importanza nell'inchiesta sociale. Goffredo Fofi del resto nel suo intervento si dichiara convinto che l'inchiesta sociale, nell'accezione di ricerca partecipata, e l'educazione, in senso etimologico, condividano la necessità di "aiutare le persone a tirare fuori quel che fanno di meglio". Francesco Carchedi ricorda la centralità del metodo dell'inchiesta negli studi, anche recenti, sulle migrazioni e in particolare il ruolo decisivo che assunse l'inchiesta per i primi studi sull'immigrazione in Italia, tra gli anni '70 e '80. Tutti gli autori sembrano condividere la convinzione che l'inchiesta sociale ha portato all'acquisizione di un indiscutibile patrimonio di conoscenza. Alcuni, tuttavia, non si limitano ai ricordi e azzardano, forse in modo un po' troppo sintetico, considerazioni sul presente e sul futuro dell'inchiesta sociale. In questo senso sembrano emergere posizioni diverse, ma l'utilità della rinascita di un movimento di inchiesta e, parallelamente, un certo scetticismo sul fatto che questo possa avvenire, sembrano generalmente condivisi. Enzo Mingione sottolinea l'irripetibilità di quella fase, in termini di vocazione soggettiva, contesto sociale, cultural-politico e accademico, ma non nega che oggi si senta ancora il bisogno del patrimonio più innovativo della stagione dell'inchiesta sociale, ovvero "... l'impegno civile non ideologico ... insieme ad un rapporto non strumentale con l'oggetto di ricerca". Bianca Beccalli, invece, ravvisa un ritorno di attenzione verso l'inchiesta sociale, ma allo stesso tempo avverte il rischio di un suo recupero con connotazioni ideologiche, che comporta una paradossale tendenza all'ipostatizzazione dell'oggetto/soggetto di ricerca. E' questa - l'inchiesta sociale con il suo orientamento e il suo metodo costituisce ancora oggi una opzione percorribile? - una domanda rispetto alla quale gli autori più che dare una risposta precisa sembrano suggerire di non prendere facili scorciatoie, le quali invece di proseguire questa tradizione di ricerca porterebbero lontano da essa.

MEMORIE DEL MEDITERRANEO

LUDOVICO
TESTA

**BRAUDEL FERNAND (1998) MEMORIE DEL MEDITERRANEO,
BOMPIANI, MILANO**

Ci sono libri che assomigliano a quei film che, benché già visti, si rivedono volentieri per riassaporare il fascino della trama, la raffinatezza della fotografia, la bravura degli attori. “Memorie del Mediterraneo”, opera postuma del grande storico francese Fernand Braudel, appartiene a questa categoria.

Un libro da rileggere ogni volta con piacere, oppure, per i più fortunati, un libro da scoprire. Attraverso le sue pagine - scritte con quella meravigliosa semplicità di linguaggio, che solo pochi storici riescono a conservare quando affrontano tematiche complesse – il lettore è invitato a compiere un lungo viaggio nella storia dell’uomo e, ancor prima di essa, nella storia di uno spazio geofisico, lungo le cui sponde sono fiorite alcune tra le più antiche e spettacolari civiltà. Caratteristica del Mediterraneo, scrive Braudel, «è l’essere inserito nel più vasto insieme di terre emerse del mondo: il grandioso, il “gigantesco continente unitario” euro-afro-asiatico, un pianeta di per se stesso, dove tutto ha circolato precocemente. Gli uomini hanno trovato, in quei tre continenti saldati insieme, il grande scenario della loro storia universale.» (p. 33).

Il Mediterraneo di Braudel non si limita dunque a svolgere la primitiva funzione di grande serbatoio di cibo o di naturale via di comunicazione, da percorrere in fretta per raggiungere l’altra sponda. Il Mediterraneo raccontato da Braudel assume invece le sembianze di una sterminata “pianura liquida”, da esplorare, conquistare, difendere; uno spazio fittamente popolato da pescatori, da mercanti, da guerrieri e, nelle sue profondità, un grande cimitero di navi, uomini e animali in continua e ancora oggi drammatica espansione. Alle origini il Mediterraneo abitato dall’uomo è limitato alla sua parte orientale, chiuso tra l’arcipelago delle isole greche, le rive dell’Egitto e le coste dell’Asia minore. È lì che fiorisce quella fitta rete commerciale capace di mettere in contatto culture diverse ed è da lì che si irradia verso Levante la straordinaria influenza della civiltà cretese. In questa prima fase, l’Occidente arretrato e ricco di materie prime attende silenzioso.

La penna di Braudel passa quindi a tracciare con maestria la progressiva avanzata a Ponente della flotta fenicia, culminata con la fondazione di Cartagine sulla costa africana e con la

“scoperta” della Spagna; l’approdo sulla penisola italiana del misterioso popolo degli etruschi; l’incedere maestoso della colonizzazione greca, che dalla Sicilia si espanderà verso nord fino a toccare il litorale della Provenza. La civiltà arriva a Occidente via mare e non è forse un caso che a determinare in quell’area l’equilibrio di potenza tra Greci, Etruschi e Cartaginesi siano state due grandi battaglie navali: la prima svoltasi al largo delle coste tra Sardegna e Corsica (535 a.C.) dove l’alleanza etrusco-cartaginese inferse una battuta d’arresto all’espansionismo greco a nord; la seconda consumatasi nelle acque davanti a Cuma (474 a.C.), dove la vittoria dei Greci sugli Etruschi segnò per questi ultimi la fine dell’espansionismo verso sud.

In questo grande sforzo verso l’unità del Mediterraneo si inserisce quello che Braudel definisce come “l’errore di Alessandro Magno”, l’aver cioè «sottovalutato l’Occidente, precipitandosi verso le brillanti imprese, già predesignate.» (p. 300). Attratto dalle meravigliose ricchezze dell’Impero persiano, il Macedone avrebbe secondo Braudel perso l’occasione di trasformare il Mediterraneo in un unico “lago greco”. Un’espansione condotta da Est verso Ovest, ipotizza Braudel, avrebbe infatti potuto anticipare e probabilmente mutare il corso della storia che vedrà, al contrario, il Mediterraneo diventare un “lago romano”, a seguito di un processo espansionistico sviluppatosi lungo la direttrice opposta. Se è vero che la storia non si fa con i “se” e se è vero che alcune ipotesi interpretative fornite da Braudel circa possibili origini di stanziamenti e civiltà saranno confutate dalla successiva storiografia e dall’utilizzo del carbonio 14 nella datazione dei reperti storici, le ipotesi avanzate dallo storico francese inducono il lettore a compiere un’affascinante sforzo di immaginazione, proiettandolo oltre i rigorosi confini tracciati dalla ricostruzione storica degli eventi.

