

A long-exposure photograph of a highway at night, showing bright white and blue light trails from cars moving along the road. The road curves into the distance under a dark sky with some distant lights.

# ERE

EMILIA  
ROMAGNA  
EUROPA

IL TEMA:  
**QUESTIONI DELLO SVILUPPO  
TERRITORIALE**

L'INTERVISTA:  
**VITTORIO CAPECCHI**

ANTONIOLI, BARBI, BIFULCO, BOARINI, BORGHI, BORTOLOTTI, BRASILI, CASICCIA,  
CAVALIERE, COZZI, FREDDI, LUGLI, MINGHINI, NATALI, PINI, RINALDINI, RUDOLPH,  
SALFI, SEBASTIANI, SERVENTI LONGHI, SOLI, TELLJOHANN, TESTA, TRENTINI

RIVISTA QUADRIMESTRALE DELL'IRES CGIL  
EMILIA-ROMAGNA

**N. 1 / MARZO 2009 - € 10**

# ERE

EMILIA  
ROMAGNA  
EUROPA



**EDITRICE SICUREZZA SOCIALE**

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
LORIS LUGLI

**DIRETTORE SCIENTIFICO**  
VANDO BORGHI

**DIRETTORE EDITORIALE**  
CESARE MINGHINI

**COMITATO EDITORIALE**

VANDO BORGHI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
ANDREA BORSARI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
CRISTINA BRASILI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
FEDERICO CHICCHI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
IVAN CICONI (INGEGNERE, ESPERTO DI APPALTI PUBBLICI E ASSETTO TERRITORIALE)  
FRANCESCO COSENTINO (ECONOMISTA)  
ROBERTO FANFANI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
FRANCESCO GARIBALDO (SOCIOLOGO)  
ENRICO GIOVANETTI (UNIVERSITÀ MODENA)  
MICHELE LA ROSA (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
ANDREA LASSANDARI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
OSCAR MARCHISIO (SOCIOLOGO)  
GIOVANNI MOTTURA (SOCIOLOGO)  
ANNA NATALI (RICERCATRICE SOCIALE)  
MARIO PICCININI (URBANISTA, PRESIDENTE INU EMILIA-ROMAGNA)  
PAOLO PINI (UNIVERSITÀ DI FERRARA)  
PIERGIORGIO ROCCHI (URBANISTA)  
MARGHERITA RUSSO (UNIVERSITÀ DI MODENA)  
CHIARA SEBASTIANI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
MARCO TRENTINI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)

**REDAZIONE**

ALFREDO CAVALIERE, SILVIA COZZI, DAVIDE DAZZI, MAYDA GUERZONI,  
FLORINDA RINALDINI, MATTEO RINALDINI, VOLKER TELLIOHANN, 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  
www.ireser.it, E-MAIL: comunicazione\_ires@er.cgil.it

**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

## INDICE

<b>EMILIA-ROMAGNA EUROPA: LE RAGIONI DI UN PROGETTO</b> VANDO BORGHI, LORIS LUGLI, CESARE MINGHINI	5
<b>UNA RIVISTA: TORNIAMO A RIFLETTERE</b> DANILO BARBI	9
<b>DOMANDARE E RISPONDERE / L'INTERVISTA</b> <b>VITTORIO CAPECCHI</b>	
<b>EMILIA-ROMAGNA TRA LAVORO, PARTECIPAZIONE E COESIONE</b> A CURA DELLA REDAZIONE	11
<b>SVOLGERE / IL TEMA</b>	
<b>QUESTIONI DELLO SVILUPPO TERRITORIALE</b>	23
<b>IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE:</b> <b>LE RAGIONI DEL LAVORO, LE RAGIONI DEI TERRITORI</b> ALFREDO CAVALIERE, CESARE MINGHINI	24
<b>UNA QUESTIONE DI DISCONTINUITÀ</b> ANNA NATALI	34
<b>PIANIFICAZIONE E TERRITORIO, UN PUNTO DI VISTA SINDACALE</b> DANIELA BORTOLOTTI, ANNA SALFI	41
<b>STRATEGIE E PERCORSI: IL CASO DEL REGNO UNITO</b> DANIELA FREDDI	46
<b>UNA DIALETTICA ANTICA QUANTO L'UOMO</b> LUDOVICO TESTA	56
<b>PALLOTTOLIERE</b>	
<b>I NUMERI DELLE CITTA' EUROPEE</b> CRISTINA BRASILI	65
<b>CONNETTERE</b>	
<b>ON LINE E SULLO SCAFFALE: EUROPA E DIMENSIONE URBANA</b> CRISTINA BRASILI	75
<b>PAROLIÈRE</b>	
<b>TERRITORIO</b> CHIARA SEBASTIANI	81
<b>RIFLETTERE / ARGOMENTI APERTI</b>	
<b>RELAZIONI INDUSTRIALI E INNOVAZIONE.</b> <b>DIECI ANNI DI INDAGINI SULL'EMILIA-ROMAGNA</b> DAVIDE ANTONIOLI, PAOLO PINI	86
<b>CAUSE COME EFFETTI: CRISI, FINANZA, ECONOMIA REALE</b> ALESSANDRO CASICCIA	100
<b>DISCUTERE / IL SINDACATO VISTO DA DENTRO</b>	
<b>IL SINDACATO IN GERMANIA: IL DGB NELLA ASSIA-NORD</b> MICHAEL RUDOLPH	108
<b>DISCUTERE / IL SINDACATO VISTO DA FUORI</b>	
<b>IL MESTIERE DI SINDACALISTA</b> VLADIMIRO SOLI	113

<b>LEGGERE</b>	
<b>PIERO BEVILACQUA, MISERIA DELLO SVILUPPO</b>	<b>121</b>
ALFREDO CAVALIERE	
<b>CHARLES TILLY, SIDNEY TARROW, LA POLITICA DEL CONFLITTO</b>	<b>124</b>
LORIS LUGLI	
<b>FRANÇOIS DUBET, INJUSTICES.</b>	
<b>L'EXPÉRIENCE DES INÉGALITÉS AU TRAVAIL</b>	<b>127</b>
SILVIA COZZI	
<b>IRENE TINAGLI, TALENTO DA SVENDERE</b>	<b>130</b>
FLORINDA RINALDINI	
<b>...E RILEGGERE</b>	
<b>GIORGIO RUFFOLO, LA QUALITÀ SOCIALE. LE VIE DELLO SVILUPPO</b>	<b>132</b>
MARCO TRENTINI	
<b>DECIDERE</b>	
<b>ISTITUZIONI IN MOVIMENTO</b>	<b>134</b>
LAVINIA BIFULCO	
<b>SCORRERE</b>	
<b>VISTE E RIVISTE</b>	<b>139</b>
VANDO BORCHI	
<b>QUARTO POTERE</b>	
<b>L'INFORMAZIONE NUDA</b>	<b>139</b>
PAOLO SERVENTI LONGHI	
<b>RIPRENDERE</b>	
<b>L'OFFICINA DELLA SETTIMA ARTE</b>	<b>149</b>
VITTORIO BOARINI	
<b>EUROPA IN CANTIERE</b>	
<b>COME CAMBIANO I COMITATI AZIENDALI EUROPEI</b>	<b>151</b>
VOLKER TELLJOHANN	

# EMILIA-ROMAGNA EUROPA: LE RAGIONI DI UN PROGETTO

VANDO  
BORGHI  
LORIS  
LUGLI  
CESARE  
MINGHINI

## LE COORDINATE DI UN PERCORSO

Con l'intento di mettere a fuoco il senso del proprio progetto di ricerca e di lavoro, l'Ires Emilia-Romagna ha da tempo reso esplicito, in particolare attraverso il suo documento di indirizzo "Lavoro, economia e società: il modello di sviluppo territoriale in Emilia-Romagna", l'obiettivo di proporsi come sede di confronto e di scambio tra il sindacato e le forme ed i luoghi della conoscenza, sia essa quella più strettamente scientifica e accademica, sia quella che invece si produce anche in altri contesti e, al limite, emerge nell'esperienza stessa di chiunque intrattenga un rapporto non passivo e acritico con la propria realtà quotidiana.

La rivista ERE si propone, quindi, di alimentare una riflessione del sindacato su se stesso, sottolineando la sua natura di organizzazione radicata territorialmente, che deve nutrirsi di intensi scambi con le forze vive della società, le quali, a loro volta, possono trarre vantaggio da tale dialogo con l'organizzazione sindacale. Non stiamo forse attraversando una fase di radicali trasformazioni, che richiedono particolari sforzi di dialogo e riflessione? Il sindacato non si trova, ad esempio, a dover riflettere sulle forme dell'insediamento territoriale e della rappresentanza, sui contenuti dell'azione negoziale, sul suo stesso assetto istituzionale? La situazione attuale sembra presentare qualche analogia con quella che indusse la Cgil all'apice del ciclo di crisi iniziato a metà degli anni Settanta, a promuovere la costituzione dell'Ires nazionale, istituto di ricerca autonomo e distinto dagli Uffici Studi già esistenti, che si pose in particolare - già nei primi anni Ottanta - il problema della difficoltà di dialogo del sindacato con intellettuali e mondo della ricerca.

Sia il sindacato che la ricerca vivevano allora, probabilmente, un momento migliore rispetto all'attuale, ed anche gli scenari sociali, economici e geopolitici erano meno burrascosi; le forze intellettuali, sindacali e politiche, ed in particolar modo quelle della sinistra, attraversano - da tempo - una stagione problematica, quasi di afasia, o comunque di grande difficoltà nell'elaborazione programmatica.

La persistente difficoltà nel confronto tra intellettuali e mondo della ricerca da un lato, e sindacati e partiti della sinistra,

**> La rivista ERE si propone, quindi, di alimentare una riflessione del sindacato su se stesso, sottolineando la sua natura di organizzazione radicata territorialmente, che deve nutrirsi di intensi scambi con le forze vive della società <**

dall'altro, non agevola sicuramente questa ricerca di categorie interpretative e strumenti progettuali adeguati alla radicalità dei rivolgimenti in corso.

Con parole molto semplici: da un lato, il sindacato ha bisogno di (ri)alimentare il senso della propria azione, di riflettere sulle proprie ragioni, sul modo con cui esse incontrano o meno quelle dei singoli cittadini, sulle forme con cui tale incontro può tradursi in modi organizzati dell'agire collettivo; dall'altra, il terreno su cui si trova a muoversi il sindacato attualmente (le trasformazioni del lavoro, certamente, ma anche il ridisegno dei diritti sociali, il rapporto con la dimensione territoriale di tali mutamenti, la riformulazione degli orizzonti culturali di cui qualsiasi progettualità politica si nutre, la profonda ristrutturazione del ruolo e del senso della dimensione istituzionale, e così via) costituisce tutto sommato un punto di vista privilegiato per cercare di mettere alla prova un pensiero del presente al tempo stesso esigente in termini di conoscenza della realtà, ma anche di rigore verso i principi di giustizia sociale, di eguaglianza, di solidarietà e di autodeterminazione che stanno alla base dell'idea stessa di sindacato.

La rivista ERE può rappresentare una delle sedi – tra le molte necessarie – di questo confronto dialettico, oggi probabilmente ancora più urgente di quanto non fosse all'epoca della fondazione dell'Ires nazionale.

## **DUE TERRENI, UN UNICO OBIETTIVO**

I mutamenti sociali a cui abbiamo accennato, nei confronti dei quali il sindacato è costretto a ripensare se stesso e la propria azione, avvengono su più livelli e attraversano una molteplicità di cornici spaziali. Il nostro intento è quello, non potendo assumere in modo esaustivo l'insieme di queste scale di trasformazione, di privilegiare due piani di analisi.

In primo luogo, si tratta di riflettere ed indagare il modo in cui quei mutamenti si presentano su scala regionale: il modello di sviluppo territoriale – nelle sue molteplici articolazioni attinenti le dimensioni economiche, culturali, sociali, ambientali, politiche e così via – che l'Emilia-Romagna progetta e pratica costituisce dunque un primo piano di approfondimento e di discussione.

L'Emilia-Romagna è stata a lungo considerata un esempio di riuscita combinazione tra crescita economica, coesione sociale e tutela dell'ambiente: questo equilibrio è insidiato da alcune criticità. La costante crescita economica ed occupazionale della regione, infatti, non ha determinato una battuta d'arresto del fenomeno della precarizzazione del lavoro, che è anzi in aumento, soprattutto per giovani, donne e migranti, mentre ha alimentato, in particolare negli ultimi anni, un'incontrollata espansione edilizia, che ha comportato un grave consumo di territorio, senza contribuire ad arginare il fenomeno

**> il modello di sviluppo territoriale – nelle sue molteplici articolazioni attinenti le dimensioni economiche, culturali, sociali, ambientali, politiche e così via – che l'Emilia-Romagna progetta e pratica costituisce dunque un primo piano di approfondimento e di discussione. <**

dell'esclusione abitativa dei ceti meno abbienti, che appare in peggioramento.

Anche tra Piacenza e Rimini non basta più il ricordo della passata esemplarità per frenare le crescenti divaricazioni sociali; l'incidenza della vulnerabilità, determinata dalla concomitanza di svariati fattori di rischio, di natura sia reddituale che sociale e relazionale, è trasversalmente diffusa e ormai piuttosto rilevante. Studi recenti ipotizzano ad esempio che in Emilia-Romagna si sovrappongano due modelli: ad una società affluente, garantita e piuttosto propensa all'innovazione, si affiancherebbe un'altra regione, ancora poco visibile ma non per questo meno significativa, che all'innovazione, suo malgrado, non può nemmeno aspirare.

Lo stesso sistema delle relazioni industriali rivela, in base a recenti ricerche, una forte frattura fra garantiti e non garantiti, che si riflette anche nelle possibilità di accesso alla formazione e ai percorsi di mobilità professionale, molto scarse per i precari. Lo scenario regionale sembra quindi caratterizzato da luci ed ombre, che vanno sondate, in particolar modo rispetto alla tutela del lavoro, ma anche rispetto alla propensione da un lato all'innovazione, sia tecnologica che di processo, dall'altro alla ricerca avanzata, rispetto alle quali l'Emilia-Romagna non brilla nel confronto con altre regioni europee.

Appare pertanto necessario un monitoraggio sempre più attento dell'azione pubblica, che si proponga di selezionare nuovi strumenti, per misurare l'efficacia delle politiche rispetto alle criticità emergenti e al necessario processo di innovazione sociale, tecnologica e culturale; un approccio economicista, basato essenzialmente su indicatori di tipo quantitativo, non sembra adeguato a rappresentare la complessità della situazione; per tale ragione, i contributi ospitati dalla rivista rappresenteranno un'ampia gamma di competenze e saperi disciplinari.

Insieme a questo contrastato contesto regionale, il quadro europeo – l'Europa come un campo di tensione, come un terreno di confronto e di conflitto (relativamente a quelle stesse dimensioni già richiamate: economiche, culturali, etc.) e non come una cornice già data e determinata – costituisce il secondo asse su cui ci sforzeremo di riflettere e indagare. Naturalmente, la scelta di questi due terreni di analisi ha senso nella misura in cui l'oggetto di lavoro non sono tanto l'uno o l'altro di questi due assi, bensì è effettivamente la relazione tra essi: la proiezione europea dell'Emilia-Romagna non può essere ridotta alla posizione geografica, alle procedure comunitarie e/o alle relazioni economiche, ma deriva piuttosto da profonde radici culturali, da quella già evocata ricerca di equilibrio tra crescita, benessere sociale e ambiente, che è al cuore sia dell'idea di Europa che della storia civile dell'Emilia-Romagna; non si tratta, quindi,

**> Lo scenario regionale sembra quindi caratterizzato da luci ed ombre, che vanno sondate, in particolar modo rispetto alla tutela del lavoro, <**

solo di uno sforzo metodologico, di tipo comparativo, ma di una vera e propria riflessione politico-culturale sulle modalità con cui ciascuna di queste due polarità costituisce un patrimonio, una risorsa cognitiva, un terreno di sperimentazione, una fonte di ispirazione all'innovazione per l'altra.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, è evidente: diciamo, per giusta modestia, che intendiamo proporcelo come un orizzonte di lavoro cui tendere e da cui farci orientare.

### **UNO SPAZIO PER FARE DOMANDE**

“La libertà e l'autorealizzazione della persona, in tutte le forme di lavoro e attività in cui viene messo alla prova un progetto personale, il quale definisce l'identità di un individuo che vive in collettività, appaiono così, oggi più di ieri, il solo cemento di un nuovo contratto sociale che scongiuri la guerra delle corporazioni in un conflitto distributivo via via più racchiuso in conflitti angusti e sempre più determinati dai vincoli esterni che incombono sulle economie nazionali”. Con queste parole, già un decennio fa Bruno Trentin, nel suo volume “La città del lavoro”, indicava con lucidità la frontiera del mutamento con cui oggi ci confrontiamo e la necessità di sfuggirne le rappresentazioni più asfittiche e d'ostacolo ad ogni soluzione evolutiva.

La rivista che presentiamo con questo primo numero non ha la presunzione di poter fornire chiare indicazioni programmatiche per la realizzazione di quelle indicazioni. Piuttosto, vorremmo prendere sul serio quella analisi e darci il tempo e lo spazio per confrontarci con le domande che da essa emergono. E vorremmo trovare le parole, il linguaggio per condividere con persone e soggetti diversi – senza banalizzare, senza forzatamente semplificare – la discussione che da quelle domande deve poter prendere corpo. Nel confronto interno che ha accompagnato la fase progettuale della rivista abbiamo insistito sulla sua definizione come un luogo di “discussione informata”, di decostruzione degli stereotipi circolanti a favore di un confronto che non si isterilisce dentro a linguaggi gergali (siano essi scientifici, sindacali, professionali o altro) e non si renda ostaggio di punti di vista predefiniti (appunto: il sindacalista, il ricercatore universitario, il dirigente o l'operatore di una istituzione). Interrogare la realtà deve significare anche farsi interrogare da essa, dalle esperienze che ne facciamo e dalle riflessioni che da quella esperienza ne traiamo. Tanto più intensa e tanto più fruttuosa potrà essere quella esperienza quanto più avremo saputo darle una torsione critica, nutrirla di motivi di non riconciliazione, di non rassegnazione alle ingiustizie, alle ineguaglianze ingiustificate, alle negazioni della dignità, per quanto dilaganti e diffuse e quotidiane possano essere queste ultime.

# UNA RIVISTA: TORNIAMO A RIFLETTERE

DANILO  
BARBI

*Continueremo a cercare...  
Paul Klee*

Volete fare una rivista, qui e ora, nel “Nuovo millennio”? Volete fare una cosa un po’ seria, che vuole approfondire e scavare in quest’epoca veloce in cui il *Progetto* sembra aver lasciato il passo alla *Notizia*? Volete far qualcosa che faccia riflettere e discutere? Ebbene sì, vorremmo provarci.

Abbiamo la sobria ambizione di riprendere, di contribuire a riprendere, una riflessione sulla programmazione e sulle esperienze territoriali, nel tempo della globalizzazione e, oggi, della sua possibile crisi. La crisi con cui il mondo industrializzato si trova a fare i conti non è una crisi congiunturale grave ma è una crisi dei lineamenti del modello di sviluppo che si è imposto negli ultimi decenni.

Questo modello di sviluppo, che è stato giustamente definito come “Modello di produzione ad alti profitti”, perché postulava l’alta redditività del capitale come vera e propria variabile indipendente, ha realizzato classicamente la sua crisi, in una versione odierna della crisi di sovrapproduzione, dopo un lungo tempo in cui l’aumento della rendita e della produttività non si sono trasformate in aumento della qualità sociale e della domanda netta (ma solo di quella allargata nell’apertura dei mercati).

È anche questo orizzonte che ci spinge come sindacato, come Cgil a sollecitare la ripresa di spazi di discussione. E forse non è un caso che questa esigenza sia fortemente sentita dal sindacato di questa Regione, per sua natura e per antica vocazione, piantato fra lavoro, economia e società. La traiettoria che vorremmo scegliere è fra questa Regione e l’Europa.

Questa Regione che è stata laboratorio, sistema e modello. O forse nessuno dei tre, o forse parzialmente tutte e tre le cose. Ma di sicuro è stata la terra in cui la parola riformismo è stata la concreta vittoria del governo sociale nella fase di sviluppo, quella del fordismo, che ha preceduto quella attuale.

Qui il riformismo fu la capacità reale di piegare quel modello di sviluppo verso altri esiti sociali: l’economia dei distretti e dei servizi, la scolarizzazione di massa, l’urbanistica del decentramento, la riduzione della disuguaglianza, la liberazione dell’occupazione femminile.

Oggi, in questa Regione, mentre i padri nobili di quell'esperienza continuano a mormorare che non c'è riformismo senza progetto, siamo in una fase critica dove è sempre più evidente la differenza fra governare i fattori e i soggetti dello sviluppo e amministrare le conseguenze di uno sviluppo che sembra andare dove vuole. E da qui all'Europa, spazio storico delle due rivoluzioni (quella francese e quella industriale) che oggi appare come un enigma pur sempre necessario.

Se difatti rimane impossibile pensare ad una prospettiva globale fondata sulla generalizzazione dei diritti senza l'Europa, è altresì evidente che l'Europa di oggi, l'Europa dell'Euro, è certo condizione necessaria, ma drammaticamente non sufficiente, per quella prospettiva.

L'Europa che non è riuscita a dare forza costituzionale al proprio modello sociale, che non è diventata l'Europa dei popoli, in cui ritorna la politica "del sangue e della terra", in cui di fronte alla crisi del neoliberalismo globale riprende, anche a sinistra, la forza del nazionalismo. E basta seguire il dibattito in Germania o nel Nord Europa per capire cosa intendo dire.

Un'altra ambizione, sempre sobria, di questa nuova rivista è quella di gettare un ponte verso l'intellettualità diffusa, verso il sistema universitario di questa Regione. Questo mondo è ancora pieno di esempi di analisi e di critica sociale. Ma in modo più diffuso e articolato di altre stagioni. Eppure di quell'intelligenza che si interroga, e che ci interroga, c'è uno straordinario bisogno.

La terza intenzione è l'esigenza di una riflessione non solo del sindacato e per il sindacato, ma anche sul sindacato. Volendoci interrogare anche su noi stessi, sui nostri limiti e le nostre insufficienze, sforzandoci anche noi di alzare lo sguardo sulle sfide che ci attendono, sulle trasformazioni che ci attraversano, in quella tensione fra lavoro e cittadinanza che sempre dobbiamo cercare di rinnovare.

Il 2009 sarà l'anno della crisi, dei suoi effetti sociali e materiali più intensi, sarà l'anno in cui il "mercato autoregolantesi" (secondo la definizione di Karl Polany) del neoliberalismo sembrerà non esserci più.

Ritorna in tutto il mondo la discussione sul modello sociale e sull'azione pubblica, mentre qui da noi il dibattito rischia di riguardare, in modo ormai deprimente, ancora le forme della politica piuttosto che le sue funzioni.

È tempo dunque di ricominciare a riflettere; vogliamo dare un piccolo ma convinto contributo in questa direzione.

**> Un'altra  
ambizione,  
sempre sobria,  
di questa nuova  
rivista è quella  
di gettare un  
ponte verso  
l'intellettualità  
diffusa, verso  
il sistema  
universitario  
di questa  
Regione <**

## VITTORIO CAPECCHI EMILIA-ROMAGNA TRA LAVORO, PARTECIPAZIONE E COESIONE

A CURA DELLA  
REDAZIONE

Dopo quarant'anni di lavoro intellettuale, segnati da un particolare incrocio di punti di vista e di esperienze tra Università, sindacato e politica, Vittorio Capecchi è un testimone privilegiato dell'evoluzione del modello di sviluppo emiliano romagnolo. Dalle prime indagini sulla salute nelle fabbriche degli anni settanta alle ricerche per le "conferenze di produzione" della Flm, dagli studi sui distretti e le filiere, fino ai nuovi scenari dell'economia e del lavoro, con il corollario di fenomeni inediti di vulnerabilità e malessere sociale diffusi anche in Emilia-Romagna: in questa intervista, Capecchi offre un'ampia pagina di fatti e riflessioni, tra passato e presente.

**ERE - Dovendo mettere a fuoco il modello di sviluppo che ha caratterizzato il contesto regionale dell'Emilia-Romagna, su cosa insisteresti con maggior forza?**

**CAPECCHI** - Sono arrivato in Emilia-Romagna avendo avuto un primo incarico di sociologia alla Facoltà di Magistero nell'anno accademico 1968-69. Venivo dalla Bocconi di Milano dove all'epoca si studiava economia sui testi di Keynes e su "Lo stato sociale moderno" di De Maria (docente alla Bocconi e coautore della Costituzione) e dove ero diventato assistente di statistica, dopo la laurea presa nel 1961, di Francesco Brambilla che aveva fatto la resistenza ed era stato torturato dalla banda fascista della Muti. Venivo anche, dopo la laurea, da lunghi soggiorni a New York dove avevo frequentato Paul F. Lazarsfeld alla Columbia University per specializzarmi in modelli matematici applicati alla sociologia (nel 1967 avevo fondato e diretto la rivista di modelli matematici "Quality and Quantity") e l'atmosfera degli anni '60 a New York era straordinaria perché con l'arrivo di J. F. Kennedy si respirava un'aria diversa: il Maccartismo sembrava lontano e soffiavano i venti della *Radical Economy* con la "Monthly Review" di Baran e Sweezy, la *Radical Sociology* di Wright Mills, i movimenti per la pace, le marce per i diritti dei neri di Martin Luther King, i movimenti di Malcom X e del *Black Panther Party*, i movimenti dei figli dei fiori, Woodstock ecc... . Inoltre, agli inizi degli anni '60, avevo conosciuto, in un convegno organizzato dall'Olivetti Bull sulle prime esperienze dei computer, l'Ingegnere Milani della Olivetti,

*Vittorio Capecchi è professore dell'Università di Bologna dove insegna sociologia e sociologia del lavoro. Dirige due riviste: dal 1967 Quality and Quantity (una rivista di modelli matematici edita da Springer) e dal 1971 Inchiesta (una rivista di economia e sociologia edita da Dedalo, Bari).*



**> il sindacato, la Flm, allora si presentava forte non solo perché era un sindacato unitario ma perché presentava risposte e proposte a chi lavorava nelle sue fabbriche in modo globale, considerando chi lavorava in tutti i suoi ambiti della vita quotidiana: dalla salute alla scuola <**

che mi aveva proposto un piccolo contratto da ricercatore junior per applicare modelli matematici alla *job evaluation* presso il Centro di psicologia dell'Olivetti di cui era il direttore responsabile. Io accettai e mi trovai in una atmosfera culturale inattesa. Il Centro era infatti coordinato scientificamente da Cesare Musatti, il fondatore della psicoanalisi in Italia e nel Centro lavoravano Renato Rozzi e Franco Novara che facevano ricerche operaie a favore dei sindacati perché Adriano Olivetti che teorizzava la responsabilità sociale dell'impresa voleva creare dei contropoteri e voleva che il Centro di psicologia facesse ricerche non per il padrone (cioè lui) ma per il sindacato, così da tutelare meglio i lavoratori. Quando arrivai a Bologna nel '68 ci arrivai quindi con un insieme di esperienze diverse: Keynes, la *Radical Economy*, i modelli matematici, l'esperienza dell'Olivetti, la violenza della destra statunitense che in pochi anni aveva fatto assassinare tutti i protagonisti della svolta a sinistra (i due Kennedy, Martin Luther King, Malcom X, i capi del *Black Panther Party*). Questo insieme di esperienze diverse mi portarono a fondare e dirigere nel 1971 la rivista "Inchiesta" e a iniziare a capire il "modello emiliano" da un punto di vista privilegiato: quello della Flm di Claudio Sabattini e Francesco Garibaldi che conobbi agli inizi degli anni '70 diventando nel 1973 direttore responsabile dell'Ufficio Studi della Flm prima di Bologna e poi dell'Emilia-Romagna. Da questo particolare punto di vista come si presentava lo sviluppo economico dell'Emilia-Romagna? E come si presentava il sindacato?

Una prima affermazione da fare è che il sindacato, la Flm, allora si presentava forte non solo perché era un sindacato unitario ma perché presentava risposte e proposte a chi lavorava nelle sue fabbriche in modo globale, considerando chi lavorava in tutti i suoi ambiti della vita quotidiana: dalla salute alla scuola. Le mie prime esperienze in fabbriche della provincia di Bologna furono per la tutela della salute (le iniziative a Bologna erano coordinate da medici come Millo Rebecchi e Berti Cerroni) e furono esperienze importanti perché facevamo rispondere a un questionario molto analitico sui disturbi e i sintomi di malessere che derivavano dal lavoro e questa riflessione portava questi operai e queste operaie a riflettere sul disagio fisico e sullo stress che quel modo di lavorare comportava. Le lotte per la salute, guidate dai consigli di fabbrica, provenivano da quelle iniziative di ricerca-azione che facevano emergere situazioni di gravi attentati alla salute. Mi ricordo di essere entrato in una fabbrica di piastrelle di Imola dove le ragazze erano tutte intossicate dagli spruzzi di vernice e in una fabbrica di confezioni alimentari, sempre di Imola, dove le condizioni di lavoro erano ugualmente di elevata nocività. All'epoca non si poteva entrare in una fabbrica se non si era medici ed io ci entravo insieme ai medici veri con uno spolverino bianco che

mi dava, forse, un'aria più dottorale e, anche così si era diffidati perché denunciati dai padroni che non volevano "estranei".

Oltre alle lotte per la salute c'erano quelle per la scuola. Claudio mi fece scrivere tutto un numero di "Impegno Unitario" sul sistema classista della scuola in Italia ed andammo, lui ed io, ad esporre questo numero nelle fabbriche bolognesi come l'Acma e la Gd. Allora ci sembrava naturale che il segretario dei metameccanici insieme a un professore universitario che dirigeva il suo ufficio studi andasse nelle fabbriche per denunciare le bocciature di chi proveniva da famiglie operaie, le stupidità classiste presenti nei libri di testo della scuola dell'obbligo ritenendo importante che loro, operai ed operaie, vigilassero su ciò che la scuola insegnava ai loro figli e figlie. Poi arrivarono le 150 ore e furono un'esperienza esaltante. Claudio fece venire a Bologna da Roma, dove lavorava come giornalista, Adele Pesce che coordinò le prime 150 ore nella scuola media inferiore di Bologna. Adele, diventata poi mia moglie, dovrete intervistarla non solo sulle 150 ore ma sui movimenti femministi in fabbrica che ugualmente permettono di capire come molto più ampio di oggi fosse lo spazio politico che un sindacato come la Flm allora si prendeva. Le 150 ore entrarono anche all'Università e io organizzai i corsi all'Università di Bologna dove venne diffuso il numero di "Inchiesta" dal titolo *Economia 150 ore* che vendette oltre le 80.000 copie (una cifra incredibile vista dai tempi di oggi: colgo l'occasione per annunciarvi che nel 2009 "Inchiesta" cessa di uscire con numeri monografici e ritorna ad essere una rivista più da battaglia come era negli anni '70, occupandosi dei problemi del lavoro, del sindacato, di innovazione tecnologica e di rapporti tra economia, politica, e società).

**ERE - Puoi focalizzare sul modello di sviluppo e sul ruolo del sindacato all'epoca?**

**CAPECCHI** - Come punto di partenza posso prendere la ricerca del 1971 nelle fabbriche metalmeccaniche di Bologna coordinata da Sebastiano Brusco e Francesco Garibaldo. Quel periodo fu caratterizzato dallo scontro tra Trentin e Claudio [Sabattini]. Claudio diceva che "non bisogna fare sconti alle piccole fabbriche" e, sulla base dei dati della ricerca, affermava che le più grandi fabbriche metalmeccaniche bolognesi decentravano alle più piccole in cui le condizioni salariali erano mediamente inferiori perché il sindacato non era presente per cui bisognava fare i "consigli di ciclo" per raggiungere salari più elevati anche in queste fabbriche in cui si decentravano le lavorazioni. Trentin era più vicino al Pci dell'epoca e diceva che le più grandi fabbriche metalmeccaniche di Bologna erano comunque "piccole" se paragonate alla Fiat e "bisogna tenere presente che il grande capitale monopolistico, le grandi multinazionali, non può essere messo alla stessa stregua delle piccole fabbriche". In altre parole l'idea di Trentin era che la Fiat era il vero nemico della classe

**> Come punto di partenza posso prendere la ricerca del 1971 nelle fabbriche metalmeccaniche di Bologna coordinata da Sebastiano Brusco e Francesco Garibaldo <**

operaia e non le fabbriche metalmeccaniche bolognesi, mentre l'idea di Claudio era quella di fare il sindacalista in ogni contesto e a Bologna questo significava mettere insieme i lavoratori che erano occupati nella fabbrica "madre" con i lavoratori delle fabbriche a cui la fabbrica "madre" decentrava. Il sindacato non poteva sperare di diffondere i consigli di fabbrica nelle più piccole imprese, ma poteva organizzare dei "consigli di ciclo", mettendo insieme lavoratori diversi a partire dalle fabbriche "madri".

Lo scontro tra Claudio e Trentin permette di precisare due punti di riferimento importanti per capire il tipo di sviluppo emiliano: il punto di vista del Pci e il punto di vista della ricerca fatta da intellettuali vicino alla Flm.

Il punto di vista del Pci nazionale ed emiliano agli inizi degli anni '70 è facilmente sintetizzabile: contava solo la grande impresa come la Fiat. Era la grande impresa che favoriva lo sviluppo nel nord come nel sud d'Italia mentre la piccola impresa non contava niente. Questa piccola impresa poteva essere interpretata come "piccola impresa grande sfruttamento" per cui il sindacato doveva punirla, oppure come "operai che diventano imprenditori e quindi vanno trattati dal sindacato con benevolenza", ma la valutazione della marginalità della piccola impresa era sempre la stessa.

Il cambiamento di prospettiva venne da intellettuali come Sebastiano Brusco che, dopo la ricerca del 1971, a cui partecipò senza però scrivere le conclusioni, ebbe la possibilità da Claudio di poter coordinare nel 1973 una ricerca nelle fabbriche metalmeccaniche di Bergamo dove dimostrò che le piccole imprese potevano avere ruoli produttivi anche molto importanti. Non erano solo "piccole": potevano essere anche autonome e produrre beni per il mercato. In questa direzione feci nel 1975 per la Flm di Bologna una ricerca su tutte le fabbriche metalmeccaniche di questa provincia e trovai che suddividere le fabbriche metalmeccaniche solo per dimensione non era sufficiente. La contrapposizione "grande fabbrica" e "piccola fabbrica" non era l'unica dimensione da tener presente. Occorreva suddividere le imprese per "comparti" cioè per tipi di produzione. C'erano infatti "comparti" che producevano macchine che richiedevano competenze elevate ed erano specializzate e flessibili per i clienti (come le macchine per il *packaging*) e "comparti" (come quello dei giocattoli) che realizzavano prodotti di qualità povera che non richiedevano mano d'opera specializzata. Nei comparti più qualificati la distinzione tra grande e piccola fabbrica non contava perché anche le piccole fabbriche potevano realizzare elevati profitti e distribuire elevati salari, mentre nei comparti meno innovativi chi vi lavorava aveva salari molto bassi indipendentemente dalla dimensione dell'impresa. Adesso, a distanza di tempo, sembrano

**> Il punto di vista del Pci nazionale ed emiliano agli inizi degli anni '70 è facilmente sintetizzabile: contava solo la grande impresa come la Fiat <**

affermazioni ovvie; ma all'epoca non fu così, perché portò all'idea che il sindacato doveva riorganizzarsi non solo tenendo conto della dimensione dell'impresa ma dei "comparti", cioè delle diverse tipologie di produzioni che venivano effettuate. Il sindacato poteva infatti essere favorito oppure trovarsi in grandi difficoltà nelle sue lotte salariali a seconda del comparto. Un montatore esterno delle macchine del *packaging*, che prende tutti i pezzi di questi grandi macchine e va all'estero per montarle e consegnarle al cliente perfettamente funzionanti, poteva chiedere salari elevatissimi e non aveva bisogno del sindacato per chiedere degli aumenti, mentre chi lavorava in una fabbrica di produzioni tecnologicamente povere trovava difficoltà anche per ottenere il minimo sindacale. La ricerca permetteva di chiarire queste contraddizioni tra fabbriche e all'interno di una stessa fabbrica. In una stessa fabbrica come Ufficio studi della Flm, coordinavo infatti delle lunghe ricerche per fare quelle che chiamavamo "conferenze di produzione" e da queste ricerche la Flm poteva capire come i cambiamenti tecnologici (all'epoca si assisteva al passaggio dalla meccanica all'elettronica) potessero provocare svantaggi e vantaggi in maniera molto diversa a seconda del reparto operaio o impiegatizio considerato.

**ERE - Quando si cominciò a parlare di un modello di sviluppo per "distretti"?**

**CAPECCHI** - Il termine "distretto" e in particolare di "distretto marshalliano" fu introdotto negli anni '70 da Giacomo Becattini che aveva a lungo studiato e analizzato il distretto tessile di Prato. Fu un concetto molto importante perché Giacomo, oltre ad essere un grande economista è anche un grande storico dell'economia ed è questa sua cultura storica ad avergli permesso di elaborare un concetto come quello di "distretto" inserendovi componenti sociali più complesse di quelle strettamente economiche. Analizzando la storia del tessile a Prato Giacomo capì che quel modo di organizzare la produzione (con ruoli diversi attribuiti a imprese diverse dalla produzione alla vendita) non era solo una soluzione economica. Le imprese tessili di Prato erano un distretto perché le diverse imprese che lo componevano erano coordinate da persone che si aggregavano all'interno di una città per fronteggiare insieme la competitività delle imprese che stavano fuori dal distretto. L'analisi di Becattini permise di analizzare e individuare molti distretti in Emilia-Romagna, da quello della maglieria a Carpi a quello delle ceramiche a Sassuolo, potendo considerare distretto, almeno in una certa fase, anche la produzione delle macchine per il *packaging* a Bologna. Due aspetti teorici importanti emergevano dalle analisi di Becattini. Il primo è quello, già ricordato, che il distretto per definirsi tale deve essere composto da imprese radicate storicamente in un territorio delimitato che trovano strategie di coordinamento e sono meno competitive all'interno del distretto perché insieme

*> Il termine "distretto" e in particolare di "distretto marshalliano" fu introdotto negli anni '70 da Giacomo Becattini che aveva a lungo studiato e analizzato il distretto tessile di Prato <*

devono fronteggiare la concorrenza esterna. Un secondo aspetto è che tutti gli attori del distretto (non solo le imprese ma gli enti locali, i centri di ricerca e formazione professionale, i sindacati, i partiti ecc..) erano coinvolti nel definire in quella area uno sviluppo che era sia economico che sociale. C'era quindi un'idea politica, una visione di sviluppo non neoliberista (diremmo nei termini di oggi), ma di economia solidale (come diremmo sempre oggi). La cosa interessante di Giacomo è che lui poneva un problema politico, politico-sociale, di aggregazione, all'interno di un problema economico. La famosa parola "modello emiliano" nasce da questa idea che uno sviluppo economico dovesse essere intrecciato con lo sviluppo sociale, politico e culturale di una stessa area. L'esempio classico del "modello emiliano" era che quando il Comune dava i terreni alle nuove imprese spesso formate da ex operai metalmeccanici, che ne avevano bisogno per fare i capannoni, il Comune diceva: 'Ti faccio dei prezzi bassissimi ma tu impresa devi costruire anche gli asili nido che permettono alle donne emiliane di andare a lavorare in fabbrica o di mettersi in proprio perché i loro bambini e bambine sono tenuti in spazi non solo protetti ma vivacissimi culturalmente in quanto le Università di Magistero preparano maestre e maestri di grande qualità'. Veniva quindi a definirsi un circuito virtuoso "solidale" che legava le imprese alla qualità del lavoro (le lotte per la salute), alla qualità dell'educazione, all'Università, all'occupazione femminile, al passaggio dal lavoro operaio a quello imprenditoriale.

**> La famosa parola "modello emiliano" nasce da questa idea che uno sviluppo economico dovesse essere intrecciato con lo sviluppo sociale, politico e culturale di una stessa area <**

**ERE - Questo è un punto fondamentale: come nasce il distretto. Secondo la fotografia che ne fai, fin da subito produce intrinsecamente un effetto di coesione sociale, oltre che economico. Come si presenta lo scenario attuale?**

CAPECCHI - La situazione di oggi è molto cambiata anche perché sono emersi concetti nuovi che si sono aggiunti a quello del "distretto". Se si considera la definizione di distretto data da Becattini in Emilia-Romagna sono individuabili circa 10-11 distretti tenendo conto del distretto degli elettromedicali o quello delle macchine per il legno. Ma questi distretti non esauriscono le forme di sviluppo industriale. Sono perciò diventati importanti anche concetti nuovi come quelli di "filiera" o di "cluster" che permettono meglio di descrivere altre realtà di sviluppo economico. Il concetto di filiera venne introdotto quando si iniziò a studiare il ciclo agro-industriale. Il "distretto" non funzionava più per interpretare il "ciclo" che dalla produzione agricola arrivava ai prodotti delle fabbriche alimentari e anche le analisi che allora feci sulle fonderie in Emilia-Romagna erano più interpretabili come filiera all'interno di un ciclo di produzioni meccaniche che come distretto. La ricerca sulle fonderie la feci con Gino Rubini e fu una ricerca per certi aspetti drammatica, perché i livelli di nocività di queste fonderie erano talmente

elevati che noi come Flm volevamo farle chiudere anche se erano gestite da operai (la forma più diffusa era la cooperativa). Gli operai ci volevano bene perché non avevano mai ricevuto tanta attenzione da un sindacato e il fatto che un professore universitario e un quasi medico (a Gino mancavano allora pochi esami per laurearsi in medicina) venissero in fonderia, era per loro un motivo di orgoglio. Mangiavamo insieme a loro ed erano affettuosissimi. Poi quando si arrivava al dunque loro ci dicevano che non potevamo avere ragione sulla loro salute. Loro erano forti, più forti della silicosi: non potevano cambiare lavoro e chiudere le fonderie. Capimmo che non c'era niente da fare. Per resistere in un posto che ti uccide lentamente giorno per giorno (la silicosi è una malattia progressiva) questi operai fonditori avevano elaborato una loro visione della vita: il posto era sicuramente nocivo ma non per loro che erano forti, più forti della silicosi. D'altra parte le fonderie non erano il solo luogo nocivo. Ero entrato, attraverso un amico, nei macelli di Bologna e anche in questa cooperativa dove le condizioni di lavoro erano drammatiche (si veniva feriti dai calci di cavallo a cui si mozzava la testa e per uccidere i maiali occorreva agire come in un rodeo ottocentesco) chi vi lavorava (quasi tutti ex carcerati) aveva paura di perdere quel lavoro e così non fui più chiamato come Flm per difendere la loro salute.

#### **ERE - E il concetto di cluster?**

**CAPECCHI** - Anche questo concetto permette di interpretare situazioni diverse. Quando infatti, dopo aver analizzato i settori più tradizionali dell'industria come le imprese meccaniche, tessili, l'edilizia ecc., mi misi a studiare il settore delle tecnologie per la qualità della vita (tutto il settore che va dall'ambiente all'industria della salute dalle imprese che producono macchine per gli ospedali alle imprese che producono ausili per persone anziane e disabili) e quello dell'industria della creatività (le imprese che realizzano musica, multimedialità, cinema e prodotti televisivi locali), mi accorsi che i concetti di distretto e di filiera erano meno utilizzabili. Era più utile utilizzare il concetto di *cluster*, concetto elaborato da Michael Storper che ha studiato per molti anni l'industria del cinema in California. Il concetto di *cluster* ha il vantaggio di partire da una idea statistica, quella di un addensamento di imprese (ad esempio l'addensamento di imprese che lavorano per il cinema, o per la musica, o per gli ausili) e pone al ricercatore una sfida: quell'addensamento nasconde una identità forte o si tratta solo di imprese che lavorano nelle stesse direzioni? C'è tra quelle imprese, che si trovano in uno stesso luogo, il desiderio di realizzare sinergie tra di loro? C'è la possibilità che da un addensamento statistico si passi a un insieme di imprese che è più vicino per certi aspetti al termine "distretto"? Nel distretto classico c'è una lunga storia (il distretto di Carpi nasce con la produzione dei cappelli di paglia

**> Il concetto di cluster ha il vantaggio di partire da una idea statistica, quella di un addensamento di imprese e pone al ricercatore una sfida: quell'addensamento nasconde una identità forte o si tratta solo di imprese che lavorano nelle stesse direzioni? <**

lontana nel tempo, il distretto di Prato nasce nel medioevo ecc.). Nel caso del *cluster* c'è una convergenza di più imprese in un dato tipo di produzione e il problema è di capire se è utile che da un *cluster* statistico queste imprese passino a un *cluster* con sinergie e relazioni interne, e come una struttura pubblica (come un assessorato regionale alle attività produttive) può agevolare questo passaggio.

**ERE - Nel percorso sindacale ed intellettuale che hai ricostruito è assente, forse apparentemente, il tuo rapporto con la politica.**

**CAPECCHI** - La politica per me, negli anni '70 era da una parte il sindacato, la Flm, e, dall'altra, il Partito Comunista e l'amministrazione locale. Le amministrazioni locali dell'epoca, come quella di Bologna, Modena o Reggio, erano controllate dal Pci e questo voleva dire una cosa molto precisa. Quando sorgevano dei problemi il Pci metteva insieme tutti gli attori e definiva delle strategie collettive. Faccio un esempio. Quando Adele Pesce divenne segretario della Flm regionale avviò la vertenza sulle piccole imprese iniziando con le cooperative, condividendo le idee di Claudio Sabattini: che non si dovessero fare sconti a nessuno anche se erano Coop rosse. Adele Pesce, iscritta al Pci, venne allora convocata nella sede di Via Barberia con gli altri attori: le cooperative rosse anche loro coordinate da persone iscritte al Pci. Il Pci però tra i due contendenti (la Flm e le Coop) scelse l'interesse collettivo e dette ragione ad Adele per cui le cooperative rosse dovettero accettare il Contratto che la Flm voleva far loro firmare. Il Pci era allora un partito arbitro ma non sceglieva gli interessi di parte: aveva a cuore gli interessi dei lavoratori e delle lavoratrici. Posso fare un altro esempio per far capire il ruolo del Pci. Nel '77 l'uccisione dello studente Lorusso da parte della polizia creò un forte turbamento e quando questo giovane fu ucciso vicino a dove insegnavo io telefonai alla direzione della Flm chiedendo che venisse all'Università perché il clima era drammatico. Ma la Flm, la mia amata Flm, ebbe paura, perché il Pci pensò che c'era in atto un complotto nazionale e quindi bisognava non fare nulla, non farsi coinvolgere. Partecipai così a un triste corteo di soli studenti e dato che nel corteo alcuni spaccarono alcune vetrine del centro, la destra ne approfittò per gridare al pericolo e venne l'esercito con i carri armati in Piazza Verdi. La teoria del complotto del Pci era una bufala inutile e dannosa e ovviamente denunciavo questa situazione nella mia rivista "Inchiesta" insieme a una rivista che nacque in quei giorni, "Il cerchio di gesso", promossa dal mio amico Pietro Bellasi. Il Pci però capì di avere sbagliato e Giuseppe Gavioli, che allora era nella segreteria del Pci regionale, mi invitò formalmente in un ristorante di via Barberia dicendomi: 'noi abbiamo capito di aver fatto un errore gravissimo e vogliamo rimediare perché la situazione ci è sfuggita di mano: vogliamo dare un segnale forte che stiamo cambiando direzione nei confronti degli studenti

*> Il Pci era allora un partito arbitro ma non sceglieva gli interessi di parte: aveva a cuore gli interessi dei lavoratori e delle lavoratrici <*

e vogliamo realizzare una significativa iniziativa pubblica. Ti chiediamo di fare la relazione sul movimento studentesco. L'iniziativa venne fatta con una introduzione di Pietro Ingrao e la mia relazione venne poi pubblicata su "Problemi della transizione". Da allora iniziai a collaborare con il Pci e quando la Flm, come tutte le cose belle degli anni '70 scomparve, mi misi a lavorare per l'Ufficio studi della Regione creato dall'Assessorato regionale alle attività produttive (prima coordinato da Pataccini e poi da Bersani). In questo ufficio studi regionale facemmo un buon lavoro di ricerca con competenze e protagonisti diversi: da Adele Pesce a Sebastiano Brusco, da Franco Carinci a Marco Biagi, una persona gentilissima con cui era molto piacevole discutere e il cui assassinio ci ferì profondamente.

**ERE - Hai scritto qualche tempo fa un saggio sull'attuale diffusione dei lavori atipici e sulle trasformazioni del lavoro nella realtà attuale: cosa aggiungerei oggi a quelle considerazioni?**

**CAPECCHI** - Negli anni '70 nelle fabbriche metalmeccaniche non c'era lavoro atipico; il punto forte di tutto il sistema produttivo era costituito dalle fabbriche metalmeccaniche e il punto forte delle fabbriche metalmeccaniche erano gli operai specializzati ben pagati, sia attraverso la contrattazione sindacale, sia con fuori busta elargiti dai padroni che temevano di perderli. Lo scenario oggi è totalmente diverso. Si è avuto un processo di terziarizzazione molto forte e il mondo della Flm è un mondo, che dal punto di vista quantitativo si è molto ridimensionato. Oggi per interpretare il mercato del lavoro occorre utilizzare categorie diverse. Ci sono infatti tre tipi di lavoro: (a) i lavori dequalificati e poco pagati come quelli dei *call center* e della cosiddetta *hamburger economy* e questi lavori sono in ascesa in tutta Europa; (b) i lavori qualificati e poco pagati come i lavori degli insegnanti, degli operatori sociali, di chi si occupa della cura delle persone anziane ecc. e anche questi lavori sono in aumento; (c) i lavori qualificati e ben pagati che ci sono ma sono in una percentuale molto minore rispetto alle due precedenti categorie. Inoltre la precarietà sia nei lavori dipendenti (i cosiddetti lavori atipici: cioè tutti i lavori che non sono a tempo indeterminato) sia nei lavori autonomi non solo è sempre più presente tra i lavori dequalificati e poco pagati o tra i lavori qualificati e poco pagati, ma è anche molto presente tra i lavori qualificati e ben pagati. Ovviamente è molto diverso se si svolge un lavoro di tipo (a), (b) o (c) ma la precarietà sta diventando una caratteristica generalizzata portando ad un aumento della vulnerabilità.

**ERE - Il fenomeno della vulnerabilità sociale, che è stato studiato particolarmente in Francia, in che modo tocca anche la nostra regione? Vi sono delle specificità?**

**CAPECCHI** - Io penso che fenomeni di malessere sociale sono

*> la precarietà sta diventando una caratteristica generalizzata portando ad un aumento della vulnerabilità. <*

presenti qui come nel resto del mondo anche se, rispetto ad altre regioni, gli indicatori della occupazione affermano che in Emilia-Romagna la situazione è relativamente migliore. In Emilia-Romagna non c'è stata una crisi industriale come quella che sta travolgendo settori come l'auto e vi sono settori emergenti come le imprese per la qualità della vita o le imprese per la creatività (ho fatto due ricerche su cinema, televisione, multimedialità e musica per Promo Bologna che indicano percorsi imprenditoriali molto interessanti). La crisi economica internazionale si avverte però anche in questa regione e colpisce sia le generazioni più giovani che le persone più anziane che si trovano ad avere difficoltà ad arrivare con bassi salari e pensioni alla fine del mese.

**ERE - Tu hai detto che nel “modello emiliano” prima versione, lo sviluppo economico si accompagnava con la solidarietà: cosa è cambiato?**

**CAPECCHI** - Questo modello di economia solidale non c'è più. Negli anni '70 si era definito un collegamento virtuoso e solidale tra tutti gli attori (dalle imprese a chi vi lavorava, dai partiti di sinistra ai sindacati). Oggi quest'idea di saldare lo sviluppo economico con lo sviluppo sociale non c'è più perché il meccanismo base a livello mondiale è quello neoliberista, è questa l'unica economia di cui si parla e il successo di Berlusconi che predica un individualismo e una corsa al profitto senza regole (i giudici sono i “cattivi”) sta penetrando profondamente anche in questa regione insieme al razzismo della Lega. Ho fatto una ricerca quattro anni fa a Rimini intervistando tutti i ragazzi e ragazze della prima media superiore ed ero rimasto colpito dal fatto che il 60% esprimeva valori di razzismo puro per cui non mi sono stupito quando a Rimini alcuni di loro hanno dato fuoco a un barbone. Il problema ha un versante internazionale. Di fronte alla crisi economica e finanziaria di oggi, che ricorda per gravità quella del '29, si può uscire con una politica keynesiana più a sinistra oppure si può uscire solo tutelando le multinazionali più potenti come ha fatto Bush e come in Italia sta facendo il governo Berlusconi. Molto dipenderà dalla politica degli Stati Uniti di Obama e da come reagiranno alla crisi Cina, India e Giappone. Lo scenario internazionale condiziona nel bene e nel male sempre di più quello regionale e la rottura del “modello emiliano”, con derive verso squilibri sociali sempre più elevati ed emergenza di valori come il razzismo e l'egoismo, fa certamente paura.

**ERE - Rispetto al quadro che hai fatto sulle varie aree presenti nel mercato del lavoro, che spazi ci sono per l'azione sindacale?**

**CAPECCHI** - L'azione sindacale deve partire dal presupposto che non si può più, come negli anni '70, vedere solo il settore metalmeccanico e agire tenendo conto dei “comparti”. Il sindacato deve iniziare ad elaborare delle strategie per le tre

*> La crisi economica internazionale si avverte però anche in questa regione e colpisce sia le generazioni più giovani che le persone più anziane <*

zone (a), (b) e (c) del mercato del lavoro prima ricordate e tener presente che in ognuna di queste tre zone c'è la presenza della precarietà sia nel lavoro dipendente che in quello autonomo. Occorre avere la capacità di ripensare il mercato del lavoro tenendo presente queste tre zone. Fare quindi una politica per le persone che fanno lavori dequalificati e poco retribuiti aiutandole ad attraversare queste situazioni. Fare poi una politica per valorizzare economicamente chi svolge lavori qualificati ma poco retribuiti e poi fare una politica anche per chi agisce nell'area più qualificata e retribuita perché anche in questa area la percentuale di lavori precari è molto elevata. Ho fatto un numero di "Inchiesta" sui lavoratori e le lavoratrici precarie nell'Università e nei centri di ricerca e mi ha colpito la distanza delle loro lotte dal sindacato. In questo percorso il sindacato può trovare alleanze nelle imprese che portano avanti la "responsabilità sociale", imprese che praticano il commercio equo e solidale, banche che cercano di diffondere strategie di microcredito, comuni che fanno bilanci sociali partecipati ecc... Ci sono attori che si muovono in direzioni alternative al neoliberismo e sono questi attori concreti che il sindacato può aiutare a mettere in rete. Ho fatto recentemente una ricerca sulla responsabilità sociale dell'impresa in otto cooperative bolognesi che praticano realmente il bilancio sociale, ma il sindacato sembra non essere interessato a queste eccezioni e il Pd di Veltroni sembra ugualmente non guardare in queste direzioni alternative al neoliberismo

**ERE - Ma questo non ha a che fare con un certo tipo di cultura - come stiamo vedendo in una ricerca in corso a Modena - per cui le persone che possiedono competenze professionali non sono interessate a spenderle pubblicamente?**

**CAPECCHI** - Mancano i luoghi di aggregazione politica. Negli anni '70 c'era la Chiesa, il Partito Comunista, la Fim che si occupava di scuola, di salute, di 150 ore, di crescita dei movimenti femministi e ambientali; c'erano dei luoghi visibili che favorivano l'aggregazione politica. Quando venni a Bologna dopo la parentesi americana-milaneese sono andato alla Fim perché era un luogo visibile e alla fine degli anni '70 ho trovato nel Pci di Via Barberia un luogo altrettanto visibile. Oggi questi luoghi non ci sono più. Il sindacato è diviso e anche la Cgil non attrae certamente le nuove generazioni di intellettuali e non si apre alle azioni politiche (dalla salute alla scuola) se non per iniziative isolate. In quanto al Pd rispetto al Pci di Via Barberia basta pensare alla sua sede: dopo aver stazionato in Via della Beverara dove non ci si arriva neppure per sbaglio oggi ha una sede ancora più periferica che segnala tutta la sua distanza da tutti gli attori della società civile.

**ERE - Per tornare al sindacato, l'Ires ha presentato una piccola ricerca alla Fiom sul cambiamento nel sistema di subfornitura**

*> Mancano i luoghi di aggregazione politica. Negli anni '70 c'era la Chiesa, il Partito Comunista <*

**nel *packaging*. Alla presentazione, i sindacalisti più anziani hanno detto che da trent'anni la Fiom non organizzava una riunione di comparto e per molti, i più giovani, era la prima volta.**

**CAPECCHI** - Se vuoi, gli anni '70 ci inviano un suggerimento semplice. Se si crede nella ricerca e nella partecipazione l'alleanza tra sindacato e intellettuali è sempre possibile. A diffondere il numero di "Impegno Unitario" sulla scuola ci deve andare Capecchi con un Sabbatini che ci crede e allora è possibile fare un'assemblea in fabbrica con ottocento tra operaie e operai e discutere su queste tematiche. La ricerca è ugualmente importante se è una ricerca-azione come quella fatta dall'Ufficio studi della Fim o anche quelle che sto, ad esempio facendo nei comuni dell'Appennino bolognese per cercare di migliorare i servizi socio-sanitari a favore di persone disabili alla nascita. C'è un tavolo operativo di cui fanno parte moltissimi attori (Asl, servizi sociali, enti locali, scuola, associazioni famiglie disabili ecc...). Se questa ricerca l'avessi fatta negli anni '70 tra gli attori protagonisti ci sarebbe stata la Fim. Oggi tra questi attori il sindacato non c'è. Non viene nemmeno visto come un possibile interlocutore dei servizi socio-sanitari.

**ERE – Perché secondo te tutti i documenti preparati per il Piano Territoriale Regionale sono basati sull'idea che l'Emilia-Romagna è ancora definibile come una regione dove sviluppo economico e sociale sono strettamente collegati? Vi sono delle difficoltà, si dice, ma l'idea di fondo è che "ce la facciamo ancora".**

**CAPECCHI** - È vero. Il Piano Territoriale Regionale è dal punto di vista teorico molto valido ma quando vai in un territorio particolare, come i comuni dell'Appennino bolognese, trovi che i principi spesso non sono applicati e che c'è una frammentazione di fondo, un non collegamento tra gli attori che occorre migliorare con una grande pazienza e molte energie.

**ERE – Dunque l'idea di un'Emilia-Romagna caratterizzata da uno sviluppo solidale rischia di essere solo retorica. Potresti individuare sedi possibili dove ripartire per ricostruire un discorso di partecipazione?**

**CAPECCHI** - Penso che i punti di partenza possono essere diversi: gli attori messi insieme dai servizi socio-sanitari (come nella ricerca-azione che coordino nell'Appennino bolognese), le cooperative impegnate in una politica di responsabilità sociale, le iniziative di comparto come quelle della Fiom bolognese che ricordavi, le imprese della creatività e della qualità della vita individuate dalle ricerche che ho fatto per Promo Bologna ecc.. Il problema è che queste, e molte altre iniziative, rischiano di restare isolate, frammentate se non hanno luoghi di aggregazione politica. Il Pd sembra incapace di presentarsi come luogo di aggregazione credibile, in grado di mettere insieme tutte queste iniziative in un progetto alternativo al neoliberismo. E il sindacato?

## QUESTIONI DELLO SVILUPPO TERRITORIALE

*L'IREs Emilia – Romagna ha assunto lo sviluppo territoriale come punto focale del suo documento di indirizzo e delle sue attività di ricerca. La scelta di farne il tema in discussione del primo numero della rivista è venuta di conseguenza, così come ci è sembrato naturale occuparci delle questioni sollevate dalla scelta della Regione di promuovere l'approvazione di un nuovo Ptr (Piano Territoriale Regionale), soprattutto per cogliere l'occasione di riflettere sugli elementi che più direttamente chiamano in causa l'azione sindacale: in primo luogo, sul rapporto tra programmazione territoriale, lavoro e coesione sociale.*

ALFREDO  
CAVALIERE  
CESARE  
MINGHINI

## IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE: LE RAGIONI DEL LAVORO, LE RAGIONI DEI TERRITORI

### UN DOCUMENTO AMBIZIOSO

La definizione dello storico François Braudel, “Francia, il tuo nome è differenza”, potrebbe essere adottata anche per l’Emilia-Romagna, che è sempre stata un variegato mosaico di realtà territoriali, molto fiere delle loro peculiarità. I tratti che accomunano l’intera regione – la forte attenzione per i valori del lavoro e della solidarietà, in primo luogo – si intrecciano alla persistenza di specificità locali, di varia natura (sociale,

economica, culturale). Questa ricchezza di sfaccettature rappresenta un importante patrimonio per l’Emilia-Romagna; ma la difficoltà di far collaborare tra loro i vari sistemi locali, per definire politiche di più ampio respiro, che guardino agli interessi dell’intera regione nel quadro della competizione globale, è diventata ormai un problema serio. L’ambito territoriale adeguato per difendere la coesione sociale, gli interessi del lavoro e le economie locali

non è più solo quello cittadino o provinciale; il fitto tessuto di città e insediamenti produttivi, il cosiddetto “policentrismo” – su cui si tornerà nel prossimo paragrafo – è stato fondamentale per i successi dell’Emilia-Romagna, ma occorre immaginare come adattarlo alle radicali trasformazioni in corso.

Tale esigenza è al centro del dibattito suscitato dall’elaborazione del nuovo Ptr (Piano Territoriale Regionale), l’atto regionale di coordinamento che definisce gli indirizzi generali cui devono attenersi gli strumenti urbanistici provinciali e comunali.

Il Ptr attualmente in vigore risale agli anni Ottanta; la Regione ha avviato nel 2004 un percorso per arrivare alla definizione di un suo aggiornamento, producendo, tra gli altri documenti: uno Schema di sviluppo del Territorio; ampi materiali di studio sugli scenari urbanistici, ambientali, economici e sociali; un breve documento di indirizzo, firmato dal presidente della Regione, che indica gli obiettivi generali del nuovo strumento di programmazione.

La Regione attribuisce molta importanza a questo documento;



le linee strategiche del Ptr saranno infatti uno strumento di coordinamento, oltre che delle politiche urbanistiche, anche dell'insieme delle politiche regionali, ivi compreso il cofinanziamento regionale dei bandi europei per il periodo 2007-2013.

Il Ptr rappresenta quindi una cornice di riflessione generale sulla "regione che vogliamo diventare", per usare le stesse parole del Presidente della Regione, ma ha anche l'ambizione di indirizzare delle scelte operative.

L'amministrazione ha dedicato molta attenzione al processo di elaborazione delle scelte del Ptr; è stato infatti costruito un percorso di confronto con tutte le realtà territoriali della Regione – non ancora concluso, alla data di stesura di questa nota - per evitare di fornire l'impressione di costruire un documento calato dall'alto. Un percorso dirigistico avrebbe del resto contraddetto sia lo slogan scelto dalla Regione per il percorso del Ptr – "Una Regione accogliente" - sia quello che può essere ritenuto uno dei suoi concetti chiave – il passaggio dal policentrismo alla regione-sistema, da realizzare attraverso il rafforzamento della coesione territoriale, economica e sociale, alla scala regionale.

L'ambizione dell'amministrazione regionale può essere ritenuta, in sintesi, quella di ripensare in profondità le ragioni dei buoni risultati fin qui raggiunti dall'Emilia-Romagna, fissando degli obiettivi e delle modalità condivise, attraverso un'approfondita discussione, per immaginare come riprodurre questi successi in scenari economici, sociali e territoriali in radicale trasformazione.

Il nostro articolo rende conto dei tratti essenziali di un lavoro di ricognizione realizzato, tra marzo e giugno 2008 – quando si erano svolti solo alcuni dei già citati incontri di presentazione e confronto previsti in tutte le province della Regione – attraverso interviste agli undici segretari delle Camere del Lavoro dell'Emilia-Romagna; il tema generale delle conversazioni – il rapporto tra le strutture sindacali provinciali e regionali e il Ptr – è stato articolato in base ai seguenti assi tematici:

I: la strategia desumibile dal Ptr, il passaggio dal policentrismo alla regione - sistema, il rapporto tra Bologna e le altre realtà territoriali, il ruolo delle reti materiali e immateriali;

II: i nodi del coordinamento istituzionale e della valutazione delle politiche pubbliche; le forme di dialogo del/nel sindacato sulla pianificazione territoriale;

III: lo spazio riservato al lavoro e al problema della coesione sociale nell'ambito del Ptr.

I nostri obiettivi principali erano: a) tentare di ricostruire una rappresentazione della regione vista dai territori, attraverso le opinioni dei segretari generali delle Camere del Lavoro, considerati nel loro ruolo di snodo significativo delle varie realtà locali; b) offrire un contributo per una riflessione del sindacato

**> Il Ptr rappresenta quindi una cornice di riflessione generale sulla "regione che vogliamo diventare", per usare le stesse parole del presidente della Regione, ma ha anche l'ambizione di indirizzare delle scelte operative <**

dell'Emilia–Romagna sulla propria azione nei vari territori, e sul rapporto tra i vari territori e la regione nel suo insieme (di questo secondo aspetto si darà più ampiamente conto in una prossima occasione di approfondimento).

### **UNA STRATEGIA NECESSARIA, I CONTRASTI SUL CAPOLUOGO**

I temi dell'asse I sono stati quelli su cui gli interlocutori si sono soffermati più a lungo. Le interviste restituiscono, in primo luogo, un complessivo apprezzamento dello sforzo di immaginare per il futuro della Regione una strategia, diversa dal consueto, prevedibile elenco di buone intenzioni, così come viene condivisa, tendenzialmente, quella necessità di un maggiore coordinamento sistemico, a scala regionale, che rappresenta uno dei cardini delle elaborazioni del Ptr.

Alcune perplessità sono state espresse rispetto alle possibili modalità di attuazione del punto forse più rilevante di tale strategia, rappresentato dal progressivo passaggio dall'organizzazione policentrica del territorio alla cosiddetta regione-sistema. Il policentrismo è la forma che storicamente hanno assunto in Emilia–Romagna sia l'armatura urbana che la struttura produttiva, ed ha finora rappresentato la trama di riferimento anche delle politiche pubbliche, sia urbanistiche che economiche. La regione - sistema che viene ipotizzata si propone di continuare a valorizzare le singole realtà territoriali e le loro eccellenze, ma con l'obiettivo di rafforzare, nello scenario dell'integrazione europea e della competizione globale, l'Emilia-Romagna in quanto tale e non l'attuale mosaico di sistemi locali più o meno autonomi e più o meno in competizione; i rapporti tra territori e politiche pubbliche vengono immaginati in funzione della necessità di costruire un insieme organico, reti strutturali e infrastrutturali alla scala sovralocale, processi che consolidino la coesione economica e sociale dell'Emilia-Romagna, alimentandone così la massa critica e la possibilità di competere con le Regioni più avanzate d'Europa.

Il ruolo di Bologna in questa costruzione della regione – sistema viene descritto dai documenti del Ptr come essenziale, richiamando appunto l'esempio delle aree più competitive dell'Europa continentale, caratterizzate da una trama urbana e produttiva fitta, ma incardinate su un capoluogo forte, capace di attirare funzioni metropolitane di eccellenza - dalla ricerca applicata ai trasporti o anche alle attività culturali -, che contribuiscono poi ad innervare l'insieme della rete urbana, a scala regionale.

L'individuazione come elemento nodale di tale sistema di Bologna, città in grado di attirare risorse finanziarie e intellettuali alla scala globale sia per le sue dimensioni, sia – e soprattutto - per l'importanza delle istituzioni politiche, culturali e economiche che già ospita suscita, secondo la

**> Le interviste restituiscono, in primo luogo, un complessivo apprezzamento dello sforzo di immaginare per il futuro della Regione una strategia, diversa dal consueto, prevedibile elenco di buone intenzioni <di vedere il capoluogo sistematicamente privilegiato nell'individuazione delle priorità <**

testimonianza dei nostri interlocutori, diffuse perplessità. I segretari delle Camere del Lavoro riportano spesso – soprattutto nelle città emiliane – i dubbi espressi dalle autorità dei loro territori, che temono di vedere il capoluogo sistematicamente privilegiato nell’individuazione delle priorità, in termini di investimenti e scelte localizzative, soprattutto rispetto ai poli d’eccellenza, ad esempio nell’ambito della ricerca scientifico-tecnologica, che il Ptr e l’insieme delle politiche regionali si propongono di incentivare fortemente, o anche rispetto alle reti di trasporto. Viene riconosciuto tuttavia, in pratica da tutti i segretari, che gli obiettivi della regione sono di alto profilo, riguardano il posizionamento dell’Emilia-Romagna rispetto agli scenari dell’integrazione europea e della competizione economica mondiale, e non possono essere ridotti all’intenzione di sostenere eventuali ambizioni di supremazia di Bologna, a scapito delle altre città. Il modo in cui i mezzi di comunicazione di massa hanno seguito il percorso del Ptr, soprattutto nella sua fase iniziale, concentrando l’attenzione in maniera prevalente appunto sul ruolo di Bologna, ha contribuito, secondo alcuni dirigenti, a creare un equivoco, che alcuni passaggi dei documenti del Ptr, particolarmente attenti al ruolo attuale e potenziale di Bologna nella rete urbana europea, e meno analitici rispetto alle peculiarità e alle eccellenze di altre realtà regionali, hanno probabilmente contribuito ad alimentare.

Le questioni del ruolo di Bologna e della dialettica policentrismo/ regione-sistema, comunque, sono avvertite trasversalmente come essenziali, e come strettamente collegate; il superamento dei localismi, la necessità di una maggiore collaborazione tra le varie realtà territoriali, la potenziale funzione di Bologna come nodo cruciale in questa rete da immaginare come più strettamente interconnessa di quanto sia avvenuto sinora, tornano nei discorsi in pratica di tutti gli interlocutori. Il mutamento delle scale di riferimento e il rimescolamento dei confini rendono poco plausibile continuare a ragionare secondo i vecchi schemi municipalisti; è frequente nelle discussioni l’osservazione che dovrebbero essere i problemi a dettare i limiti territoriali di analisi e politiche, e non i confini amministrativi a delimitare la portata e l’estensione dei problemi, come spesso continua a capitare.

## **LE SCALE DEL MUTAMENTO, TRA PERSISTENZA DEI LOCALISMI E NECESSITÀ DELLE RETI**

Il cambiamento delle scale, degli ambiti territoriali di riferimento, è argomento ricorrente sia nei documenti del Ptr, che nelle argomentazioni dei segretari, ad esempio rispetto al passaggio dalla cosiddetta “economia dei distretti”, che tanta parte ha avuto nel costruire le fortune dell’Emilia-Romagna, a qualcosa di diverso, che sui distretti ancora si fonda, ma ad essi non è

**> Il mutamento delle scale di riferimento e il rimescolamento dei confini rendono poco plausibile continuare a ragionare secondo i vecchi schemi municipalisti <**

più riducibile, e comunque, non si riesce ancora chiaramente a delinearne. I riferimenti alla progressiva trasformazione dei distretti in filiere e alle necessità di strutturare delle piattaforme produttive, che aggregano più filiere e più territori sono piuttosto frequenti, oltre che nel Ptr, nel dibattito giornalistico e nelle prese di posizione di vari esponenti politici; secondo alcuni segretari, queste trasformazioni sono riconducibili più al dibattito teorico che a realtà territoriali e/o a processi socio-economici già cristallizzati. Una sorta di “eccesso di zelo” nel sottolineare la fine dell’epoca dei distretti, rilevabile a tratti nel dibattito pubblico e, per certi aspetti, nella stessa programmazione regionale, è segnalato con preoccupazione in qualche intervista.

L’ineludibilità di una riflessione sul cambiamento delle soglie e dei confini è in ogni caso molto presente nelle discussioni, e si accompagna alla difficoltà di immaginare i possibili percorsi di gestione di tali profonde trasformazioni, ed alla constatazione che gli scenari sono ancora molto contrastati, restituendo segnali di conflitto, oltre che di dialogo e ricomposizione.

Restano infatti difficoltà nei rapporti tra le varie città e forti rivalità tra campanili portano a duplicazioni di progetti, dispersione di risorse, scarsa collaborazione tra realtà territoriali che trarrebbero evidenti vantaggi da relazioni più strette (i segretari di Modena e Reggio citano ad esempio un proficuo dialogo in corso tra le due Camere del Lavoro, cui non corrisponde uno scambio altrettanto intenso a livello politico e istituzionale).

Nelle conversazioni sono state segnalate anche positive dinamiche di integrazione; ci è parso che emergesse soprattutto in Romagna l’immagine di ambiti territoriali che hanno una significativa propensione a ragionare in termini di area vasta, in particolare sui temi della sanità e dei trasporti, ma anche sul tema delle università (il buon esito dell’insediamento dell’Ateneo di Bologna in varie città della Romagna è citato di frequente come valido esempio, nella prospettiva della regione – sistema).

Sono stati citati anche casi di integrazione che superano i confini regionali (l’ipotizzato asse logistico Parma – La Spezia, ad esempio, o la storica proiezione verso la Lombardia di Piacenza, accentuata dalla prospettiva dell’Expo 2015 a Milano, e dall’Alta Velocità Ferroviaria, che libererà nuovi binari, incentivando il già significativo pendolarismo).

La necessità di un maggiore coordinamento delle reti infrastrutturali, del sistema universitario, dell’assistenza socio-sanitaria, è trasversalmente condivisa, in tutto il territorio regionale. La questione delle cosiddette *multiutilities* viene invece evocata, sia in Emilia che in Romagna, come esempio di questione in cui sarebbe utilissimo ragionare in termini di

**> La necessità di un maggiore coordinamento delle reti infrastrutturali, del sistema universitario, dell’assistenza socio-sanitaria, è trasversalmente condivisa, in tutto il territorio regionale <**

sistema regionale, ma in cui hanno prevalso logiche diverse, che hanno portato alla creazione di varie compagini societarie, con strategie diverse. Rispetto alle fiere e agli aeroporti le valutazioni raccolte sono state dello stesso tenore, con sottolineature anzi ancora più marcate sulla natura fortemente localistica di alcune scelte fatte in passato, che hanno determinato un'irrazionale proliferazione di strutture e una antieconomica sovrapposizione di attività.

La questione dell'Università e della ricerca è piuttosto presente nelle conversazioni con i segretari, che restituiscono uno scenario ricco di eccellenze diffuse su tutto il territorio regionale, sia nel settore della ricerca avanzata (nell'energia come nella sanità o nell'automazione industriale) che delle attività culturali in senso lato (in particolare rispetto alla fioritura di mostre e festival).

L'interesse per la cosiddetta "economia della conoscenza", che è uno degli assi strategici indicati dal Ptr per sostenere lo sviluppo della Regione, oltre ad essere uno dei totem del dibattito scientifico e giornalistico dell'ultimo decennio, risulta quindi condiviso alla scala regionale, in una dimensione che però appare ancora localistica, chiusa nei confini municipali, ancora priva, nella maggior parte dei casi, dell'auspicabile proiezione sovralocale.

Gli Atenei, ad esempio, con la parziale eccezione di Bologna, vengono indicati come piuttosto chiusi in loro stessi, abbastanza refrattari al dialogo col territorio, anche rispetto al sistema delle imprese; l'esigenza di un maggior coordinamento delle Università tra loro e con i territori è stata segnalata da vari interlocutori.

L'opzione di un sistema regionale, che riesca a mettere in rete il meglio delle realtà locali, pur auspicata da tutti, continua a essere considerata essenzialmente teorica, e piuttosto lontana da una quotidianità, in cui i localismi, le esigenze specifiche dei vari territori continuano, in genere, a prevalere. Alcune esperienze già avviate in materia socio-sanitaria, il ridisegno del sistema fieristico, attualmente eccessivamente frammentato, la ristrutturazione del sistema dei trasporti, attraverso l'Alta Velocità Ferroviaria e il correlato, auspicabile rafforzamento della rete ferroviaria locale, il rilancio della portualità, soprattutto a Ravenna, nonché l'inevitabile razionalizzazione del sistema aeroportuale, appaiono ai nostri interlocutori come possibili passi verso un processo di integrazione che appare auspicabile e probabilmente ineludibile, ma non si presenta agevole, né rapido.

## **COORDINAMENTO ISTITUZIONALE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE: UNA QUESTIONE CRUCIALE**

I localismi e le difficoltà di dialogo tornano, al punto II, rispetto al coordinamento istituzionale, che viene considerato, in maniera

*> L'opzione di un sistema regionale, che riesca a mettere in rete il meglio delle realtà locali, pur auspicata da tutti, continua a essere considerata essenzialmente teorica <*

trasversale, tema estremamente critico. La discussione in corso sul Ptr appare, alla maggior parte degli interlocutori dell'indagine, un'occasione per tematizzare esplicitamente questo nodo, che viene considerato uno degli ostacoli principali non solo nella costruzione di un possibile sistema regionale, ma anche nella gestione corrente di alcune politiche, ad esempio in tema di tutela dell'ambiente, o di pianificazione socio-sanitaria.

Gli interlocutori hanno spesso ricordato che la discussione sul Ptr si aggiunge ai molti momenti di confronto previsti nell'ambito delle attività di programmazione negoziata (come i Patti di sviluppo, a livello regionale e provinciale), ma anche nella gestione delle politiche socio – sanitarie (come l'elaborazione dei Piani di Zona), o la costituzione delle nuove Asp (Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona) sovracomunali, che hanno di recente sostituito le vecchie Ipab (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza). Non sono certo mancate, nell'opinione di molti, le occasioni per discutere; i risultati, non sono sempre stati all'altezza delle aspettative. Il rischio di limitarsi ad assecondare il rituale della concertazione, in cui potrebbe cadere anche il Ptr, è avvertito da molti.

I nodi critici, i momenti delle decisioni cruciali, talora sfuggono a serie possibilità di confronto; il groviglio delle competenze è spesso inestricabile, gli spazi effettivi di confronto sono limitati e, soprattutto, la possibilità di monitorare le politiche pubbliche è molto modesta.

È inoltre piuttosto avvertito il problema della tempestività dei percorsi di confronto e decisione; il nuovo Ptr, ricordano in molti, sarà deliberato a più di 20 anni di distanza dal precedente, giungerà quando in molte province saranno già stati approvati i nuovi Ptcp (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale), ed in molti comuni gli strumenti urbanistici saranno già stati rivisti di recente o in avanzato stato di elaborazione; il Ptr quindi, in molti contesti, rischia di arrivare a giochi fatti, o quasi.

Lo sviluppo sostenibile viene citato da alcuni come un esempio paradigmatico di tali difficoltà nel coordinamento istituzionale; la compatibilità tra crescita economica e tutela dell'ambiente è una scelta assunta con decisione, sia a scala regionale che nei vari territori, ormai da tempo; i risultati effettivi non sempre sono andati nella direzione auspicata. Il grande consumo di suolo che ha caratterizzato gli ultimi anni, legato, in primo luogo, all'esigenza degli enti locali di fare cassa attraverso gli oneri di urbanizzazione, viene ricordato da alcuni interlocutori tra gli esempi dello scarso coordinamento tra i vari livelli istituzionali e della scarsa capacità di controllo che accompagna tale difficile articolazione.

Il documento regionale ribadisce con forza la scelta della

**> I nodi critici, i momenti delle decisioni cruciali, talora sfuggono a serie possibilità di confronto; il groviglio delle competenze è spesso inestricabile, gli spazi effettivi di confronto sono limitati <**

sostenibilità, e cita esplicitamente proprio i temi della dispersione insediativa e del conseguente, eccessivo consumo di suolo, come nodi critici rilevanti, da affrontare con decisione; la maggior parte dei dirigenti sindacali, sia in Emilia che in Romagna, condividono questa impostazione e la ritengono tra gli aspetti più positivi del Ptr.

La cementificazione e la dispersione insediativa rappresentano, secondo alcuni, anche ulteriori esempi della persistenza del localismo e della scarsa attenzione per le conseguenze a scala più vasta, nella motivazione delle scelte.

Abbiamo infatti ascoltato più volte affermazioni del tipo “molto campanile, troppo campanile” e “il localismo si sta sviluppando velocemente”, anche in riferimento alla frequente presenza di conflitti istituzionali.

Le scelte in materia socio-sanitaria (la ripermimetrazione dei distretti socio-sanitari, la già citata creazione delle Asp, ad esempio), vengono ricordate fra le cause di questi contrasti, ma hanno anche determinato, in alcune circostanze, processi virtuosi, che hanno portato ad eliminare sovrapposizioni funzionali e delimitazioni territoriali irrazionali. I processi di negoziazione, pertanto, hanno talora portato a superare degli eccessi di localismo.

Il Ptr viene considerato dai segretari un’occasione per intensificare la discussione, anche in ambito sindacale, sui nodi della pianificazione urbanistica, che intersecano sia il tema della contrattazione in materia socio-assistenziale e sanitaria che, più in generale, la questione del rapporto tra sindacati e territorio.

L'accavallarsi delle urgenze impedisce perlopiù, nell’opinione della maggioranza dei nostri interlocutori, di dedicare ai temi della pianificazione territoriale l’attenzione che meriterebbero; il documento prodotto dalla CGIL regionale in occasione del IX° congresso, “Una regione come fosse una grande città”, è in genere ritenuto una buona base di discussione, che però non ha suscitato il dibattito che avrebbe meritato e, soprattutto, ha avuto una circolazione limitata soprattutto al gruppo dirigente.

Le questioni del rapporto tra economia, società e territorio, che costituiscono sia lo sfondo implicito che l’obiettivo sostanziale delle azioni di pianificazione territoriale meriterebbero, anche in ambito sindacale, secondo quasi tutti i segretari, un’attenzione maggiore di quella che si è riusciti a dedicargli finora.

## **LA CENTRALITÀ DEL LAVORO: UN VUOTO DA COLMARE, UNA SFIDA DA LANCIARE**

Il terzo asse, su lavoro e coesione sociale, rivela una lacuna significativa. L’impianto del Ptr viene avvertito, in pratica da

*> L’impianto del Ptr viene avvertito, in pratica da tutti, come legato in primo luogo alle esigenze dei sistemi produttivi, con un’attenzione residuale ai temi del lavoro, della crescente precarietà, della coesione sociale <*

tutti, come legato in primo luogo alle esigenze dei sistemi produttivi, con un'attenzione residuale ai temi del lavoro, della crescente precarietà, della coesione sociale.