Dalle pagine del libro il Mediterraneo emerge soprattutto quale spazio, luogo di incontro, primordiale sorgente di integrazione, indifferente alle particolarità linguistiche, culturali e religiose che frammentano e lacerano il mondo degli uomini. La morfologia delle sue coste, la particolarità del suo clima, le caratteristiche della sua “macchia” da millenni condizionano l’esistenza di tutti i popoli che vi si affacciano, dettando le note di una melodia di fondo, sorda a qualsiasi guerra, contrapposizione religiosa o mutamento di confini. È il “clima mediterraneo” a scandire in tutto il bacino i tempi della transumanza per i pastori; a suggerire ai contadini le piante da coltivare; a condizionare le forme delle abitazioni o i tipi di tessuto da indossare. Tracciando da nord a sud, da Levante a Ponente una continuità omogenea di abitudini, di forme, di odori, colori e sapori, il mare, rimarca Braudel con una punta amara di fatalismo, «ha obbligato tutti a vivere insieme, ma come fratelli nemici che si contrappongono in tutto» (p. 33).

VISTE E RIVISTE

QUALI SCENARI PER QUALE LAVORO?

- F. Carnevale (2009), Sul lavoro si muore – Uno sguardo d’insieme, *Lo Straniero*, XIII, 104, 56-70.
- G. Mari (2008), Il lavoro dopo la “fine del lavoro”, *Iride*, XXI, 54, 259-69.
- C. Perrow (2009), Modeling firms in the global economy, *Theory and society*, (38), 3, 217-243.
- S. Spilerman (2009), How globalization has impacted labour: a review essay, *European sociological review*, 24, 1, 73-86.

La ricognizione sulle riviste che puntualmente ripropongo ad Ere ha questa volta un baricentro tematico evidente: il lavoro. E’ un baricentro nel quale confluiscono tematiche tuttavia differenti: il tema della sicurezza e degli infortuni sul lavoro affrontato da Franco Carnevale, quello della effettiva natura del lavoro nello scenario contemporaneo discusso da Giovanni Mari, quello dei modelli di impresa e del relativo rapporto tra modelli organizzativi e potere approfondito da Charles Perrow e, infine, quello che Seymour Spilerman dedica agli effetti che il processo di globalizzazione sembrerebbe avere sul lavoro stesso. Diversi aspetti, dunque, ma anche diverse sovrapposizioni, contiguità tematiche e indiretti richiami che possono fornire qualche utile pista di approfondimento.

Nel suo contributo, ad esempio, Mari affronta – da un punto di vista filosofico, essendo la rivista in cui interviene (*Iride*) sottotitolata “Filosofia e dibattito pubblico” – un argomento che costituisce uno sfondo comune ai diversi articoli cui mi riferirò nel corso di questa rassegna: “il problema di *quale idea, o idee, di lavoro* possiamo disporre per cercare di capire e affrontare le trasformazioni in atto” (p. 260). Prendendo spunto dalla riedizione del discusso volume di Rifkin su “La fine del lavoro”, lo studioso italiano ci porta a riflettere su quale lavoro sia effettivamente finito, riprendendo un dibattito che, dal dopoguerra in poi, ha alternato momenti di appassionata partecipazione intellettuale a momenti di pressoché completo silenzio. A partire, infatti, dall’affermazione che quello che perde di centralità è il “lavoro finito” o “astratto” così come

era venuto forgiandosi e dispiegandosi tra la seconda metà del Settecento e la seconda metà del Novecento, cioè il lavoro strutturato secondo logiche ‘macchinistiche’ del fare sulle quali si era incardinato un intero assetto sociale (Revelli, 2001), Mari discute l’esigenza di superarne anche le rappresentazioni che erano venute sviluppandosi parallelamente. Quella che pare aver esaurito la propria capacità di rappresentazione è una concezione del lavoro e della distinzione tra lavoro e vita sociale che affonda le proprie radici nella separazione aristotelica tra *poiesis* e *praxis* (vale a dire, tra il fare in senso materiale e meccanico e il fare in quanto sinonimo di agire significativo e progettuale) e che si sviluppa successivamente nella ridefinizione cristiana (*ora et labora*) e, anche attraverso Marx, nell’articolazione conferitale dalla Arendt (“lavoro, opera e azione”). In particolare, il punto critico di questa linea di pensiero, che trova in Marx il suo dispiegamento più compiuto, consiste “nella collocazione della centralità della persona nel tempo di non lavoro e nell’esclusione della persona dal lavoro” (p. 264). Mari insiste dunque sul fatto che, a seguito delle trasformazioni storiche e sociali recenti, occorra passare da un pensiero della liberazione *dal* lavoro, corrispondente a quella rappresentazione del lavoro, ad uno centrato invece sull’ideale della liberazione del lavoro. E’ a partire da questa considerazione che egli sottolinea la rilevanza del contributo di Bruno Trentin, laddove quest’ultimo cerca di porre l’analisi all’altezza della rinnovata “funzione civilizzatrice del capitale” che oggi viene a realizzarsi nella (possibile, talvolta già all’opera) ricomposizione tra conoscenza e lavoro. Una ricomposizione che lo stesso Marx, nei *Grundrisse*, aveva ampiamente colto, ma interpretandola sempre nella prospettiva della liberazione *dal* lavoro, laddove invece Trentin intravede la possibilità del passaggio dall’architettura centrata sul “lavoro astratto” a quella centrata sul “lavoro concreto”, sul lavoro nel quale la “persona concreta” può mettere in gioco le proprie scelte, le proprie capacità di giudizio, di valutazione, la propria responsabilità e la propria creatività. Nulla di naturale, ovviamente, e tutto da costruire: si tratta però di una possibilità - quella di utilizzare le condizioni più avanzate che lo sviluppo capitalistico rende possibili relativamente alla ricomposizione tra conoscenza e lavoro, per promuovere la libertà delle persone anche attraverso la loro attività – che non a caso viene avanzata da diverse analisi (si veda, ad esempio, l’ultimo lavoro di Richard Sennett, 2008) e che Trentin (2004) aveva a suo tempo già indicato.