I documenti fin qui prodotti, secondo alcuni, rappresentano, almeno sugli argomenti del rapporto tra territori e welfare, più una fotografia dell'esistente, che un tentativo di individuare nuove prospettive; l'attenzione che è riservata, ad esempio, ai temi dell'innovazione tecnologica, è concentrata sulle potenziali ricadute per i processi produttivi, mentre sembra trascurare le possibili implicazioni per le politiche di welfare.

Il rapporto nei processi di sviluppo tra lavoro, solidarietà e processi di redistribuzione, nonché la storica importanza di quest'ultima nel contribuire a consolidare gli equilibri socio-economici della Regione, non sembrano aver trovato nel Ptr il rilievo che avrebbero meritato; viene da taluni segnalato il rischio che nelle politiche regionali si assuma, in qualche modo come acquisita e naturale, una sorta di separatezza tra la sfera dello sviluppo industriale ed economico e quella del lavoro e delle politiche sociali.

Se le affermazioni di principio, sia nel Ptr che nell'insieme delle politiche regionali, continuano a ribadire la centralità delle questioni sociali, appare senza dubbio inadeguato il peso effettivo attribuito nei documenti del Ptr a welfare, nuove povertà, mutamenti demografici legati a immigrazione e invecchiamento della popolazione, aumento della disuguaglianza, trasformazioni del lavoro, diffusione della precarietà. Il riferimento alla persistente crucialità del tema della coesione sociale appare ai più una sorta di atto dovuto, mentre sono altre le questioni che riscuotono maggiore attenzione.

Non è stata ancora colta, sia nell'elaborazione del Ptr che nel relativo dibattito pubblico, la sfida del welfare come elemento di qualificazione dei processi di sviluppo, e non semplicemente come risarcimento rispetto alle asprezze dell'economia di mercato. Il livello di coesione sociale raggiunto, tuttavia, non può essere considerato rassicurante, tanto più alla luce degli attuali scenari di crisi.

La contrattazione sociale territoriale appare come una delle sedi più significative per ricondurre al centro dell'agenda politica le questioni del welfare, del lavoro e della coesione sociale.

### **UN PARADOSSO DA EVITARE**

Il Ptr delinea una scelta di territorializzazione dei processi di sviluppo, che ha l'ambizione di superare gli eccessi del localismo, incompatibili con gli scenari dell'attuale competizione globale e con le esigenze di una razionale pianificazione territoriale; i segretari condividono questa scelta di fondo, pur con qualche distinguo, legato soprattutto alla definizione del ruolo di Bologna.

**> La contrattazione sociale territoriale appare come una delle sedi più significative per ricondurre al centro dell'agenda politica le questioni del welfare, del lavoro e della coesione sociale <**

La scarsa attenzione che il Ptr nel suo complesso riserva alle questioni sociali può determinare, secondo la maggior parte degli interlocutori, una contraddizione rispetto agli indirizzi strategici dello stesso documento, che indicano nell'equilibrio tra crescita economica, tutela dell'ambiente e giustizia sociale sia la chiave dell'attuale benessere dell'Emilia-Romagna, che l'obiettivo da perseguire per consolidarlo, in prospettiva. L'attenzione per l'intreccio tra dimensione sociale, economica e territoriale nelle dinamiche di sviluppo in Emilia-Romagna non è una novità legata al recepimento degli indirizzi dell'Unione Europea sulla trasversalità delle politiche di coesione, né rappresenta solo un aggiornamento degli strumenti di pianificazione alla luce del dibattito nelle scienze sociali sull'importanza del capitale sociale o sulla nodalità del territorio, mediatore attivo e non neutro fondale dei processi socio – economici. L'Emilia-Romagna è stata uno dei modelli sia per la ricerca sociale che per le politiche comunitarie; la considerazione della multidimensionalità, della trasversalità e dell'irriducibilità alla sola dimensione economica delle dinamiche di sviluppo può essere considerata tra Piacenza e Rimini quasi una "specialità della casa". Non sorprende quindi ritrovare nel complesso del Ptr, ed in alcuni passaggi attraverso un esplicito riferimento al dibattito sullo sviluppo locale, la visione di un territorio come portatore di valori, fermento di una tensione condivisa verso la produzione di beni comuni, sia sociali che economici ed ambientali.

Tali scelte di principio possono quindi essere ritenute limpide, ma non va trascurato il rischio di alimentare il divario tra teoria e pratica, producendo un'altra scatola, foderata di ottime intenzioni ("Una regione accogliente", la centralità della coesione sociale, e così via), ma lontana dalle politiche concretamente perseguite (fin qui, più attente alla dimensione della competizione economica). Occorre quindi vigilare affinché non si perda l'ennesima occasione per un momento di riflessione alta non sui massimi sistemi, ma sugli obiettivi che la Regione intende concretamente perseguire.

La questione del lavoro e della coesione sociale non appare, pertanto, solo come l'asse principale dell'azione del sindacato rispetto al Ptr, ma l'aspetto essenziale da approfondire per evitare che il dibattito sullo stesso documento trascuri alcuni aspetti strategici, che parlano alle persone in carne e ossa, e riguardano i loro bisogni essenziali; il rischio di ricadere in semplificazioni economicistiche sarebbe ancora più paradossale e anacronistico in questa fase di sgretolamento di alcune mitologie liberiste, su una presunta autonomia della dimensione economica da quella politica e sociale.

**> La questione del lavoro e della coesione sociale non appare, pertanto, solo come l'asse principale dell'azione del sindacato rispetto al Ptr, ma l'aspetto essenziale da approfondire per evitare che il dibattito sullo stesso documento trascuri alcuni aspetti strategici, che parlano alle persone in carne e ossa <**

## UNA QUESTIONE DI DISCONTINUITÀ

Il nuovo schema di Ptr è per ora accessibile alla discussione sulla base del Documento preliminare del 2005, gli Indirizzi del 2007, e un certo numero di interventi del presidente della Giunta regionale ai forum pubblici svolti in ogni provincia nel corso del 2008. Benché questi testi non abbiano potere normativo, essi danno elementi di lettura e di proposta, argomenti e giustificazioni che compongono un discorso pubblico significativo. Vi prevale un approccio simile a quello tipico dei piani strategici: in primo piano sono le questioni da affrontare più che gli obiettivi da conseguire, le discontinuità



opportune e i corsi d'azione possibili più che l'assetto cui si tende. Operando una sintesi estrema dei contenuti, mi pare che siano due le questioni principali che pongono.

*Una questione di continuità.* Riguarda la capacità di mantenere e riprodurre un certo equilibrio tra sviluppo economico e coesione sociale, nonostante una quantità di nuovi problemi, tensioni e minacce di crisi. Il modello di *welfare* che ha distinto la Regione è sistematicamente ripreso nei discorsi del Presidente della Giunta come un valore da preservare. Le sfide da affrontare sono però numerose e impegnative: il rapido incremento degli immigrati e le difficoltà di integrazione, un mercato del lavoro con tratti di crescente disuguaglianza a carico soprattutto di donne e immigrati (RER, 2008a), il persistente invecchiamento della popolazione e le conseguenti pressioni sull'offerta di servizi, il carico sull'ambiente e l'elevato consumo di suolo generati da una diffusa industrializzazione e urbanizzazione. In questo contesto, proporsi di mantenere il vecchio equilibrio significa inevitabilmente cercarne uno nuovo: questo il paradosso che sta sotto la questione della continuità, in realtà un mosaico di questioni specifiche, interdipendenti, nel campo della sostenibilità e della protezione sociale.

*Una questione di discontinuità.* In tema di sviluppo economico, le relazioni tra Regione e amministrazioni locali sono state tradizionalmente governate con uno schema per cui i sistemi locali godono di ampia autonomia nelle scelte e nei percorsi

di attuazione (ognuno dispiegando l'azione pubblica secondo il proprio modello di regolazione sociale, molto diversificato da luogo a luogo: vedi per esempio Seravalli, 1999), mentre la Regione promuove iniziative a sostegno della struttura produttiva (la politica industriale regionale, nel tempo variamente interpretata, ha finanziato via via interventi molto diversi tra loro quali servizi reali, attività di formazione, attività di ricerca, progetti di innovazione). Questa divisione del lavoro tra istituzioni è implicita nella nozione emiliana di policentrismo e contribuisce a caratterizzarne il significato. La discontinuità principale che il nuovo schema di Ptr vuole introdurre riguarda precisamente il policentrismo, e consiste nel progettare un nuovo regime di relazioni tra la Regione e le amministrazioni locali.

In questo contributo vorrei occuparmi di quest'ultima questione, trattando molto brevemente tre punti: che cosa la discontinuità punta a ottenere; che cosa essa implica; quali nessi ha con i programmi di sviluppo. Il mio intento è di contribuire alla comprensione del contenuto strategico dello schema di Ptr, consapevole del fatto che una piena comprensione dovrebbe occuparsi anche di altri aspetti importanti, anzitutto quelli che riguardano la pianificazione del territorio.

### **PROSPETTIVE EUROPEE**

Nel contesto europeo le performance sociali ed economiche di stati, regioni e città ricevono attenzione sia per formare un giudizio sull'andamento dell'Unione e l'efficacia della sua politica, sia per alimentare un'arena di discussione di rilevanza anche pratica per le future politiche e i criteri di allocazione delle risorse comunitarie. Negli ultimi dieci anni la dimensione territoriale ha poi guadagnato ulteriore spazio e considerazione nelle riflessioni sulla politica di sviluppo, come effetto di due processi sovrapposti.

Il primo processo è quello che, cominciato negli anni novanta, è sfociato nella redazione dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (ESDP 1999), e, dopo qualche anno, ha portato a sintetizzare un nuovo concetto di "coesione territoriale" (CE, 2004) e ad includerlo tra gli obiettivi fondamentali della Costituzione europea (Consiglio europeo del giugno 2004). In questa vicenda ha sempre avuto un ruolo centrale la questione degli squilibri territoriali, illuminata da vari lati: l'eccessiva concentrazione di attività economiche e popolazione nell'area del "Pentagono" (il perimetro Parigi Londra Amburgo Monaco e Milano); lo squilibrio tra le principali aree metropolitane e il resto dei Paesi; i crescenti fenomeni di congestione e inquinamento, e la persistente esclusione sociale, nelle principali conurbazioni; la presenza di aree rurali penalizzate da collegamenti inadeguati e marginalità; l'espansione urbana ad alto consumo di territorio; il cumularsi di svantaggi naturali e geografici nelle aree più

**> La discontinuità principale che il nuovo schema di Ptr vuole introdurre riguarda precisamente il policentrismo, e consiste nel progettare un nuovo regime di relazioni tra la Regione e le amministrazioni locali <**

periferiche. Questi punti di attenzione sono approdati a far parte di documenti di policy come i Rapporti di coesione. Sono pertanto usciti dall'ambito dell'analisi per contare di più nella programmazione degli interventi.

Il secondo processo è quello che ha fatto emergere la nozione di capitale territoriale. In un contesto di politica regionale, è stato l'Ocse (2001) a sintetizzarne per la prima volta la definizione, proponendo l'idea di una configurazione di fattori materiali e immateriali, tra cui consuetudini e norme informali, capace di spiegare i fenomeni di creatività e innovazione, così come l'elevato rendimento di certi tipi di investimenti a preferenza di altri. In seguito la DG Regio della Commissione europea ha fatto propri questi elementi, dando autorevolezza all'approccio territoriale allo sviluppo: *"Ogni regione ha uno specifico "capitale territoriale", distinto da quello di altre aree, che comporta un ritorno più alto per definiti tipi di investimenti piuttosto che per altri, in quanto questi investimenti sono più adatti al contesto territoriale e ne usano in modo più efficace gli asset e il potenziale. Molte delle componenti del capitale territoriale, comprese la sua integrazione e connessione con altre aree, possono condurre a incrementi di produttività e generare crescita. Le politiche pubbliche dirette a promuovere lo sviluppo territoriale e a ridurre le disparità dovrebbero in primo luogo e soprattutto aiutare le aree a sviluppare il loro capitale territoriale e a massimizzare il loro vantaggio competitivo"* (EC, 2005a).<sup>1</sup>

**> A livello europeo in questi anni, con il progredire dell'unificazione e l'allargamento all'est, le prestazioni di realtà come Berlino o Parigi sono state inferiori alle previsioni, mentre hanno mostrato una grande vivacità città e regioni di media estensione: ad esempio, Barcellona, Lione <**

Entrambi i processi citati appaiono avere influenzato e ispirato il nuovo schema di Ptr. Il primo ha fornito analisi e spunti di riflessione sui fattori di competitività dei territori, le risorse chiave per la crescita, i casi di successo. Tra questi ultimi è individuato un gruppo di città di media dimensione e di regioni relativamente periferiche, che in anni recenti hanno fatto registrare performance assai positive, più marcate di quelle delle metropoli del Pentagono, grazie agli investimenti nell'economia della conoscenza. L'interesse che esse suscitano nel *policy maker* del Ptr è chiaramente esposto nel documento di Indirizzi: *"A livello europeo in questi anni, con il progredire dell'unificazione e l'allargamento all'est, le prestazioni di realtà come Berlino o Parigi sono state inferiori alle previsioni, mentre hanno mostrato una grande vivacità città e regioni di media estensione: ad esempio, Barcellona, Lione o regioni dell'Irlanda, della Svezia, della Finlandia. I motori principali della crescita di questa rete di città intermedie e di sistemi regionali sono stati il rinnovamento urbano e le filiere emergenti generate dallo sviluppo delle nuove tecnologie. Questi costituiscono oggi il riferimento principale per inserire in questa rete le nostre città, prima fra tutte Bologna, come una delle nuove capitali europee dell'innovazione"*. (RER, 2007)

1. Traduzione a cura della redazione

ed anche il Presidente della Giunta regionale è tornato più volte sul punto nei forum: *“vogliamo costruire un sistema integrato e connesso dove Bologna (...) diventi prima di tutto una protagonista (...) nel circuito delle nuove capitali europee: non Il de France, non Londra, ma Barcellona, Lipsia. È lì che dobbiamo provare a portare quella città insieme.”* (Errani, 2008a) *“Vogliamo costruire un sistema nel quale si realizzi massa critica (...) e in questo il ruolo di Bologna nell’ottica delle nuove capitali europee: Francoforte, Lipsia, Barcellona. (...) Noi non competiamo col Veneto o la Lombardia, non abbiamo la massa critica dell’Ile de France o dell’area metropolitana di Londra, allora dobbiamo entrare in quel circuito.”* (Errani, 2008b)

Il secondo processo, la riflessione sul capitale territoriale, ha permesso di rileggere il nesso tra sviluppo e coesione sociale in chiave di risorsa di regolazione sociale distintiva, capace di esercitare attrazione sugli investimenti. In virtù di questa risorsa di regolazione, la rete di città della via Emilia è relativamente al riparo dal “paradosso urbano” descritto dall’Ocse (OECD, 2006), la contraddizione per cui le città (anzitutto quelle grandi) godono per un verso di vantaggi chiave – una base economica più diversificata, una marcata specializzazione in attività ad alto valore aggiunto; una forte capacità innovativa, un più elevato stock di capitale pro capite – ma, allo stesso tempo, soffrono di gravi criticità sociali: persistenti sacche di disoccupazione, tassi di attività relativamente bassi, elevati tassi di povertà e di criminalità, esclusione degli immigrati.

Naturalmente le tendenze delle metropoli, sia positive sia negative, si dispiegano a una scala non paragonabile a quella dei centri emiliani. Tuttavia il ragionamento sul capitale territoriale, sullo sfondo di alcuni scenari comparativi, fa risaltare la storica capacità del sistema emiliano di contenere la disuguaglianza distributiva. La determinazione a custodire il modello, radicata nell’impostazione regionale, trae alimento e conferma dal dibattito internazionale.

## **RIORGANIZZARE IL GOVERNO**

Lo schema di Ptr vede lo sviluppo futuro della regione quasi condizionato – o, di certo, molto favorito – da una riforma del governo regionale che superi quella che oggi è giudicata un’eccessiva frammentazione. I sistemi locali gestiscono le proprie risorse in un orizzonte domestico, angusto, nonostante un contesto di relazioni sempre più ampio. Si occupano molto di amministrare relazioni ed equilibri interni, comunicano poco tra loro, stentano a collaborare nella pianificazione del territorio e nella progettazione degli investimenti. La Regione può decidere di continuare ad assecondare questo modo di agire, ricoprendo il ruolo di chi distribuisce le risorse in un modo accettabile e accettato. Nei discorsi del Presidente della

**> Lo schema di Ptr vede lo sviluppo futuro della regione quasi condizionato – o, di certo, molto favorito – da una riforma del governo regionale che superi quella che oggi è giudicata un’eccessiva frammentazione <**

Giunta, questa idea è però rifiutata: *“La Regione non vuole essere una agenzia di spesa. Vedete, per noi, certamente per me, sarebbe molto più semplice non impegnarmi su questo terreno e cercare di costruire quella forma di ottimizzazione dell’utilizzo delle risorse, distribuendole nel territorio. Ma questo non è assolutamente adeguato. (...) Non voglio stare in pace, voglio stare nella contraddizione (...) che faccia fare a questo territorio un salto di qualità.”* (Errani, 2008c)

La scelta considerata necessaria è un’altra: quella di prendere le distanze dalla concertazione, una forma debole di governance in cui ogni sistema locale cerca di assicurarsi il massimo possibile delle risorse regionali, e invece porsi il problema di aggregare gli interessi locali, selezionarli, trasformarli in chiave strategica. In sostanza si tratta, per la Regione, di provare a cambiare passo: abbandonare il tradizionale policentrismo, a favore di un altro regime definito “regione-sistema”.

La regione-sistema è una prospettiva, non ancora un assetto che sia possibile illustrare o descrivere. La Regione ha però seminato le tracce del percorso che intende fare, annunciando l’Intesa di programma: un accordo pluriennale da sottoscrivere provincia per provincia, a cui si arrivi dopo avere discusso e definito pubblicamente i principali investimenti pubblici di ogni territorio nei prossimi anni. Nel preparare l’Intesa, sia la Regione sia le autorità locali dovrebbero tracciare un disegno di cambiamento per il territorio e concretizzarlo con scelte e iniziative coerenti. La questione cruciale su cui confrontarsi sarebbe non tanto quante risorse verrebbero assegnate alla provincia (benché il punto, ovviamente, non possa essere trascurato), ma che cosa si intende fare, su che cosa investire e a quale evoluzione puntare. Il cuore dell’operazione dovrebbe ruotare attorno a decisioni di rilievo: se e dove localizzare uno dei tecnopoli previsti dal programma Fesr 2007-2013, se e dove realizzare un intervento urbano complesso, se dare priorità a una grande infrastruttura.

Le implicazioni di questa scelta procedurale sono rilevanti sia per le amministrazioni locali sia per lo stesso apparato della Regione, organizzato per settori titolari di una propria visione e capacità di iniziativa, e al centro di estese reti di relazioni con attori pubblici e privati. Affermare una prospettiva di sviluppo complessiva del governo regionale richiede un lavoro interno dedicato a guadagnare consenso e cooperazione presso i settori, a cominciare dalla condivisione delle conoscenze e il coordinamento nell’interagire con il locale. Sin dal principio del suo iter, il processo del Ptr ha creato e fatto funzionare una cabina di regia con la partecipazione dei massimi dirigenti della Regione. C’è tuttavia consapevolezza del fatto che riformare il governo regionale richiede un cambiamento più ampio, che tocchi le pratiche consolidate.

**> La regione-sistema è una prospettiva, non ancora un assetto che sia possibile illustrare o descrivere <**

## POLITICHE DI SVILUPPO

Attenendosi alle norme definite a livello europeo e nazionale, la Regione ha approvato nel 2008 il “Documento Unico di Programmazione” (Dup) comprensivo di tutte le risorse finanziarie e gli interventi diretti allo sviluppo territoriale nel quadro del ciclo 2007-2013 della politica di coesione europea (RER 2008b). La dotazione finanziaria del Dup ammonta a oltre 1470 milioni di euro. Ad essa contribuiscono i programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali europei Fesr e Fse, le risorse nazionali e regionali aggiuntive della politica regionale unitaria (Fondo Aree Sottoutilizzate - Fas), altre risorse del bilancio ordinario della Regione.

Il Dup è organizzato per obiettivi complessi, a cui quasi sempre fanno capo più canali di finanziamento. Gli obiettivi più finanziati sono la qualificazione del capitale umano (558 milioni di euro) e la ricerca e innovazione (235 milioni di euro) – due voci direttamente riferibili alla fase due della strategia di Lisbona (EC 2005b) – il cui carico ricade interamente sui programmi Fesr e Fse. Altri obiettivi strategici riguardano i *cluster* produttivi, la mobilità e i trasporti, il *welfare*, la gestione ambientale, le risorse culturali e il turismo, le città, i territori già privilegiati dai fondi comunitari nel precedente ciclo 2000-2006 (le aree cosiddette in *phasing out* dall’Obiettivo 2: montagna e basso ferrarese). L’integrazione dei finanziamenti nazionali e regionali (piano di attuazione del Fas) privilegia il sistema ferroviario regionale e i settori acqua e rifiuti (RER, 2008c).

La logica del Dup, originata da scelte nazionali di coordinamento (DPS, 2006), appare funzionale al Ptr e agli intenti di riorganizzazione della funzione del governo regionale. In primo luogo perché fornisce un quadro unitario e certo delle risorse disponibili per investimenti, e questo metterà i tavoli delle Intese nella condizione di ragionare in concreto su scelte rilevanti. In secondo luogo perché la struttura degli obiettivi strategici favorisce una lettura e una declinazione degli interventi in chiave non solo settoriale ma anche territoriale. Una parte delle risorse del Dup sarà gestita dalla Regione stessa, per l’attuazione di azioni-cardine alla scala regionale (nei trasporti, nell’ambiente, negli incentivi alle imprese, etc.); il resto sarà nella disponibilità dei territori, i quali potranno compiere analoghe scelte di concentrazione su azioni-cardine alla scala subregionale. Questo potrà avvenire in sede di Intesa, in un contesto di ricerca di accordi e di sintesi degli interessi particolari.

Il Dup dunque favorirebbe il disegno del Ptr. Ma naturalmente si può affermare anche il contrario: che il disegno del Ptr serve al Dup per tenere alta la propria ambizione strategica. Entrambe le cose sono vere. È così riconoscibile, in questa particolare fase della vita della Regione, una possibile convergenza di

diversi processi e strumenti per un cambiamento di sistema fortemente voluto dall'autorità politica.

## PER RIASSUMERE

Il nuovo Ptr punta a costruire una nuova prospettiva strategica per la regione. Guarda all'Europa e in particolare ad alcune città di media dimensione che hanno conseguito elevati tassi di crescita, grazie a investimenti in industrie qualificate, alta educazione e ricerca, ed un governo efficiente alla scala metropolitana o regionale. L'Emilia-Romagna può imboccare la stessa strada a condizione che riorganizzi il governo regionale e superi il policentrismo così come interpretato e praticato. Il Dup 2007-2013 appare un'occasione importante per dare corpo alla prospettiva del Ptr: fornisce una struttura d'azione unitaria e un quadro finanziario pluriennale certo a cui le Intese provinciali programmate per il 2009 possono collegarsi con le loro scelte. Al tempo stesso è vero anche il contrario: la prospettiva del Ptr è in grado di sostenere il Dup e la sua ambizione strategica, dando alla sua attuazione un valore non meramente amministrativo.

**> La prospettiva del Ptr è in grado di sostenere il Dup e la sua ambizione strategica, dando alla sua attuazione un valore non meramente amministrativo <**

## BIBLIOGRAFIA

CE – Commissione Europea, (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza competitività cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale.*

DPS – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2006), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma, [www.dps.mef.gov.it](http://www.dps.mef.gov.it)

EC European Commission, (2005a), *Territorial state and perspectives of the European Union. Scoping document and summary of political messages*, Luxembourg.

EC European Commission, (2005b), *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*, Luxembourg.

Errani V., (2008a), *Intervento conclusivo* al Forum di Reggio Emilia, [www.unaregioneattraente.it](http://www.unaregioneattraente.it)

Errani V., (2008b), *Intervento conclusivo* al Forum di Forlì Cesena, [www.unaregioneattraente.it](http://www.unaregioneattraente.it)

Errani V., (2008c), *Intervento conclusivo* al Forum di Rimini, [www.unaregioneattraente.it](http://www.unaregioneattraente.it)  
ESDP, (1999), *European Spatial Development Perspective* adopted by the Ministers for Spatial Planning at the Potsdam Council on 10-11 May.

OECD, (2001), *OECD Territorial Outlook*, Paris.

OECD, (2006). *OECD Territorial Reviews. Competitive Cities in the Global Economy*, Paris.

RER Regione Emilia-Romagna, (2005), *Schema di sviluppo del territorio regionale. Documento preliminare al Piano Territoriale Regionale*, allegato alla deliberazione di Giunta n. 360 del 16 febbraio 2005, Bologna : [www.unaregioneattraente.it](http://www.unaregioneattraente.it)

RER Regione Emilia-Romagna, (2007), *Indirizzi per la predisposizione del Piano Territoriale Regionale*, Bologna : [www.unaregioneattraente.it](http://www.unaregioneattraente.it)

RER Regione Emilia-Romagna, (2008a), *Il mercato del lavoro in Emilia-Romagna. Rapporto 2008*, Bologna.

RER - Regione Emilia-Romagna, (2008b), *Documento Unico di Programmazione 2007-2013*, Bologna.

RER Regione Emilia-Romagna, (2008c), *Programma attuativo regionale FAS 2007-2013 (PAR)*. Bologna.

Seravalli G., (1999), *Teatro regio, teatro comunale. Società istituzioni e politica a Modena e a Parma*, Meridiana libri - Donzelli, Roma.

## PIANIFICAZIONE E TERRITORIO: UN PUNTO DI VISTA SINDACALE

**DANIELA  
BORTOLOTTI  
ANNA  
SALFI**

Già dal settembre del 2007 come Cgil dell'Emilia-Romagna abbiamo cominciato a sviluppare la nostra riflessione su ciò che poteva significare per noi l'avvio del processo verso il varo del Piano territoriale regionale (Ptr) e, il lavoro preparatorio svolto, effettuato attraverso numerosi incontri con le Camere del lavoro territoriali e le Categorie ha permesso di offrire alle occasioni di partecipazione che si sono presentate contributi di tutto rilievo a testimonianza di quanto nella nostra organizzazione vada maturandosi la convinzione dell'essere il Ptr un'esperienza sindacale che va non solo colta, ma vissuta da protagonisti.

### **LA STRATEGIA (LA SUA RILEVANZA - LE SUE IMPLICAZIONI)**

Noi della Cgil abbiamo ritenuto di leggere nella sfida di fondo lanciata dal Ptr l'idea che mira a collocare l'intero sistema territoriale dell'Emilia-Romagna nella competizione globale salvaguardandone le caratteristiche che hanno saputo nel tempo legare l'evoluzione economica al benessere materiale raggiunto, ad un forte sistema di coesione sociale, alla salvaguardia dei diritti universali e delle libertà dei singoli. Una strategia intelligente che raccoglie l'esigenza di un aggiornamento del "modello emiliano" rispetto agli stimoli, alle pressioni e alle richieste che provengono da più parti e che produrrebbero, ove non governate, risposte individuali, singole e parziali e, per ciò stesso, risultati altrettanto parziali, singoli ed individuali. L'idea è quella propria del rilancio di una competitività dell'intero sistema territoriale a cui sono chiamati a contribuire tutti i soggetti del territorio regionale nella convinzione che, oggi come ieri, la scommessa si gioca e si vince insieme. Non solo un'idea economica, quindi, ma un'idea di società regionale anche economicamente competitiva. Nei giorni in cui scriviamo queste brevi note, verrebbe ragionevolmente da chiedersi quanto di questa visione strategica possa resistere alle insidie della grande crisi che stiamo vivendo. Ci piace pensare che quella del Ptr possa essere anche una chiave attraverso cui far vivere lo sforzo della comunità regionale per contribuire a condurre fuori dalle secche della recessione anche la nostra economia e la nostra società. Qualcosa in questo senso si è già fatto, tanto che, a fronte di

*Fonte:  
FOTOREPORTER,  
Archivio fotografico  
della Regione Emilia-  
Romagna. Autore  
Marco Nirmal  
Caselli.*



politiche nazionali che consideriamo insufficienti per il rilancio dell'economia, i segnali dati attraverso la discussione aperta sul Bilancio regionale portano nella direzione di investire non solo in termini di *hardware* - ci riferiamo, ad esempio, alla percentuale significativa di investimenti nel settore delle infrastrutture trasportistiche - ma anche di *software*, con ciò intendendo gli investimenti previsti sul terreno più marcatamente sociale, come ad esempio gli interventi sulla non autosufficienza o anche sulla stessa emersione del lavoro delle assistenti domiciliari. Sì! L'Emilia-Romagna, intende proprio mantenere i tratti distintivi che ne hanno fatto uno dei luoghi più ricchi d'Italia e d'Europa, salvaguardando la sua natura solidaristica; accettare di essere parte di questa sfida è, quindi, non solo un'opportunità da cogliere, ma una responsabilità da assumersi.

### **LE POLITICHE PUBBLICHE, IL COORDINAMENTO ISTITUZIONALE, LA SOSTENIBILITÀ (LA NECESSITÀ DELL'INTEGRAZIONE – IL RISCHIO DELL'AUTOREFERENZIALITÀ)**

**> A nostro parere, la Regione Emilia-Romagna è nella condizione di proporre anche al contesto nazionale un modo di governare condiviso ed inclusivo delle comunità territoriali <**

Consegue a tale impostazione il bisogno di un coerente sviluppo delle politiche pubbliche e della loro reciproca integrazione verso tali obiettivi così come l'esigenza di un efficace coordinamento, innanzitutto istituzionale, che si presenta come uno dei punti nodali per "fare sistema" e che, almeno ad oggi, rappresenta uno degli elementi di maggiore preoccupazione. In passato, l'Emilia-Romagna ha conosciuto una forte coesione istituzionale fondata su omogeneità non più presenti nel contesto odierno e, tuttavia, le caratteristiche peculiari e profonde della regione richiedono di affinare il più possibile le modalità di costruzione del progetto Ptr come progetto condiviso, integrato, interconnesso. A nostro parere, la Regione Emilia-Romagna è nella condizione di proporre anche al contesto nazionale un modo di governare condiviso ed inclusivo delle comunità territoriali. Cosa che non escluderebbe, come peraltro è stato già dimostrato nelle relazioni instaurate con i sistemi regionali limitrofi, di trovare le soluzioni più opportune, economiche e sostenibili anche in ambiti di soluzione ottimali esorbitanti dal confine regionale come è già stato fatto nel caso delle intese siglate con la Regione Veneto per i problemi legati alle necessità di logistica di bacini contigui, sperimentando, così, la cosiddetta strada delle "reti lunghe". Forse oggi è questa la maggiore criticità da affrontare e che richiede anche al sindacato una indubbia qualificazione della propria azione forse, soprattutto in termini di modalità di azione e relazione. Anche noi siamo chiamati a sperimentare nuove modalità di lavoro che, sapendo mantenere inalterati i sistemi valoriali di riferimento, dimostrino, anche di sapere sperimentare modalità di lavoro più integrate, più flessibili e maggiormente orientate alla migliore soluzione dei problemi. Si tratta di innovare anche

le nostre modalità di azione quotidiana pur in un contesto difficile, di continue pressioni e di impregni pressanti, ma questo resta il passaggio obbligato per poter stare al passo con i processi in corso. È un cambiamento che ci è richiesto anche in termini di contenuti e di definizione delle priorità politiche. Riguardo a ciò vale la pena spendere alcune parole su quella che appare come la caratteristica più saliente dell'intero Ptr e che può sintetizzarsi in un'unica parola: sostenibilità. L'Emilia-Romagna ha pagato a caro prezzo lo sviluppo economico raggiunto, ma se il sistema di welfare è stato aggiornato e qualificato di conseguenza, non lo stesso può dirsi rispetto alla tutela dell'ambiente, allo sfruttamento delle risorse naturali e alla qualità dell'aria. La situazione ambientale della regione è, a dir poco drammatica; vuoi per l'ormai totale urbanizzazione del territorio soprattutto ai margini della via Emilia, ma anche per i flussi quotidiani di trasporto legati alle attività economiche o allo spostamento di persone e per l'intervento sulle risorse naturali di cui il bacino del Po è solo l'esempio più marcato. L'impostazione dei documenti preparatori del Ptr risente della volontà esplicita di dare una svolta importante in tal senso e pone la compatibilità ambientale tra le premesse a cui fare riferimento nella definizione delle politiche dei territori. Eppure, a tale esplicita posizione, non fa ancora riscontro una corrispondente presa in carico di tale enorme questione negli atti concreti e nelle discussioni svolte anche attraverso i Forum territoriali. Non abbastanza si sta facendo per quella che proprio qui da noi deve diventare fulcro di riferimento rispetto alle scelte tanto strategiche, quanto quotidiane. Manca ancora una vera e propria capacità di leggere attentamente il consumo del territorio per proporre scelte che ne arginino lo sfruttamento illimitato. La nostra Regione, "come se fosse una grande città" deve farsi carico dello sforzo di convertire maggiormente al transito sul ferro buona parte dei trasporti su gomma, deve spingere con maggiore determinazione sul decollo della raccolta differenziata dei rifiuti anche se sappiamo che presenta in diverse realtà punti di eccellenza nel panorama nazionale, deve, ancora, impegnarsi con più determinazione sullo sviluppo delle energie rinnovabili anche tenendo conto delle implicazioni occupazionali che possono determinare. Lo stesso sistema dei servizi alle persone, cui abbiamo accennato prima, ha bisogno di consolidare ed allargare quelle sperimentazioni che cercano di connettere i bisogni, espressi da una popolazione sempre meno omogenea ai servizi sia pubblici che privati - una rete che, se può risultare di facile concettualizzazione, fa molta più fatica ad entrare efficacemente in funzione. In questo auspichiamo che il percorso di definizione del Ptr, proprio perché ha aperto un percorso di confronto, possa prendere maggiormente in considerazione quello che è successo all'interno della

**> L'Emilia-Romagna ha pagato a caro prezzo lo sviluppo economico raggiunto, ma se il sistema di welfare è stato aggiornato e qualificato di conseguenza, non lo stesso può dirsi rispetto alla tutela dell'ambiente, allo sfruttamento delle risorse naturali e alla qualità dell'aria <**

popolazione emiliano-romagnola in termini evolutivi. L'ampliamento della popolazione anzitutto anziana, l'enorme flusso dei migranti di passaggio o stanziali, l'evoluzione delle comunità familiari, sono solo alcuni dei processi che richiedono risposte rapide e che contribuiscono a delineare un quadro molto composito e complesso, dal quale non sono esclusi i fenomeni di esclusione e/o delle nuove povertà.

Prende molto posto nelle discussioni che riguardano soprattutto i livelli istituzionali coinvolti la richiesta di una maggiore esplicitazione del ruolo che Bologna, capoluogo di regione, possa e debba svolgere all'interno dell'intero progetto. Area metropolitana, Bologna capitale, metropoli regionale, città regione o altro ancora sono le definizioni dietro le quali si celano diverse visioni della relazione che deve esistere tra la dimensione regionale ed il suo capoluogo. La *vexata quaestio* non ha trovato, almeno nelle discussioni dei Forum un'univoca accezione e una soluzione definitiva. D'altro canto, ci sono state carenze innegabili rispetto alla partecipazione a quelle sedi meno informali e più preparatorie che hanno preceduto il lancio del progetto del Ptr, soprattutto con riferimento al ruolo che Bologna potrebbe svolgere, né la discussione in corso nel territorio bolognese, a tutt'oggi, ha saputo esplicitare il ruolo che aspira ad interpretare. Certo è che c'è bisogno di focalizzarsi sulla migliore soluzione dei problemi e, a questo e solo a questo, noi riteniamo debbano assoggettarsi le modalità ed i ruoli istituzionali da svolgere. Le coordinate entro cui muoversi riteniamo debbano essere, senza dubbio, le adeguate valorizzazioni degli altrettanti nodi regionali rappresentati dalle altre specificità territoriali; è tuttavia innegabile che ad un sistema regionale avanzato necessiti anche un centro metropolitano di riferimento per le altre città d'Europa. Un rompicapo che trova nella condivisione e nella ricerca del comune interesse l'unica strada da percorrere.

**> Dispiace dirlo,  
ma al di fuori  
degli interessanti  
ed utili contributi  
espressi dal  
sindacato, nelle  
discussioni sono  
mancate le  
persone, con il  
loro lavoro, la loro  
vita <**

### **IL LAVORO (UNA LACUNA GRAVE – UN TEMA ESSENZIALE)**

La discussione nei territori che, attraverso appositi Forum, hanno condiviso il progetto del Ptr proposto dalla Regione ha purtroppo avuto nel lavoro un invitato di pietra. Dispiace dirlo, ma al di fuori degli interessanti ed utili contributi espressi dal sindacato, nelle discussioni sono mancate le persone, con il loro lavoro, la loro vita. Non è un vuoto da poco e bisognerà fare in modo che le regolari e costanti relazioni sindacali che abbiamo in questa Regione si intreccino maggiormente con la discussione strutturale che porta con sé il Ptr. Questo fatto rilevante nella sua complessità tradisce una visione un po' troppo economicista del possibile sviluppo territoriale. Con chi costruire il futuro dello sviluppo nei nostri territori? Quale condizione di lavoro riservare a chi materialmente contribuirà a

definire quello che sarà l'Emilia-Romagna del domani? Quali le proposte perché possano essere ridotti i margini di insicurezza del lavoro in regione? A quale qualità di lavoro stiamo pensando per i cittadini e le cittadine ed anche per chi cittadino non è? Tocca a noi sicuramente riproporre tali questioni con la determinazione necessaria, ma non possiamo che registrare amaramente che questa presenza non sia stata ricompresa naturalmente tra le potenzialità su cui contare. Il nostro essere o voler essere migliori passa attraverso tutto ciò. Altrettanto ci sembra necessario rilanciare a livello unitario l'impegno su questo terreno perché anche qui, e non ci piace dirlo, la presenza delle altre organizzazioni sindacali ha mantenuto un profilo contenuto che dovremmo contribuire a riprendere se vogliamo evitare un dialogo rituale, quanto meno sulle questioni che riguardano lo sviluppo ed il suo nesso con le condizioni di vita e di lavoro della popolazione. Non basterà ovviamente il solo nostro contributo sui temi più propri a favorire un confronto non rituale perché, se è vero che la bontà degli strumenti di programmazione strategica si fonda non solo o non tanto su qualità formali e astrattamente intese, ma sulla capacità che gli attori coinvolti dimostrano nel sapere mettere in circolo il maggior numero di energie positive e propositive presenti nel territorio, va da sé che il ruolo che ognuno si dimostrerà capace di svolgere, sia esso istituzione, soggetto sociale o imprenditoriale, professionista, studente, donna, uomo, sarà fondamentale per la riuscita di tutto il progetto. Non ci sono strade già segnate a cui fare riferimento perché troppo nuove ed inedite sono le condizioni in cui anche questa nostra discussione si svolge, né si tratta di ricercare o invocare certezze che non possono arrivare. Si tratta di accettare la sfida di mettersi in gioco, recuperando antichi valori di riferimento per collocarli in un contesto nuovo ed avanzato.

**> Non ci sono strade già segnate a cui fare riferimento perché troppo nuove ed inedite sono le condizioni in cui anche questa nostra discussione si svolge, né si tratta di ricercare o invocare certezze che non possono arrivare <**

DANIELA  
FREDDI

## STRATEGIE E PERCORSI: IL CASO DEL REGNO UNITO

### IL PROCESSO DI DEVOLUZIONE NEL REGNO UNITO E LE NUOVE ISTITUZIONI PER LO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE

Il dibattito intorno allo sviluppo economico territoriale è relativamente recente nel Regno Unito. Sebbene nel contesto europeo si riconosca da tempo la necessità di spostare l'analisi delle dinamiche dello sviluppo economico dal livello nazionale a quello sub-nazionale e di sostenere la crescita con un approccio *bottom-up*, gli interventi a sostegno dello



sviluppo locale sono stati avviati nel Regno Unito solo alle soglie del 2000. È infatti in questo periodo che il governo laburista introduce radicali cambiamenti istituzionali volti a spostare il fulcro delle azioni per lo sviluppo economico locale dal livello nazionale a quello regionale e sub-regionale. Tali interventi vengono introdotti mediante la devoluzione di poteri ad istituzioni sub-nazionali che vengono appositamente create. In Inghilterra, tra il 1999 e il 2000 vengono istituite le *Regional Development Agencies (Rdas)* e la *Greater London*

*Authority*, responsabili di promuovere lo sviluppo economico rispettivamente in otto aree di dimensione regionale e a Londra, la più grande economia urbana del Regno Unito. Nello stesso anno Scozia, Galles ed Irlanda del Nord ricevono un'ampia rosa di nuovi poteri e, dotati di istituzioni democraticamente elette, diventano pienamente responsabili della gestione del servizio pubblico e della promozione dello sviluppo economico all'interno dei loro confini.