D’altra parte, lo scenario del mondo produttivo, così come lo descrive e discute l’approfondito lavoro di uno dei più autorevoli esperti di organizzazioni complesse, Charles Perrow,

si incarica efficacemente di mostrare come la possibilità sopra richiamata sia appunto tale e non certo un esito scontato e neppure probabile delle trasformazioni in corso. Lo studioso della Yale University, infatti, traccia una mappa dei principali modelli organizzativi imprenditoriali e del presunto processo di deverticalizzazione che molta letteratura internazionale indica come la direzione principale assunta nell'evoluzione recente dei modelli stessi. Quattro sono le tipologie di organizzazione imprenditoriale identificate. Il primo tipo è il modello da manuale degli economisti, quello *generico di mercato*, in cui diverse imprese competono sugli stessi mercati su basi standard di prezzi, qualità, servizio, novità di prodotto o aggiornamento di vecchi prodotti, etc. Il secondo modello è quello che emerge a seguito delle profonde trasformazioni nelle possibilità di comunicazione, trasporto, scambio, innovazione che le nuove tecnologie (ma non solo) hanno reso possibile. Si tratta di ciò che la letteratura identifica in termini di modello a "*contrattazione relazionale*", caratterizzato da complesse relazioni non lineari inter- e intra-aziendali, prodotti sofisticati, stretta collaborazione (interna ed esterna), forte interdipendenza nella rete di subfornitura e così via. Il terzo modello, quello *modulare*, è identificato come il modello organizzativo più adeguato al governo di strutture e processi estremamente complessi. La modularità, di base, consiste nell'idea che "quelle parti che devono interagire con le altre in modi complessi dovrebbero essere limitate entro un modulo la cui sola interazione con il resto del sistema avvenga attraverso un'interfaccia" (p. 222). In termini assai generali, si tratta di un modello che si presta particolarmente per quelle imprese "che hanno prodotti complessi con rapidi cambiamenti e brevi cicli di vita" (p. 233). Le principali caratteristiche del quarto modello, quello delle *imprese concentrate*, rimandano invece a scenari in cui tali imprese hanno un potere di monopolio o di oligopolio sui mercati che presidono, in cui l'interattività con le proprie reti e la complessità sono ridotte all'indispensabile, a favore di sistemi lineari nella fornitura, nella produzione e nella distribuzione, e in cui sono frequenti i fenomeni di "captive outsourcing", vale a dire di esternalizzazione di costi (ad esempio, su lavoratori formalmente autonomi ma di fatto dipendenti dalla committenza di quella impresa) in forza della propria posizione di controllo del mercato. Naturalmente si tratta di modelli e valgono tutte le consuete avvertenze: non sono rinvenibili forme pure, una stessa impresa può presentare la combinazione di caratteristiche di più modelli, non c'è una sola linea evolutiva da un modello all'altro (Perrow mostra come ad esempio la Microsoft sia passata direttamente dal primo al quarto modello) e via di seguito. Lo spazio ridotto mi costringe

ad una estrema sintesi, ma credo valga la pena sottolineare le conclusioni cui Perrow perviene al termine di una approfondita disamina della letteratura e dei casi di studio empirici. Penso si possano efficacemente ricondurre a tre punti: il supposto diffondersi di forme di “impresa collaborativa” (tesi diffusa, anche tra studiosi assai esperti come Charles Sabel), nelle sue diverse possibilità di organizzazione (prevalentemente secondo le caratteristiche del secondo modello, ma talvolta anche in contesti schematizzati dal terzo modello) trova scarsa conferma empirica; al contrario, pare prevalere il quarto modello o comunque risultano dominanti i fenomeni di integrazione verticale gerarchica e con catene di fornitori “forzati”; probabilmente, anche quest’ultima immagine va ulteriormente complicata, poiché “potrebbe essere la prima volta nella storia che (...) il produttore non sia necessariamente dominante, dal momento che i grossisti potrebbero dominare produttori e commercianti o questi ultimi dominare produttori e grossisti” (p. 241).

L’articolo di Spilerman può essere letto come un contributo, per certi versi, complementare (per quanto assai meno approfondito e sofisticato) a quello di Perrow. In questo caso l’oggetto in primo piano non sono le imprese e i loro modelli di razionalizzazione, bensì il lavoro. L’autore infatti compie una ricognizione della letteratura internazionale allo scopo di mettere a fuoco il modo in cui la globalizzazione (e un primo spazio dell’articolo è appunto dedicata a fornire una definizione più precisa di questo controverso concetto) ha avuto effetti sul lavoro. Schematicamente, il contributo è suddiviso in due parti. La prima richiama alcuni degli effetti che diverse analisi hanno fatto emergere: il parziale superamento della tradizionale divisione internazionale del lavoro, con una crescente minaccia all’egemonia occidentale sulla occupazione ad alto valore aggiunto dovuta sia alle possibilità prodotte dalle tecnologie della comunicazione, sia all’aumento di quote di lavoro qualificato anche in paesi precedentemente caratterizzati da bassi livelli di formazione (si pensi alla Cina e all’India, ad esempio); il forte aumento di potere delle grandi *corporations* a scapito dei governi e la grande influenza che su questi ultimi possono avere coloro che controllano i principali strumenti finanziari (i “fondi sovrani” in primo luogo), e tutto questo solo rimanendo agli effetti sui paesi più industrializzati. La seconda parte è invece una ampia sintesi di un progetto di ricerca internazionale, che per diversi anni (dal 1999 al 2005) ha sottoposto all’analisi lo scenario europeo, mettendo a fuoco in particolare le traiettorie di vita e le carriere delle persone inserite entro contesti istituzionali diversificati. Si tratta di una ricerca

assai ampia e articolata, i cui risultati (esposti in quattro densi volumi) non sono facilmente riassumibili in poche righe¹, ma che confermano in generale, per quel che ci riguarda, la lettura dei regimi conservatori e familistici come sistemi che tendono a concentrare su determinate figure (i giovani, gli anziani, le donne) i costi della flessibilizzazione del lavoro.