A fianco delle *Rdas* vengono anche create le *Regional Assemblies (Ras)*, organismi composti da membri delle autorità locali e di organizzazioni che rappresentano gli interessi del territorio in campo sociale, economico ed ambientale. Questi organismi non sono pertanto direttamente eletti ma intendono rappresentare comunque la volontà popolare locale riguardo alcune importanti tematiche come l'uso del territorio, il trasporto e la qualità della vita. Le *Ras* sono dotate quindi di competenze specifiche, in particolare nell'area della pianificazione territoriale, ma hanno

soprattutto l'importante compito di monitorare le attività delle *Rdas*, colmando così una potenziale mancanza di legittimità di queste ultime. Le *Rdas* vengono infatti dotate di un *budget* consistente<sup>1</sup> e crescente autonomia su come spenderlo senza essere di fatto organismi rappresentativi della volontà popolare. Alla guida delle *Rdas* sono posti rappresentanti della comunità imprenditoriale regionale, delle istituzioni pubbliche locali e del terzo settore, e hanno come compito principale quello di attuare interventi a favore dello sviluppo economico. Benché simili rispetto agli obiettivi ultimi che si pongono, lo sviluppo economico e sociale della regione, la principale differenza tra le *Rdas* e le *Ras* è nel focus delle loro attività: maggiormente incentrate sullo sviluppo economico per le *Rdas*, più inerenti la pianificazione territoriale per le *Ras*. L'elevata interdipendenza tra queste aree, e quindi la difficoltà di distinguerle in modo netto, ha teso a generare una certa sovrapposizione in alcune attività e ruoli professionali presenti nelle due istituzioni. Infine, i *Government Offices* regionali, già esistenti in precedenza, hanno visto le loro responsabilità crescere, dovendo rappresentare nella regione numerosi dipartimenti del governo centrale, con lo scopo di agire da collegamento tra politiche nazionali e regionali (Pearce et al., 2008).

Tale assetto istituzionale viene introdotto, non senza forti resistenze da parte di posizioni conservatrici contrarie al suddetto mutamento, al fine di modificare radicalmente la strategia di sviluppo economico del Regno Unito e porre rimedio a storiche problematiche del Paese. In particolare, il progetto del *New Labour* ha mirato ad intervenire sul divario Nord-Sud, che ha visto le regioni meridionali, meglio collegate al resto del mondo e più orientate ad un'economia dei servizi, mantenere e rafforzare nel tempo il loro ruolo di motore della crescita economica nazionale, mentre alcune aree del Nord hanno affrontato un progressivo impoverimento derivante dal processo di de-industrializzazione non adeguatamente accompagnato dalla crescita di altri settori produttivi. Il progetto del *New Labour*, adottando principi largamente condivisi nella letteratura accademica e nel mondo politico della maggior parte dei Paesi europei, ha riconosciuto che solo un'azione politica diversificata poteva contribuire a ridurre le differenze nel Paese. Pertanto alle Regioni viene affidato il compito di individuare le proprie potenzialità e debolezze e di fare leva sulle prime al fine di contenere le seconde. Gli interventi disegnati dalle singole Regioni per agire sulle specifiche problematiche presenti entro i confini regionali dovrebbero consegnare un'economia nazionale nel complesso più forte ed efficiente. Il ruolo del governo centrale viene quindi ad essere limitato al mantenimento della stabilità macro-economica, necessaria come base su cui costruire le strategie di sviluppo locale.

1. Nell'anno finanziario 2007-2008 le *Rdas* sono state dotate complessivamente di un budget di 2.7 miliardi di Euro (HM Treasury et al., 2007).

In questo processo il Governo centrale non si limita a trasferire competenze e risorse agli enti regionali e locali, al fine di renderli pienamente responsabili di decidere in autonomia le strategie di sviluppo, ma esso delinea anche i criteri che devono accompagnare gli interventi ed individua le principali aree sulle quali occorre agire per promuovere lo sviluppo. Innanzitutto gli interventi pubblici devono essere motivati dalla presenza di fallimenti di mercato (HM Treasury, 2001). Questi possono presentarsi nelle situazioni in cui il mercato, lasciato libero di agire sulla base degli incentivi privati, non raggiunga da solo la soluzione più efficiente. Tali fallimenti, e pertanto la necessità di intervenire, possono presentarsi in varie situazioni e in vari tipi di mercato, da quello dei prodotti a quello del lavoro e dei capitali.

In secondo luogo il Governo delinea le aree su cui focalizzare gli interventi di sviluppo economico. Per fare questo il Governo mira a far leva sui due principali elementi in grado di sviluppare la crescita economica, misurata in termini di valore aggiunto<sup>2</sup> lordo (Val): la produttività e l'occupazione. Nell'approccio adottato dal Governo (HM Treasury, 2003b), la produttività a livello regionale viene stimolata da cinque elementi chiave ed è pertanto su questi che occorre focalizzare l'intervento pubblico: la competizione, l'imprenditorialità, l'innovazione, le competenze e gli investimenti infrastrutturali. Questi singoli elementi sono collegati tra loro e si stimolano o si limitano a vicenda, per questa ragione è necessario agire su questi contemporaneamente e in modo coordinato.

Poiché l'occupazione è il secondo elemento chiave che può sostenere la crescita economica, vengono identificati i principali fattori che contribuiscono a spiegare le differenze in termini occupazionali tra le varie aree geografiche del Paese: la domanda di lavoro, la mobilità, la concentrazione in alcune aree geografiche di individui con difficoltà che ne limitano l'occupabilità ed infine l'esistenza di località svantaggiate in cui gli abitanti faticano a trovare occupazione. Secondo il governo (HMT et al., 2004) sono soprattutto gli ultimi due fattori che spiegano i differenziali nei tassi di occupazione tra le varie regioni del Regno Unito. In particolare, in alcune specifiche aree geografiche, come le zone urbane, esiste una concentrazione di genitori singoli, persone disabili, minoranze etniche e persone con bassi livelli di competenze che incontrano significative barriere all'occupazione. Inoltre, le evidenze empiriche hanno dimostrato che vivere in alcune aree svantaggiate può ridurre la possibilità di trovare lavoro, ad esempio a causa di discriminazioni, oppure per mancanza di trasporto pubblico e privato o scarsità di reti sociali.

2. Al fine di misurare il valore della produzione a livello nazionale nel Regno Unito viene utilizzato il Prodotto Interno Lordo (Pil), tuttavia a livello regionale l'unica misura disponibile è il Valore Aggiunto (Val). La principale differenza tra le due misure è la presenza del contributo di tasse e sussidi nel calcolo della prima, invece assente nella seconda misura. A livello regionale viene utilizzato il Val poiché la struttura del prelievo fiscale nel R.U. rende molto difficile valutare il contributo fiscale delle singole regioni.

## LE STRATEGIE ECONOMICHE REGIONALI – IL CASO DELLA REGIONE DEL SUD EST

Le strategie economiche regionali (*Res*) sono state delineate dalle singole *Rdas* in completa autonomia, riflettendo tuttavia i principi base sopra delineati. Le strategie sono pertanto diverse da regione a regione, ma tuttavia condividono le leve cardine sulle quali agire. Oltre a fornire una mappatura dei punti di forza e di debolezza nei propri territori, le *Res* delineano le azioni che si intendono promuovere nell'arco temporale di dieci anni e presentano i *target*, ovvero risultati quantificabili, che ogni Regione mira a raggiungere. Anche i *target* sono decisi in autonomia e riflettono le linee strategiche adottate nelle varie aree di intervento. In linea generale, le *Res* presentano un'ampia valutazione dello stato e delle caratteristiche dell'economia regionale nel presente, alla quale viene affiancata la visione in prospettiva futura, descrivendo di fatto il modello socio-economico che si intende implementare nell'arco di dieci anni<sup>3</sup>. Da questa visione discendono gli obiettivi strategici, ovvero le leve sulle quali si intende agire al fine di concretizzare il modello ideato. Gli obiettivi strategici sono molteplici e toccano diverse tematiche dello sviluppo: dall'imprenditorialità all'occupazione, dall'innovazione all'ambiente. Infine, per ogni obiettivo vengono individuati i singoli *target*.

I *target* sono stati definiti dalle *Rdas* mirando ad individuare obiettivi ambiziosi, ma che fossero allo stesso tempo concretamente realizzabili. Sebbene il raggiungimento di uno o più *target* rappresenti un successo per le *Rdas*, poiché esse sono responsabili dell'attuazione degli interventi affinché ciò avvenga, le agenzie di sviluppo regionale non vengono valutate sulla base di questo. Infatti il raggiungimento di un *target* in un'economia di libero mercato è fortemente condizionato, sia in senso positivo che negativo, da dinamiche di natura locale, nazionale e globale che sono fuori dal controllo delle agenzie. Ad esempio, il recente mutamento nell'andamento dell'economia globale e nazionale del Regno Unito, dove quest'ultima è evidentemente entrata in un ciclo recessivo di durata ed entità ancora incerte, avranno sicuramente un impatto sulla reale capacità delle Regioni di raggiungere i *target* preposti<sup>4</sup>. Diversamente, le *Rdas* vengono valutate con appropriate tecniche comunemente utilizzate per la valutazione degli interventi pubblici (HMT, 2003a), al fine di stabilire se i singoli programmi siano stati efficaci, se abbiano effettivamente portato risorse non altrimenti generabili, se abbiano invece sostituito l'intervento privato o eventualmente prodotto negativi risultati collaterali.

Nel caso della Regione del Sud-Est, la strategia economica regionale ha mirato soprattutto ad intervenire sulle elevatissime

3. Le ultime RES pubblicate ricoprono il periodo 2006-2016.

4. Alcune regioni, come ad esempio quella del Sud-Est, hanno preso in considerazione questa eventualità e hanno per questo definito la strategia regionale un documento "vivente" (South East England Development Agency, 2008a: 8) ossia flessibile nei *target*, laddove emergessero eventi inattesi che potessero condizionare gravemente il raggiungimento degli obiettivi.

disparità intra-regionali. Infatti, sebbene il Sud-Est sia la seconda regione più ricca e produttiva del Regno Unito dopo Londra (*South East England Development Agency*, 2008b) e sia tra le regioni più sviluppate d'Europa (*Eurostat*, 2008), a causa della sua estensione e posizione geografica essa presenta al suo interno ampie disuguaglianze. Ad esempio, se nell'anno 2007 in media il tasso di occupazione regionale era 74,3%, più alto della media del Regno Unito di 4,1 punti percentuali, questo variava da un massimo di 88,5% ad un minimo di 66% tra le diverse contee appartenenti alla regione. Inoltre, nello stesso anno, quasi 500.000 persone vivevano in aree classificate tra le più povere e disagiate dell'Inghilterra, in termini di livelli di reddito, occupazione, salute, qualità delle abitazioni e dell'ambiente (*Department of Communities and Local Government*, 2007).

La strategia economica del Sud-Est ha mirato pertanto da un lato a rafforzare ulteriormente la crescita nelle zone più ricche, collocate principalmente nell'area interna confinante con Londra e nei centri urbani, e contemporaneamente a generare sviluppo nelle località più disagiate, posizionate in prevalenza nelle aree rurali e costiere. Per questa ragione la *South East England Development Agency (Seeda)*, l'agenzia per lo sviluppo regionale del Sud-Est, supporta lo sviluppo economico territoriale mirando a realizzare una "prosperità sostenibile" (*South East England Development Agency*, 2006: 3). Con questa terminologia si intende descrivere una Regione che rafforza il proprio livello di sviluppo economico e si mantiene competitiva sui mercati internazionali, incrementando allo stesso tempo la qualità della vita all'interno della regione e riducendo le disuguaglianze esistenti. Tre sono le sfide principali, di seguito delineate, che la strategia individua e dalle quali discendono le linee di intervento avviate:

*La sfida globale:* la Regione del Sud-Est deve mantenersi competitiva sui mercati internazionali. Deve quindi non solo rimanere la sede dei quartieri decisionali, dei centri di ricerca e sviluppo (*R&S*), degli stabilimenti produttivi di imprese che operano internazionalmente, ma deve anche aumentarne la presenza. Per questo *Seeda* assiste le imprese che mirano ad estendere le operazioni internazionali, così come le imprese estere che desiderano stabilirsi nella regione. Allo stesso tempo sostiene l'aumento dell'investimento privato in *R&S*, supporta l'innovazione nelle imprese e sviluppa la rete infrastrutturale.

Una delle attività principali condotte all'interno di questa linea strategica è il servizio di supporto agli investimenti diretti esteri in regione. *Seeda*, in collaborazione con l'ufficio regionale del Ministero del Commercio, offre un servizio di consulenza gratuito a imprese estere che si vogliano stabilire nella regione per operare a livello regionale, nazionale o europeo. Le imprese interessate a stabilirsi nella regione vengono seguite da un

**> La strategia economica del Sud-Est ha mirato pertanto a rafforzare ulteriormente la crescita nelle zone più ricche, e a generare sviluppo nelle località più disagiate <**

consulente che fornisce loro specifiche informazioni sulla regione, individua e presenta le possibilità di localizzazione, organizza visite sul territorio regionale, identifica possibili fornitori, offre una guida attraverso le procedure burocratiche e la ricerca dei servizi all'impresa che possono essere necessari.

*La crescita intelligente: Seeda* mira ad incrementare i livelli di ricchezza pro-capite nella regione senza tuttavia aumentare l'impatto ecologico. Questo viene ritenuto possibile soltanto mediante l'aumento della produttività e del numero delle persone economicamente attive, ossia di quelle che, in quanto occupate o in cerca di occupazione, si collocano sul mercato del lavoro. Come abbiamo delineato in precedenza, il Sud-Est riporta un tasso di occupazione tra i più alti del Regno Unito, tuttavia il tasso di attività economica è significativamente più basso tra le donne, le minoranze etniche, le persone disabili e in alcune aree geografiche della costa. Allo stesso tempo il mercato del lavoro della regione del Sud-Est è caratterizzato da un'elevata domanda e da un'offerta insufficiente, che viene integrata da una consistente immigrazione, che accresce di conseguenza la pressione sulle infrastrutture esistenti e sulle risorse naturali. Inoltre le evidenze empiriche prodotte da *Seeda* hanno messo in luce la crescente polarizzazione del livello di competenze nel mercato del lavoro regionale: le professioni semi-specializzate tendono a scomparire mentre crescono da un lato le figure professionali con alta formazione e dall'altro quelle con competenze di base. *Seeda* mira pertanto ad intervenire al fine di elevare le competenze di coloro che sono già sul mercato del lavoro, per accrescere la capacità competitiva della regione, e di coloro che invece ne sono esclusi, favorendone così l'accesso. Allo stesso tempo *Seeda* sostiene l'imprenditorialità tra le figure che si mostrano in posizione di svantaggio sul mercato del lavoro, affinché l'avvio di un'attività imprenditoriale possa da un lato rappresentare un canale per l'accesso al mercato del lavoro e dall'altro contribuire a creare ulteriore valore e occupazione nell'economia regionale.

Un esempio tra i molti interventi adottati all'interno di questa linea strategica è il programma *Enterprise Gateway*. Si tratta di un intervento che mira ad incoraggiare persone appartenenti a gruppi svantaggiati, come ad esempio minoranze etniche, ad intraprendere un'attività imprenditoriale. Il programma mira ad entrare in contatto con persone che sono esterne al mercato del lavoro, ossia che non solo non hanno un'occupazione ma che non ne sono nemmeno alla ricerca. Si tratta di intervenire su individui che non cercano lavoro non perché non desiderino lavorare<sup>5</sup> ma perché ritengono di non avere le qualità e le competenze adeguate per poter aprire un'impresa o cercare un'occupazione. Il programma offre un servizio senza costo di guida ed assistenza a chi, appartenente a comunità

5. Nella regione del Sud-Est quasi 250.000 persone economicamente inattive affermano di desiderare un'occupazione.

svantaggiate, possa essere interessato all'avvio di un'impresa. Sebbene l'obiettivo del programma sia quello di condurre le persone all'avviamento di un'attività imprenditoriale, viene considerato un successo del programma anche solo aver reso le persone coinvolte economicamente attive, ossia quantomeno alla ricerca di un'occupazione.

*La prosperità sostenibile:* la crescita economica che la Regione aspira a sostenere ed incrementare deve essere perseguita secondo i principi dello sviluppo sostenibile. La sostenibilità è riferita non solo all'utilizzo delle risorse naturali ma anche all'inclusione nel processo di crescita di individui che corrono il rischio di non beneficiarne. Per questa ragione, *Seeda* aspira a ridurre l'impatto ambientale generato dallo sviluppo, riducendo l'emissione di CO<sub>2</sub>, ampliando l'utilizzo di energia sostenibile, a ridurre le differenze in termini di benessere e qualità della vita tra le comunità locali, anche per mezzo del sostegno al terzo settore, e a incrementare l'offerta culturale e ricreativa nelle comunità. In questo contesto sono stati intrapresi interventi per sostenere i datori di lavoro interessati ad offrire occupazione a persone più frequentemente discriminate sul mercato del lavoro, per favorire l'accesso al credito alle donne interessate ad avviare un'impresa, per ridurre le differenze salariali basate su discriminazioni di genere.

Nel complesso le linee strategiche implementate dovrebbero consentire alla Regione non solo di raggiungere una crescita annuale media del Val pro-capite di almeno il 3%, un aumento della produttività del lavoro del 2,4% all'anno ed avviare la riduzione dell'impronta ecologica, al momento in crescita dell'1% annuo, entro il 2016, ma soprattutto di fare significativi progressi nella direzione di un'economia il più possibile prospera, dinamica, egualitaria ed inclusiva.

I mutamenti istituzionali descritti sono solo una parte dell'ampia trasformazione che il *New Labour* ha voluto introdurre, infatti il processo di devoluzione non si è ancora completato ed è destinato ad approfondirsi ulteriormente, comportando profonde modifiche ai ruoli e alle strutture delle istituzioni presenti. Nel 2007 il Governo laburista ha introdotto nuovi importanti cambiamenti volti a rafforzare il ruolo delle Contee, autorità locali sub-regionali, nella promozione dello sviluppo economico (HMT et al., 2007; HMT, 2007; *Department of Communities and Local Government and Department for business, enterprise & regulation reform*, 2008). A tal fine il governo ha modificato il ruolo delle *Rdas*, che vanno ad acquisire anche le responsabilità delle *Ras*, le quali sono destinate a porre termine alle loro funzioni. Allo stesso tempo le Contee vengono incaricate dell'implementazione delle politiche accordate con le *Rdas* e da queste ricevono i fondi necessari per assolvere tale compito. Inoltre alle autorità locali sub-regionali viene trasferito

**> La sostenibilità è riferita non solo all'utilizzo delle risorse naturali ma anche all'inclusione nel processo di crescita di individui che corrono il rischio di non beneficiarne <**

il compito di monitoraggio delle *Rdas*, di cui erano in precedenza responsabili le *Ras*. Infine il ruolo complessivo delle *Rdas* viene profondamente modificato, diventando soprattutto di tipo strategico e non più di diretta gestione ed implementazione dei programmi. Questi mutamenti rafforzano ulteriormente la strategia di devoluzione e conducono sia la scelta strategica dei programmi che la loro implementazione ulteriormente vicino ai territori che ne beneficiano.

### **LUCI ED OMBRE DEL MODELLO INTRODOTTO: VINO VECCHIO IN BOTTI NUOVE?**

L'intervento adottato nel Regno Unito per sostenere lo sviluppo territoriale è relativamente giovane e tuttora in fase di evoluzione. È ancora prematuro quindi effettuare una valutazione delle strategie intraprese e delle istituzioni create. Il Regno Unito si è sinora prevalentemente impegnato ad assumere una struttura istituzionale in linea con la maggior parte dei Paesi europei. In sostanza, mentre il modello introdotto ha rappresentato per i cittadini del Regno Unito una radicale trasformazione dell'assetto istituzionale esistente, agli osservatori esterni esso è risultato prevalentemente un adeguamento alle strutture europee. L'esito negativo del referendum tenutosi nel 2004 nella regione del Nord Est, che interrogava la popolazione sulla possibilità di avere un governo regionale democraticamente eletto, testimonia che il mutamento in atto era considerato troppo radicale dai cittadini inglesi e, come conseguenza, ha "lasciato le regioni inglesi le uniche d'Europa a non godere di una qualche forma di democrazia o rappresentanza popolare a livello regionale" (*Cabinet Office and DTLR*, 2002: 36). In sostanza, l'obiettivo principale che il progetto del *New Labour* mirava a raggiungere, almeno inizialmente, era la regionalizzazione e territorializzazione degli interventi a sostegno dello sviluppo economico. Le modalità concrete e le strategie rimanevano in qualche modo secondarie e da definire, alla luce della difficoltà che si presentavano nell'implementare un mutamento istituzionale giudicato troppo radicale da una parte consistente della popolazione.

A causa di queste resistenze, il Governo ha dovuto in qualche modo attenuare la portata delle trasformazioni ideate inizialmente. A mio avviso le principali ombre del modello introdotto derivano proprio dalle difficoltà incontrate dal Governo nel realizzare a pieno le trasformazioni previste dal processo di *devolution*. Questo ha posto dei limiti all'effettivo livello di autonomia trasmesso dal Governo centrale alle nuove istituzioni regionali, elevato in teoria ma limitato nella pratica. Inoltre l'effettiva mancanza di legittimità delle *Rdas*, impegnate nella gestione di fondi consistenti senza essere democraticamente elette, le ha esposte in modo notevole a critiche dalle posizioni

conservatrici. Tuttavia gli ultimi mutamenti introdotti, che rafforzano il ruolo delle amministrazioni locali e trasformano le *Rdas* in organismi di conduzione strategica e coordinamento, dovrebbero contenere le resistenze sinora emerse. Allo stesso tempo, questo condurrebbe la decisione e l'implementazione delle azioni per lo sviluppo economico più vicino ai territori che direttamente ne beneficiano, con la guida e il coordinamento strategico che solo un'istituzione ad estensione regionale può consentire. In sostanza, il modello che si mira a realizzare è molto vicino alla "regione-sistema" descritto in questa rivista da Anna Natali in riferimento alla regione Emilia-Romagna.

La struttura implementata sinora, nonostante i limiti descritti, fornisce tuttavia interessanti spunti in termini comparativi con il caso italiano. Le istituzioni create in Inghilterra sono altamente flessibili e scarsamente verticalizzate. Le agenzie preposte allo sviluppo territoriale cercano di fornire un servizio poco burocratizzato e altamente focalizzato sulle zone geografiche e sui gruppi di persone ed imprese che tendono a rimanere escluse dal processo e dai benefici della crescita economica. Le persone, ma soprattutto le imprese regionali, vedono nell'agenzia un *partner* che agevola concretamente la crescita e lo sviluppo, piuttosto che un organismo regolatore. Allo stesso tempo, come è stato delineato in precedenza, l'intervento è altamente diversificato al fine di azionare un ampio numero di leve che contribuiscono a sostenere lo sviluppo economico e sociale. Le strategie economiche regionali e i documenti collegati delineano con chiarezza il filo conduttore che lega la visione strategica del futuro e le numerose azioni intraprese. Questa impostazione garantisce non solo l'esistenza di una chiara motivazione per ogni singolo intervento realizzato ma offre soprattutto un elevato coordinamento tra le diverse azioni, evitando da una parte l'implementazione di interventi incoerenti e talvolta contrastanti e generando dall'altra sinergie tra le diverse azioni. Infine, l'esistenza di *target* quantificabili associati ai singoli interventi e alla strategia nel suo complesso consente ai cittadini, alle imprese e agli organi istituzionali di comprendere molto chiaramente le finalità ultime delle azioni e di verificare se l'intervento ha prodotto i risultati attesi e se è pertanto da mantenere o da modificare.

Nel complesso le nuove sfide che il recente assetto si troverà ad incontrare nel prossimo futuro sono rappresentate dal profondo cambiamento tuttora in atto, portato da una nuova fase di devoluzione, nonché dal possibile mutamento del panorama politico nazionale successivo alle elezioni generali previste per il 2010 e, non ultimo, dal recente e repentino mutamento dell'economia globale. Questi eventi avranno una profonda influenza sull'assetto futuro delle strategie per lo sviluppo locale, poiché le nuove istituzioni devono ancora dimostrare, convincendo i loro oppositori, la loro efficacia e capacità di

contribuire ad una crescita economica sostenibile e ad una società prospera ed inclusiva.

#### **BIBLIOGRAFIA**

Cabinet Office and DTLR (2002), *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, <http://www.communities.gov.uk/publications/citiesandregions/yourregionyour> .

Department of Communities and Local Government (2007), *The English Indices of Deprivation 2007*, <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/indicesdeprivation07> .

Department of Communities and Local Government and Department for business, enterprise & regulation reform (2008), *Prosperous Places: Taking forward the Review of sub-national economic development and regeneration*, <http://www.berr.gov.uk/files/file45468.pdf> .

Eurostat (2008), *Eurostat Regional Yearbook 2008*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1335,72265683,1335\\_72320401&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1335,72265683,1335_72320401&_dad=portal&_schema=PORTAL) .

HM Treasury (2003) a, *The green book – Appraisal and Evaluation in central Government*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/data\\_greenbook\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm) .

HM Treasury (2003) b, *Productivity in the UK: The Evidence and the Government's approach*, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ACF1FBA.pdf> .

HM Treasury (2007), *Meeting the aspirations of British People - 2007 Pre-budget report and Comprehensive Spending Review*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr\\_csr07\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_repindex.htm) .

HM Treasury, Department for business, enterprise & regulation reform, Department of Communities and Local Government (2007), *Review of sub-national economic development and regeneration*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/subnational\\_econ\\_review170707.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/subnational_econ_review170707.pdf) .

HM Treasury, Department of Trade and Industry (2001), *Productivity in the UK: 3 – The regional Dimension*, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ACF1FBD.pdf> .

HM Treasury, Department of Trade and Industry, Office of the Deputy Prime Minister (2004), *Devolving decision making: 2 – Meeting the regional economic challenge: Increasing regional and local flexibility*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud04\\_addevolved2.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud04_addevolved2.htm) .

Pearce G., Mawson J. and Ayres S. (2008), *Regional governance in England: a changing role for the Government's regional offices?*, *Public Administration*, vol. 86, n. 2: 443-463.

South East England development Agency (2008a), *Corporate Plan 2008-2011*, [http://www.seeda.co.uk/Corporate\\_Plan\\_2008-2011/](http://www.seeda.co.uk/Corporate_Plan_2008-2011/) .

South East England Development Agency (2008b), *The profile of South East England - September 2008*, [http://www.seeda.co.uk/Publications/Research\\_&\\_Economics/docs/Profile-SouthEastEngland2008.pdf](http://www.seeda.co.uk/Publications/Research_&_Economics/docs/Profile-SouthEastEngland2008.pdf) .

South East England development Agency (2006), *The Regional Economic Strategy 2006-2016*, [http://www.seeda.co.uk/RES\\_for\\_the\\_South\\_East\\_2006-2016/RES\\_2006-2016/](http://www.seeda.co.uk/RES_for_the_South_East_2006-2016/RES_2006-2016/)

LUDOVICO  
TESTA

## UNA DIALETTICA ANTICA QUANTO L'UOMO

*Con il mondo è iniziata una guerra destinata a finire insieme ad esso e non prima: la guerra dell'uomo contro la natura*  
Jules Michelet



Parlare oggi di sviluppo del territorio significa rivolgere l'attenzione alla complessa interazione tra l'insieme delle caratteristiche morfologiche, etnografiche, infrastrutturali che qualificano un determinato spazio geografico e l'articolato sistema di politiche economiche, sociali, culturali, ambientali volte a favorire lo sviluppo della collettività umana che vi risiede. Direttamente o indirettamente, tutti gli studi aventi come oggetto lo sviluppo del territorio, oltre a costituire strumenti indispensabili di conoscenza per la comprensione di problematiche maturate a livello locale, nazionale o internazionale, possono offrire spunti preziosi per una riflessione a più vasto raggio sul tormentato rapporto che da sempre lega l'uomo alla natura, quando per quest'ultima si intenda l'ambiente biologico-territoriale all'interno del quale l'essere umano è chiamato a vivere e operare.

Negli ultimi decenni la diffusa attenzione riservata da politici e opinione pubblica alla cosiddetta "questione ambientale" - ossia agli allarmanti effetti dell'impatto destabilizzante esercitato dall'uomo sull'ambiente locale e globale - non costituisce che il temporaneo traguardo di un processo di lunga, anzi, lunghissima durata, iniziato molti secoli addietro e non certo destinato a esaurirsi nell'immediato futuro.

Un importante momento di riflessione in tal senso venne stimolato da un articolo che, pubblicato nel 1967 sulla rivista "Science" ad opera dello storico americano Lynn White, riscosse ampi consensi in seno al nascente movimento ambientalista. Le politiche di selvaggio sfruttamento delle risorse naturali e, in generale, l'atteggiamento di ostentata indifferenza adottato dall'uomo di fronte ai conseguenti danni ambientali costituivano agli occhi di White il retaggio di un dualismo uomo-natura affermatosi con la diffusione del messaggio giudaico-cristiano, il cui spiccato antropocentrismo avrebbe favorito la legittimazione del dominio incondizionato e arbitrario acquisito dall'uomo moderno sull'ambiente circostante. "Il cristianesimo - scriveva White (1967) - in assoluto contrasto con l'antico paganesimo e le religioni asiatiche (ad eccezione

forse dello zoroastrismo) non ha solamente stabilito un dualismo tra uomo e natura, ma ha anche sottolineato come lo sfruttamento della natura operato dall'uomo per i suoi propri fini costituisca il riflesso della volontà di Dio".

Di certo è doveroso sottolineare come l'asserita arroganza giudaico-cristiana nei confronti della natura abbia costituito la condizione necessaria e indispensabile per lo straordinario, e sotto molteplici aspetti benefico, sviluppo compiuto nei secoli dalle scienze naturali. Ciononostante, e al di là dell'evidente semplificazione provocatoria avanzata dallo storico americano, rivolgere lo sguardo sull'attualità alla luce di un "secondo peccato originale", (compiuto dall'uomo questa volta nei confronti del mondo naturale) costituisce uno stimolante invito alla riflessione. Tanto più se, invece che dalla prospettiva di una rigida contrapposizione dualistica tra soggetti differenti, il rapporto dell'uomo occidentale con la natura venisse analizzato - come si cercherà di fare in queste pagine - quale prodotto di un continuo confronto dialettico tra due spinte primarie e del tutto interne all'essere umano.

#### **UNA TESI, OVVERO LA SEDUZIONE DELLO SVILUPPO**

"Facciamo l'uomo a nostra immagine, a nostra somiglianza – recita nella Genesi la voce del Creatore - e domini sui pesci del mare e sugli uccelli del cielo, sul bestiame, su tutte le bestie selvatiche e su tutti i rettili che strisciano per terra" (Gn I, 26) Successivamente, prosegue il testo, imponendo la fatica del lavoro ai discendenti di Adamo (Gn III, 19), il Signore offrì all'uomo la possibilità di una redenzione e, nel contempo, lo strumento con il quale assurgere al dominio del mondo visibile. Cacciato dal giardino di Eden e condannato a vivere lontano da Dio in un mondo imperfetto, l'uomo appare dunque immerso nell'habitat biologico e cosmico che lo circonda, anche se in posizione nettamente distinta da quel mondo animale, vegetale e minerale che è chiamato a dominare.

Sebbene i recenti indirizzi interpretativi prediligano la traduzione del verbo ebraico *irdu* non nel crudo significato di "dominio", ma nella più morbida e responsabile accezione di "governo", risulta evidente come, immaginando una natura distinta dal suo Creatore, l'affermazione del pensiero giudaico-cristiano abbia apportato una cesura sostanziale rispetto alla tradizionale rappresentazione offerta dalla religione pagana. Nel paganesimo occidentale la natura costituiva infatti parte integrante del divino che in essa abitava e si manifestava. Tale consapevolezza aveva l'effetto di inibire nell'uomo la pulsione verso l'assoggettamento dell'ambiente naturale, spingendolo piuttosto ad entrare in rispettosa armonia con esso. La fatica

*> Di certo è doveroso sottolineare come l'asserita arroganza giudaico-cristiana nei confronti della natura abbia costituito la condizione necessaria e indispensabile per lo straordinario, e sotto molteplici aspetti benefico, sviluppo compiuto nei secoli dalle scienze naturali <*

del lavoro, inoltre, non veniva considerata espressione della volontà di Dio ed era fin dove possibile riservata agli schiavi. Ciò non significa che l'uomo antico non riponesse attenzione scientifica verso il mondo che lo circondava e non tentasse di comprenderne le manifestazioni in modo logico e razionale. Riflessione critica e spirito di osservazione consentirono a molti popoli di compiere passi importanti nello studio del cosmo e dei fenomeni naturali. A Occidente le teorie dei matematici greci, dei naturalisti romani e, soprattutto, il pensiero di Aristotele eserciteranno per secoli una profonda influenza in materia. Tuttavia è con l'avvento dell'era cristiana che l'anelito alla conoscenza iniziò a confondersi con il desiderio di possesso. La scienza e la tecnologia divennero allora strumenti di dominio sempre più affinati, consapevolmente utilizzati per soggiogare la natura e realizzare in tal modo il disegno di Dio. Già in epoca medioevale vennero gettate le basi di un processo che, sviluppatosi dopo l'anno 1000 conobbe una brusca accelerazione a partire dal XV secolo, quando l'uomo occidentale diede inizio alla sistematica esplorazione del territorio circostante, osservando e classificando le specie botaniche, minerali e animali; sottoponendo al vaglio della critica gli antichi dogmi e le credenze; spingendosi oltre le Colonne d'Ercole per approdare sulle rive di un nuovo mondo. I numerosi erbari e i bestiari pubblicati nel periodo rinascimentale; la nascita della grandi collezioni naturalistiche; l'istituzione dei primi orti botanici e musei naturali aprirono le porte a un'osservazione più oggettiva e distaccata della natura, accendendo nell'uomo una sete di conoscenza, destinata nei secoli successivi a trasformarsi in arsura.

La rivoluzione scientifica del '600 e la scoperta di nuovi strumenti di ricerca inaugurarono infatti l'apertura di immensi campi di studio, giungendo a instillare nell'uomo i primi dubbi sugli stessi fondamenti meccanici della Creazione. Se il telescopio dilatava lo sguardo umano in direzione delle stelle, il microscopio metteva a nudo insospettiti segreti del mondo naturale, celati dietro la spessa cortina dell'apparente. Consapevole della propria diversità rispetto alla natura in quanto essere pensante, l'uomo occidentale conferì nuova sostanza a quella sorta di complesso di superiorità verso il mondo circostante trasmesso dal pensiero biblico. La fede nella ragione e nel progresso divennero allora gli strumenti privilegiati di una nuova religiosità laica, destinata ad affermarsi nel corso dell'Illuminismo e a segnare il cammino della storia fino ai nostri giorni.

La fiducia dell'uomo nella capacità di assoggettare il mondo naturale raggiunse il suo apogeo durante il XIX secolo, grazie alle straordinarie scoperte introdotte da due rivoluzioni industriali

e alla diffusione di correnti di pensiero tese a magnificare il trionfo della scienza e della tecnica. Se nella filosofia positivista l'ideale di un progresso umano illimitato si dilatava fino ad assumere le dimensioni del mito, anche il nascente pensiero socialista mostrava rispetto verso i traguardi raggiunti dalla società borghese, capace di creare "forze produttive il cui numero e la cui importanza superano quanto mai avessero fatto le generazioni passate. Soggiogamento delle forze naturali, macchine, applicazione della chimica all'industria e all'agricoltura, navigazione a vapore, ferrovie, telegrafi elettrici, dissodamento di interi continenti..." (Marx, Engels 2001, p.257). Il pensiero socialista internazionale rimarrà per lunghissimo tempo ancorato all'esaltazione dell'operaio della fabbrica chiamato a forgiare il destino della società industriale; missione di fronte alla quale il deterioramento dell'ambiente poteva in fondo essere considerato come una dolorosa ma ineludibile fase di passaggio, in vista del raggiungimento di più alti obiettivi. In tale quadro, nel ribaltare la tradizionale visione antropocentrica e nello spogliare l'uomo di ogni aurea divina, scaraventandolo nel regno animale con la qualifica di "scimmia evoluta", la stessa teoria darwiniana poteva offrire il fianco a forzature interpretative, volte a giustificare comportamenti aggressivi e utilitaristici nei confronti della natura, dell'habitat, del territorio, relegati al rango di risorse da utilizzare nella lotta per l'esistenza.

L'attrazione esercitata dai tanti traguardi ancora da raggiungere sulla strada dello sviluppo scientifico e tecnologico ha spronato l'uomo del XX secolo verso la scoperta di territori ancora inesplorati, spingendolo alla ricerca dell'origine stessa della vita. Gli studi compiuti sull'atomo e le particelle elementari hanno infatti allargato a dismisura i confini del sapere, portando la scienza umana a bussare con forza alle porte di Dio, in un prometeico slancio per impossessarsi dei segreti dell'universo.

Sedotto dal mito del progresso e della crescita; impegnato con la natura in una "lotta per l'esistenza" in realtà priva di consapevoli antagonisti, l'uomo ha finito per imporre sul mondo che lo circonda l'esercizio di un dominio assoluto e incontrollato, per poi iniziare a rendersi tardivamente conto dei suoi disastrosi effetti collaterali. È in tale allarmante quadro che si inserisce negli ultimi cinquant'anni la diffusione di un vasto movimento di massa, internazionalmente attento alle problematiche ambientali. Pur trattandosi di un fenomeno relativamente recente, è in realtà possibile intravedere nello sviluppo di tale generale presa di coscienza ambientalista il frutto di un processo ben più lungo, giunto anch'esso a maturazione nel corso dei secoli.

**> Il pensiero socialista internazionale rimarrà per lunghissimo tempo ancorato all'esaltazione dell'operaio della fabbrica chiamato a forgiare il destino della società industriale; missione di fronte alla quale il deterioramento dell'ambiente poteva in fondo essere considerato come una dolorosa ma ineludibile fase di passaggio, in vista del raggiungimento di più alti obiettivi <**

## UNA ANTITESI, OVVERO IL RICHIAMO DEL TERRITORIO

Fu proprio durante il periodo rinascimentale, quando - come prima accennato - lo sviluppo delle scienze naturali apriva la civiltà occidentale a svolte di carattere epocale, che iniziò a farsi strada nella società europea una sorta di sottile e ancora inconsapevole voce della coscienza, tesa a valorizzare quell'antico equilibrio tra l'uomo e territorio, che il progresso della scienza stava iniziando ad alterare. L'osservazione distaccata della natura non passava in questo caso attraverso la lente del naturalista, riflettendosi invece nella rappresentazione artistica della bellezza e dell'armonia del paesaggio, quasi a inconscia consapevolezza della loro fragilità.

Apparso per la prima volta nell'affresco di Ambrogio Lorenzetti raffigurante il Buon Governo (1337-1339), il tema del paesaggio costituirà fonte di ispirazione per lo sviluppo in Europa di una nuova forma di pittura, volta alla ricerca di una rappresentazione obbiettiva e realistica dello spettacolo naturale. La raffigurazione artistica del paesaggio operata tra il XV e il XVI secolo dai maestri fiamminghi, francesi e italiani può essere considerata anch'essa una forma di attenzione nei confronti del territorio, stimolata però questa volta non dalla curiosità scientifica, ma dal desiderio di fissare sulla tela l'armonia del mondo nel quale l'uomo si trovava immerso. Tale forma di sensibilità conobbe ulteriori sviluppi in epoca barocca, quando l'immagine di una natura bucolica e benigna spinse i ceti nobiliari di molti paesi europei, primo fra tutti l'Inghilterra, a trascorrere lunghi periodi in campagna e a organizzare i primi viaggi alla scoperta dei meravigliosi paesaggi italiani. Se nelle tele dei paesaggisti del Seicento la mansueta forza della natura avvolgeva l'uomo in una quiete pastorale popolata da arcadici misteri, nel corso XVIII secolo tale forza iniziò ad essere ammirata in tutta la sua grandiosità, stimolando lo sviluppo di forme di naturalismo religioso e panteistico, che troveranno ampio riconoscimento nella pittura e nella letteratura romantica. In concomitanza con la diffusione in Europa della prima rivoluzione industriale, la celebrazione della maestosa potenza degli elementi operata dal Romanticismo; la rappresentazione del fascino sacrale esercitato da una natura magica e matrigna, fatta di mari in tempesta, fitte foreste e montagne incontaminate sortirono il duplice effetto di riportare l'attenzione sulla fragilità dell'essere umano di fronte alle forze naturali e, nel contempo, evidenziare dolorosamente la perdita armonia tra l'uomo e il mondo circostante.

La rottura di tale armonia trovò palese manifestazione a partire dalla seconda metà dell'800, quando gli effetti dell'impetuoso

**> La rottura di tale armonia trovò palese manifestazione a partire dalla seconda metà dell'800, quando gli effetti dell'impetuoso sviluppo scientifico e tecnologico messo in moto dalla società industriale si abbattono con forza su vasti territori, snaturandoli e trasformandoli fino a renderli - esemplare è il caso della regione tedesca della Rhur - irriconoscibili <**

sviluppo scientifico e tecnologico messo in moto dalla società industriale si abbattono con forza su vasti territori, snaturandoli e trasformandoli fino a renderli – esemplare è il caso della regione tedesca della Rhur – irriconoscibili. Proprio in quello stesso lasso di tempo, la diffusione dell'ideale nazionalista, animato dall'esaltazione del concetto di patria in esso intrinseco, spingeva finalmente l'uomo occidentale verso una nuova e più concreta forma di sensibilità anche nei confronti del territorio, dell'ambiente e del paesaggio. "Il patriottismo signori – affermava un parlamentare francese all'inizio del XX secolo – non è solo un'entità morale, un concetto astratto, un'espressione geografica o storica. Esso è la rappresentazione in qualche modo materiale e visibile del paese stesso, con le sue caratteristiche fisiche tipiche, i suoi diversi elementi, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, i suoi lidi, con i vari e molteplici aspetti del suo territorio così come si sono formati e sono trasmessi dalla lenta successione dei secoli" (Delort, Walter 2002, p.341). Pur espresse in un'ottica nazionalista, tali affermazioni mostravano di recepire anche le aspirazioni di un vasto movimento culturale transnazionale, sviluppatosi in Europa nell'ultimo scorcio dell'800. Nell'esaltare nostalgicamente le virtù della vita rurale rispetto al degrado della civiltà moderna, le opere di pubblicisti, scrittori e poeti come John Ruskin, Lev Tolstoj, Reiner Maria Rilke, avevano infatti richiamato l'attenzione sui concreti pericoli legati allo sviluppo industriale (alterazione del paesaggio e delle antiche consuetudini; inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque) contribuendo a stimolare il varo di pubblici interventi a tutela del patrimonio storico e naturale.

Nei primi decenni del XX secolo, i rischi sempre più minacciosi di perturbazione dell'ambiente urbano e degli habitat naturali favorirono in Occidente l'avvio di politiche di contrasto, che presero la forma di conferenze scientifiche e accordi internazionali su tematiche della natura; legislazioni volte alla protezione dell'ambiente e dei monumenti storici; istituzione delle prime riserve e parchi naturali. Assai precoce fu in tal senso la creazione del parco di Yellowstone (1872) negli Stati Uniti, seguita a distanza da analoghe iniziative in molti altri paesi europei, primo fra tutti l'Italia con i numerosi grandi parchi naturali istituiti nel periodo fascista.

Nonostante l'evidente carattere di svolta rappresentato da tali iniziative, la consapevolezza circa la necessità di ristabilire un equilibrio osmotico tra attività dell'uomo e esigenze della natura, tra necessità di sviluppo e tutela del territorio, era però lungi dall'essere raggiunta. La protezione del paesaggio vegetale e la diffusione di una nuova sensibilità verso il regno animale (rispetto alla quale l'Inghilterra si è rivelata maestra)

**> Nell'esaltare nostalgicamente le virtù della vita rurale rispetto al degrado della civiltà moderna, le opere di pubblicisti, scrittori e poeti come John Ruskin, Lev Tolstoj, Reiner Maria Rilke, avevano infatti richiamato l'attenzione sui concreti pericoli legati allo sviluppo industriale (alterazione del paesaggio e delle antiche consuetudini; inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque) <**

non modificavano infatti la convinzione di fondo – rimasta inalterata fino alla seconda metà del XX secolo - circa l'assoluta priorità da attribuire alla crescita industriale. Emblematiche in tal senso apparivano le legislazioni istitutive di parchi e riserve naturali, all'interno dei quali la presenza umana era controllata e limitata. Se da un lato tali provvedimenti rappresentarono un indubbio passo avanti nelle politiche a tutela dell'ambiente, dall'altro lato, in assenza di una più vasta e articolata presa di coscienza collettiva, essi potevano essere interpretati come un'indiretta ammissione di impotenza, una misura adottata dall'uomo per proteggersi da se stesso attraverso la creazione di "aree sacre", dove il demone distruttivo che permeava il processo di industrializzazione non potesse accedere.

**> La società occidentale è oggi urgentemente chiamata a trovare una sintesi tra le due spinte primarie che si agitano al suo interno; tra la potente attrazione esercitata dall'idea di sviluppo e la crescente disponibilità manifestata nell'ascoltare il richiamo del territorio <**

### **UNA (AUSPICABILE) SINTESI OVVERO LA LEZIONE DEL COCCODRILLO**

La profonda frattura venutasi a crearsi nell'equilibrio tra uomo e natura rischia di trasformarsi in un baratro che minaccia di trascinare l'intera umanità verso un punto di non ritorno. La società occidentale è oggi urgentemente chiamata a trovare una sintesi tra le due spinte primarie che si agitano al suo interno; tra la potente attrazione esercitata dall'idea di sviluppo e la crescente disponibilità manifestata nell'ascoltare il richiamo del territorio.

Nell'ultimo mezzo secolo il processo di sensibilizzazione verso le tematiche dell'ambiente ha compiuto importanti passi in avanti e la consapevolezza circa l'esistenza nel pianeta terra di una concreta, allarmante problematica ambientale è finalmente uscita dalla sfera scientifico-filosofica per estendersi a quella sociale. Nella maturazione di tale nuova presa di coscienza è possibile intravedere il concorso di una molteplicità di fattori.

Se fino alla metà del '900 i numerosi appelli lanciati da studiosi e ricercatori sui rischi derivanti dall'impatto dell'attività umana sull'ambiente non avevano suscitato particolare eco al di fuori dalla ristretta comunità scientifica, nel corso degli anni Cinquanta iniziarono a emergere i primi segnali di cambiamento. La definizione del concetto di ecosistema, operata nel 1955 dal naturalista inglese A.G. Tansley, contribuì infatti ad aprire la società occidentale verso nuove e più partecipate forme di sensibilità ambientale. Mentre la crescita economica postbellica infondeva al processo di industrializzazione un rinnovato slancio - che in alcuni paesi europei giunse addirittura ad assumere connotati "miracolosi" – iniziò a farsi strada nel mondo occidentale anche un sentimento di più attenta consapevolezza circa l'indissolubile legame esistente tra l'uomo e i fondamenti organici (animali,

vegetali) e inorganici (acqua, terra, aria) dell'ecosistema; la consapevolezza cioè che l'impatto dell'attività umana sugli equilibri della biosfera poteva produrre effetti di lunga e lunghissima durata, capaci di ipotecare il futuro delle generazioni successive e lo stesso destino dell'essere umano sulla terra. La vasta attenzione riservata dai mass media alle catastrofi ecologiche, industriali e nucleari causate dall'uomo; le crisi petrolifere e l'ampio dibattito da esse innescato sulle tematiche del consumo energetico, unite al moltiplicarsi sull'onda della contestazione giovanile di spinte verso stili di vita alternativi e fortemente critici rispetto al dogma della crescita ad ogni costo incarnato dal modello consumistico, da un lato hanno stimolato la diffusione a livello globale di un ampio e articolato movimento ambientalista, dall'altro lato hanno favorito il moltiplicarsi, a partire dagli anni Settanta, di incontri, conferenze e summit internazionali incentrati sullo studio delle problematiche dell'ambiente e sulla ricerca dei mezzi necessari ad affrontarle. Sembrerebbe che oggi l'essere umano abbia finalmente iniziato a prendere coscienza del fatto che esistono limiti invalicabili alla sua opera di intervento nel mondo, che urge trovare una sintesi all'antica dialettica tra sviluppo e territorio e che sia giunto il momento di fare uscire la natura dalle riserve indiane in cui è stata finora costretta, per elevarla al rango di interlocutore paritario nella ricerca di forme di rapporto più integrate.

Tale consapevolezza ha finito per riflettersi nella straordinaria diffusione di progetti e proposte ispirate a quel concetto di sviluppo sostenibile (sustainable development), affermatosi nel 1992 durante la conferenza internazionale di Rio de Janeiro sull'ambiente e finalizzato a proporre un modello di convivenza con la natura capace di garantire all'uomo la soddisfazione delle necessità del presente, senza per questo compromettere quelle delle generazioni successive. Sia che si tratti di iniziative globali sulle problematiche legate all'effetto serra o al buco dell'ozono, sia che si tratti - come nel caso degli argomenti affrontati in questa rivista - di analisi più settoriali sul tema dello sviluppo territoriale, nella sua onnicomprensività la nozione di sviluppo sostenibile sembra oggi costituire l'espressione più matura di quella "voce della coscienza" che aveva iniziato a emettere i suoi primi vagiti già in età rinascimentale; un'importante indicazione di percorso quindi e, nel contempo, uno stimolo alla riflessione, capace di infondere nuova vitalità al dibattito sul delicato rapporto tra l'uomo e la natura.

Gli inevitabili alti costi necessari a imprimere un diverso orientamento alla crescita economica mondiale e gli interessi egoistici di alcune tra le nazioni più industrializzate rischiano

**> Sembrerebbe che oggi l'essere umano abbia finalmente iniziato a prendere coscienza del fatto che esistono limiti invalicabili alla sua opera di intervento nel mondo, che urge trovare una sintesi all'antica dialettica tra sviluppo e territorio <**

tuttavia di vanificare molte delle aspettative maturate negli ultimi decenni. Nello scenario odierno, caratterizzato dall'incombere di una pesantissima recessione economica, si moltiplicano nella comunità internazionale le resistenze opposte dai governi all'adozione di impegnative strategie di sviluppo alternativo. L'auspicio per il futuro è che l'uomo abbia imparato la lezione del coccodrillo e che non giunga mai, come nel celebre proverbio, a versare inutili lacrime solo dopo avere compiuto l'irreparabile.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Bevilacqua P. (1996), *Tra natura e storia. Ambiente, economia, risorse in Italia*, Donzelli, Roma
- Braudel F. (1982), *Le strutture del quotidiano*, Einaudi, Torino
- Caracciolo A. (1988), *L'ambiente come storia. Sondaggi e proposte di storiografia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna
- Cosgrove D.E. (1990), *Realtà sociali e paesaggio simbolico*, Unicopli, Milano
- Deléage J.P. (1995), *Storia dell'ecologia: una scienza dell'uomo e della natura*, CUEN, Napoli
- Delort R., Walter F. (2002), *Storia dell'ambiente europeo*, Edizioni Dedalo, Bari
- Guarducci A., a cura di (1984), *Agricoltura e trasformazione dell'ambiente nei secoli XIII-XVIII*, Le Monnier, Prato
- Marx K., Engels F. (2001), *Manifesto del partito comunista* Editori Riuniti, Roma
- Pinchemel P. e G. (1996), *Dal luogo al territorio*, Angeli, Milano
- White L. (1967), The Historical Roots of Our Ecologic Crisis, *Science*, vol. 155, n. 3767: 1203-1207

# I NUMERI DELLE CITTÀ EUROPEE

CRISTINA  
BRASILI

Parlare di una categoria di “città europee” non è affatto semplice. Lo testimoniano gli studiosi da Patrick Le Galés (2006) a Serena Vicari Haddock (2004) che pur tentano di delineare le caratteristiche comuni alle città in Europa. Senza voler arrivare a definire un modello, gli autori sopracitati concordano nel delineare alcuni caratteri, essenzialmente tre, che si possono ritenere comuni alle città europee: la morfologia, la longevità e l'appartenenza ad un sistema urbano molto denso.

La forma della città europea è compatta e costruita in modo articolato e denso attorno ad un'area centrale ove si concentrano gli edifici pubblici, le chiese, i monumenti, le aree per il commercio e gli scambi. A partire dal centro le città si sviluppano lungo linee radiali. Questo aspetto comune dà vita in tempi più recenti a forme diverse che trovano giustificazione nelle scelte delle tecnologie del trasporto pubblico e privato, ma anche nell'impronta che ciascuno stato dà alla forma urbana. Nonostante le diversificazioni la strutturazione della città attorno al suo centro storico mantiene una rilevanza

notevole. Inoltre, la concentrazione, la compattezza e la densità pongono la forma europea di città in netta contrapposizione con quella americana, il cui schema iniziale è quello di una griglia geometrica, spesso non ancorata ad un centro.

Legato all'aspetto morfologico è il secondo elemento comune. La maggioranza delle città europee ha origini molto antiche. Il 30% degli insediamenti europei è di origine romana, una quota paragonabile ha origine nell'Alto Medioevo. La straordinaria continuità temporale delle città europee le ha portate ad accumulare nel tempo edifici, istituzioni e conoscenze che ora rappresentano un patrimonio indispensabile anche per superare le fasi negative del ciclo economico.

Fare parte di un sistema urbano molto denso è il terzo aspetto che caratterizza la città europea tanto da far definire l'Europa “continente città”. Un punto per ogni città con oltre 10.000 abitanti produce una mappa fittissima che trova espressione massima nella megalopoli renana, cuore urbano di 600 km di



raggio, dove si estendono oltre la metà delle città di importanza internazionale (Haddock, 2004).

In estrema sintesi questi sono i tratti, che potremmo definire “macro” e comuni alle città europee. Ma a partire da questa base comune, ci chiediamo: quali sono gli aspetti che maggiormente caratterizzano una città europea oggi? quali ne configurano una differente qualità della vita?

Per rispondere a questa domanda ho scelto di rovesciare l’ottica e di partire dai “numeri delle città”, strumento insidioso ma che può avere una valenza euristica in un’ottica comparativa. Alcuni “numeri” sono stati pubblicati sul sito dell’Eurostat nell’ambito delle “Regional and urban statistics” (*Urban Audit*)<sup>1</sup> per il 2006/2007, che raccoglie le statistiche sulle principali caratteristiche socio economiche di 321 città dell’Unione Europea a 27, di 26 città della Turchia, di 6 città della Norvegia e di 4 della Svizzera. Il ribaltamento della logica di approfondimento e di conoscenza della realtà delle città può forse aiutare ed agevolare il processo di classificazione delle caratteristiche comuni alle città europee attuali, anche se tali statistiche erano inesistenti prima del 1999. La stessa Haddock (2004), già citata, afferma che *“Parlare di ‘città europea’ e proporre quindi affermazioni generali che siano valide per tutte le città appare impresa rischiosa. D’altro canto però, le città europee appaiono oggi altrettanto profondamente trasformate dalle dinamiche della globalizzazione – economica, politica e culturale – tanto da renderle simili alle città di molte altre parti del mondo”*. Senza l’ambizione, quindi, di voler riportare ad un’unica categoria le città europee, voglio tratteggiarne i caratteri che le rendono “più simili e più diverse”.

Voce ai numeri, quindi, con particolare attenzione alla città di Bologna (unica città dell’Emilia-Romagna compresa tra le 357 dell’*Urban Audit*) e per far emergere come le città europee si collocano in quegli ambiti sociali, economici e demografici che rappresentano la base per una convivenza civile di qualità, che in modo più completo del Pil vanno a caratterizzare la qualità della vita dei cittadini, ma che soprattutto possono fornire un utile strumento di *policy* per gli amministratori locali. Se le città sono riconosciute essere il motore dello sviluppo e il centro della conoscenza e dell’innovazione, ancora più rilevante è capire come si vive in esse e quali sono i prerequisiti per uno sviluppo che avrà ricadute dirette per l’intera Unione europea.

## LA POPOLAZIONE

Confermando il carattere di densità delle città europee, si evidenzia che tra le 357 città analizzate nel 2004 (in *Urban Audit*) ce ne sono 26 con oltre un milione di abitanti, 21 appartengono all’Unione europea e 5 alla Turchia. La popolazione delle 26 città copre l’11% della popolazione totale dei paesi considerati (EU-27, più Turchia, Norvegia e Svizzera). Istanbul, in cima alla graduatoria delle città più popolose, con quasi 10 milioni di abitanti, è seguita dalle due “capitali” europee, Londra (7,429 milioni di abitanti) e Parigi, la *petite couronne*, con 6,385 milioni

**> Quali sono gli aspetti che maggiormente caratterizzano una città europea oggi? Per rispondere a questa domanda ho scelto di partire dai “numeri delle città <**

1. L’ultima raccolta di dati per *Urban Audit* è iniziata nel 2006 e terminata nel 2007. La filosofia di base è stata di allontanarsi meno possibile dalla rilevazione del 2003/2004. Ai dati sulle città (*Urban Audit*) è dedicato uno specifico approfondimento nella rubrica “On line e sullo scaffale”.

di abitanti (tab. 1). Molte delle città con oltre un milione di abitanti sono anche capitali. Amburgo in Germania e Izmir (e naturalmente Istanbul) in Turchia sono un'eccezione alla regola.

Sono le città del Regno Unito e della Norvegia (non considerando le città turche) ad evidenziare la più alta quota di bambini al di sotto dei quindici anni (tab. 2). La proporzione più alta di bambini è nella città di Almere in Olanda, che ha avuto anche la più rapida crescita in Europa. La proporzione di persone con oltre 65 anni riserva invece un triste primato alle città italiane: con l'unica eccezione di Lisbona tra le prime quindici città con maggiore quota di anziani ben 14 sono italiane e al secondo posto (pari merito) si colloca Bologna, 26,7% (tab.2).

**Tab. 1: Popolazione totale - 2004**

Le quindici città più popolate	
Istanbul (TR)	9.898.000
London (UK)	7.429.000
Paris "petite couronne" (FR)	6.385.000
Ankara (TR)	3.402.000
Berlin (DE)	3.388.000
Madrid (ES)	3.100.000
Greater Athina (EL)	2.884.000
Roma (IT)	2.554.000
Izmir (TR)	2.387.000
Paris (FR)	2.152.000
Bucuresti (RO)	1.927.000
Greater Lisboa (PT)	1.808.000
Hamburg (DE)	1.735.000
Budapest (HU)	1.696.000
Warszawa (PL)	1.693.000

Fonte: Eurostat - Statistics in focus 82/2008

> Sono le città del Regno Unito e della Norvegia ad evidenziare la più alta quota di bambini al di sotto dei quindici anni <

**Tab. 2 Popolazione per gruppi di età – 2004**

Popolazione tra 0-14 anni	%	Popolazione con oltre 65 anni	%
Almere (NL)	23,8	Trieste (IT)	27
Derry (UK)	23,4	Genova (IT)	26,7
Bradford (UK)	21,5	Bologna (IT)	26,7
Tromsø (NO)	21,3	Firenze (IT)	25,8
Birmingham (UK)	21,1	Venezia (IT)	24,8
Ponto Delgada (PT)	21	Cremona (IT)	24,8
Kristiansand (NO)	20,7	Lisboa (PT)	24,2
Stavanger (NO)	20,6	Ancona (IT)	24,1
Stevenage (UK)	20,1	Torino (IT)	23,5
Bergen (NO)	19,8	Milano (IT)	23,3

Fonte: Eurostat - Statistics in focus 82/2008. Sono escluse le città turche

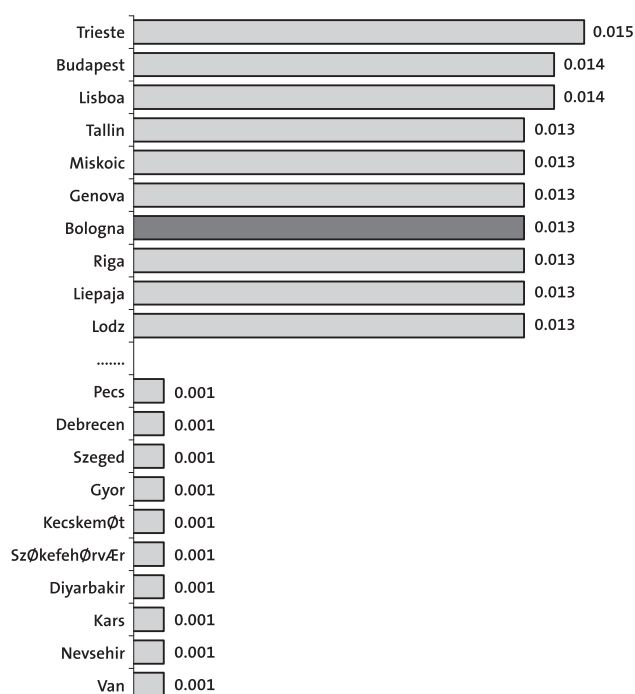
Riguardo alla struttura familiare sono le città del Nord Europa ad avere il primato nella composizione di famiglie con un solo componente con percentuali superiori al 50%. Il primato opposto spetta per la totalità e con valori inferiori al 4% a città turche. Rispetto a questo indicatore Bologna si colloca in quarantesima posizione, con una quota di quasi il 45% di famiglie con un solo

componente (su 123 città indagate).

La situazione è molto più differenziata se si considera la classifica delle città secondo la percentuale di famiglie con almeno un figlio di età inferiore ai 18 anni. Guidano la classifica principalmente città olandesi, che sono in maggioranza; quindi quelle irlandesi, greche e norvegesi con percentuali superiori al 31%. L'Europa continentale si trova nelle parti più basse della graduatoria: prevale la Germania con 9 città su dieci con una proporzione di famiglie con un figlio con meno di 18 anni e inferiore al 17%; unica intrusa del Sud Europa, Bologna, con una percentuale vicina al 16%. Altro primato negativo di alcune città italiane è legato all'alto tasso di mortalità – compreso tra 0,015 e 0,013 a Trieste, Genova e Bologna – che però è da legare all'alta quota di anziani (grafico 1 e tab. 2) delle stesse città; analogo discorso vale per Lisbona. Invece le altre città con maggiori tassi di mortalità sono collocate nei Paesi dell'Est europeo (Budapest, Tallin, Riga e le altre). La maggioranza delle città con tassi di mortalità più bassi è ungherese.

**Grafico 1: Classifica delle città europee secondo il tasso di mortalità (per 1000 residenti), anno 2004**

> Altro primato negativo di alcune città italiane è legato all'alto tasso di mortalità che però è da legare all'alta quota di anziani <



Fonte: elaborazione nostra su dati EUROSTAT (*Derived Indicators for core cities*)

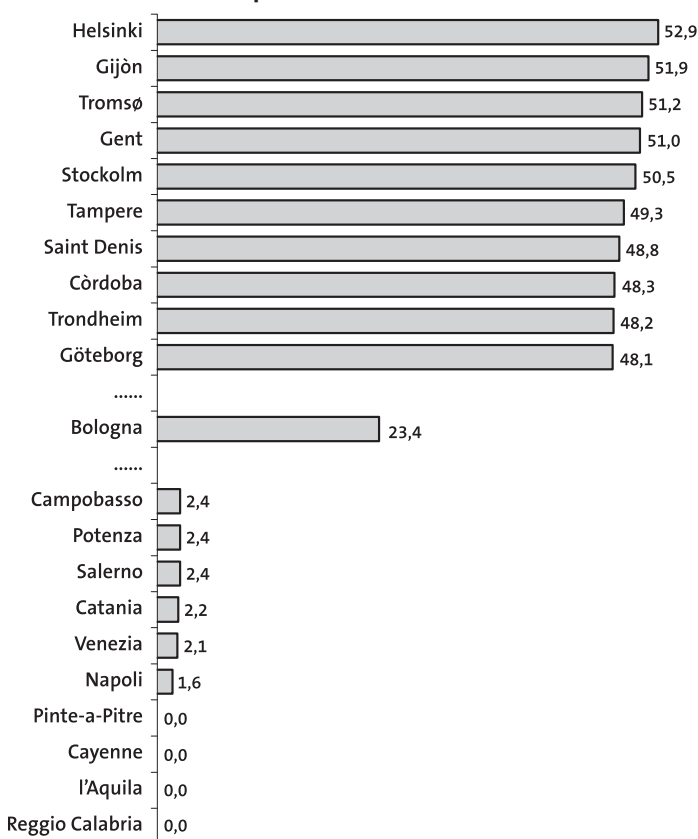
## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'indagine sulla percezione delle "qualità" delle città europee evidenzia proporzioni superiori al 70% nel ritenere efficiente il supporto della pubblica amministrazione. Tra le prime dieci

città compaiono in netta maggioranza città del Regno Unito, con eccezione di Groningen, Oviedo e Bologna in decima posizione, unica città italiana a rientrare nella graduatoria. Chiude la graduatoria Bucarest con una proporzione di soddisfazione del 29% preceduta da due città italiane: Palermo (circa il 33%) e Napoli (quasi il 34%).

Sono in proporzioni maggiori nel Nord Europa – Helsinki, Gent, Stoccolma, ma si noti l'eccezione di Cordoba – le donne elette nelle amministrazioni comunali, tra il 2004 e il 2006, con percentuali comprese tra il 48% e il 52%. Bologna si colloca in una posizione molto avanzata nella graduatoria con il 23,6% delle amministratrici donne. Un altro primato negativo e un dato preoccupante è che 8 città su dieci, che chiudono la graduatoria con percentuali irrisorie (inferiori al 2,4%) di amministratori donne, sono italiane (grafico 2). Partendo dal fondo: Reggio Calabria, l'Aquila (seguono Cayenne e Pointe-a-Pitre), Napoli, Venezia, Catania, Salerno, Potenza, Campobasso. Ad esclusione di Venezia sono tutte città del Mezzogiorno.

**Grafico 2: Rappresentanti nelle amministrazioni comunali donne elette nelle città europee- dati %**



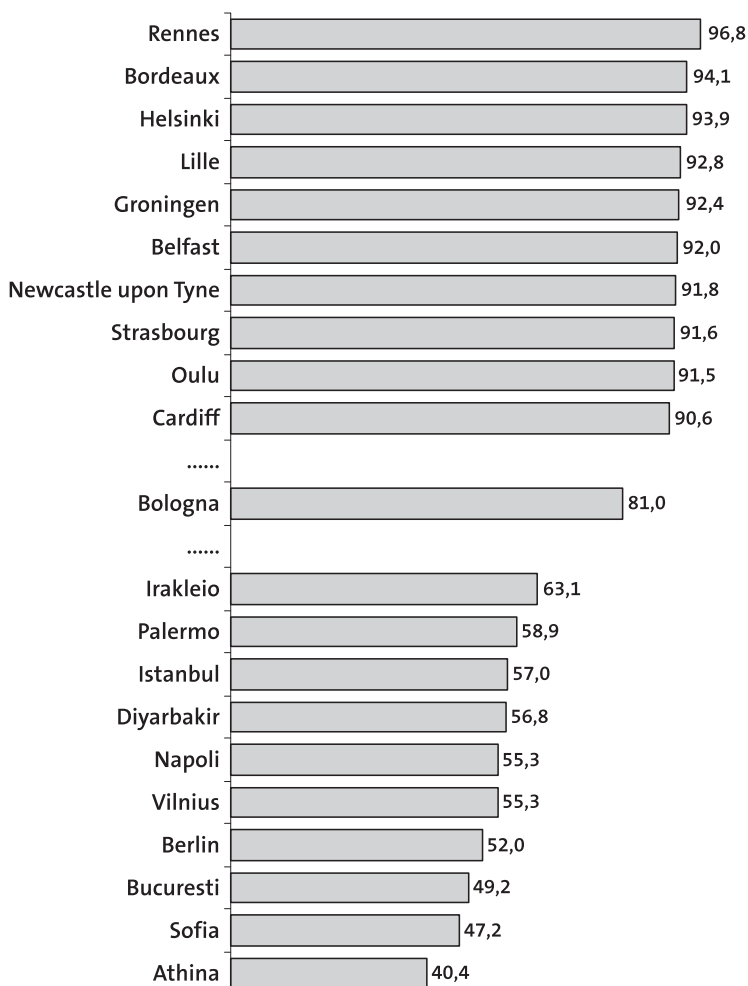
Fonte: elaborazione nostra su dati EUROSTAT (*Derived Indicators for core cities*)

## PERCEZIONE DELLA “QUALITÀ DELLA VITA”: ISTRUZIONE, LAVORO, SERVIZI PUBBLICI

Il grado di soddisfazione rispetto alle scuole vede apparire tra le prime città della graduatoria anche città francesi oltre a diverse città del Regno Unito con un indice sintetico superiore a 90 (su 100) di gradimento dei servizi scolastici (grafico 3). Una brevissima riflessione: negli spaccati qualitativi fino ad ora evidenziati, seppur parziali e limitati, non sono mai comparse nelle prime dieci città le grandi capitali. Bologna si trova al ventinovesimo posto nel gradimento delle scuole (l'indice è pari a 81). Negli ultimi posti prevalentemente città del Sud Europa e della Turchia (tra le italiane Palermo e Napoli). Anche Berlino e alcune città dell'Europa dell'Est, Bucarest e Vilnius, presentano indici di gradimento scolastico bassi.

**Grafico 3: Grado di soddisfazione rispetto alle scuole (indice sintetico 1-100), anno 2006**

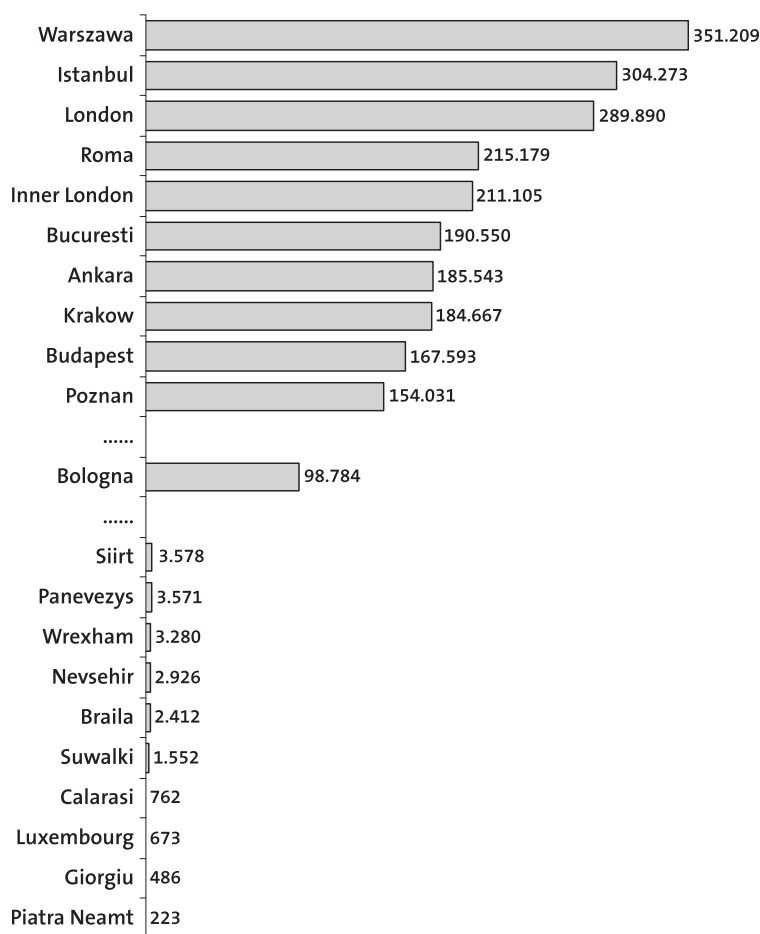
> Negli spaccati qualitativi fino ad ora evidenziati non sono mai comparse nelle prime dieci città le grandi capitali. Bologna si trova al ventinovesimo posto nel gradimento delle scuole <



Fonte: elaborazione nostra su dati EUROSTAT (*Perception survey results*)

Le capitali come Londra, Roma, Varsavia, Istanbul, Budapest e Bucarest caratterizzate dalle più importanti Università europee, ricompaiono ai primi posti della graduatoria delle città con maggior numero di studenti universitari<sup>2</sup> (grafico 4). Bologna, nonostante le sue ridotte dimensioni in termini di popolazione, si colloca per questo indicatore al diciassettesimo posto.

**Grafico 4: Classifica delle città europee secondo il numero di studenti negli alti livelli d'istruzione (livello ISCED 5-6), anno 2004**



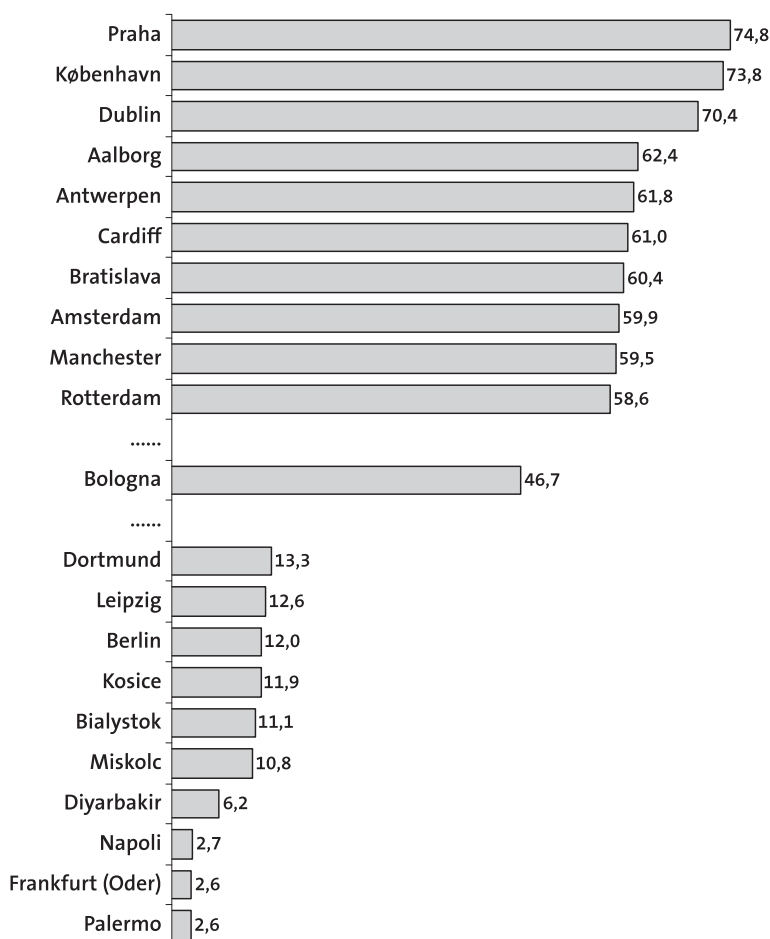
Fonte: elaborazione nostra su dati EUROSTAT (*Data collected for core cities*)

In testa alla classifica della percezione nella facilità di trovare un buon lavoro si trova con sorpresa Praga, seguita da Copenhagen e, ancora tra le prime dieci, Bratislava, quindi capitali e città dell'Est europeo che, superata la fase di "transizione", evidenziano un mercato del lavoro dinamico e "accogliente" (grafico 5). I posti alti della graduatoria premiano ancora una volta città di dimensione media e collocate nel Nord Europa (Dublino, Cardiff, Anversa), e le città olandesi (Amsterdam e Rotterdam). Bologna si trova in

<sup>2</sup>. Da tenere presente che il numero di studenti non è rapportato alla popolazione ma è in valore assoluto.

una posizione intermedia mentre in fondo alla classifica ancora una volta Napoli e Palermo in compagnia, prevalentemente, di città dell'Europa dell'Est e Diyarbakir, città turca. Va evidenziato che nessuna delle città con una percezione migliore rispetto alla facilità di trovare un lavoro, ha simmetricamente un tasso di disoccupazione particolarmente basso (*Statistics in focus* 82/2008-Eurostat).

**Grafico 5: Facilità nel trovare un buon lavoro (indice sintetico 1-100), anno 2006**



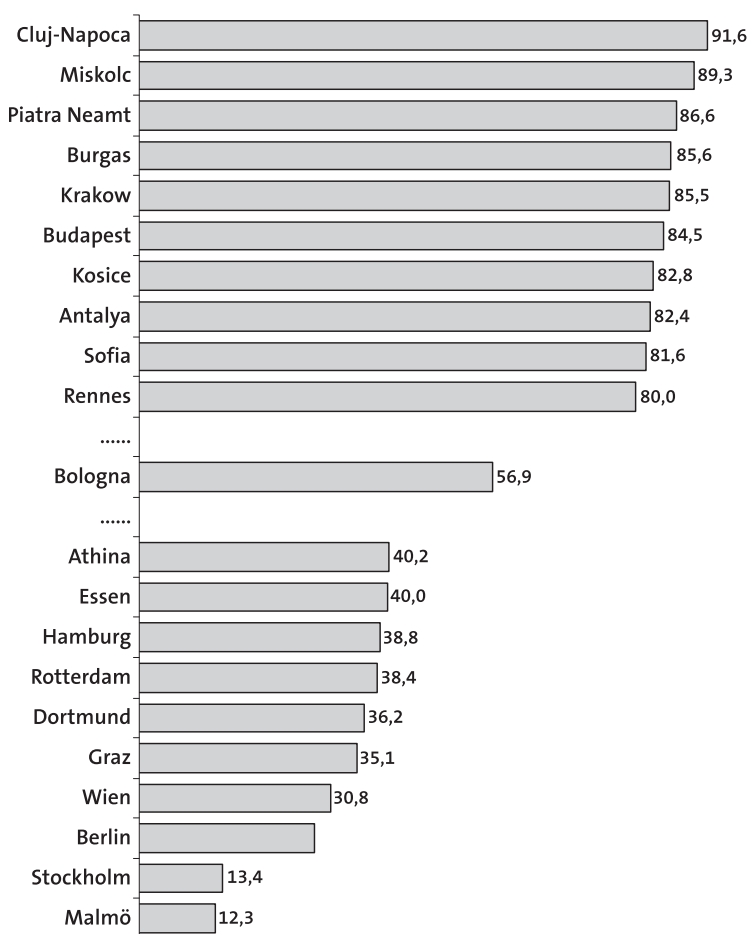
Fonte: elaborazione nostra su dati EUROSTAT (*Perception survey results*)

L'indice sintetico del grado di soddisfazione del trasporto pubblico premia in primo luogo città come Helsinki, Vienna, Rennes e una serie di città tedesche (compresa Berlino). Bologna è in trentottesima posizione (con un indice abbastanza elevato: 73 su 100). Napoli e Palermo sono in fondo alla graduatoria. In termini di quantità di musei la graduatoria è guidata da Vienna, Budapest e Bruxelles. Con un numero compreso tra 80 e oltre

100, rientrano nelle prime dieci alcune città italiane: Roma (52 musei), Bologna e Firenze (con 51 e 50 musei rispettivamente). Chiude la graduatoria delle prime 10 città Parigi con 42 musei. Londra è la leader delle capitali con maggior numero di biblioteche (383), seguita da Lisbona (356), Firenze (323), Varsavia (295) e un po' a distanza in termini numerici Vienna, con 154 biblioteche e Bologna (120).

La percezione relativa all'integrazione degli stranieri vede le città dell'Europa dell'Est collocate nella parte più alta della graduatoria mentre agli ultimi posti troviamo sostanzialmente città del Nord Europa: Amburgo, Rotterdam, fino al fondo della graduatoria con Vienna, Berlino e Stoccolma e con l'eccezione di Atene, prima delle ultime 10 (grafico 6). Sorge spontanea la domanda se ci sia una correlazione inversa tra la percezione relativa agli stranieri e la presenza di stranieri nelle città.

**Grafico 6: Integrazione degli stranieri (indice sintetico 1-100), anno 2006**



Fonte: elaborazione nostra su dati EUROSTAT (*Perception survey results*)

I pochi “numeri” che ho presentato, “pari e dispari” e “primi ed ultimi”, non mi consentono di trarre conclusioni definitive e nemmeno di stilare un modello di città europea. Le variabili e quindi i numeri in gioco sono moltissimi e l’analisi, per ovvi limiti di spazio, troppo limitata. In termini di composizione familiare Nord Europa e Turchia sono agli estremi, sia geograficamente che in termini di “numeri”. Il Nord Europa, il Regno Unito e la Norvegia, hanno le città più “giovani”, il Sud Europa e l’Italia le città più “anziane”. Le vicine Olanda e Germania si contendono: la prima, il primato positivo in termini di figli con meno di 18 anni presenti in famiglia, e l’altra il primato negativo. Segno di differenziate politiche di servizi sociali alle famiglie?

Le città del Nord Europa (con l’eccezione positiva di Bologna) percepiscono in modo positivo i servizi della Pubblica Amministrazione, mentre alcune città dell’Est Europa e due città italiane sono in fondo alla graduatoria per lo stesso motivo. Il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto alle scuole vede in prima linea città francesi e del Regno Unito, in ultima posizione ancora città del Sud Europa (Palermo e Napoli incluse) e della Turchia. Alcune città dell’Est (Praga, Bratislava) si trovano in testa alla classifica tra quelle in cui è facile trovare un lavoro, insieme a città di dimensione media e del Nord Europa. In fondo alla graduatoria ancora Palermo e Napoli e altre città dell’Est.

Andare ad indagare in modo conclusivo sulla qualità della vita nelle città europee significa trovare una sintesi, una variabile latente che fa da sfondo ad un benessere collettivo che va oltre il contesto culturale e sociale considerato. L’unica vera conclusione è che le città europee si presentano in modo estremamente diversificato, da Nord a Sud, da Est a Ovest e probabilmente la ricchezza va cercata in parte anche in questa “diversità”.

**> L’unica vera conclusione è che le città europee si presentano in modo estremamente diversificato, da Nord a Sud, da Est a Ovest e probabilmente la ricchezza va cercata in parte anche in questa “diversità” <**

#### **BIBLIOGRAFIA**

Commissione Europea (2007), *Situazione delle città europee. Relazione di sintesi*.

European Commission-Eurostat (2008), *The Urban Audit – measuring the quality of life in European cities*, Statistic in Focus 82/2008 .

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

Le Galés P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino Saggi, Bologna.