Molto più circoscritto, ma altrettanto importante, è il terreno di analisi su cui si muove l'articolo di Franco Carnevale. Preceduto da una intervista sullo stesso tema all'ex magistrato ed ex membro della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, Felice Casson, l'articolo di Carnevale si sforza di fornire, come annuncia il titolo, uno sguardo d'insieme sul fenomeno degli incidenti e delle morti sul lavoro nel nostro paese. "La complessità e molteplicità degli elementi che incidono sul lavoro e sulla sua sicurezza devono far capire come la lotta agli infortuni non possa essere diretta, ma debba rivolgersi più in generale alle 'cattive condizioni di lavoro', con interventi che affrontino la complessità degli effetti negativi e in primo luogo l'usura del lavoro, lo sfruttamento del lavoro svantaggiato, le ricadute psicosociali di segno negativo. Un buon indicatore di tale tendenza deve essere visto nella 'libertà' che il singolo lavoratore deve possedere per autotutelarsi e nel 'potere' che detiene nel far valere tale sua opzione" (p. 70). E' questa la conclusione cui arriva la riflessione di Carnevale sui dati e sulle conoscenze relative al tema della sicurezza sul lavoro. Lo sforzo è quello di non fermarsi alle impressioni superficiali e di approfondire un fenomeno che si presenta come assai articolato.

Da un lato, infatti, le cifre complessive attuali non si discostano dalle medie europee (considerando tra l'altro che Eurostat adotta criteri di calcolo più restrittivi di quelli utilizzati dall'Inail), con un andamento storico che vede sostanzialmente tre passaggi chiave: dall'immediato dopoguerra alla metà degli anni '50, in cui si assiste ad un grande incremento del fenomeno infortunistico; dalla metà degli anni '50 ai primi anni '60, durante il quale si ha un netto abbassamento del tasso di incremento della frequenza di infortuni; e infine da quegli anni alla metà degli anni '70, in cui quel primo abbassamento subisce una significativa accelerazione. Dagli anni '80, poi, mutano profondamente le caratteristiche della popolazione di lavoratori assicurati (con l'inclusione, ad esempio, di figure come quelle degli impiegati caratterizzate da un più basso rischio infortunistico).

Dall'altro, alcuni settori (lavorazione metalli, lavorazione minerali non metalliferi, lavorazione legno, costruzioni) continuano a mostrare indici assai più elevati delle medie sopra accennate, mentre alcune condizioni lavorative – immigrati,

1. Un rapporto di sintesi e molti altri materiali e informazioni circa il Globalife project – Life Course in the Globalization Process possono essere reperiti sul sito: <http://oldsite.sozioogie-blossfeld.de/globalife/>

lavoratori parasubordinati, interinali – presentano addirittura dati in controtendenza, con sensibili incrementi del fenomeno (un’analisi approfondita dei dati disponibili si trova in Savona et al., 2008). Siamo dunque in una situazione complessiva di stallo, con problemi ancora rilevanti ma sostanzialmente invalicabili? Carnevale si mostra diffidente, come del resto il passo sopra citato ci mostra, verso tentavi di identificare soluzioni presunte onnicomprensive: il superamento della flessibilità (auspicabile, ma al momento poco probabile), una nuova normativa (senza una seria riflessione sulle ragioni della frequente non applicazione della precedente rischia di essere inutile) e così via. In realtà, bisogna prendere sul serio la complessità del fenomeno ed agire su tutti i fronti che incidono nell’organizzazione sociale del lavoro (controlli, formazione, organizzazione del lavoro, modelli assicurativi, sorveglianza sanitaria, controllo da parte dei lavoratori), superando però le interpretazioni formalistiche, meramente strumentali o corporative sovente all’opera su ciascuno di questi stessi fronti. Da un lato occorre evitare semplificazioni, anche statistiche, che tendono a massificare storie specifiche, contesti differenti, vicende diverse, rendendo così la realtà del problema opaca e poco comprensibile; dall’altro, la sicurezza deve diventare un elemento integrante dell’organizzazione produttiva nel suo insieme, poiché in caso contrario ogni intervento rischia di rimanere un esercizio retorico, una ennesima formalità ininfluyente e/o inapplicabile o un atto marginale.

BIBLIOGRAFIA

Revelli M. (2001), *Oltre il novecento*, Einaudi, Torino.

Savona E.U., Di Nicola A., Vettori B. (2008), *Gli infortuni sul lavoro, dall’analisi delle cause alla loro prevenzione*, Franco Angeli, Milano.

Sennett R. (2008), *L’uomo artigiano*, Feltrinelli, Milano.

Trentin B. (2004), *La libertà viene prima*, Editori Riuniti, Roma.

UN MESTIERE IN SALITA

GERARDO
BOMBONATO

Un mestiere sempre più in salita. E a spartirsi le colpe sono in tanti: editori, politici e, non ultimi, noi giornalisti.

La recente firma del contratto nazionale del lavoro, avvenuta a ben otto anni dal precedente con conseguente colpevole negazione dei diritti costituzionali dei lavoratori, è certamente un fatto importante. Comunque se ne consideri il risultato. Ma i problemi della categoria restano tutti interi e irrisolti. Chi sono oggi i giornalisti italiani? Cosa fanno, come lavorano, come sono organizzati? Che futuro hanno in questi anni di grandi trasformazioni tecnologiche?

Philip Mayer, uno dei più seri e competenti studiosi dell'editoria americana, calcola che l'ultimo giornale a stampa spirerà nella primavera del 2043 quando l'ultimo stanco lettore getterà via l'ultima copia sgualcita. E Arthur Sulzeberger, presidente ed editore del New York Times, profetizza senza rimpianti che "fra 5 anni il giornale sarà solo su Internet". Si aggiunga che mai come oggi, anche in Italia, l'informazione su carta perde copie, pubblicità e lettori.