## ON LINE E SULLO SCAFFALE: EUROPA E DIMENSIONE URBANA

CRISTINA  
BRASILI

### INTRODUZIONE

Il proliferare di pubblicazioni cartacee ed elettroniche che analizzano il ruolo delle città nel contesto sociale, politico, culturale ed economico europeo, è legato alla consapevolezza dell'esistenza di una "variabile urbana" che ha acquisito notevole rilevanza (Zimmermann C., 2004, *L'era delle metropoli*, Il Mulino). La città, nonostante le criticità insite in un agglomerato denso di strutture, edifici e persone, è stata ed è ancora la frontiera dello sviluppo e i processi di globalizzazione ne rafforzano ulteriormente il ruolo. Le politiche e le istituzioni tradizionali sembrano non essere adeguate a governare i processi di urbanizzazione contemporanea e i complessi metropolitani che stanno emergendo (Guido Martinetti, 1999, a cura di, *La dimensione metropolitana*, Il Mulino). Allo scopo di fornire nuovi strumenti di comprensione e di gestione ai *policy maker* risulta fondamentale una conoscenza sempre più approfondita e completa della dinamica, delle trasformazioni e delle caratteristiche delle città contemporanee. Presento, quindi, una selezione mirata di pubblicazioni elettroniche e cartacee che si confrontano e riflettono sul ruolo crescente delle città in Europa oggi.



### ON LINE.....

#### **CARTA DI LIPSIA SULLE CITTÀ EUROPEE SOSTENIBILI (24 MAGGIO 2007)**

In occasione della riunione dei Ministri responsabili per lo Sviluppo Urbano degli Stati dell'Unione Europea, tenutasi a Lipsia nel mese di maggio 2007, la Presidenza tedesca ha predisposto la bozza di una *Carta sulle Città Europee Sostenibili* da sottoporre per l'approvazione ai Ministri. Essa accompagna un simile e più generale documento, l'Agenda territoriale europea: un documento importante che ha avuto una lunga gestazione, ma che oggi sembra approdato a una versione non particolarmente approfondita e significativa. La Carta di Lipsia

appare invece interessante ed articolata, e sembra riprendere con decisione un percorso di supporto alle politiche urbane avviato dall'Unione nel decennio passato e successivamente interrotto.

La "Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili" è un documento degli Stati Membri, che è stato redatto con l'ampia e trasparente partecipazione delle parti europee interessate.

Nella conoscenza delle sfide e delle opportunità e dei diversi patrimoni storici, economici, sociali ed ambientali delle città europee, i Ministri degli Stati membri responsabili per lo Sviluppo Urbano concordano su strategie e principi comuni. I Ministri si sono impegnati a iniziare un dibattito politico su come integrare i principi e le strategie della Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili nelle politiche di sviluppo nazionale, regionale e locale, ad usare lo strumento di sviluppo urbano integrato e la relativa *governance* per la sua attuazione e, a questo fine, creare le strutture più opportune a livello nazionale e a promuovere la costituzione di un'organizzazione territoriale equilibrata, basata su una struttura urbana europea policentrica.

In particolare le linee indicate in questo senso sono:

a) Maggiore ricorso alle strategie della politica di sviluppo urbano integrato mediante la:

- Creazione di spazi pubblici di alta qualità
- Modernizzazione delle reti infrastrutturali e miglioramento dell'efficienza energetica
- Innovazione proattiva e politiche didattiche

b) Attenzione speciale ai quartieri degradati all'interno del contesto cittadino e nel contempo:

- Perseguire strategie per migliorare l'ambiente fisico
- Potenziare l'economia locale e il mercato del lavoro locale
- Istruzione proattiva e politiche di formazione per bambini e giovani
- Promuovere un trasporto urbano efficiente ed accessibile

Il testo della Carta di Lipsia si trova sul sito

[http://www.eu2007.de/en/News/download\\_docs/Mai/0524AN/075DokumentLeipzigCarta.pdf](http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524AN/075DokumentLeipzigCarta.pdf)

## **URBAN AUDIT-EUROSTAT**

I dati sulle città (*Urban Audit*) proposti recentemente dall'Ufficio di statistica dell'Unione europea (Eurostat) sono una risposta alla domanda crescente di informazioni sulla qualità della vita nelle città europee dove vive una proporzione rilevante di cittadini dell'UE. *Urban Audit* è il risultato dello sforzo congiunto tra Direzione Generale per le Politiche Regionali ed Eurostat con la finalità di fornire dati comparabili e attuali per le principali

aree urbane in Europa. Le informazioni vengono proposte a tre livelli spaziali:

- *Core Cities*, la città secondo la definizione amministrativa
- *Larger Urban Zone* (Luz), la periferia, approssimazione della zona funzionale urbana intorno alla città
- *Sub-City District* (Scd) è una divisione della città secondo criteri stringenti in termini di abitanti, tra 5.000 e 40.000 in ciascun distretto.

L'*Urban Audit* contiene informazioni per 284 città (nella prima rilevazione del 2003/04 le città erano circa 258), di cui 189 degli Stati Membri dell'UE-15, 69 di quelli che erano i 12 Paesi candidati e 26 città turche (inserite nella rilevazione del 2006). Le 336 variabili raccolte sono strutturate in 9 ambiti statistici: demografia, aspetti sociali, aspetti economici, interesse civico, formazione e istruzione, ambiente, viaggi e trasporti, informazioni sulla società, cultura e settore ricreativo.

### **PERCEPTION INDICATORS**

*Urban Audit* contiene anche alcuni *perception indicators* che consentono di misurare la percezione dei cittadini relativamente alla qualità della vita all'interno delle loro città come complemento ai dati "oggettivi" di cui abbiamo parlato precedentemente. I *perception indicators* sono il risultato di interviste a un campione rappresentativo di abitanti della città. L'indagine tramite interviste telefoniche è molto onerosa e quindi città (31 prima dell'allargamento nel 2004 e 75 nell'UE a 27, in Turchia e in Croazia nel 2006) e argomenti trattati sono molto limitati.

La Banca Dati Urban Audit, consultabile liberamente dai cittadini, è reperibile all'indirizzo web: [http://europa.eu/index\\_it.htm](http://europa.eu/index_it.htm) seguendo il percorso specificato di seguito, si possono trovare tutte le informazioni e i dati relativi alle città europee: – Servizi -Statistiche –EN –Themes - General and Regional Statistics - Regional and Urban Statistics

### **...E SULLO SCAFFALE**

1. Il saggio di Serena Vicari Haddock (2004), *La città contemporanea*, il Mulino, definisce interessante l'analisi della città contemporanea, non strettamente allo scopo di individuare un modello urbano "unico" in Europa. L'autrice è convinta che "esse (le città) producano creativamente diversità invece che uniformità", non solo, ma aggiunge "per quanto soggette a fenomeni globali, ampi rimangono infatti gli spazi entro i quali tali fenomeni si declinano localmente e quindi le possibilità di azione per gli attori locali". La città, quindi, diventa l'osservatorio privilegiato dell'incontro-scontro della dimensione globale e di quella locale. Con entrambe le dimensioni si devono confrontare gli amministratori e gli abitanti delle città.

Il testo ripercorre le maggiori trasformazioni che hanno interessato le città, in Europa e in Italia, secondo l'ambito di origine: economica, politica e culturale. Il primo capitolo evidenzia i caratteri della città europea a partire dal confronto con la città americana. Il secondo capitolo si interroga sulla natura dei processi produttivi che stanno alla base dello sviluppo della città, dall'epoca della Rivoluzione industriale e della città industriale, con la prevalenza dell'industria manifatturiera dedita alla produzione di massa e una crescente presenza dello Stato, fino alla crisi di questa forma di città. I cambiamenti nelle forme di governo delle città e nelle politiche che affrontano i nuovi problemi che si manifestano nell'era della globalizzazione, sono il tema del terzo capitolo. Vengono riportati anche alcuni esempi concreti di politiche per le città di Londra, Berlino e Lisbona. Nel quarto capitolo viene analizzato il processo storico attraverso il quale si arriva alla formazione della molteplicità delle culture urbane nel mondo contemporaneo. Bella la parte conclusiva del libro e in particolare il punto di vista originale relativo al consumo della città. Infatti, è la città stessa che diventa oggetto di consumo: i suoi edifici, i suoi monumenti e le istituzioni vengono percepite come interessanti e quindi un numero crescente di persone vogliono viverle e vederle. La città rimane ancorata ad una visione positiva secondo l'autrice, e "diventa desiderabile perché è carica di significati e di immagini di cui gli individui vogliono fare esperienza e che vogliono interpretare secondo propri criteri di gusto." (p. 173). Eppure il rischio di una "erosione" dei luoghi di significato delle città è incombente: "Si riscontrano una complessiva ridefinizione della natura dello spazio pubblico e una riduzione del suo ruolo. Lo spazio pubblico combatte una battaglia in cui è sempre sconfitto contro le funzioni economiche dell'uso dello spazio ..." (p. 175).

2. Patrick Le Galés nel suo libro *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino (2006) vede le città costituite da attori che contribuiscono a loro volta alla formazione di un attore collettivo ed esprime "una concezione di città non solo come spazio passivo sul quale si esercitano logiche provenienti dall'alto" (p. 256). Il contesto in cui opera questo attore è quello dell'orizzonte globale della società postindustriale. Secondo Patrick Le Galés la città di oggi vive al centro di una duplice tensione dialettica, da un lato tra dimensione locale e globale, dall'altro, come evidenziato anche nell'analisi di Serena Haddock (nel saggio appena commentato), tra cooperazione e competizione (caso emblematico di competizione sono le Olimpiadi). La complessa ricerca di equilibrio tra locale e globale e tra cooperazione

e competizione richiede specifici progetti ed azioni di governo della città che nel tempo sono stati classificati come *governance*.

Dopo aver ricostruito una breve storia del rapporto tra città e Stati in Europa, dal Medioevo ad oggi, Le Galés utilizza le chiavi di lettura di attore collettivo, società locale e *governance* per comprendere le dinamiche urbane contemporanee, dedicando particolare attenzione all'identificazione di una tipologia urbana caratteristica per le città europee. Nel capitolo 2 l'autore evidenzia invece i caratteri di specificità, in epoca di globalizzazione, sui terreni della disuguaglianza sociale, della povertà e dell'esclusione, ma anche su quello delle differenze culturali e identitarie tra le varie città. Nel terzo capitolo, Le Galés ricostruisce un quadro dell'evoluzione recente dei diversi tipi di mobilitazioni urbane, e sottolinea come i principali *stakeholders* riescano a creare coalizioni e gruppi che agiscono per obiettivi condivisi. Il ricercatore francese riprende poi, nell'ultimo capitolo, il tema degli attori collettivi, e approfondisce le questioni dei soggetti della *governance* locale, dei diversi livelli di autonomia amministrativa, e organizzativa, anche in relazione all'importanza assunta da sindaci e amministratori locali negli ultimi anni.

3. Un recente contributo italiano alla discussione sull'importanza delle città in Europa viene proposto da un non accademico, Marco Vitale (economista d'impresa, Presidente Vitale & C. Srl), in un breve ma efficace articolo *"Il ruolo delle città e dei territori nello sviluppo locale"* (Economia italiana, 2/2008 Roma, Unicredit). L'autore focalizza l'attenzione su una serie di casi nazionali ed esteri in cui le città (ma anche i territori circostanti) hanno dimostrato di poter influire positivamente su gravi situazioni di crisi, trasformandole in alcuni casi in processi di sviluppo. Ciò che accomuna i casi di successo come la riconversione di Torino e Genova, Bergamo, Lecce, Salerno, Ragusa e Comiso, e in Europa il rilancio di Valencia, l'area dell'IBA Emscher Park della Ruhr, la storia della provincia di Benevento, sono una lucida strategia, forte volontà di sviluppo, grande capacità operativa e di valorizzazione, in forme rinnovate, del patrimonio sociale e culturale preesistente in quei luoghi. Queste *success stories* si traducono spesso nel motore di un più generale sviluppo e in quest'ottica emerge ed è fondamentale il ruolo delle politiche di sviluppo degli enti locali.

L'autore prende avvio dalla considerazione che negli ultimi 40 anni abbiamo realizzato una distruzione del patrimonio culturale e paesaggistico delle nostre città immenso. Lo aveva già messo bene in luce nel 1956 Guido Piovene, nel suo saggio *"Viaggio in Italia"* come nel paragrafo *'...L'Italia è sempre un paese confuso, in cui quasi nulla appare con la sua vera faccia. Ma un*

*viaggio per l'Italia ci porta davanti alla società più mobile, più fluida e più distruttrice d'Europa... In nessun altro paese sarebbe permesso assalire come da noi, deturpare città e campagne secondo gli interessi e i capricci del giorno...'*

L'autore prendendo l'avvio da questa amara considerazione cerca, in realtà, di cogliere i segnali positivi di alcune città "tornate belle", grazie ad una nuova attenzione da parte degli amministratori e dei cittadini, testimoniata dal recupero di opere artistiche che stavano per essere perdute e da una generalizzata rivalutazione delle proprie radici e della propria identità.

Prima del territorio c'è la *terra*: la “madre terra”, la “buona terra”, la terra delle “lotte per la terra”, la terra che “appartiene a chi la coltiva”, ecc. Ovvero la terra il cui compito primordiale è quello di nutrire l'uomo e di fornirgli la materia prima per il soddisfacimento dei suoi bisogni primari. Oggi, quando parliamo di “terra” è ancora a questo che alludiamo – una porzione di superficie terrestre goduta, posseduta o sfruttata dal singolo (o da singoli): l'*homo oeconomicus* della teoria economica, il proprietario della teoria giuridica.

La terra diventa “territorio”, ci dicono le scienze geografiche, sociali e da ultimo anche le teorie economiche e dello sviluppo, quando è oggetto di una azione *collettiva* di trasformazione, identificazione e strutturazione. Il territorio non viene prodotto solo dalla trasformazione del paesaggio naturale ma anche da una identificazione simbolica che lo riconduce ad unità, da azioni di perimetrazione e denominazione, dalla sedimentazione storica di pratiche sociali e istituzioni culturali. Esso è depositario di beni collettivi materiali (beni comuni) e immateriali (appartenenza, relazioni, pratiche sociali, saperi, cultura). Territori sono le regioni come i distretti, identificati tanto da rappresentazioni geo-fisiche quanto da modelli culturali e di sviluppo.

Ma il territorio, oltre che fatto sociale è anche fatto *politico*. Nel linguaggio della teoria politica “territorio” è anzitutto la terra governata, in contrapposizione alla terra goduta e posseduta. Territorio è la terra che rileva del diritto pubblico e del potere coercitivo, in contrapposizione alla terra che rileva del diritto privato e dell'agire economico. Nel nostro mondo, in cui è scomparsa (o quasi) la terra come puro fatto naturale e *res nullius*, ciò che chiamiamo “terra” appartiene all'*oikos*, alla sfera della produzione e riproduzione, mentre è “territorio” ciò che appartiene alla *polis*, alla sfera del dominio.

Il dualismo terra/territorio si sviluppa con il processo di formazione dello stato moderno. Mentre nei sistemi patrimoniali, tipicamente nel modello feudale, i diritti di godimento e possesso di natura privatistica e le prerogative giurisdizionali

Fonte:  
FOTOREPORTER,  
Archivio fotografico  
della Regione  
Emilia-Romagna.  
Autore Marco  
Anghinori.



di natura pubblicistica e politica sono strettamente intrecciati, nello stato moderno si compie la separazione tra il pubblico e il privato, tra le terre come beni e il territorio come spazio di dominio. In questo processo il “territorio”, quale componente definitoria dello stato, si astrae dalle proprie connotazioni socio-economiche e geo-fisiche: di queste rimangono solo una “popolazione” giuridicamente definita quale insieme di soggetti o cittadini, e dei confini che delimitano l’ambito di esercizio della “sovranità”. Territori in questo senso sono gli stati, le province ma anche le terre contese tra soggetti politici (“territorio libero”, “territorio occupato”).

Il territorio dello stato è uno spazio omogeneo bidimensionale, costituito da superficie e confini, quale viene rappresentato dalle mappe di “geografia politica”. Il processo di strutturazione del territorio da parte dello stato è diverso dal processo di “territorializzazione” svolto storicamente da una collettività. Esso privilegia il centro – il luogo fisico e simbolico da cui partono gli impulsi dell’azione di governo - e le infrastrutture logistiche – ovvero le reti comunicative da cui le azioni promosse da un centro-vertice si propagano verso le periferie. Così città-capitali, città portuali, reti comunicative (strade, ferrovie) e distributive (energia, acqua) ne sono l’ossatura portante. Questo territorio politicamente unificato diventa il referente e il supporto di nuovi processi economici e culturali.

Dentro ai processi di costruzione del territorio – e in certa misura parallelamente a questi processi e anche indipendentemente da essi - si svolge poi un altro processo, che va considerato a sé. È il processo di costruzione delle città, che trasforma la terra in “spazio” e in “suolo”. La città è spazio prima di essere territorio, nel senso che in essa domina la tridimensionalità, la verticalità, uno specifico assemblaggio dei volumi, e una composizione del tutto particolare del rapporto tra spazio pubblico e spazio privato, in intima connessione tra loro, mentre i suoi confini al contrario sono labili e mutevoli, perlomeno da quando hanno cessato di coincidere con il perimetro delle mura. Come organizzazione dello spazio, la città non è più finalizzata al solo soddisfacimento dei bisogni primari ma anche ad altri bisogni tra cui il godimento di beni immateriali quali la socialità, la vita pubblica, la bellezza e – nella polis antica come nel comune medievale - la libertà. Nella città, al contempo, la terra diventa “suolo”: non più intesa, dunque, anche sotto questo aspetto, come materia prima per il soddisfacimento dei bisogni primari ma definita in relazione al “particolare fondamento di redditività che offre il possesso fondiario urbano, cioè la proprietà edilizia”. È infatti, come afferma il sociologo Max Weber (1920), la specifica “regolamentazione dei rapporti di possesso fondiario” e la differenza nei principi di tassazione a distinguere la “città” rispetto al “villaggio”. Così, mentre lo “spazio” è concetto che

**> Il territorio dello stato è uno spazio omogeneo bidimensionale, costituito da superficie e confini, quale viene rappresentato dalle mappe di “geografia politica”. Il processo di strutturazione del territorio da parte dello stato è diverso dal processo di “territorializzazione” svolto storicamente da una collettività <**

rinvia all'esperienza di vita comune e a relazioni sociali, cioè a valori d'uso, il "suolo" rinvia a diritti edificatori connessi al mercato e a valori di scambio.

Il rapporto che viene a costituirsi, nella città, tra terra e suolo, è un rapporto tra "il diritto di edificazione" e "la singola proprietà di ciascun suolo". In Italia, secondo l'urbanista Campos Venuti (2000), vige la profonda convinzione che le due cose coincidono ovvero "che, se uno è padrone di un pezzo di terra, ci può costruire sopra quello che vuole". L'impostazione giuridica che domina l'approccio agli *usi del territorio* sembra riflettere tale convinzione se è vero che l'urbanistica in Italia si è configurata tradizionalmente come disciplina che si occupa del "regime dei suoli". E oggi, in cui larga parte dell'Italia (e del mondo) è urbanizzata, il "suolo" divora sia la "terra" sia lo "spazio", producendo quei fenomeni ormai denunciati da più parti (Cervellati, 2000): lo *sprawl* urbano, il dilagare del "periurbano", la distruzione del paesaggio, la dilapidazione delle risorse naturali e il degrado di quelle ambientali. Non a caso tendono a scomparire le rappresentazioni del rapporto città-campagna quali ambiti caratterizzati da due diverse (e largamente incompatibili) relazioni tra uomo e ambiente: quella con la "terra" e quella con lo "spazio". Guardando al paesaggio con le lenti giuridiche delle "tutele differenziate" e dei "diritti edificatori" intere collettività non si accorgono del fatto che "*sprawl* urbano" e "cunei agricoli" presentano un identico paesaggio di campagne urbanizzate senza città e terreni degradati in attesa di lottizzazione. Del pari, concentrandosi sulle cifre relative alla crescita e all'occupazione, molte ricerche sullo sviluppo locale lasciano in ombra il prezzo pagato dal territorio come "paesaggio" al territorio come "risorsa" dentro al successo economico dei "distretti".

Sempre meno queste contraddizioni vengono governate da un "centro" geografico e politico. I processi di *decentramento* – che sono l'altra faccia di quelli di globalizzazione – vedono l'erigersi dei territori, in modo sempre più intenso, come ambiti di autonomia politica in rapporto quasi dualistico con lo stato-nazione. Essi traggono le loro pretese di legittimità (non solo quando si sviluppano in istanze federaliste, etno-regionaliste o simili) dal radicamento in e la rappresentanza di specifici sistemi locali intesi come assemblaggi complessi di processi produttivi, sociali, culturali che configurano al contempo "modelli locali di sviluppo" e "configurazioni spazio-temporali di ambienti di vita quotidiana" (Governa, 1997).

Nel contesto dei poteri accresciuti delle autonomie locali regionali e comunali emergono tre grandi orientamenti nei quali si iscrivono le specifiche *politiche del territorio*. Il primo è l' "ambientalismo" il quale paradossalmente, sempre più incanalato in tematiche settoriali - dalla qualità dell'aria alle fonti energetiche, dalla tutela del paesaggio alle tecniche di

**> I processi di decentramento – che sono l'altra faccia di quelli di globalizzazione – vedono l'erigersi dei territori, in modo sempre più intenso, come ambiti di autonomia politica in rapporto quasi dualistico con lo stato-nazione <**

**> Città e comuni in particolare mostrano la capacità di definire il proprio territorio di riferimento, agendo come soggetti collettivi, sia attraverso scelte di carattere infrastrutturale (reti di trasporto e sistemi di comunicazione), sia attraverso accordi e negoziati su base volontaria <**

produzione alimentare, dai consumi agli stili di vita - finisce per non vedere il territorio nel suo insieme. Il secondo orientamento è il “territorialismo” nelle sue due varianti: “economica” e “identitaria”. La prima variante vede il territorio come supporto di processi economici, volti a produrre occupazione, servizi, sviluppo. Considerando il territorio una risorsa, esso finisce per fare del suo assetto, in particolare di quello urbano, una variabile dipendente che “deve necessariamente adeguarsi e rimodellarsi alle nuove esigenze della produzione” (Urbani, 2000) come mostrano le ampie facoltà di deroga ai piani vigenti incorporate in istituti quali l’ “accordo di programma” e i “patti territoriali”. La seconda variante vede invece nel territorio il fondamento materiale ed esistenziale di una collettività, connotandolo così con un contenuto di politicità affine a quello dello stato. Mentre però lo stato si costituisce per astrazione, il territorialismo identitario procede ad una rimaterializzazione delle sue componenti, fino ad identificare il territorio esclusivamente con ciò che in esso è fisicamente e storicamente radicato, ciò che del territorio si è nutrito ed è stato trasmesso attraverso il sangue e la cultura, delimitando su questa base solidarietà ed interessi. Il terzo orientamento, infine, che possiamo chiamare “neomunicipalismo”, ha per principi l’autonomia locale intesa come “statuto dei luoghi” e il luogo inteso come “comune” nel senso antico, cioè comunità civica e “comunità di destino”. Per il neomunicipalismo il territorio è al contempo, per dirla con Bourdin (1994), “patrimonio” al cui mantenimento vanno subordinate le politiche locali, e “progetto” di trasformazione orientato da un visione collettiva.

Qualunque sia il loro orientamento, le politiche territoriali si misurano con le “competenze”, cioè con le *istituzioni* politico-amministrative che sul territorio esercitano un potere formale. Esse vengono viste di volta in volta come un sistema di vincoli o come un soggetto promotore, facilitatore e coordinatore, sicché il problema delle architetture istituzionali si configura non solo come problema di livelli adeguati di ripartizione delle *competenze* (il problema della scala degli interventi) ma anche come problema di dimensioni adeguate della *rappresentanza* del territorio, in grado di coniugare la massima vicinanza possibile ai cittadini (principio di sussidiarietà) con una qualche forma di sentire comunitario (per interessi e/o solidarietà). Così, se da un lato gli assetti giuridico-istituzionali sembrano rincorrere assetti territoriali che sempre li precedono, sono questi ultimi a promuovere spesso dal basso un vero e proprio *bricolage* istituzionale. Città e comuni in particolare mostrano la capacità di definire il proprio territorio di riferimento, agendo come soggetti collettivi, sia attraverso scelte di carattere infrastrutturale (reti di trasporto e sistemi di comunicazione), sia attraverso accordi e negoziati su base volontaria. Così la “rappresentanza” politica del

territorio può generare, coinvolgendo una pluralità di attori in “politiche strategiche” (Perulli, 2006), delle “rappresentazioni” (o visioni) del territorio destinate ad orientare indirizzi di sviluppo e modelli di solidarietà.

*L'assetto del territorio* si può intendere, in definitiva, come la risultante di processi assai più complessi di quelli riconducibili alle attività di pianificazione in senso stretto, dalle quali spesso si staccano, come ambiti parzialmente o totalmente autonomi, le politiche per le infrastrutture dei trasporti e quelle della mobilità. Esiste una *dimensione territoriale delle politiche sociali* le quali, malgrado l'espansione del welfare municipale, sono ancora modellate su parametri burocratici astratti derivanti da quelli dello stato sociale e faticano a prendere in conto i costi e benefici invisibili derivanti da scelte di localizzazione dei servizi, soprattutto finché si continua a parlare di “servizi” per designare scuole e ospedali, biblioteche e impianti sportivi, centri culturali e strutture ricreative, che sono “spazi” di vita collettiva e influenzano in modo decisivo la trama del “tessuto urbano”. Ma esiste anche una *dimensione politica della pianificazione territoriale*. Essa è attività politica in quanto assegna “imperativamente” ai cittadini “vantaggi e svantaggi sociali nella fruizione di risorse, beni, valori e opportunità spaziali e ambientali” (Moroni, 1994, p.14) e dunque incorpora problemi di giustizia distributiva e di “regimi di giustificazione” (etico-politica) e non solo di spiegazione (tecnico-scientifica) delle scelte. Ma è attività politica anche nella misura in cui, definendo “le coordinate spazio-temporali dell'esistenza”, appronta le infrastrutture per la vita pubblica e civica, cioè produce spazio pubblico e ne determina le opportunità di accesso.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Bourdin A., (1994), Pourquoi la prospective invente-t-elle des territoires? in *Espaces et sociétés*, n. 48-49.
- Campos Venuti, G., (2000), *Territorio*, Clueb, Bologna.
- Cervellati P., (2000), *L'arte di curare le città*, Il Mulino, Bologna.
- Governa, F., (1997), Milano, F. Angeli.
- Moroni S., a cura di (1994) *Territorio e giustizia distributiva* F. Angeli, Milano
- Perulli P., (2006), Politiche strategiche, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori.
- Urbani P., (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino,
- Weber M., (1920), *Die Stadt*, tr. it. In Weber M., (1974) *Economia e società*, vol. II, Comunità, Milano.

DAVIDE  
ANTONIOLI  
PAOLO  
PINI

## RELAZIONI INDUSTRIALI E INNOVAZIONE. DIECI ANNI DI INDAGINI SULL'EMILIA-ROMAGNA

### INTRODUZIONE

Negli ultimi venti anni l'economia dei principali paesi industrializzati è stata attraversata da una molteplicità di fenomeni innovativi. Le caratteristiche distintive dei processi innovativi cui si è assistito più recentemente sono almeno tre: il ruolo prevalente della *conoscenza* incorporata in capitale materiale ed immateriale, l'associarsi dei *cambiamenti organizzativi* ai cambiamenti tecnologici incorporati in beni



strumentali; la *pervasività* in contesti locali e globali del fenomeno innovativo declinato in termini tecno-organizzativi.<sup>1</sup> Il binomio *innovazione – conoscenza* è divenuto così parola chiave per coloro che si occupano della competitività di imprese e sistemi economici complessi, sia nel campo degli studi e della ricerca scientifica, sia in quello della ideazione e gestione delle strategie aziendali e delle politiche macroeconomiche.

Il nostro paese, anche in contesti regionali storicamente virtuosi, si confronta con difficoltà con i processi di cui sopra. Certamente, il sistema ha manifestato negli ultimi anni difficoltà ad adattare un modello di successo a condizioni diverse da quelle nelle quali aveva prodotto buoni risultati nei decenni precedenti, in modo da far fronte all'accresciuta competitività non solo delle economie emergenti (soprattutto di quelle asiatiche e dei paesi dell'Europa dell'Est), la cui crescita è comprensibilmente molto rapida, ma anche di quelle 'mature, a noi assai più simili, dei nostri partners europei.

In anni recenti è affiorata la tesi di una presunta capacità di innovazione dell'industria italiana, argomentando che il successo sui mercati esteri delle produzioni italiane, soprattutto nella fase positiva del ciclo del biennio 2006-2007 attestava la ripresa della competitività delle imprese. I dati più recenti dell'Istat (si veda qui fig.1 e fig.2)<sup>2</sup> confermano invece che nel medio periodo le difficoltà del sistema produttivo sono evidenti dai dati della produttività totale dei fattori e della produttività del lavoro in

1. Si veda ad esempio tra l'ampia letteratura empirica sul tema, Black, Lynch (2001), oppure Black, Lynch, Krivelyova (2004), ed anche Brynjolfsson, Hitt (2000). Per l'Italia si rimanda a Leoni R. (2008), a cura di, ed ai lavori degli autori di queste note citati nel seguito.

2. Istat (2008), Misure di produttività, 1980-2007, 13 novembre 2008, [www.istat.it](http://www.istat.it).

particolare. La crisi iniziata nel secondo semestre del 2008 a seguito del dissesto dei mercati finanziari che ha investito con immediatezza l'economia reale riporta i dati della produttività al loro *trend* negativo dell'intero decennio. L'attuale recessione dell'economia non appare affatto un fenomeno congiunturale per il nostro paese, ma prosegue una tendenza di bassa crescita del prodotto interno lordo e di stagnazione della produttività. Depurando i dati dal ciclo economico risulta evidente come da metà degli anni novanta il nostro paese abbia sofferto di una scarsa capacità di crescita, nella misura in cui il PIL non superava un +1% su base annua. Inoltre è stata la crescita delle ore di lavoro più che della produttività dei fattori a garantire questo comunque basso tasso di crescita. L'accresciuta flessibilità nel funzionamento del mercato del lavoro è ciò che spiega questo fenomeno, mentre la non-crescita della produttività risente presumibilmente della debolezza della capacità di innovare del sistema industriale italiano.<sup>3</sup>

L'elemento centrale che manifesta questa incapacità di adattamento del modello italiano ed anche regionale è la crisi nella dinamica della produttività. Come ben sottolinea il documento *Per un patto sociale sulla produttività e la competitività*,<sup>4</sup> vari fattori sono alla base di tale crisi: dalla rigidità dei rapporti di lavoro alle diseconomie attribuite alle infrastrutture inefficienti; dalla carenza di impegni nei confronti degli investimenti, della formazione, delle innovazioni e della ricerca, alla contenuta diffusione di sistemi organizzativi innovativi nella produzione e nel lavoro; dalla presenza diffusa di posizioni di rendita in settori strategici alle carenze di incentivi economici e difficoltà di fare sistema da parte dei soggetti pubblici e privati.

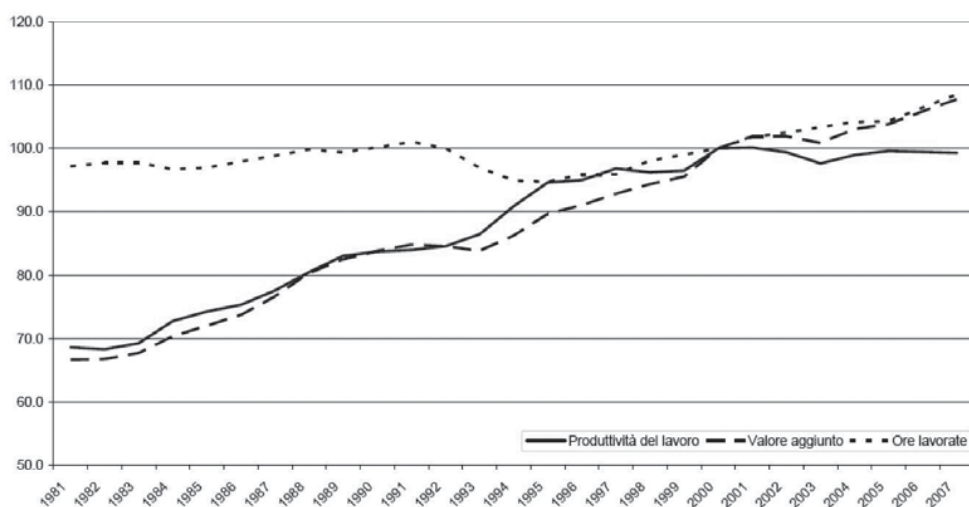
Benché ognuno di questi aspetti presenti una sua intrinseca validità, è tuttavia vero che dal punto di vista dell'impresa, l'attenzione si sta progressivamente spostando verso modelli in grado di cogliere sempre più gli aspetti legati al capitale immateriale che riguardano sia le componenti endogene alle imprese (risorse umane, innovazione organizzativa, *governance*) sia il contesto esterno all'organizzazione dell'impresa (*network*, sistema di relazioni, contesto istituzionale, strutture di mercato). Così, accanto alle forme più tradizionali di innovazione, intesa come miglioramento dei prodotti e dei processi produttivi, è dunque emerso, sia nella letteratura economica che per gli operatori, un interesse via via crescente per l'innovazione organizzativa, anche grazie al ruolo sempre più strategico che il capitale intangibile ha assunto nei processi di innovazione aziendali.

**> L'attuale recessione dell'economia non appare affatto un fenomeno congiunturale per il nostro paese, ma prosegue una tendenza di bassa crescita del prodotto interno lordo e di stagnazione della produttività <**

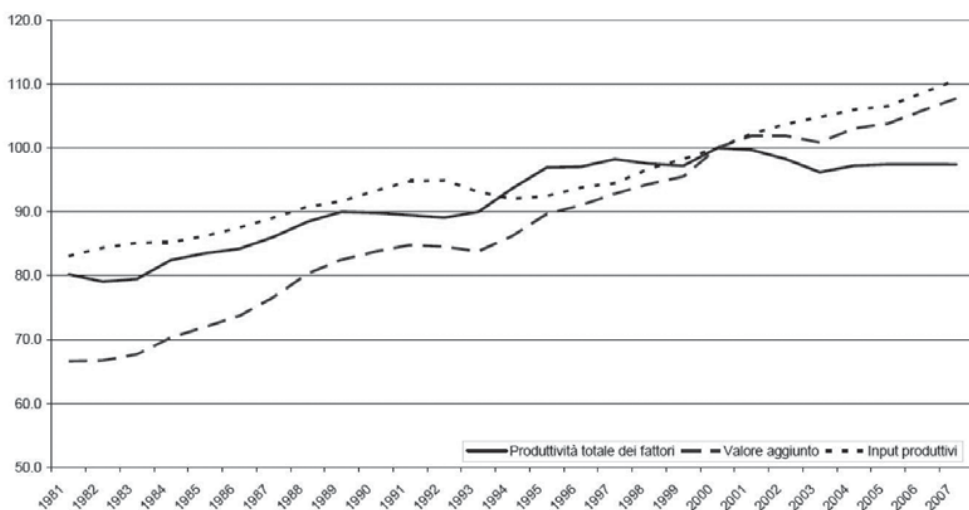
3. Daveri F., Torniamo a dare i numeri sulla produttività, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 14 novembre 2008. [www.istat.it](http://www.istat.it).

4. Documento sottoscritto nel 2006 e nel 2007 da numerosi studiosi e presentato a vari convegni AIEL e AISRI nel corso del 2007 e del 2008.

**Fig. 1 - Produttività del lavoro, valore aggiunto e ore lavorate (numeri indice, 2000=100), totale economia, anni 1981-2007**



**Fig. 1 - Produttività totale dei fattori, valore aggiunto e input produttivi (numeri indice, 2000=100), totale economia, anni 1980-2007**



L'innovazione è evidentemente la chiave per sostenere la competitività di un sistema industriale a forte vocazione manifatturiera, caratterizzato dalla prevalente presenza di imprese di piccole e medie dimensioni, che operano in un contesto economico e normativo tipico di un paese industrializzato dell'Europa e caratterizzato, quindi, da livelli di costo elevati. Al contempo, tale sistema è composto da vari sub-sistemi economico-territoriali che in vari casi hanno un notevole grado

di coesione interna. Questo si configura com'è noto a livello distrettuale ma anche a livelli territoriali superiori tra i quali si può considerare quello regionale (Rossi, Raimondi, 2007).

L'interazione fra cambiamento tecnologico e organizzazione della produzione e del lavoro rappresenta, dunque, la chiave di volta per l'introduzione di profonde modifiche nell'organizzazione del lavoro. Queste ultime inducono effetti estremamente dirompenti sull'impresa, sulle relazioni industriali e sulla natura del lavoro (Metcalfe, 2003). In particolare si avverte l'esigenza di forme di *governance* e di diritti di proprietà maggiormente partecipativi per assecondare e favorire l'implementazione di innovazioni tecnologiche ed organizzative. Si riconferma l'importanza del sistema di relazioni industriali, come elemento *context specific*, che governa i rapporti tra management e rappresentanze. Relazioni meno conflittuali e più partecipative possono avere effetti positivi sulla produttività delle imprese, in particolare quando associate a nuove pratiche di organizzazione del lavoro che prevedano anche un maggior coinvolgimento dei dipendenti (Addison, Belfield, 2007; Bryson, Charlwood, Forth, 2006). Inoltre, se tra sindacato e management si instaura un rapporto strategico *win win* volto al perseguimento di obiettivi ed all'ottenimento di guadagni comuni in una logica non conflittuale, la presenza del sindacato può costituire un elemento di stimolo all'attività innovativa.

Inoltre, la diffusione di mutamenti strutturali tecno-organizzativi, le recenti sfide portate dalla globalizzazione ed il cambiamento istituzionale accrescono l'importanza relativa degli elementi regolativi locali. L'accentuata difficoltà a regolare a livello macro la dinamica dei sistemi economici ha reso sempre più rilevante il ruolo svolto dalla dimensione locale, sia sotto l'aspetto dell'importanza delle istituzioni che operano sul territorio, sia dal punto di vista dell'analisi e della rilevazione dei fenomeni economici di interesse per gli studiosi.

## **LA LETTERATURA ECONOMICA SU INNOVAZIONE, RELAZIONI INDUSTRIALI, CONDIZIONI DI LAVORO E PERFORMANCE ECONOMICHE**

Tradizionalmente la letteratura economica che si è occupata di indagare sulle relazioni tra innovazione, relazioni industriali e performance ha seguito un percorso distinto, sebbene parallelo, rispetto a quella parte di letteratura che ha posto maggior enfasi sull'analisi di un'altra tipologia di interazioni, ovvero sulle relazioni esistenti tra innovazione e sistema di relazioni industriali, da una parte, e condizioni di lavoro, dall'altra.

Sebbene riteniamo che i due filoni di indagine debbano essere ricondotti ad una sintesi comune la disamina che si fornisce di seguito ripropone la tradizionale distinzione riconoscibile in letteratura, anche per ragioni di maggior chiarezza espositiva.

**> L'accentuata difficoltà a regolare a livello macro la dinamica dei sistemi economici ha reso sempre più rilevante il ruolo svolto dalla dimensione locale, sia sotto l'aspetto dell'importanza delle istituzioni che operano sul territorio, sia dal punto di vista dell'analisi e della rilevazione dei fenomeni economici di interesse per gli studiosi <**

## INNOVAZIONE, RELAZIONI INDUSTRIALI E PERFORMANCE ECONOMICHE

In letteratura il quadro concettuale sviluppato per interpretare i legami tra innovazione e relazioni industriali può essere ricondotto a due filoni di ricerca che denominiamo (a) *institutional approach to innovation* e (b) *organisational approach to innovation*.<sup>5</sup> Parallelamente a tale letteratura si è sviluppato un filone di indagine che riconosce nelle sinergie tra le diverse attività innovative elementi cruciali per l'ottenimento di performance economiche superiori.

All'interno del quadro interpretativo fornito dal cosiddetto *institutional approach to innovation* (Coriat, Weinstein, 2002) in merito alle determinanti dell'innovazione, si ipotizza che il sistema di relazioni industriali possa rappresentare un elemento che influisce sull'attività innovativa d'impresa.

Molto è stato scritto sugli effetti della sindacalizzazione sulla performance economica ed innovativa d'impresa, meno sui legami tra caratteristiche del sistema di relazioni industriali, anche a livello locale, e la performance d'impresa.<sup>6</sup> Sebbene sia spesso sottolineato che la natura della relazione tra sindacato e *management* contribuisca a determinare il segno della presenza del sindacato sull'attività innovativa, scarsi sono i contributi al riguardo per il nostro paese. Sotto il profilo teorico la presenza del sindacato esercita effetti sia positivi che negativi sulla performance innovativa d'impresa: il prevalere dell'una o dell'altra tipologia di effetti dipende dal regime di relazioni industriali. I potenziali effetti negativi della presenza del sindacato sulla capacità innovativa d'impresa sono sia diretti che indiretti. Il sindacato può agire direttamente come elemento di blocco nei confronti dell'innovazione e può determinare un potenziale problema di *hold up* sul management (o sugli *shareholders*), riducendone la propensione ad innovare (Menezes-Filho, Van Reenen, 2003). D'altro canto, la *collective voice* del sindacato aiuta a ridurre e risolvere le controversie di lavoro ed a disincentivare il turnover dei dipendenti, contribuendo a creare un ambiente di lavoro più stabile e ad accrescere il morale dei lavoratori. Il management può quindi trovare un incentivo maggiore ad investire in innovazione in contesti lavorativi sindacalizzati. Ciò vale, ovviamente, se il sistema di dialogo tra le parti sociali (sindacato e management) è strategicamente orientato ad un approccio *win-win*, non conflittuale e più cooperativo riconducibile ad una logica di obiettivi condivisi e di mutui guadagni per le parti. Emerge dunque l'importanza di un sistema di relazioni industriali orientato ad una logica partecipativa piuttosto che conflittuale nel determinare un impatto positivo del sindacato sull'attività innovativa d'impresa (Metcalfe, 2003).

Per quanto riguarda la seconda linea di ricerca indicata come

5. In questo paragrafo si riprende la linea di analisi contenuta in Antonioli D., Mazzanti M., Pini P., "Politiche di innovazione e performance economiche", in Albertini S., Leoni R., (2009), a cura di, Lavoro e innovazione nelle medie imprese industriali. FrancoAngeli, Milano, in corso di pubblicazione.

6. Per una recente rassegna sia teorica che empirica si rimanda a Menezes-Filho, Van Reenen (2003).

*organisational approach to innovation*, diversi lavori forniscono basi concettuali (Teece, Pisano, 1998) ed evidenza empirica (Brynjolfsson, Yang, 1996; Arnal, Ok, Torres, 2001) in merito all'opportunità di considerare la bidirezionalità dei legami tra le diverse sfere di attività innovativa. La teoria delle *organizational capabilities*, ascrivibile alla più ampia *knowledge based view* (Foss, 2005), sottolinea come l'innovazione tecnologica sia influenzata dalla struttura organizzativa d'impresa, la quale determina l'*absorptive capacity* dell'impresa stessa, e contribuisce ad evitare l'insorgere del cosiddetto *productivity paradox* (Brynjolfsson, Yang, 1996). In quest'ottica, le *organizational capabilities* costituiscono elementi "abilitanti" delle innovazioni tecnologiche introdotte e il capitale umano dei dipendenti, sviluppato anche attraverso programmi di formazione all'interno ed all'esterno dell'impresa, rappresenta una risorsa fondamentale: una robusta base di *skills* e conoscenza costituisce un elemento da cui l'intera organizzazione può trarre beneficio. Infatti, se nell'impresa esistono *skills* e competenze complementari alle nuove tecnologie introdotte, queste ultime vengono adeguatamente sfruttate, generano quasi-rendite sul mercato e possono indurre guadagni di produttività. Se le *organizational capabilities* contribuiscono a dar forma alle traiettorie innovative dell'impresa, queste ultime, d'altro canto, influenzano la struttura organizzativa stessa. Lo stretto legame tra innovazione e *knowledge management*<sup>7</sup> rende chiaro che la gestione della nuova conoscenza, apportata dall'innovazione, come vero e proprio *asset* strategico può indurre cambiamenti in vari aspetti della struttura organizzativa (Hall, Mairesse, 2006). Con riferimento al quadro concettuale delineato risulta difficoltoso distinguere legami di causa/effetto e processi di *feedback* tra le diverse sfere di innovazione. Si può invece ipotizzare che innovazione tecnologica e cambiamento organizzativo creino, nel reciproco "alimentarsi", le condizioni per lo sviluppo di vantaggi competitivi e per l'ottenimento di risultati economici superiori. Dal riconoscimento dell'esistenza di complementarità e sinergie tra pratiche innovative nasce l'ampia letteratura empirica che si pone l'obiettivo di identificare l'impatto di tali sinergie sulla performance d'impresa.<sup>8</sup>

## **INNOVAZIONE, RELAZIONI INDUSTRIALI E CONDIZIONI DI LAVORO**

Attività innovativa e sistema di relazioni industriali non esauriscono il loro ruolo in qualità di *drivers* diretti ed indiretti di performance economiche superiori. Negli ultimi anni si è diffusa una letteratura economica e sociale che punta la lente sull'altro lato della medaglia, ovvero sul ruolo che innovazione e relazioni industriali possono avere sulle condizioni di lavoro (Handel, Levine, 2004; Vidal, 2007). Tale tema d'analisi non è

7. Usando una definizione fornita da Hall, Mairesse (2006, p. 10) "il termine "management della conoscenza" viene usato in riferimento alle pratiche, implicite o esplicite, utilizzate da un'azienda per acquisire nuove conoscenze, e per rielaborare e diffondere all'interno dell'azienda le conoscenze esistenti" (Traduzione a cura della redazione). Reenen (2003).

8. Si vedano a tal proposito, oltre ai lavori degli autori citati di seguito nel testo, i seguenti contributi: Laursen, Foss (2003); Bryson, Forth, Kirby (2005).

certamente nuovo di per sé: nella seconda metà del secolo scorso fiorì un'abbondante dibattito, non solo tra accademici, sulle conseguenze del sistema di produzione di massa ford-taylorista sui lavoratori. Tuttavia, risulta ancora parzialmente trascurata l'analisi dei legami (o degli effetti) che i cambiamenti recenti introdotti nell'organizzazione del lavoro e della produzione, associati ad altre tipologie di innovazione, hanno con le condizioni di lavoro. I contributi della letteratura internazionale sul tema dei legami tra attività innovativa, relazioni industriali e condizioni di lavoro dei dipendenti possono essere classificati, attraverso uno sforzo semplificativo, in accordo a due posizioni dicotomiche. La prima posizione principale riconosce nel fenomeno innovativo, usualmente declinato in modo restrittivo in termini di cambiamento organizzativo, un elemento che influisce positivamente sulle condizioni di lavoro, oltre che sulla performance d'impresa (si vedano Handel, Levine, 2004 e Askenazy, Caroli 2006 per una rassegna della letteratura). La posizione mantenuta da chi supporta tale visione positiva può essere definita "tesi dell'*empowerment*", poiché grazie al cambiamento organizzativo e tecnologico i lavoratori possono godere di maggiori benefici economici e di una più elevata soddisfazione (*job satisfaction*) ed autonomia nello svolgere la propria mansione lavorativa. La seconda posizione risulta essere più critica e muove da una constatazione empirica registrata a livello europeo negli ultimi anni: i lavoratori hanno sentito accrescersi il livello di *stress* e di pressione sul lavoro (Green, McIntosh, 2001; Green, 2004; Askenazy, 2004; Fairris, 2004). Secondo tale posizione, che potremmo definire "tesi dell'intensificazione", i cambiamenti introdotti all'interno delle imprese sono voluti dal management al fine di intensificare il controllo sui lavoratori ed accrescerne i ritmi lavorativi.

Entrambe le posizioni trovano supporto nell'evidenza empirica: il prevalere dell'una o dell'altra posizione dipende da fattori specifici al contesto di analisi. Per tale ragione i legami tra cambiamento tecno-organizzativo e condizioni di lavoro devono essere testati empiricamente. Tra i fattori di contesto che possono influenzare indirettamente e direttamente le condizioni di lavoro preme annoverare il ruolo delle relazioni industriali. Anche istituzioni internazionali riconoscono l'importanza che può avere il dialogo sociale tra le parti, a livello macroeconomico, nel favorire una migliore qualità del lavoro.<sup>9</sup> Ad un livello micro (livello d'impresa) si ritiene che un clima cooperativo tra le parti sociali possa positivamente influenzare le condizioni di lavoro dei dipendenti.<sup>10</sup>

### **ALCUNE EVIDENZE PER SISTEMI LOCALI DELL'EMILIA-ROMAGNA**

È noto come l'evidenza empirica per il nostro paese sul tema innovazione, relazioni industriali e performance economica a

9. Si vedano a tal proposito diversi rapporti della European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions ([www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)).

10. Antonioli D., Mazzanti M., Pini P., (2009), *Innovations, Working Conditions and Industrial Relations. Evidence for a Local Production System, Economic & Industrial Democracy*, in corso di pubblicazione.

livello d'impresa sia scarsa e come solo recentemente siano state condotte indagini specifiche e conseguiti risultati significativi anche nel panorama internazionale. Ancor più esigui sono i contributi che riguardano le potenziali relazioni tra attività innovativa, relazioni industriali e condizioni di lavoro, con queste ultime intese come portato sia dell'innovazione che delle caratteristiche del sistema di relazioni industriali a livello d'impresa. L'obiettivo che ci proponiamo in questa sede è quello di presentare in modo sintetico, rimandando ai lavori originali, le evidenze empiriche per alcuni sistemi locali della regione Emilia-Romagna.<sup>11</sup> Riteniamo comunque che le particolari e note caratteristiche, industriali, innovative, sindacali ed economiche di questa regione costituiscano motivi sufficienti per considerare i risultati raggiunti come altamente significativi sia nell'ambito della letteratura economica che per i *policy makers*.<sup>12</sup>

L'analisi del contenuto innovativo delle strategie delle imprese e della diffusione dell'innovazione è declinabile in base alla varietà delle innovazioni adottate in un dato periodo di tempo, seguendo la specificazione fornita dall'OSLO Manual, sviluppato da OECD e EUROSTAT. Tra queste la distinzione tra innovazioni tecnologiche ed innovazioni organizzative è cruciale per evidenziare caratteristiche distintive, ma non esaustiva in virtù dei forti elementi di complementarità che legano le due sfere innovative.

### SVILUPPO TECNOLOGICO

Per tutte queste forme, soprattutto per le innovazioni tecnologiche, è rilevante quanto sia elevata la *radicalness* contenuta nella innovazione, come espressa dalle imprese, o definita *ex post* sulle contingenti caratteristiche settoriali. La radicalità della innovazione aggiunge una informazione necessaria al fine di verificare dove è più elevata (in quali settori) la loro presenza e quali sono le determinanti, interne o esterne all'impresa, di salti radicali nel sentiero tecnologico, che possono condurre a cambiamenti strutturali nella organizzazione e nelle *performance*.<sup>13</sup> Tra gli *input* interni emergono sia il ruolo degli investimenti dell'impresa in R&S, sia la presenza di specifiche divisioni R&S e la quota di occupati dedicati a funzioni R&S. Tra i fattori esterni, le collaborazioni con altre imprese ed istituti di ricerca volti a sviluppare tecnologie sono una strategia di rilevanza crescente, al fine di generare economie di scala mediante *networking* territoriale (non necessariamente locale), ed in presenza di *breakthrough* innovativi, che necessitano l'unione di *asset* specifici posseduti da diverse imprese, nel settore o in diversi settori, per produrre una innovazione che si configura quindi come bene pubblico locale o di club (distretto, sistema) e che lega le imprese via legami idiosincratici.<sup>14</sup>

11. Le indagini condotte in vari anni e fasi di ricerca spaziano per sistemi locali, settori e dimensioni d'impresa, e sono riconducibili alle attività svolte in circa un decennio dal gruppo di ricerca su Flessibilità, modelli organizzativi d'impresa e gestione risorse umane (si veda il sito: <http://www.economia.unife.it/docenti/pini/mrp>).

12. Si vedano oltre ai lavori citati nel testo: per l'industria alimentare dell'Emilia-Romagna, Pini P. (2002), a cura di, Innovazioni organizzative, risorse umane e relazioni industriali, FrancoAngeli, Milano; Mazzanti M., Pini P., Tortia E. (2004) Organizational Innovations, Human Resources and Industrial Relations, Rivista di Politica Economica, vol. XCIV, n. 1-2: 197-242; Idem, (2005), Organizational Innovations, Human Resources and Industrial Relations, in Leoni R., Usai G., a cura di, Organizations Today, Palgrave-MacMillan, New York; Idem, (2006), Organizational Innovations, Human Resources and Firm Performance, Journal of Socio-Economics, vol. 35, n. 1: 123-141. Si vedano anche per due casi studi su grandi imprese: Delsoldato L., Pini P., (2005) Sviluppo organizzativo, partecipazione dei dipendenti e relazioni industriali in Barilla e Parmalat, Economia e società regionale, vol. 13, n. 3: 77-109 e Pini P. (2005), a cura di, Innovazione e partecipazione, Ediesse, Roma.

13. Pini P., Santangelo G. (2005), Innovation Types and Labour Organizational Practices, Economics of Innovation and New Technology, vol. 14, n. 4: 251-276; Idem, (2007), The Underlying Internal Learning Processes of Incremental and Radical Innovations, DEIT Working Paper, n. 14, Università di Ferrara, [www.deit.economia.unife.it](http://www.deit.economia.unife.it).

14. Antonioli D., Mazzanti M., Pini P. (2007), Productivity, Innovation Strategies and Industrial Relations in SME, DEIT Working Paper, n. 21, Università di Ferrara, [www.deit.economia.unife.it](http://www.deit.economia.unife.it).

## ESTERNALIZZAZIONE E DELOCALIZZAZIONE

Al contempo, deve essere riconosciuto che l'esternalizzazione di fasi del processo produttivo delle imprese (il cosiddetto *outsourcing*) ha subito negli ultimi anni un'importante trasformazione. Da semplice strategia di contenimento dei costi (soprattutto di lavoro) essa è venuta ad assumere il carattere di strategia rivolta al reperimento esterno di competenze organizzative assenti o carenti all'interno dell'impresa. In particolare, frequente è divenuta l'esternalizzazione, integrale o parziale, di attività ad alto valore aggiunto rispetto ad attività accessorie. All'interno di questa crescente complessità l'esigenza di individuare le determinanti dei processi di *outsourcing*<sup>15</sup> si coniuga con la determinazione dell'impatto dell'*outsourcing*, nelle sue diverse declinazioni, sulla *performance* d'impresa.<sup>16</sup>

## TECNOLOGIE DELLA INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE

Anche in relazione alle pratiche di esternalizzazione, ma non solo, la continua evoluzione delle tecnologie di rete, delle applicazioni basate su tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), di *social computing* e di soluzioni per la gestione delle imprese offre opportunità crescenti. Infatti, si tratta di un insieme di tecnologie il cui processo di selezione, di inserimento nelle *routines* e di integrazione nell'organizzazione dell'impresa generano impulsi innovativi. Le ICT abilitano all'ampliamento dei confini e delle possibilità di cooperazione, sviluppando complementarietà con le sfere prettamente tecnologiche ed organizzative dell'impresa, ed conducendo, in tal modo, a *performance* superiori.<sup>17</sup> Dalle ricerche condotte emergono chiare le sinergie esistenti tra ICT ed altre sfere di attività innovativa. Ad esempio, la mancanza di un adeguato "capitale organizzativo" d'impresa, direttamente legato al capitale umano, può impedire alle ICT di dispiegare compiutamente i loro effetti sulla produttività del lavoro.<sup>18</sup>

## INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE NEL LAVORO E NELLA PRODUZIONE

Per quanto riguarda nello specifico le forme di innovazione organizzativa nella sfera della *Human Resource Management*, è verificato il grande impatto sulla produttività delle cosiddette 'nuove pratiche di lavoro ad alta *performance* (NPL), come vengono ben definite anche nel *Per un patto sociale sulla produttività e la competitività*, pratiche che devono essere adottate 'in grappolo' (non singolarmente e isolatamente l'una dalle altre) se si vogliono ottenere risultati positivi. Esse includono forme di coinvolgimento diretto ed indiretto e "buone pratiche" di relazioni industriali. Le cosiddette NPL si traducono in riorganizzazione dei luoghi di lavoro, con una serie di cambiamenti tanto nel capitale fisico (investimenti in nuove

15. Mazzanti M., Montresor S., Pini P. (2007), *Outsourcing and Innovations*, *Innovation: Management, Policy & Practice*, vol. 9, n. 3-4: 324-342; Idem, (2007), *Outsourcing and Transaction Costs in 'Real' Time and Space*, *ICfai Journal of Industrial Economics*, vol. IV, n. 3: 7-22; Idem, (2008), *The General Profile of the Outsourcing Firm: Evidence for a Local Production System of Emilia-Romagna*, in Morroni M., a cura di, *Corporate Governance, Organization and the Firm*, Celftenham, Edward Elgar, in corso di pubblicazione.

16. Montresor S., Antonioli D., Mazzanti M., Pini P., (2008) *Outsourcing and Firm Productivity*, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1194322>.

17. Bianchi A., Pini P., (2005), *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione ed innovazione nelle imprese: analisi di un sistema locale dell'Emilia-Romagna*, *Istituzioni e Sviluppo Economico*, vol. 3, n. 3: 49-90.

18. Antonioli D., Mazzanti M., Pini P., *Politiche di innovazione e performance economiche*, in Albertini S., Leoni R., a cura di, op. cit.

tecnologie, ICT) quanto in quello organizzativo: organizzazione per processi piuttosto che per funzioni, riduzione dei livelli gerarchici e generale processo di decentramento dei poteri verso i livelli medio-bassi; maggior coinvolgimento dei singoli lavoratori, lavoro di squadra, aumento della responsabilità e della conseguente discrezionalità a livello medio-basso, ecc.... Nell'ambito del fenomeno organizzativo, l'attenzione da parte delle imprese verso l'adozione di modelli che siano in grado di cogliere e sviluppare gli aspetti legati al capitale immateriale, non può prescindere dalle pratiche di formazione ed addestramento delle risorse umane, che vengono adottate nelle imprese.<sup>19</sup> Pertanto, le pratiche di formazione dei lavoratori costituiscono un investimento che riguarda l'impresa nella sua complessità. Le indagini condotte su diversi sistemi locali dell'Emilia-Romagna mostrano che dalla stretta complementarità tra investimenti in beni tangibili (nuove tecnologie e ICT) e intangibili (nuove pratiche di lavoro, formazione), scaturisce la maggior propulsione alla crescita della produttività e della *performance*.

### **CONDIZIONI DI LAVORO**

Nell'ambito della sfera organizzativa non possono essere tuttavia sconosciuti i mutamenti che interessano le condizioni di lavoro dei dipendenti. Anche in questo ambito le ricerche condotte, seppur in fase preliminare, evidenziano risultati interessanti per lo specifico contesto locale indagato. Infatti, con riferimento alle condizioni di lavoro si nota che per quanto concerne gli aspetti connessi alla crescita delle competenze e dell'autonomia del lavoratore nello svolgimento della propria prestazione, il cambiamento organizzativo e le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione appaiono esercitare impatti positivi. Viceversa, l'impatto delle politiche innovative sulle condizioni psico-fisiche (salute/sicurezza e *stress*) sembra avere natura differente: aspetti specifici del cambiamento organizzativo possono esercitare un'influenza negativa. Infine, occorre rilevare il ruolo positivo che le relazioni industriali esprimono per entrambe le dimensioni delle condizioni di lavoro (competenze/autonomia e condizioni psico-fisiche). Il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali si configura come uno strumento di influenza positiva sulle condizioni di lavoro dei dipendenti, nella misura in cui si vada oltre la semplice formalizzazione delle relazioni per realizzare una partecipazione sostanziale.

### **RELAZIONI INDUSTRIALI**

La rilevanza della sfera delle relazioni industriali va bene al di là degli effetti esercitati sulle condizioni di lavoro. In un sistema industriale nel quale la presenza del sindacato è estremamente radicata e diffusa, con tassi di sindacalizzazione elevati, il

19. Guidetti G., Mazzanti M., (2007) Firm Training Activities and Complementarities in Production: Conceptual Insights and Empirical Evidence, *Journal of Socio-Economics*, vol. 36, n. 6: 875-94; Guidetti G., Mancinelli S., Mazzanti M., (2009), Complementarity in Training

confronto tra direzione aziendale e rappresentanze sindacali si afferma con prassi consolidate e strutturate. Pur in presenza di vari elementi di criticità delle relazioni industriali (competenze delle RSU, comportamento del management, fattore dimensionale d'impresa), esse assumono ancor più valenza alla luce delle complementarità con le diverse componenti dell'innovazione e del riscontro di *performance* economiche superiori proprio nelle imprese ove sussiste un miglior dialogo sociale tra le parti. I risultati delle analisi condotte invitano a considerare la qualità del confronto tra direzione e rappresentanze come uno dei fattori che l'impresa affianca alle politiche innovative nelle sue strategie competitive non tradizionali, al fine di realizzare *performance* superiori.

> I risultati delle analisi condotte invitano a considerare la qualità del confronto tra direzione e rappresentanze come uno dei fattori che l'impresa affianca alle politiche innovative nelle sue strategie competitive non tradizionali, al fine di realizzare performance superiori <

### **RELAZIONI INDUSTRIALI E CONTRATTAZIONE: BREVI CENNI ED ALCUNE DOMANDE APERTE**

I temi discussi e le proposte avanzate nel documento *Per un patto sociale sulla produttività e la competitività* costituiscono pertanto, anche alla luce di quanto sopra discusso in chiave regionale, un terreno di confronto per tutte le forze sociali, le istituzioni, ed il governo del nostro paese. Dal lontano accordo del 23 luglio 1993 sono trascorsi quindici anni nei quali si sono alternate fasi di confronto proficuo a fasi di rottura sul terreno della concertazione. Parti significative di quel protocollo non hanno mai visto attuazione, altre solo parziale attuazione, soprattutto a livello microeconomico. Si pensi proprio a quanto quel protocollo "suggeriva" in tema di partecipazione delle forze sociali e sindacali per l'accrescimento della competitività dell'impresa. Più che ridiscutere sulle rispettive responsabilità, si tratta di affrontare quelle questioni già lì presenti, e che non hanno perso rilevanza in questo ultimo decennio. Anzi, questa è cresciuta anche in ragione delle difficoltà progressive manifestate dal sistema economico nazionale, dalle sfide, dalle conoscenze e dagli insegnamenti emersi negli anni più recenti. Si tratta così di recuperare un percorso innovativo che è stato perso per strada. Il protocollo di concertazione del 2007 (*Protocollo su previdenza, lavoro, e competitività per l'equità e crescita sostenibili*, Luglio 2007) non costituisce una risposta sufficiente, e neppure adeguata per certi versi, alle difficoltà ed alle urgenze del nostro sistema produttivo.

Lo stallo che ha colpito il processo di ridefinizione del modello contrattuale, ancorato ai tratti definiti dall'accordo del 23 luglio 1993, è imputabile ai diversi attori sociali. Una recente via di uscita dalle sabbie mobili in cui ristagnava il processo di riforma si è concretizzato in una netta spaccatura dell'unità d'azione dei tre più rappresentativi sindacati: CGIL, CISL e UIL. Questi ultimi due hanno firmato con l'associazione degli industriali un documento che definisce le linee guida per la

contrattazione nel prossimo futuro (*Linee di riforma per la struttura della contrattazione*). Quali saranno gli effetti della mancata adesione alle linee guida da parte del maggiore sindacato rappresentativo italiano, a parte una certa mancanza di robustezza sul piano pratico, non sono prevedibili a priori. Sicuramente si può ipotizzare che vi saranno dei notevoli problemi di gestione ed implementazione a livello locale e di impresa delle linee guida sottoscritte, con deleterie *impasse* nelle relazioni tra i diversi attori sociali, oltre all'esacerbarsi di alcune criticità come portato di specifici elementi dell'accordo: appiattimento retributivo e forti limiti di deroga del contratto di secondo livello nei confronti del contratto collettivo nazionale. Quali che siano gli effetti dell'accordo un dato è certo: l'unità d'azione dei maggiori sindacati si è incrinata. Le ripercussioni sulla concertazione tripartita saranno pesanti. A fronte di ciò l'azione del governo non pare orientata ad un tentativo di ricomposizione delle divergenze, anzi, sia l'aver tenuto la regia dell'incontro tra CISL, UIL e Confindustria, sia decisioni unilaterali prese recentemente in materia di lavoro e welfare, che modificano alcuni punti del protocollo del 23 Luglio 2007 (decreto legge 112 del 25 Giugno 2008), senza la consultazione delle parti sociali, sembrano orientate da una logica del *divide et impera*. Tuttavia, minare le fondamenta della concertazione in un momento storico in cui la condivisione di un programma di lungo periodo tra le parti sociali per il sostegno della crescita economica sembra più che auspicabile non pare una strategia lungimirante. Il dialogo sociale, nella veste di concertazione tripartita, può essere lo strumento per determinare le basi di politiche economiche e sociali che sostengano la crescita e l'occupazione a livello macro. Specularmente, relazioni industriali basate sulla cooperazione tra le parti sociali a livello micro possono rappresentare la base per intense politiche innovative da parte delle imprese, specialmente sotto il profilo del cambiamento organizzativo, in grado di sostenere la competitività delle imprese stesse.

Sarebbe, inoltre, auspicabile che la politica di concertazione riprendesse un cammino con un tasso di innovatività più elevato, almeno con quel tasso di innovatività che così spesso è richiesto ai singoli agenti, imprese o lavoratori, da parte delle stesse forze sociali e dal governo.

Alla luce della presente crisi economica sorgono diversi interrogativi che lasciamo aperti per fornire spunti di riflessione. In linea con l'evidenza storica che mostra una decisa correlazione tra periodi di crisi economica e intensificazione della centralizzazione del sistema di relazioni industriali, assisteremo anche nei prossimi anni ad un "nuovo" richiamo alla centralizzazione?; possiamo considerare obsolete le posizioni delle parti sociali espresse negli ultimi tempi ed esprimere

**> Il dialogo sociale, nella veste di concertazione tripartita, può essere lo strumento per determinare le basi di politiche economiche e sociali che sostengano la crescita e l'occupazione a livello macro. Specularmente, relazioni industriali basate sulla cooperazione tra le parti sociali a livello micro possono rappresentare la base per intense politiche innovative da parte delle imprese, specialmente sotto il profilo del cambiamento organizzativo, in grado di sostenere la competitività delle imprese stesse <**

l'opportunità di un "new deal" tra gli attori sociali volto a fronteggiare le difficoltà contingenti?; le autorità di governo asseconderanno e parteciperanno ai processi di concertazione o proseguiranno in un'opera che appare di delegittimazione dei processi di concertazione stessi?

#### BIBLIOGRAFIA

- Addison J.T., Belfield C.R. (2008), Unions, Training and Firm Performance, *IZA Discussion Paper*, n.3294.
- Arnal E., Ok W., Torres R. (2001), Knowledge, Work Organization and Economic Growth, Labour Market and Social Policy, *Occasional Paper*, n.50, OECD, Parigi.
- Askenazy P. (2004), Shorter Work Times, Hours Flexibility, and Labour Intensification, *Eastern Economic Journal*, vol. 30, n. 4: 603-614.
- Askenazy P., Caroli E. (2006), Innovative Work Practices, Information Technologies and Working Conditions: Evidence for France, *IZA Discussion Paper*, n.2321.
- Black S., Lynch L., Krivelyova A. (2004), How Workers Fare When Employers Innovate, *Industrial Relations*, vol. 43, n. 1: 44-66.
- Black S.E., Lynch L.M. (2001), How to Compete: The Impact of Workplace Practices and Information Technology on Productivity, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 83, n. 3: 434-445.
- Brynjolfsson E., Hitt L. (2000), Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance, *Journal of Economic Perspective*, vol. 14, n. 4: 23-48.
- Brynjolfsson E., Yang. (1996), Information Technology and Productivity: A Review of the Literature, *Advances in Computers*, vol. 43: 179-214.
- Bryson A., Charlwood A., Forth J. (2006), Worker Voice, Managerial Response and Labour Productivity: An Empirical Investigation, *Industrial Relations Journal*, vol. 37, n. 5 : 438-455.
- Bryson A., Forth J., Kirby S. (2005), High-Involvement Management Practices, Trade Union Representation and Workplace Performance in Britain, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52, n. 3: 451-491.
- Coriat B., Weinstein O. (2002), Organizations, Firms and Institutions in the Generation of Innovation, *Research Policy*, vol. 31, n. 2: 273-290.
- Fairris D. (2004), Towards a Theory of Work Intensity, *Eastern Economic Journal*, vol. 30, n. 4: 587-601.
- Foss N.J. (2005), *Strategy, Economic Organization, and Knowledge Economy. The Coordination of Firms and Resources*, Oxford University Press, Oxford.
- Green F. (2004), Why Has Work Effort Become More Intense?, *Industrial Relations*, vol. 43, n. 4: 709-741.
- Green F., McIntosh S. (2001), The Intensification of Work in Europe, *Labour Economics*, vol. 8, n. 2: 291-308.
- Hall B.H., Mairesse J. (2006), Empirical Studies of Innovation in the Knowledge Driven Economy, *NBER Working Paper*, n.12320.
- Handel M., Levine D. (2004), Editors' Introduction: the Effects of New Work Practices on Workers, *Industrial Relations*, vol. 43, n. 1: 1-43.
- Laursen K., Foss N.J. (2003), New Human Resources Management Practices, Complementarities and the Impact on Innovation Performance, *Cambridge Journal of Economics*, vol.27, n.2: pp.243-263.
- Leoni R. (2008), a cura di, *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche di gestione delle risorse umane e performance d'impresa*, FrancoAngeli, Milano.
- Menezes-Filho N., Van Reenen J. (2003), Unions and Innovation: A Survey of the Theory and Empirical Evidence, in Addison J.T., Schnabel C. (a cura di), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Metcalfe D. (2003), Unions and Productivity, Financial Performance and Investment: International Evidence, in Addison J.T., Schnabel C. (a cura di), *International Handbook of Trade Unions*, Edward Elgar, Cheltenham.

Rossi L., Raimondi A. (2007) Investimenti, innovazione e competitività, *Economia Politica* anno XXIV, n. 2: 163-174.

Teece D., Pisano G. (1998), The Dynamic Capabilities of Firms: An Introduction, in Dosi G., Teece D., Chytrý J. (a cura di), *Technology, Organization, and Competitiveness: Perspectives on Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, Oxford.

Vidal M. (2007), Manufacturing Empowerment? 'Employee Involvement' in the Labour Process after Fordism, *Socio-Economic Review*, vol. 2, n. 5: 197-232.

ALESSANDRO  
CASICCIACAUSE COME EFFETTI. CRISI, FINANZA,  
ECONOMIA REALE.

## ALLE ORIGINI DELLA RECESSIONE

Generalmente si tende a indicare la crisi dei mutui *subprime* e la connessa esplosione della bolla finanziaria come prima fase degli eventi che hanno dato inizio alla recessione precipitata nell'autunno 2008. È tuttavia problematico che il manifestarsi di questi devastanti effetti nell'economia reale debba venire ricondotto semplicemente a quelle origini. Una ricostruzione dei fatti, attenta e senza preconcetti, potrebbe anzi suscitare qualche dubbio sul nesso causale esplicitamente o implicitamente proposto dalla sequenza sopra tracciata.

L'effetto devastante delle turbolenze di Wall Street non può venir contestato. E non desidero certo smentire quanto già sottolineato qualche tempo fa a proposito della "vertigine finanziaria", e in generale dei pericoli rappresentati dal distaccarsi delle operazioni puramente speculative da un nesso di interdipendenza funzionale con i fondamentali dell'economia e pertanto con l'evolvere del capitale industriale.

È bene però considerare anche che i grandi scandali erano iniziati già negli anni novanta; e che in più momenti, da allora ad oggi, si erano registrati i catastrofici effetti degli abusi imputabili a un *top management* irresponsabile e a operatori finanziari avventurosi e spregiudicati (Casiccia 2004, 2006).

Tuttavia, indipendentemente da questi devastanti episodi, vari segni di un mutamento profondo si erano già manifestati nei rapporti e nei sistemi sociali, nella sfera della produzione, nella cultura. Pertanto mi sembra che la cosiddetta crisi dei mutui venga a maturazione quale fase ultima, seppur decisiva, di un lungo processo che già aveva mostrato contraddizioni assai più gravi; e vada quindi posta in relazione con l'anteriore verificarsi di fenomeni di varia natura, riguardanti anche e soprattutto proprio l'"economia reale". Credo pertanto che un punto dovrebbe essere posto in particolare evidenza, soprattutto ora, di fronte a una situazione che va aggravandosi, unitamente al comportamento contraddittorio e talvolta miope dei governi e



agli ancora incerti tentativi di *governance* mondiale. Il punto è questo: le origini della frana generale che oggi percepiamo con sgomento sono da ricercare piuttosto indietro nel tempo e sono in buona misura germogliate nella transizione a un modello complessivamente nuovo di società. Piuttosto che accettare l'opinione dominante e insistere nell'indicare lo sgretolamento delle borse come unica origine di quella frana, sarebbe forse opportuno riconoscere che le cause di questa sono molteplici e lontane; e che i primi sintomi di un possibile incrinarsi di tutto il sistema economico a livello mondiale avrebbero potuto essere percepibili molto anteriormente.

### **MUTAMENTI IN PROFONDITÀ: CETO MEDIO E TRASFORMAZIONI DEL LAVORO**

Il processo della cui genesi discutiamo può dunque esser posto in relazione con alcuni mutamenti profondi della società. Uno di tali mutamenti si ha nel trasformarsi della composizione "di classe". In proposito un'attenzione particolare merita quella realtà composita che viene generalmente denominata ceto medio. La straordinaria crescita delle sue dimensioni aveva marcatamente segnato la fase centrale del XX secolo grazie al convergere di alcuni processi che così possiamo elencare: prima di tutto una progressiva riduzione delle diseguaglianze economiche; in secondo luogo una relativa uniformazione di molti modelli e scelte di consumo (pur nella differenza degli stili di vita anche a parità di reddito); e infine un'ampia inclusione di lavoratori dipendenti dell'industria nelle fasce centrali. Tutti questi fenomeni avevano fatto apparire il paradigma della divisione in classi relativamente obsoleto e sostituibile con quello della stratificazione, paradigma che la sociologia nei paesi industrializzati aveva universalmente adottato mutuandolo in certa misura dalla tradizione culturale di una società come quella americana, altamente mobile al proprio interno.

I linguaggi e i tratti culturali cui si è ora accennato avevano trovato negli anni centrali del secolo XX i loro referenti e il loro fondamento. Ed erano destinati a mantenersi per inerzia quasi inalterati anche in seguito, negli ultimi due decenni del secolo XX, sebbene la base su cui reggevano avesse già iniziato nel frattempo a subire radicali modificazioni; e lo stato di cose descritto stesse ormai nuovamente trasformandosi, soprattutto in relazione con il declino del paradigma fordista.

Quattro anni fa Detroit già perdeva centinaia di migliaia di posti di lavoro. Il potere contrattuale degli operai americani dell'auto si stava sgretolando. Gradualmente, nel progressivo contrarsi del settore manifatturiero complessivamente inteso, venivano

**> Tutta l'antropologia del sociale taylorfordista, la cultura materiale come i simboli, i saperi, le identità collettive, il nesso fra struttura e sovrastruttura, tutto ciò cominciava a cambiare di senso, ad attraversare una mutazione vera e propria <**

riducendosi le dimensioni della forza-lavoro occupata nelle grandi fabbriche e l'umanità che da queste usciva era destinata a trasformarsi in una variegata moltitudine. Una parte veniva impiegata in nuove, frammentate, attività, un'altra parte veniva sostituita con lavoratori di imprese delocalizzate, situate in paesi lontani; mentre i posti di lavoro eliminati nell'industria venivano ricuperati solo in parte dalle nuove forme di occupazione nel terziario privato, nelle nuove tecnologie e nel settore pubblico. E sarebbe presto mutato anche il ruolo dell'operaio, inteso non solo quale produttore ma anche quale consumatore.

In precedenza, una parte della classe operaia (anche grazie alla continuità del posto e del salario) era andata a ingrossare durante il secolo ventesimo quel "ceto medio" che abbiamo più sopra considerato quale grande contenitore e uniformatore dei più vari gruppi sociali e professionali. Ora quella realtà cambiava nuovamente stato, perdeva quella relativa uniformità e omogeneità che l'aveva caratterizzata durante il secolo ventesimo. E scindendosi in almeno due macroinsiemi, pur suddivisi internamente a loro volta, provocava riflessioni di vario ordine, includenti anche talune riproposte della canonica divisione classista. Riproposte interessanti ma condizionate da codici linguistici in buona misura divenuti obsoleti.

Tutta l'antropologia del sociale taylorfordista, la cultura materiale come i simboli, i saperi, le identità collettive, il nesso fra struttura e sovrastruttura, tutto ciò cominciava a cambiare di senso, ad attraversare una mutazione vera e propria. E infine anche l'apparato concettuale delle scienze sociali cominciava a cercare un nuovo statuto e un nuovo fondamento. Sotto l'impulso di nuove ideologie connesse con l'accento sulla libertà del mercato, accadeva che nel processo di mobilità sociale si presentassero sempre più marcati e idealmente valorizzati i percorsi individuali.

Mentre sembravano progressivamente dissolversi quelli che nel *codice linguistico* di Foucault erano stati denominati dispositivi "disciplinari", ovvero i rigidi e alienanti costrutti organizzativi della grande fabbrica, e mentre la nuova visione del mondo invitava il soggetto individuale a percepire gli stimoli del libero mercato e cogliere le occasioni di autorealizzarsi, nondimeno tale invito contrastava nei fatti, sia con le insufficienti opportunità offerte da un terreno socioeconomico molto meno fecondo di quanto ci si attendesse (o si fingesse di attendersi), sia con l'affermarsi, nelle nuove tipologie di lavoro, di un'altra forma di dominio: una forma "biopolitica", meno immediatamente visibile e tuttavia onnipresente, che penetrava invisibilmente e sottilmente in ogni articolazione del vivere quotidiano.

Lungo tutta la rivoluzione industriale, prima del suo declino destinato a concludere interamente l'era fordista, la condizione

operaia era emersa come nettamente distinta da quella servile anche e soprattutto grazie al possesso di sé e (in termini marxiani) alla libertà di vendere la propria forza-lavoro dietro un compenso in salario (compenso poi integrato da garanzie assistenziali, previdenziali, sanitarie); tale vendita di forza-lavoro segnata da misurazioni precise, oltre che imporre all'operaio una sottrazione di precise porzioni di tempo, aveva implicato entro quelle misure anche una perdita di autodeterminazione nella propria attività e in tal senso una sottomissione al capitale.

Il lavoratore flessibile della postmodernità, invece, spesso parasubordinato o semiautonoma, appare riscattato dal soggiacere a tale sottomissione. Ma risulta fattualmente privo di protezioni e garanzie. E anziché guadagnare controllo sul proprio tempo, rischia di perdere quello che gli resta e di vedere la propria condizione avvicinarsi paradossalmente (almeno per questo aspetto) alla condizione servile: nella quale appunto non erano esistite misurazioni né limitazioni di orario.

Occorre aggiungere che a partire dagli anni novanta le violazioni delle norme sul lavoro e la diffusione di lavoro nero sarebbero state punite con estrema cautela, mentre la loro esistenza sarebbe venuta spesso ricordata per contrapporre, pur nell'ipocrita condanna morale, il basso costo e l'alta efficienza del lavoro non tutelato all'alto costo e alla insufficiente produttività del lavoro ancora sindacalizzato e protetto.

Si stava facendo strada un mutamento culturale di grande portata. Quella che era stata la cultura di una società alienante ma protettiva, relativamente uniforme nei redditi come nei consumi, cedeva il passo a un nuovo modello culturale meno rassicurante ma in un primo momento più competitivo e stimolante, segnato sotto vari aspetti dall'agire in condizioni di rischio. Ma presto sarebbe iniziata una svolta ulteriore, dove le scelte possibili dovevano avvenire in un'orizzonte più oscuro, venato da incertezza. E si sarebbe registrato lo slittamento traumatico verso una società ipercompetitiva (Baumann 1999, Veca 1997, March 1998).

## **IPERCOMPETITIVITÀ E INCERTEZZA**

La cultura di una società competitiva, come si è detto, sotto molti profili può anche apparire stimolante, mentre quella di una società che diviene ipercompetitiva può provocare orientamenti individualmente aggressivi; o viceversa, rovesciando i termini, può indurre timore e rinuncia a priori. Possono quindi derivarne comportamenti "non cooperativi", dove si attenuano gli scrupoli morali nell'aspro confronto. O, all'opposto, possono darsi casi in cui, nel timore della sconfitta, si finisce col restare ai margini: casi in cui, invece di fare tesoro degli eventuali insuccessi si evita di misurarsi per non provare uno scacco. Ovviamente, neppure per chi resta in gara si presenta una prospettiva immune da

**> presto sarebbe iniziata una svolta ulteriore, dove le scelte possibili dovevano avvenire in un'orizzonte più oscuro, venato da incertezza. E si sarebbe registrato lo slittamento traumatico verso una società ipercompetitiva <**

frustrazioni, da limitazioni dell'apparente autonomia, da stress psicologici. Tentando un'azzardata analogia con il mondo dello sport, si potrebbe notare quanto del tempo potenzialmente impiegabile nella normale pratica, sia amatoriale che di club, venga destinato alla fruizione passiva dello spettacolo agonistico. E quanto spesso i divi di questo risultino a loro volta positivi ai test antidoping. Diamo per scontato che ogni analogia possa apparire impropria, ma solo se si dimentica la natura e il senso della metafora. In realtà esistono curiose e drammatiche analogie con il mondo della produzione. Oggi, in alcuni tipi di lavoro, soprattutto se d'incerta durata, si richiedono un tale standard di produttività e un tale protrarsi dell'orario che non solo aumentano le occasioni di incidenti più o meno gravi, ma spesso, per riuscire a mantenere il passo, si usano droghe eccitanti.