A giudicare dal più modesto osservatorio emiliano sembrerebbe il contrario. Negli ultimi anni infatti sono nate diverse nuove testate: dall'Informazione a Reggio Emilia e a Modena, al Domani di Bologna (ora Gruppo Rete 7), al Corriere di Bologna (16 pagine locali col traino non indifferente del Corrierone), Il Bologna (Gruppo E Polis), fino al recentissimo Qui Modena. Ma non è un sintomo di salute. La crisi si fa sentire pesantemente: ristrutturazioni, tagli e prepensionamenti a *go-go*. Al Gruppo Riffeser-Monti (che da due decenni usa la legge sui prepensionamenti come un bancomat) il sindacato ha appena siglato un accordo che limita a 36 gli esuberanti dei giornalisti (ne aveva chiesti 80). All'Unità il piano di crisi prevede l'espulsione nei prossimi due anni di 17 colleghi, la cancellazione della cronaca di Roma, la cassa integrazione a rotazione per chi resta e tagli pesanti sulle collaborazioni con ricadute anche sotto le due torri. E-Polis non paga e scrive ai giornalisti una 'proposta indecente' perché accettino di rinunciare al 50 per cento dei compensi già maturati. Preoccupazioni anche all'Agenzia Dire

e al Corriere di Romagna, a Video Regione (Forlì) e a Televideo (Modena). Mentre continua lo smantellamento 'istituzionale' degli uffici stampa del Comune e della Provincia di Bologna, dopo quelli di Parma e Ferrara. Nel paese il segno è lo stesso, tanto che si prevedono 1500 esuberanti (a essere ottimisti) nei prossimi due anni.

Ma di che categoria stiamo parlando? Naturalmente carta stampata e tv non esauriscono il mondo dell'informazione. 'Il futuro è sul web', si dice. E di certo è così. Già oggi di Internet non si può fare a meno, ma una delle caratteristiche dei motori di ricerca è quello di fornire elenchi mostruosi e paralizzanti, quindi confusione, perdita di controllo, ansia da *over* informazione. Insomma: troppe notizie, nessuna notizia. In teoria l'alluvione informativa sul web, strumento a basso costo e per questo destinato a un grande sviluppo, richiederebbe più giornalisti. Non è così. E' proprio in questo settore che la *deregulation* e il *far west* (già in espansione nelle redazioni di carta con oltre 20mila precari sottopagati, senza tutele e senza speranze – oggi grazie all'evoluzione della lingua si chiamano *free lance*, ieri semplicemente disoccupati) trionfano. Il giornalismo nel web è nella stragrande maggioranza dei casi dominato da precarietà, ritmi infernali, salari insufficienti, condizioni di lavoro spesso al limite. Quasi sempre giovani, i giornalisti specializzati nell'on line fanno un lavoro che raramente è di creazione e molto più spesso è di ritrattamento e riscrittura di informazioni già esistenti. Qui non si cerca la notizia, la si rende comprensibile. Nei fatti, per usare un linguaggio ormai desueto, si tratta di un nuovo proletariato in una professione sempre più precarizzata. Una realtà che si va generalizzando. L'evoluzione delle tecnologie della comunicazione ha determinato una crescente difficoltà nella definizione dell'attività giornalistica. Gli iscritti all'Ordine dei giornalisti in Italia hanno superato quota 100mila, ma solo il 25 per cento circa svolge la professione a tempo pieno (più o meno bene retribuita) con diversi gradi di copertura previdenziale, assistenziale, assicurativa. Il resto è costituito da pensionati, disoccupati, sottooccupati (o se preferite: *free lance*) e pubblicitari 'classici'. E così, il primo grande divario è tra chi alla professione riesce a coniugare il lavoro e chi della professione ha solo il tesserino. Davanti a tutto questo ci si stupisce per il fascino che questo lavoro suscita ancora sui più giovani (la gran massa di iscritti a Scienze della Comunicazione, le affollate selezioni delle scuole di giornalismo, l'immensa platea dei pubblicitari), ormai privi di qualsivoglia potere contrattuale e legati a un'idea romantica del mestiere che non esiste più nella realtà. Eppure, dall'evoluzione del sistema informativo esce sconfitta la qualità: si sono perse per strada l'accuratezza, la verifica,

l'inchiesta, l'approfondimento, il rispetto per le persone. E qui entra in campo la piena responsabilità della categoria nel suo complesso. Ordine e sindacato inclusi. Non si è pensato abbastanza alla formazione (non solo quella delle scuole), troppo spesso trascurata e lasciata fare a privati che raggirano gli aspiranti giornalisti promettendo scenari inesistenti. C'è stata poca lucidità e lungimiranza nel contrastare o nell'adeguarsi alla trasformazione in atto, si è ingaggiata una battaglia di retroguardia per osteggiare la multimedialità mal cavalcata dagli editori interessati solo ai tagli di posti e alla riduzione del costo del lavoro, nella errata convinzione che si trattasse di un terreno estraneo alla nostra professione. Rifiutare e lasciare ad altri (la rivoluzione di Internet è pari all'invenzione della stampa di Gutenberg nel XV secolo) significa rinunciare al controllo dei mezzi di produzione. Significa cedere anche sul terreno dell'autonomia e dell'indipendenza. E Dio sa quanto sia vitale per la categoria.

Legata alla qualità è la caduta di credibilità del giornalismo. Il problema non è di oggi, ma oggi c'è una richiesta forte da parte del cittadino di eticità e di moralità, di riconoscere nei professionisti dell'informazione delle persone perbene, che hanno regole deontologiche precise e le rispettano.

Una recente ricerca commissionata dall'Ordine della Lombardia all'Astra di Enrico Finzi, offre cifre allarmanti che devono far riflettere. Il 68% degli italiani pensano che i giornalisti siano bugiardi e incompetenti, il 60% esagerati, dediti a gonfiare le notizie, il 59% non indipendenti, il 52% dicono che sono di parte, il 48% gli dà addirittura dei corrotti, il 30% li ritiene poco comprensibili. E' vero. La scuola della 'schiena dritta' evocata dall'ex capo dello Stato, Azeglio Ciampi, conta sempre meno allievi e pochi insegnanti. Ma, lasciatemelo dire da esponente dell'Ordine, si perde credibilità quando viene meno l'etica professionale e si rincorrono altri interessi che non sono quelli dell'informazione. Si perde credibilità quando non si ha più come referente il lettore (*Montanelli docet*), quando non si fanno più inchieste serie e rigorose, quando ci si autocensura per non disturbare qualcuno.

Non è giusto generalizzare. Come in ogni mestiere c'è il buon giornalista e il cattivo giornalista. Ma oggi le condizioni di lavoro sono più difficili rispetto al passato. I giornalisti in redazione sono sempre meno e sempre più precari. Oggi non è più il giornalista che cerca le notizie, sono le notizie che cercano il giornalista. La notizia arriva già cotta e preparata e il giornalista spesso non ha il tempo di verificarne la fondatezza e di riflettere per inserirla in un contesto. E quando il giornalista, il buon giornalista, si azzarda a porre domande scomode, fa inchieste che creano

problemi (anche al suo editore), viene additato dal politico di turno (scegliete voi, qui la situazione è democraticamente bipartisan) come persona nemica del sistema, che non aiuta a risolvere i problemi e rema contro il suo Paese.

Proprio quegli stessi politici (lo ricordava nel numero 1 di ERE Paolo Serventi Longhi) che, in un parlamento zeppo e zuppo di giornalisti (quasi 200 tra professionisti e pubblicisti) promettono una legge sull'editoria ma non la fanno, e continuano a produrre leggi per imbavagliare la stampa. Retorica di categoria? Mica tanto, se *Freedom House*, uno dei più qualificati osservatori internazionali sulla libertà di stampa fondato da Eleanor Roosevelt, nella sua classifica annuale ha declassato l'Italia a paese 'parzialmente libero' e in Europa lo ha collocato al 40° posto appena sopra la Turchia. Sulla falsariga i rapporti di *Reporters sans frontières* e di *Human Rights*. E pensare che il primo comma della Costituzione Usa recita: "Sulla libertà di stampa non si può legiferare"

Abbiamo sottolineato nel primo numero di questa rivista come il cinema abbia una doppia natura: tecnica e quindi indissolubilmente legata al lavoro materiale; artistica, per cui segue anche una evoluzione attinente al lavoro intellettuale.

La sua natura tecnica, cioè il fatto che il cinema non sia pensabile senza un apparato tecnologico prodotto industrialmente, si riflette anche sull'organizzazione attraverso la quale viene realizzato ogni singolo film, un'organizzazione basata sulla divisione del lavoro e sulla subordinazione agli intellettuali (registi, attori, scrittori, scenografi) dei tecnici e degli operai (operatori alla macchina, macchinisti, elettricisti, attrezzisti). Un set cinematografico somiglia molto nella struttura a un'impresa produttiva, con una gerarchia analoga a quelle del lavoro in fabbrica.

A partire dagli anni dieci e venti, quando il cinema diventa un'industria, un'opera cinematografica viene prodotta da un imprenditore (produttore singolo o un'impresa come la Itala film United Artists), che anticipa il capitale necessario, sceglie lo sceneggiatore, il regista, gli attori, magari consultando il regista, e così via. Naturalmente, da buon imprenditore, segue tutte le fasi produttive avendo soprattutto cura che si rispettino i tempi previsti per la realizzazione del film e non si sfori il *budget* stabilito. Questo modello (che nella più grande industria cinematografica esistente, Hollywood, si mantiene pressoché identico ancora oggi) è un'organizzazione del lavoro dalla quale escono prodotti di consumo, di puro intrattenimento, film commerciali, ma anche capolavori artistici di prima grandezza. Tutti, prodotti per il mercato e indimenticabili capolavori, costituiscono l'universo cinematografico, cioè la storia della Settima Arte dalla sua nascita fino ad ora. Ma dove si trova questa enorme quantità di film realizzati in tutto il mondo dal 1895 ad oggi? Dove sono finiti questi prodotti del lavoro? Nelle cineteche o in altri istituti specializzati come i quadri, per dirne una, stanno nei musei di arte figurativa? La risposta prevede una serie fondamentale di precisazioni, di distinzioni relative alla specificità del cinema, che non possono essere ignorate se si vuole comprendere appieno il fenomeno.

Subito dopo la sua nascita, il cinema subisce le prime trasformazioni: la meraviglia tecnica diviene un fenomeno da baraccone e poi una forma molto popolare di spettacolo

prodotto industrialmente. Non è considerato un bene culturale e i suoi prodotti, merci spettacolari, sono lasciati alle leggi del mercato, le quali nei confronti del cinema si riveleranno, e in parte si rivelano ancora, particolarmente crudeli.

Dopo la prima guerra mondiale, lo spettacolo cinematografico assume la durata standard di 75-90 minuti, mettendo fuori mercato tutti i prodotti precedenti che potevano essere di pochi minuti come di molte ore. A partire dagli anni venti, quindi, tutti i film più brevi di un'ora e un quarto o più lunghi di un'ora e mezzo restano invenduti nei magazzini dei produttori e dei distributori. Che fare di una merce rifiutata da tutti i gestori di cinema? Si fa come con tutte le altre merci, la si butta, la si rottama, la si ricicla; anzi per il cinema il problema è ancora più drammatico perché non vi è solo il costo dello stivaggio, ma anche il rischio, dal momento che allora la pellicola era pericolosamente infiammabile. Si danno così luogo a dei grandi maceri attraverso cui recuperare l'argento metallico dell'emulsione per utilizzarla nella produzione di altra pellicola. A questa che è stata autorevolmente definita la prima massiccia distruzione della storia del cinema, se ne aggiunge un'altra, dieci anni dopo, con il passaggio al sonoro. Negli anni trenta il cinema impara a parlare fluentemente e azzera il valore mercantile di tutti i film muti: implacabile la famosa legge del mercato dà luogo ad altri maceri e non saranno gli ultimi. Infatti, con la messa fuori legge della pellicola infiammabile, verso la metà degli anni cinquanta, avrà luogo la terza grande distruzione di opere cinematografiche che praticamente non sono più proiettabili.

Risultato conclusivo: l'80% del cinema muto nel mondo è andato distrutto, mentre di tutta la produzione cinematografica dall'origine ai giorni nostri ne resta circa la metà. Dove sta questo 50% e come si è salvato? Già negli anni venti alcuni intellettuali amanti del cinema iniziarono a costituire i primi cineclub, divenuti presto una vasta rete, che non solo proiettava film fuori mercato, ma li conservava pure, anticipando le cineteche o costituendone il presupposto. Gli archivi cinematografici, quali veri e propri istituti di conservazione del cinema sorsero negli anni trenta (per prima la cineteca statale svedese, 1933), di fronte al secondo massacro di film, e si riunirono, per iniziativa delle cineteche di Parigi, New York, Londra e Berlino, in una Federazione internazionale degli archivi filmici (Fiaf) nel 1938, federazione che ai giorni nostri comprende più di cento cineteche in tutto il mondo.

Come operano le cineteche, quali procedure adottano, quante sono le loro attività in qualche misura attinenti la conservazione della settima arte? Possono essere considerate dei musei del cinema? Nel prossimo numero tenteremo di rispondere a tutte queste domande parlando della Cineteca di Bologna, un istituto comunale di grande prestigio, noto ed apprezzato in tutto il mondo.

SUBAPPALTI: VERSO UNA NORMATIVA EUROPEA

VOLKER
TELLJOHANN

INTRODUZIONE

Il Parlamento europeo si è recentemente occupato del tema della responsabilità sociale delle imprese subappaltanti nelle catene di produzione. Dopo la presentazione del 12 febbraio 2009 della relazione preparata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, il 26 marzo 2009 il Parlamento europeo ha varato una risoluzione su tale materia.

Per rispondere ai processi di globalizzazione della competizione, molte imprese in passato hanno cambiato le loro modalità di organizzazione attraverso l'esternalizzazione di attività non strategiche, la creazione di reti e un maggiore ricorso al subappalto. Di conseguenza le pratiche di subappalto hanno conosciuto una crescita notevole nell'ambito dell'Unione europea negli ultimi decenni, sia nell'edilizia che in altri settori economici quali l'industria delle pulizie, i trasporti, il turismo e la cantieristica.

La complessità dei legami tra le società controllanti e le loro controllate e tra gli appaltatori principali e i loro subappaltatori, rende difficile avere una chiara percezione delle diverse strutture, operazioni e politiche, nonché delle responsabilità dei vari soggetti coinvolti all'interno della catena di produzione. Ciò ha dato vita a conseguenze di vasta portata nei rapporti di lavoro, complicando l'individuazione del settore del diritto applicabile ai rapporti tra i vari elementi della catena di produzione, con la conseguenza che i salari e l'allocazione dei lavoratori non sono più disciplinati dal quadro normativo applicabile alla categoria.

CORSA AL RIBASSO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

In molte industrie il processo produttivo assume quindi la forma di una catena di produzione allungata e frammentata che si è ampliata ed estesa creando una catena logistica sia in senso orizzontale che verticale, ovvero una catena del valore a carattere economico-produttivo con determinati compiti o funzioni specialistiche spesso esternalizzati a piccole imprese

o a operatori autonomi. L'effetto di tale situazione sui conti societari è la sostituzione dei costi diretti del lavoro con i costi di subappalto, di servizi o di forniture basati su fatture e su contratti commerciali di servizi.

Spesso i subappaltatori sono posti in competizione reciproca e pertanto i dipendenti sia dell'impresa che ha emesso l'invito a presentare offerte, sia delle imprese subappaltatrici, sono messi sotto pressione quanto alle loro condizioni di lavoro. In molti casi le società situate ai livelli più bassi della catena del valore ad eccezione dei subappaltatori con attività ad alto contenuto tecnologico o specialistico – non sono nella posizione di operare sotto condizioni di parità con le imprese appaltatrici. Di conseguenza, si creano squilibri economici e sociali tra i lavoratori. Secondo la risoluzione varata dal Parlamento europeo esiste il rischio che questi meccanismi portino ad una corsa al ribasso delle condizioni di lavoro.

È inoltre da tener presente che il subappalto può essere effettuato anche da meri intermediari, da imprese che utilizzano esclusivamente manodopera e da agenzie di lavoro interinale, che talvolta operano come società fittizie. Il fatto che il subappalto può riguardare anche un solo incarico o risolversi nell'assunzione di lavoratori a questo fine esclusivo, mette in luce il tipo di evoluzione dell'industria edilizia e di altri settori spesso caratterizzato da rapporti di lavoro precari.

In un contesto transfrontaliero, questi problemi legati alla precarietà vengono accentuati ulteriormente quando, per esempio, i lavoratori sono distaccati in un terzo Stato membro. In ambito transnazionale emergono infatti scenari in cui il datore di lavoro di uno Stato membro distacca lavoratori di un altro Stato membro affinché lavorino in un altro Stato membro ancora.

Un esempio concreto recente può essere costituito da un'impresa cipriota, che ha distaccato lavoratori polacchi nel cantiere per la costruzione di una centrale nucleare in Finlandia. La società era in origine irlandese, benché registrata a Cipro. È chiaro che in casi transfrontalieri così complessi, diventa difficile far valere, ad esempio, la richiesta di pagamento dei salari arretrati.

Si può quindi sostenere che i rapporti di lavoro specialmente nel settore edile sono stati ridefiniti e che, allo stesso tempo, è stata ridotta la responsabilità sociale diretta dell'appaltatore principale, in quanto la forza lavoro è stata esternalizzata con il ricorso a subappaltatori e agenzie di lavoro; così la fornitura di forza lavoro a basso costo e spesso non qualificata diviene

una costante del subappalto nella parte bassa della catena del valore.

Con l'aumento della diffusione del subappalto, si pongono quindi degli interrogativi circa l'impatto di tale pratica sulle condizioni di lavoro, più specificamente in termini di implicazioni giuridiche per le imprese e i lavoratori, di impatto sui diritti dei lavoratori, di aumento del rischio di *dumping* sociale e di possibilità di sfuggire agli obblighi di natura fiscale e previdenziale.

La risoluzione del Parlamento europeo sostiene infine che determinati settori, in particolare quello edile, sono particolarmente vulnerabili agli abusi, a causa di catene di subappalto spesso complesse. Occorre quindi garantire che il principio fondamentale della parità di retribuzione a parità di lavoro nella stessa sede di attività, si applichi e sia imposto a tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro statuto o dalla tipologia dei loro contratti.

MECCANISMI NAZIONALI DI RESPONSABILITÀ

Secondo uno studio della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di Dublino, finora otto Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e Spagna) hanno definito una soluzione al problema degli obblighi dei subappaltatori che agiscono investendo i datori di lavoro creando meccanismi nazionali di responsabilità (Houwerzijl, Peters 2008). Lo studio della Fondazione europea di Dublino ha mostrato che in questi Stati membri esistono due tipi principali di responsabilità: *solidale* (in particolare per i pagamenti delle imposte sui redditi) *della catena di subappalto*, limitata all'appaltatore diretto o relativa all'intera catena di appaltatori. Tali disposizioni in materia di responsabilità coprono tre tipi di obbligazioni: retribuzioni, contributi previdenziali e imposte sulle retribuzioni.

In sette degli otto Stati membri si applicano vari strumenti di prevenzione che mirano a ridurre le possibili violazioni delle parti interessate. Nel complesso i meccanismi nei vari paesi sono considerati efficaci e viene riconosciuto loro anche un certo effetto preventivo a favore di corretti rapporti di lavoro. Tuttavia, la Fondazione di Dublino giunge alla conclusione che tutti i paesi in questione affrontano gravi difficoltà nell'applicazione dei meccanismi di responsabilità ai subappaltatori stranieri e alle agenzie di lavoro interinale.

Per questo motivo il Parlamento europeo ritiene che per problemi a livello transnazionale occorranو soluzioni europee. Un sistema di "responsabilità solidale" o "responsabilità del cliente" a

livello europeo porterebbe l'appaltatore principale a prestare particolare attenzione all'affidabilità del subappaltatore e a verificarne il rispetto dei requisiti della legislazione vigente, in particolare della direttiva sul distacco dei lavoratori. In questo modo si affronterebbe il problema dell'economia sommersa e si potrebbe prevenire la concorrenza sleale di chi paga i propri lavoratori meno del salario minimo. Una tale soluzione andrebbe anche a beneficio del lavoratore, in quanto aggiungerebbe un ulteriore "debitore" solidalmente responsabile insieme al datore di lavoro e, in genere, più solvibile.

Nella comunicazione relativa alla direttiva sul distacco dei lavoratori, la Commissione europea aveva già affrontato la questione della responsabilità. In questa comunicazione la Commissione prevede interventi futuri nel settore e afferma che "la questione della responsabilità congiunta quale mezzo efficace e proporzionato per aumentare la sorveglianza e l'osservanza della legislazione comunitaria merita un ulteriore esame e riflessione". Il meccanismo di responsabilità è stato convalidato, in linea di principio, dalla Corte di giustizia, che ha riconosciuto che la libera prestazione dei servizi non preclude un sistema nazionale di responsabilità solidale. Tuttavia, le normative variano da paese a paese, con conseguenti vuoti legislativi, soprattutto negli Stati membri che non dispongono ancora di leggi adeguate. Per questo motivo il Parlamento europeo è giunto alla conclusione che solo un sistema europeo di responsabilità, che tratti tutti i soggetti interessati allo stesso modo, possa rendere giustizia alle esigenze del mercato del lavoro in Europa.

SOLUZIONI A LIVELLO EUROPEO

Nella risoluzione del 26 marzo 2009 il Parlamento europeo invita la Commissione europea a definire uno strumento giuridico comunitario chiaro, che introduca la responsabilità solidale a livello europeo e rispetti, nel contempo, i diversi ordinamenti giuridici esistenti negli Stati membri e i principi della sussidiarietà e della proporzionalità. A questo proposito il Parlamento europeo ricorda anche che nella risoluzione del 26 ottobre 2006 sul distacco dei lavoratori, il Parlamento aveva già invitato la Commissione a disciplinare la responsabilità solidale degli appaltatori principali o generali, al fine di affrontare la questione degli abusi nell'ambito dei subappalti e dell'esternalizzazione di lavoratori transfrontalieri, e a realizzare un mercato trasparente e competitivo per tutte le imprese.

Il Parlamento europeo chiede inoltre alla Commissione europea

di effettuare una valutazione di impatto sul valore aggiunto e la fattibilità di uno strumento comunitario di responsabilità a cascata come mezzo per accrescere la trasparenza nei processi di subappalto e per assicurare un maggiore rispetto della legislazione comunitaria e nazionale. Secondo il Parlamento europeo un sistema di responsabilità a cascata andrebbe a beneficio non solo dei lavoratori, ma anche delle autorità degli Stati membri, dei datori di lavoro e in particolare delle PMI, aiutandoli a contrastare l'economia sommersa, in quanto regole comunitarie chiare e trasparenti farebbero uscire dal mercato operatori di dubbia fama, migliorando in tal modo il funzionamento del mercato interno.

Viene anche sottolineata la necessità di prevedere incentivi che inducano le imprese a compiere degli sforzi per eliminare le violazioni del diritto del lavoro da parte dei subappaltatori, ad esempio sistemi di certificazione e codici di condotta così come la segnalazione alle autorità e la risoluzione del contratto con il subappaltatore dedito a pratiche illecite.

Alle parti sociali il Parlamento europeo chiede di svolgere un ruolo propulsivo nella promozione di un approccio cooperativo di subappalto per determinati incarichi a tantum e nel contenimento della proliferazione dei subappalti. In più si invitano le parti sociali ad elaborare accordi quadro che definiscano le responsabilità sociali e le responsabilità a cascata.

In questo contesto si accolgono anche favorevolmente approcci a livello transnazionale, concordati tra le singole multinazionali e le federazioni sindacali mondiali e pensati per salvaguardare le norme sul lavoro all'interno delle imprese multinazionali, dei loro subappaltatori e delle loro affiliate nei vari paesi; tali approcci possono inoltre definire lo status del lavoratore dipendente e garantire la protezione sociale, indipendentemente dalle specifiche condizioni di assunzione.

LA POSIZIONE DEL SINDACATO

Secondo la Federazione europea dei lavoratori edili e del legno (Fetbb) bisognerebbe introdurre, a livello di Unione europea, uno strumento legale che comporti un livello maggiore di responsabilità sociale da parte dell'appaltatore principale, limitando i possibili abusi sociali dovuti a numerosi subappalti. Tale strumento dovrebbe stabilire gli obblighi sociali dell'appaltatore principale, sia nei confronti di subappaltatori nazionali che di quelli esteri, rispettando contemporaneamente

i diversi sistemi legali degli stati membri e il principio di sussidiarietà.

In un'audizione nel novembre del 2008 la Fetbb aveva già presentato la richiesta di una normativa europea in forza della quale gli appaltatori principali erano ritenuti responsabili per il pagamento delle retribuzioni, dei contributi previdenziali e degli oneri fiscali da parte dei subappaltatori. Secondo la Fetbb è compito degli appaltatori principali controllare i propri cantieri e i propri subappaltatori. La Federazione europea sostiene quindi che un appaltatore principale debba anche essere responsabile per le infrazioni compiute nei cantieri.

BIBLIOGRAFIA

European Parliament (2009), *European Parliament resolution of 26 March 2009 on the social responsibility of subcontracting undertakings in production chains*, Strasbourg.

Houwerzijl, M., Peters, S. (2008), *Liability in subcontracting processes in the European construction sector*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.