E non mancano, per contro, i casi di chi preferisce rinunciare a cercare lavoro, dopo averne perduto più d'uno, alimentando così la schiera degli inoccupati, non registrati nelle liste di disoccupazione.

**> Iniziava un processo destinato a rovesciare i termini delle politiche economico sociali precedenti. Iniziava un processo di redistribuzione inversa dove anche il "ritocco" delle tecniche fiscali esercitava la propria azione accentuando ulteriormente la creazione di diseguaglianza <**

Vedremo ora come sia stato il sopravvento di una crescente incertezza della continuità del rapporto di lavoro vuoi dipendente vuoi pseudo-autonomo, insieme all'insufficienza delle retribuzioni, la causa iniziale, non unica ma neppure secondaria, di quel deterioramento dei redditi che doveva corrodere gradualmente (e all'inizio quasi insensibilmente) le basi dell'economia reale già a partire dagli Anni Ottanta.

In quel periodo, nella maggior parte dei paesi di più matura industrializzazione, iniziava un processo destinato a rovesciare i termini delle politiche economico-sociali precedenti. Iniziava un processo di "redistribuzione inversa" dove anche il "ritocco" delle tecniche fiscali esercitava la propria azione accentuando ulteriormente la creazione di diseguaglianza.

La "grande uniformità" che era stata raggiunta in precedenza, durante l'era fordista, ora si dissolveva; e riemegevano divari di reddito sempre più marcati. La diseguaglianza creava una nuova frattura all'interno del ceto medio. Mentre la vasta maggioranza di questo (formata in larga misura da lavoratori dipendenti) vedeva progressivamente ridursi la propria condizione economica, una quota nettamente minoritaria di esso (poco inferiore al 10 % a livello mondiale) mostrava, non solo di resistere alle contraddizioni di un mercato vieppiù instabile, ma di migliorare il proprio potere d'acquisto: al punto di avvicinarsi alla schiera dei "super ricchi" e contribuire alla formazione di un "mercato del lusso" abbastanza nettamente distinto da quello dei declinanti consumi di massa. Un mercato minoritario, ovviamente, ma molto più ampio di quello del primo novecento (quando pochi erano i ricchi e vasta la moltitudine dei poveri);

un mercato quindi in grado, per un certo periodo almeno, di compensare la possibile (e anzi già avvertibile) perdita di consumatori delle fasce medie e di quelle più basse (Casiccia 2008).

Questa possibilità ha rappresentato un'altra causa della riluttanza a tornare verso la centralità del problema del salario, della non avvertita urgenza di considerare nuovamente le retribuzioni e quindi il rilancio di una domanda di massa come il vero possibile motore dello sviluppo.

Nel frattempo intervenivano mutamenti nel processo di accumulazione. Ciò che i salari stavano perdendo, veniva invece acquisito parzialmente dai profitti ma assai più dalle rendite. Sembrò quasi "naturale" che gran parte di questa eccedenza (di dimensioni peraltro senza precedenti) non dovesse tradursi in sostegno della ricerca, del rinnovamento d'impianti, dell'allargamento del ciclo; ma indirizzarsi verso avventure più rapidamente fruttuose. Verso la fine del novecento, una sempre maggior quota di ricavi, anziché tradursi in investimenti produttivi e innovativi, venne ad alimentare diversi tipi, vecchi e nuovi, di movimenti finanziari. I guadagni degli speculatori tra i quali figuravano grandi banchieri, amministratori delegati delle grandi *corporations*, e altri protagonisti del *top management*, furono enormi, benché di non lunga durata e seguiti da crolli inquietanti. Il danno che i "fondamentali" ne subirono non è facilmente calcolabile. Certo è però che gli attori decisivi dei giochi speculativi restarono per qualche tempo al riparo dall'obbligo di rispondere per i mancati successi delle audaci avventure in cui trascinarono i capitali dei grandi azionisti ma soprattutto della massa di piccoli risparmiatori.

### **MUTAMENTI DEL LAVORO, MUTAMENTI DEL CONSUMO**

A questo punto si riapre un vecchio dibattito sul tema classico del "conflitto strutturale tra capitale e lavoro". A chi in esso vede un pericolo e un inutile costo, si contrappone la tesi altrettanto classica che lo considera una spinta all'innovazione organizzativa e tecnica. Una spinta, beninteso, indiretta. O ancor meglio una "funzione latente", in quanto non riconosciuta, né dal pensiero di una sinistra più radicale, diffidente di ogni convergenza positiva tra le due parti, né soprattutto dalla cultura imprenditoriale che, salvo poche eccezioni, vide in ogni contrasto un inutile costo o addirittura una fonte di disordine. Il conflitto, insieme alla sua funzione, andò però riducendosi negli ultimi due decenni, determinando un netto affievolirsi del potere contrattuale dei lavoratori e delle loro rappresentanze. Diverse sono le origini di tale mutamento: la contrazione del numero degli addetti all'industria, la diminuita efficacia delle forme di lotta, il comportamento responsabile e moderato delle organizzazioni sindacali, quindi il graduale attenuarsi della

**> Un'altra e non meno decisiva causa di tale complessivo indebolimento del contrasto rivendicativo va riconosciuta nel mutamento (e tendenziale declino) del ruolo dei lavoratori quali consumatori <**

loro pressione normativa e salariale. Ma un'altra e non meno decisiva causa di tale complessivo indebolimento del contrasto rivendicativo va riconosciuta nel mutamento (e tendenziale declino) del ruolo dei lavoratori quali consumatori. Quel ruolo (portatore di vantaggi indiretti ma decisivi per la macchina produttiva) aveva assunto importanza particolare nell'era fordista in relazione diretta con la corrispondente dinamica dei salari; anzi, era stato un alimento determinante della forza utilizzabile dalle organizzazioni di categoria nel negoziato fra le opposte parti sociali. In seguito, durante i due decenni accennati, di fronte alle prime avvisaglie di un rallentamento, il ruolo stesso veniva ridefinito e nuovamente enfatizzato, ma ciò avveniva in modo più ideologico che pragmatico, avveniva cioè indipendentemente dalla consapevolezza che era l'evolvere della retribuzione ciò che andava considerato quale materiale preconditione di ogni possibile ripristino della domanda. Da parte imprenditoriale pareva quasi si volesse lasciare in penombra la figura sociale del lavoratore, vuoi come produttore vuoi come percettore di salario. E ciononostante si intendesse continuare con cieco accanimento a proporre una svolta antropologico-culturale verso l'accettazione del principio neoliberista dell'autodeterminazione del soggetto individuale, imprenditore di se stesso e sempre più emancipato sia dal sindacato sia dallo stato sociale. L'azione sindacale da parte sua veniva perdendo, come s'è visto, le basi della sua forza, ma poco le organizzazioni facevano per impedire o rallentare questa sconfitta. D'altra parte la contrattazione collettiva nazionale vedeva ridursi il proprio spazio, mentre si avviavano nuove vie di contrattazione, dove nonostante le dichiarazioni si tendeva, nelle parole a premiare il merito, nella pratica a incidere negativamente sulla disponibilità dello spazio e del tempo. E a contenere (di fatto a corrodere) il salario. L'effettivo potere d'acquisto dei salariati, sulla cui continuità si era retta l'intera dinamica dei consumi di massa, invece che mantenersi o aumentare, oscillava per effetto della crescente instabilità e finiva col risultare viziato dall'incertezza. E qui iniziava una ulteriore fase del percorso che avrebbe condotto gradualmente all'impossibilità di utilizzare quelle lusinghiere seduzioni del credito al consumo che negli anni duemila venivano introdotte proprio per impedire l'imminente e già in parte visibile declino della domanda. Non è tanto alla fragilità di queste forme, comprese quelle dei famosi mutui, che va imputato il disastro, quanto o ancor più alla ormai irrimediabile debolezza del reddito.

Nel nuovo millennio veniva ancora rinnovato l'accento sul predominio del consumo. Ma si trattava in modo ancor più marcato di un predominio puramente ideologico, viziato

intrinsecamente da quella che possiamo denominare *l'antinomia neolibera del consumatore*: da un lato porre ancor più dichiaratamente il consumo al primo posto guardando ai cittadini come consumatori prima che come lavoratori; o in certi casi fondere i due ruoli in un nuovo ibrido; dall'altro, al tempo stesso però (continuando a sottovalutare la centralità della retribuzione) adottare ricette macroeconomiche dirette esclusivamente a finanziare l'impresa, stimolare l'*offerta*; nonché tagliare la spesa sociale. Salvo poi scoprire che, in seguito all'impovertimento e alla ritornante insicurezza della retribuzione, i consumi di massa scendevano in modo catastrofico.

A loro volta i consumi di lusso forse non rappresentavano più un'alternativa sufficiente. Ma potevano ancora resistere per un po' di tempo e alimentare un mercato selezionato.

E oggi, mentre l'orizzonte si oscura ulteriormente, è curioso registrare il diffondersi di atteggiamenti intellettuali elitari che nell'approssimarsi di una fase acuta della crisi parrebbero riporre la speranza di veder sorgere e imporsi a livello di massa un nuovo stile di vita: uno stile più parco e austero, ma soprattutto lontano il più possibile dalla "volgare" diffusione di consumi non essenziali nelle classi popolari. Quasi che al posto di un ritornante fordismo, magari più eco-compatibile, possa invece riprodursi un modello più lontano nel tempo: un modello più ordinato in quanto più precisamente segnato da linee di demarcazione sociale.

MICHAEL  
RUDOLPH

## IL SINDACATO IN GERMANIA: IL DGB NELLA ASSIA-NORD

Per questo primo contributo nella rubrica “il sindacato visto da dentro” vorrei innanzitutto fare una breve premessa: le lavoratrici ed i lavoratori hanno più che mai bisogno di organizzazioni sindacali in Europa che difendano i loro interessi in tempi di profondi cambiamenti dell’economia e del rapporto capitale lavoro. Il problema più drammatico per i sindacati è la svalutazione del lavoro nelle nostre società. Le lavoratrici ed i lavoratori hanno meno diritti e meno tutele. Il lavoro è visto come mero costo di produzione che frena la redditività di un’impresa. Ciò ha portato l’Unione Europea ad avere sempre più lavoro precario. La relazione fra il datore del lavoro e la lavoratrice e il lavoratore spesso non è più basata sulla fiducia e sulla professionalità sviluppata nel corso del tempo. Le relazioni assomigliano invece sempre di più ad un “affitto” a termine scambiabile da un giorno all’altro, come una merce. Inoltre la produzione e le aziende sono frammentate, le catene di produzione sono suddivise in più aziende di diversi settori. Due fattori che hanno cambiato anche il lavoro sindacale in Europa. Per intendere meglio il contributo sul Dgb Assia-Nord nella rubrica “il sindacato da dentro” bisogna fermarsi un attimo alla descrizione della struttura del movimento sindacale tedesco ricordando le differenze con il sistema italiano. Diversamente dalle confederazioni sindacali italiane, in Germania vi sono sindacati di categoria, che sono organizzati in maniera unitaria indipendentemente da orientamenti partitici, religiosi, ideologici o professionali. Tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori dipendenti sia operai che impiegati di un settore si iscrivono liberamente e volontariamente ad un sindacato di categoria: attualmente ve ne sono otto: Ig Metall, Ver.di, Ig Bce, Ig Bau, Gew, Transnet, Ngg, Gdp.

I sindacati di categoria nel 1949 fondarono una confederazione dei sindacati tedeschi, il Dgb, che rappresentava i loro interessi comuni nei confronti delle istituzioni pubbliche, delle confederazioni imprenditoriali intersettoriali e di altri interlocutori. Gli ambiti principali, in cui agisce il Dgb a nome dei sindacati di categoria sono: mercato del lavoro, affari sociali, politica socio-sanitaria, infrastrutture, politica



economica, nonché istruzione pubblica, università e formazione professionale e, argomento sempre più importante, politiche comunitarie in Europa. La contrattazione collettiva e tutte le politiche che riguardano solo un settore sono di responsabilità esclusiva del relativo sindacato di categoria.

Il Dgb è strutturato in modo da corrispondere esattamente alle istituzioni politiche; vi sono tre livelli di rappresentanza: nazionale, a livello dei *Länder*, provinciale. Le circoscrizioni del Dgb sono di solito più estese delle singole circoscrizioni istituzionali. Il Dgb Assia-Turingia per esempio comprende due *Länder* tedeschi, il Dgb interprovinciale Assia-Nord cinque province. La struttura del Dgb non corrisponde alle realtà territoriali dei singoli sindacati. Il Dgb è diretto a tutti i livelli da presidenze che si compongono di otto rappresentanti nominati dai sindacati di categoria, due rappresentanti eletti da donne e giovani ed il presidente eletto dal congresso. I congressi sono composti esclusivamente da delegati dei singoli sindacati di categoria in relazione al numero dei loro iscritti. Secondo lo statuto il Dgb agisce a nome dei sindacati di categoria. Il principio democratico prevalentemente applicato nelle presidenze è il voto all'unanimità. Il fondo finanziario è costituito dal 12 % dei contributi che gli iscritti versano ai loro sindacati. Ripeto che il Dgb è un'organizzazione sindacale costituita da otto sindacati di categoria e che le presidenze del Dgb sono composte in base alle indicazioni degli stessi sindacati di categoria.

Al momento i sindacati discutono il futuro del Dgb, sia per ridurre i costi, sia per ridefinire il suo ruolo. Il ruolo della confederazione è cambiato dagli anni '50 ad oggi. All'inizio vi erano 16 sindacati affiliati al Dgb. Oggi, dopo una serie di fusioni, ne sono rimasti solo otto. Due mesi fa gli otto presidenti dei sindacati di categoria ed il presidente del Dgb si sono messi d'accordo sulle linee guida per una nuova struttura del Dgb. La buona notizia è che i presidenti non negano il bisogno di una confederazione.

Le linee prevedono l'unificazione del livello dei *Länder* con il livello interprovinciale. Una nuova struttura, inoltre, prevede un'unica presidenza responsabile sia per il livello regionale che provinciale. In altre parole, le sedi regionali ed interprovinciali saranno mantenute ma dirette da una presidenza unica composta dal presidente, da otto rappresentanti dei sindacati e sette rappresentanti interprovinciali. Una modifica che porta vantaggi e svantaggi. Da un lato allontana il lavoro "professionale" del Dgb dalla base, dall'altro dà più influenza ai dirigenti interprovinciali sulla politica sindacale regionale ed unisce meglio le forze in tempi di sindacalizzazione calante. La struttura dei sindacati di categoria rimane, per il momento, inalterata. La sfida sarà di riuscire a rendere sicura la rappresentanza sindacale nei confronti delle istituzioni

**> La frammentazione del tessuto produttivo ricolloca le singole aziende da un settore all'altro ponendo problemi ai sindacati di categoria. In tempi di calo della sindacalizzazione vi è sempre più spesso una competizione tra sindacati di categoria per affiliare lavoratori già iscritti <**

provinciali e comunali. Certo, responsabile per i dipendenti pubblici è il sindacato di categoria, Ver.di. Ma per quanto riguarda le necessità e le funzioni di istituzioni amministrative, ospedali, enti, scuole oppure rispetto all'amministrazione del mercato del lavoro, è il Dgb a rappresentare la volontà comune di tutti i sindacati. Nell'Assia-Nord il Dgb insieme con i sindacati è riuscito ad aprire due nuove sedi per consulenze e servizi, dopo un lungo periodo in cui si era proceduto allo smantellamento delle infrastrutture sindacali decentrate.

Nonostante i cambiamenti politici ed economici la struttura dei sindacati rimane spesso la stessa. In Germania, se guardiamo alla struttura dei sindacati, sorgono diversi problemi.

La frammentazione del tessuto produttivo ricolloca le singole aziende da un settore all'altro ponendo problemi ai sindacati di categoria. In tempi di calo della sindacalizzazione vi è sempre più spesso una competizione tra sindacati di categoria per affiliare lavoratori già iscritti. Faccio un esempio: gli autisti dei pullman delle ferrovie dello stato erano iscritti al sindacato delle ferrovie, Transnet, gli autisti dei pullman comunali e privati al sindacato Ver.di (Sindacato dei servizi pubblici e privati). Oggi il servizio pullman delle ferrovie dello stato è privatizzato e gli autisti dovrebbero essere iscritti a Ver.di. Ma la Transnet insiste sulla sua competenza. In varie città si sono verificati conflitti tra i due sindacati (entrambi affiliati al Dgb) nelle aziende, che si sono espressi prima in rivendicazioni contrattuali differenti e poi in conflitti reali fra gruppi di lavoratori iscritti a un sindacato o all'altro. Lo stesso problema esiste anche in altri settori. La Volkswagen ha esternalizzato la logistica interna. La logistica è di competenza di Ver.di, il che, in questo caso, non è condiviso dall'Ig Metall. In altre parole: risolvere questi conflitti fra i sindacati di categoria nella stessa confederazione è faticoso, ma mette in evidenza, allo stesso tempo, il ruolo della confederazione stessa.

Ma molto più importante per il sindacato, e non solo per quello tedesco, è dare risposte alle necessità delle lavoratrici e dei lavoratori. I principali temi che riguardano il lavoro del Dgb Assia-Nord sono il futuro degli ospedali comunali pubblici nelle cinque province, il mercato del lavoro in relazione con il precariato – soprattutto il lavoro interinale ed il salario minimo – e la legge sull'applicazione obbligatoria di contratti collettivi in imprese che partecipano ad appalti pubblici.

La sfida cruciale dei sindacati è quella di migliorare la situazione economica e sociale delle lavoratrici e dei lavoratori nella suddetta situazione di peggioramento e di svalutazione del lavoro dipendente. Dobbiamo trovare risposte forti e comuni ed unificare le strategie di tutti i sindacati di categoria. Tale risposta è estremamente difficile.

Il lavoro precario colpisce tutti i settori, ma non vi è una linea

unica seguita da tutti i sindacati di categoria. Il Dgb non ha le competenze per agire al di là di rivendicazioni verso la politica. Un'iniziativa come quella della Cgil di fondare una categoria per le nuove identità del lavoro è impensabile. In Germania, l'Ig Metall è il sindacato che fa più sforzi per organizzare i lavoratori interinali e per migliorare la loro situazione. Il problema più grave è la loro situazione economica. La legge sul lavoro interinale non prevede le stesse condizioni di lavoro e salariali per i lavoratori interinali rispetto agli altri lavoratori. Di solito sono retribuiti molto peggio dei dipendenti stabili nelle stesse aziende. Il Dgb rivendica una riforma della legge e l'Ig Metall cerca di migliorare le condizioni nelle singole aziende attraverso intese aziendali.

In Assia il 20 % dei dipendenti lavorano per dei salari molto bassi. Stiamo parlando anche di salari fra 4 e 6 Euro all'ora. Questa è la conseguenza della volontà degli imprenditori e della politica dell'ultimo governo Schröder sotto la guida del partito socialdemocratico, che ha riformato l'assicurazione per disoccupati e la politica del mercato del lavoro. Le principali modifiche sono state un abbassamento del sussidio per disoccupati a lungo termine e le regole che riguardano il lavoro "ragionevolmente accettabile" per non perdere il diritto al sussidio. Queste regole prevedono che la soglia da raggiungere per accettare il lavoro sia una decurtazione del 30 % del salario contrattuale ed una distanza di 90 minuti del lavoro da casa. Gli imprenditori ne hanno approfittato ed hanno abbassato gli stipendi. Un fenomeno che si osserva soprattutto nei seguenti settori: servizi, commercio, grande distribuzione, logistica, spedizioni, ristorazione, turismo, industria alimentare. Di conseguenza i sindacati dei servizi e dell'industria alimentare hanno iniziato a rivendicare un salario minimo di 7,50 Euro all'ora. Una rivendicazione non condivisa dai sindacati dell'industria - soprattutto dall'Ig Bce (chimica, miniere, energia) ed inizialmente neanche dall'IG Metall - che temevano un abbassamento dell'ultimo inquadramento contrattuale nell'industria. Ci sono voluti 4 anni affinché la campagna per i salari minimi divenisse la campagna del Dgb: infatti, solo nel 2006 è stata presa tale decisione con un voto a maggioranza nel congresso Dgb. Oggi questa campagna è diventata la più importante dei sindacati tedeschi.

La sfida più grande per tutti i sindacati in Europa è quello di unire e rafforzare le nostre forze a livello comunitario. Quasi tutti i cambiamenti che colpiscono la legislazione nazionale o la contrattazione collettiva e la sua applicazione provengono oggi dal livello europeo. L'Unione Europea ha sposato politicamente un progetto liberista del mercato e del capitale. Dobbiamo

**> Ci sono voluti 4 anni affinché la campagna per i salari minimi divenisse la campagna del Dgb: infatti, solo nel 2006 è stata presa tale decisione con un voto a maggioranza nel congresso Dgb. Oggi questa campagna è diventata la più importante dei sindacati tedeschi <**

far sì che le direttive che rendono libera la strada verso la competizione senza vincoli in tutta l'Europa siano limitate da una legislazione che protegga chi lavora.

Le politiche comunitarie e le sentenze della Corte Europea (Viking, Laval, Ruffert) sono di particolare interesse per la nostra regione in quanto inibiscono l'applicazione della già citata legge sugli appalti pubblici e mettono a rischio la legge Volkswagen (che riguarda in particolare lo stabilimento con 13.000 dipendenti a Kassel). La legge Volkswagen stabilisce una soglia maggioritaria dell'80 % degli azionisti per modificare lo statuto e del 75 % nel consiglio di sorveglianza per chiudere o delocalizzare uno stabilimento. Una legge che garantisce una maggiore tutela ai lavoratori in tempi di competizione mondiale, ma anche un vincolo che è allo stesso tempo la principale ragione, per la Commissione Europea, di dichiararla contraria alle norme europee per il libero mercato del capitale.

Abbiamo ancora un bel po' di strada da fare, ma prima o poi bisogna che il potere dei sindacati si confronti con il potere politico a livello europeo.

## IL MESTIERE DI SINDACALISTA

VLADIMIRO SOLI

Una riflessione sul sindacato “visto da fuori” è più impegnativa di quanto si pensi pur se ha il vantaggio di offrire una certa libertà nel scegliere le questioni, tra le tante possibili, che si ritengono rilevanti. Nel mio caso, vorrei dedicare queste considerazioni al tema del lavoro nel sindacato, fornendo degli spunti di riflessione sul ruolo che le competenze dei sindacalisti hanno ai fini dell’efficacia dell’azione sindacale. Si tratta di un criterio di lettura poco utilizzato ma decisamente interessante, soprattutto perché si deve guardare non agli aspetti formali ma alle azioni concrete dei soggetti che “fanno” quotidianamente il sindacato (siano essi funzionari politici o operatori tecnici). Il tentativo di “pensare” il sindacato offerto da queste note, quindi, attribuisce grande rilievo all’analisi delle pratiche di lavoro dei sindacalisti. Per essere frutto di un lavoro di ricerca non può che esprimere una visione “da fuori”, ma l’empatia richiesta all’osservatore mette al riparo da qualsiasi accusa di formale neutralità.



Questo interesse per i saperi agiti dai sindacalisti nasce dalla convinzione che, dentro un contesto organizzativo che è risorsa e vincolo dell’azione, essi sono un elemento vitale del sindacato. La qualificazione dell’agire organizzativo, non meno che l’analisi critica e autocritica, dipende largamente dalla ricchezza delle competenze possedute dai sindacalisti. Lo si può notare con riferimento alle nuove dimensioni del lavoro, alla necessità di ripensare l’azione di tutela del lavoro tradizionale, all’offerta di funzioni di servizio più complesse, alla difesa delle nuove forme di lavoro povero. Delle difficoltà del sindacato si potrebbe discutere a lungo, ma al di là degli aspetti contingenti è evidente che le trasformazioni in atto impongono all’organizzazione di ripensare radicalmente la propria presenza sociale, trasformando un vincolo in una sfida che non può essere elusa. Esso sta vivendo un passaggio d’epoca che mette in discussione l’efficacia degli strumenti tradizionalmente utilizzati, la capacità di garantire una rappresentanza al mondo

**> Se la disponibilità ad adattarsi all'ambiente è un principio fondante dell'agire sindacale, non per questo ci si può attendere una automatica attitudine all'innovazione, anche perché molte delle modificazioni introdotte attengono più alla flessibilità organizzativa che alla propensione all'innovazione <**

del lavoro, la comprensione delle nuove identità ed aspettative dei lavoratori, la riunificazione delle figure deboli. Ad essere messo sotto scacco è, innanzitutto, il ruolo del sindacato come attore negoziale. Da troppo tempo l'iniziativa sindacale appare principalmente impegnata a difendere assetti via via più fragili e le pratiche quotidiane dei sindacalisti sembrano piegarsi ad una gestione routinaria delle condizioni esistenti. La coscienza di questa *impasse* dovrebbe costituire uno stimolo per uscire da un'incertezza paralizzante, tenendo conto che, diversamente da quanto viene spesso dichiarato, lo sviluppo dell'azione contrattuale (dagli istituti di base alla negoziazione di secondo livello) è "il problema" prima ancora che la soluzione. Vi sono molti motivi per ritenere che su questo terreno, nell'intreccio di azione innovativa e capacità di tutela, si gioca la partita di una nuova qualità del lavoro sindacale. In sostanza, pare di poter dire che per effetto di queste dinamiche l'organizzazione è chiamata a realizzare un processo di *ri-posizionamento strategico*. Se le risorse critiche del sindacato sono depositate nel suo sistema di valori e nelle competenze professionali dei sindacalisti, una nuova stagione sindacale deve partire dal rinnovamento di queste risorse.

Ragionando su questi aspetti è inevitabile incontrare il problema dell'innovazione, ma ciò richiede qualche chiarimento concettuale. Il tema torna correntemente nel dibattito sindacale, ma il confronto sembra seguire linee un po' rituali, che trascurano premesse operative e criteri di efficacia. Per dirla in breve, l'innovazione deve risultare coerente con il sistema di valori della struttura, deve saper corrispondere ai mutamenti del contesto operativo, deve mostrarsi capace di soluzioni che conciliano le nuove condizioni tecnico-produttive e le forme di soggettività sociale. Messe così le cose si complicano, soprattutto se il tema è trattato in modo poco chiaro, come quando capita che ogni cambiamento venga considerato alla stregua di un'innovazione.

Come altre organizzazioni sociali anche il sindacato esprime una forte capacità di adattamento e si mostra in grado di raccogliere naturalmente gli umori, le tensioni culturali, i fabbisogni e le dinamiche sociali degli ambienti in cui opera. Non si tratta, ovviamente, di un processo di pura riproduzione di quanto si muove a livello sociale ma, piuttosto, di un'azione di *rispecchiamento mediato*, che esprime la vitalità delle strutture rispetto al mondo che intendono rappresentare ed organizzare. Se la disponibilità ad adattarsi all'ambiente è un principio fondante dell'agire sindacale, non per questo ci si può attendere una automatica attitudine all'innovazione, anche perché molte delle modificazioni introdotte attengono più alla flessibilità organizzativa che alla propensione all'innovazione. La differenza

è che, nel primo caso, agisce un dispositivo di adattamento, per lo più favorito dal basso livello di formalizzazione operativa della struttura, mentre una strategia di innovazione richiede delle scelte intenzionali finalizzate a ridisegnare la realtà più che ad aderirvi. Se in questi sistemi la duttilità è un riflesso funzionale, l'innovazione deve poter contare su una diffusa convergenza riguardo ai vincoli e alle opportunità organizzative, e questa è una condizione tutt'altro che facile da ottenere. Sovente tale convergenza è contrastata da posizioni che rimandano a diverse strategie organizzative, in certi casi si deve fare i conti con una difesa tenace delle consuetudini, in altri ancora le difficoltà si annidano nei classici fenomeni di burocratizzazione cui è esposta ogni organizzazione. Per ultimo, si registra che molte strutture hanno una diffusa propensione a guardare ai costi dell'innovazione più che ai suoi benefici.

Per venire al merito delle condizioni che determinano il profilo professionale dei sindacalisti vi sono alcune questioni che appaiono particolarmente delicate. Se la qualità e l'efficacia dell'azione sindacale dipendono in larga misura dalle risorse cognitive dei sindacalisti, è fondamentale approfondire i meccanismi di riproduzione di queste risorse. In questo quadro, appare evidente la debolezza di un modello che tende ad indirizzare i processi di apprendimento verso la riproduzione di saperi largamente standardizzati, resi più angusti da metodi di gestione organizzativa e di riconoscimento dei problemi poco riflessivi. Tali percorsi riproduttivi garantiscono la continuità dell'azione sindacale, ma tendono a determinare un'impostazione inerte dell'apprendimento, divenendo un vincolo, sia per l'arricchimento dei saperi (impedendo a volte anche di percepirne la stessa necessità), che per l'innovazione organizzativa.

Il modello cognitivo adottato nel sindacato insegue un processo di professionalizzazione (formazione, consolidamento, evoluzione) che risulta legato alla maturazione delle esperienze di lavoro. Ciò rende inevitabile che lo svolgimento corrente del compito, pur nella varietà delle situazioni, si appoggi ad un pacchetto abbastanza standardizzato di competenze. Esso è formato sostanzialmente da capacità relazionale, da padronanza delle procedure operative e conoscenza dei saperi normativi correnti. Questo patrimonio professionale condiviso dall'intera organizzazione garantisce stabilità ed omogeneità delle risposte, ma tende a rafforzare la staticità dei modelli di gestione e lascia poco spazio alle spinte evolutive. È evidente che vi sono delle ottime ragioni, molto concrete, che hanno favorito l'affermarsi di queste impostazioni, ma oggi ve ne sono molte di più che rendono urgente una verifica critica del modello. Per segnalare solo alcuni degli aspetti più critici dell'attuale

**> Se la qualità e l'efficacia dell'azione sindacale dipendono in larga misura dalle risorse cognitive dei sindacalisti, è fondamentale approfondire i meccanismi di riproduzione di queste risorse <**

situazione, si può notare che questo assetto non dispone di un apparato teorico appropriato, che sono carenti i criteri di misurazione, che non vi è chiarezza sui saperi che possono fare la differenza. Molti altri elementi, peraltro, confermano che l'organizzazione sindacale tratta con scarso rigore questioni così vitali per la qualità della sua azione, fornendo una prova del disinteresse con cui si guarda alla costruzione di uno *statuto professionale del sindacalista*.

Per completare il quadro degli aspetti di cui si deve tener conto per osservare il funzionamento sindacale, e quindi del profilo di competenza del sindacalista, particolare attenzione va attribuita al rapporto con la domanda. L'azione sindacale attiva delle relazioni che non si esauriscono nelle componenti strumentali, ciononostante il funzionario nella sua attività professionale deve saper rispondere con efficacia alle domande poste dai lavoratori. Per svolgere questi compiti si fa riferimento ad un set relativamente omogeneo di competenze, che richiede al più delle integrazioni in ragione di qualche variabilità e/o complessità delle richieste, giacché la domanda tende a riproporsi in modo ricorrente favorendo l'utilizzo di *routine* consolidate.

Alcuni recenti cambiamenti nella domanda sindacale tendono, tuttavia, a modificare questo quadro. Un aumento delle richieste di assistenza ha indotto un potenziamento delle *attività di servizio* (in risposta alle nuove forme di regolazione dei rapporti di lavoro, ai crescenti problemi di *welfare* o di sviluppo dei diritti di cittadinanza), determinando un arricchimento delle funzioni di tutela individuale e l'inserimento di competenze di tipo nuovo. In queste aree la differenziazione delle attività e la maggiore complessità di alcune materie ha prodotto effettivamente una diversa qualificazione dei sindacalisti, sia per l'innesto di funzioni innovative, che per l'approfondimento delle specializzazioni. Il quadro professionale delle attività di servizio appare oggi, anche visivamente, più variegato d'un tempo, pur se non sempre ciò diventa una risorsa per l'intera organizzazione a causa della scarsa propensione a valorizzare i processi di innovazione adottati in queste aree. Nell'ambito della tradizionale attività di *tutela collettiva e di contrattazione*, invece, il quadro è più stabile, seppur più controverso: da una parte, si nota il riaffacciarsi di problemi di tutela elementare che sembravano ormai superati, dall'altra, affiorano domande di tipo nuovo che risultano poco comprese e difficilmente gestibili con gli strumenti professionali tradizionali.

In estrema sintesi si può rilevare che il modo di operare del sindacato evidenzia la prevalenza di modelli di azione consolidati, la propensione ad affidarsi a competenze standardizzate, una certa inerzia degli indirizzi utilizzati nella gestione quotidiana degli eventi.

**> In estrema sintesi si può rilevare che il modo di operare del sindacato evidenzia la prevalenza di modelli di azione consolidati, la propensione ad affidarsi a competenze standardizzate, una certa inerzia degli indirizzi utilizzati nella gestione quotidiana degli eventi <**

una domanda più esigente, sia per la ridotta disponibilità ad interrogarsi sui cambiamenti in atto, sia per la mancanza di strumenti adeguati. Viene da pensare che quanto viene rimproverato al sindacato, di essere cioè troppo condizionato da forme tradizionali di tutela (che comunque mantengono una loro ragione d'essere), possa dipendere da un deficit di competenze innovative piuttosto che da un consapevole orientamento politico.

A questo punto, la riflessione può concludersi limitandosi a segnalare il ruolo di alcuni processi organizzativi che risultano particolarmente delicati, ma forse è opportuno guardare a questi aspetti riprendendo il tema dell'innovazione e collegare queste criticità del funzionamento organizzativo agli spazi di intervento gestionale che inevitabilmente si pongono. Non vi è alcun dubbio, almeno per chi scrive, che anche in assenza di fenomeni dirompenti provenienti dall'esterno non si può ritenere adeguata all'oggi, e tanto meno lungimirante, una rappresentazione dei bisogni sindacali che metta in primo piano modi e procedure in un'ottica di rassicurante ripetitività.

S'è visto che vi sono delle dimensioni dell'azione sindacale che rimangono in larga misura stabili, perché rispondono a bisogni che si riproducono costantemente e utilizzano *routine* consolidate, ma i dubbi e le inquietudini dei sindacalisti suggeriscono che ciò riguarda solo una parte del compito sindacale, ancora molto diffusa ma meno cruciale di un tempo. Se per rispondere alla domanda tradizionale occorre tutelare i saperi di base, aggiornare ed evolvere le competenze pratiche, arricchire il confronto con i lavoratori, migliorare l'ascolto e la relazione, ecc., nondimeno, appare evidente che non è più rinviabile lo sviluppo di profili di competenze in grado di rispondere ad una domanda di rappresentanza più complessa e differenziata di quella conosciuta.

A questo riguardo, la riflessione sulle competenze dei sindacalisti evidenzia l'intreccio tra *dinamiche soggettive e implicazioni di natura strutturale*. Il confronto tra profili professionali e pratiche sindacali rileva, infatti, che l'innovazione richiede volontà e determinazione nei soggetti, ma che non si può prescindere da una qualificata capacità di governo strategico della struttura.

Le dimensioni organizzative più critiche che emergono, quindi, sono relative ai seguenti temi: modelli di decisione; accesso e gestione delle informazioni; coordinamento e/o cooperazione nello svolgimento delle attività; processi di definizione degli obiettivi e di misurazione dei risultati. Si tratta di fattori tipicamente organizzativi che, pur non rigidamente collegati al profilo professionale dei sindacalisti, determinano l'ambiente in cui essi operano e impattano sulla crescita delle competenze,

**> Non vi è alcun dubbio, almeno per chi scrive, che anche in assenza di fenomeni dirompenti provenienti dall'esterno non si può ritenere adeguata all'oggi, e tanto meno lungimirante, una rappresentazione dei bisogni sindacali che metta in primo piano modi e procedure in un'ottica di rassicurante ripetitività <**

sullo stile di lavoro e sull'orientamento innovativo di queste figure.

Una pur ridotta conoscenza dei processi gestionali operanti nel sindacato deve ammettere che essi appaiono capaci di resistere a qualsiasi modificazione. Malgrado ciò è necessario farne oggetto di intervento organizzativo, anche se nel farlo vanno tenuti presenti i vincoli più volte segnalati, in particolar modo il condizionamento dovuto al rapporto con la domanda, il peso delle *routine* organizzative, la vischiosità (ma anche la forza) dei modelli di apprendimento dei sindacalisti.

a) Il tema dei *processi decisionali* segnala che l'autonomia decisionale è connaturata alle attività dei sindacalisti, in misura decisamente elevata tra i politici ma assai presente anche nelle azioni dei tecnici. Non appare utile, né conveniente, perseguire oltre un certo livello la riduzione di questa discrezionalità decisionale, giacché essa riflette il possesso esclusivo di conoscenze che si maturano presidiando specifiche situazioni. In questi casi sembra più produttivo preoccuparsi che le decisioni siano prese con una maggiore consapevolezza cognitiva e sulla base di informazioni adeguate. Ciò richiede un contesto funzionale che consenta ai soggetti di sentirsi assistiti nel momento in cui devono prendere delle decisioni impegnative. In concreto, ciò implica accertare la padronanza dei saperi che vengono messi alla prova, rendere esplicite le conoscenze che sono richieste come condizione di base per gestire i processi, favorire la loro circolazione tra i soggetti interessati.

b) La *produzione e la circolazione delle informazioni* costituisce uno snodo essenziale del funzionamento di qualsiasi organizzazione. Nel sindacato abbondano le informazioni di carattere generale (spesso di scarsa utilità per le attività concrete, fatte salve le indicazioni normative), ma l'accesso a materiali più approfonditi è affidato alla discrezionalità dei singoli sindacalisti. Nemmeno le categorie sembrano mostrare un grande interesse per l'utilizzo di modelli ordinati di raccolta e registrazione delle informazioni, che pure avrebbero un'immediata utilità per lo svolgimento delle attività di tutela e di contrattazione.

In sostanza, sembra di poter rilevare che la circolazione delle informazioni è insoddisfacente, che essa viene alimentata in modo irregolare, che non è chiaro quali sono le informazioni essenziali e come esse vanno trasferite ai/dai soggetti interessati. Lo sforzo di approfondimento è per lo più affidato alla discrezionalità dei singoli, con approcci generalmente caratterizzati da incertezza (in realtà, spesso non è chiaro cosa cercare e come farlo) e da scarsa sistematicità.

In una prospettiva organizzativa, la costituzione di un sistema informativo efficiente, ricco di contenuti e appropriato

nell'offerta, non può essere in alcun modo sostenuta dai singoli o da piccoli gruppi, ma è compito di una struttura che ne comprenda anche il valore di leva organizzativa. Le indicazioni relative alle condizioni di lavoro dei sindacalisti, peraltro, mettono in guardia dal concludere che questi problemi possano essere risolti solo con l'ampliamento dell'offerta: l'efficacia della rete informativa non dipende solo dai contenuti messi a disposizione, ma è altrettanto importante definire anche i criteri che garantiscono la fruibilità delle informazioni offerte.

c) Nel sindacato i processi di *cooperazione e coordinamento* non sono regolati da alcun meccanismo formalizzato. Salvo riferimenti generici e richiami di natura volontaristica, non si registra nessuna determinazione organizzativa che affronti il problema della funzionalità dei processi. In questo quadro, sono le concrete condizioni di lavoro dei sindacalisti che disegnano la struttura delle interazioni tra i soggetti. Questa cooperazione, peraltro, è condizionata da modelli operativi che prevedono un rapporto personalizzato tra il sindacalista e i suoi interlocutori (lavoratori, delegati, controparti, ecc.), vincolo che riduce così le possibilità di interscambio tra colleghi e ancor più le forme di lavoro congiunto. Il modello di coordinamento, poi, è di tipo implicito e virtuale: definito un indirizzo, o assunto un obiettivo, ogni sindacalista si attiva per la sua realizzazione mantenendo un legame lasco con il resto della struttura.

Questi problemi toccano, in effetti, un tema su cui il sindacato appare poco recettivo: la consapevolezza che un ruolo dirigente implica la capacità di coordinare e gestire efficacemente i propri collaboratori. Si tratta di una competenza specifica che, ovviamente, andrebbe definita e strutturata in coerenza con le peculiarità del funzionamento organizzativo del sindacato, ma la cui assenza penalizza la qualità dell'agire quotidiano.

d) Infine, l'ultimo aspetto cui si ritiene opportuno far cenno riguarda la definizione degli obiettivi e la *valutazione dei risultati*. Si può condividere l'idea che non vi sono soluzioni formalizzate capaci di individuare e verificare gli esiti dell'azione sindacale, ma ciò non esclude la possibilità di porsi in qualche modo il problema della valutazione. Ciò presuppone una leadership autorevole, una definizione chiara degli obiettivi e la volontà di governare il processo con un impegno non occasionale, anche per vincere il rifiuto dell'organizzazione a pensare fattibile un percorso di valutazione. Sembra peraltro evidente, che le esperienze di valutazione possono attecchire solo in un contesto dove si valorizza la cultura della rendicontazione e la disponibilità a dare conto di ciò che si fa e di come lo si fa. Questo tipo di cultura, almeno in forme strutturate e sistematiche, non ha molti riscontri nell'agire quotidiano dei sindacalisti (ovviamente, non prendo in considerazione il criterio di valutazione usato per i processi di carriera, che

**> Si può condividere l'idea che non vi sono soluzioni formalizzate capaci di individuare e verificare gli esiti dell'azione sindacale, ma ciò non esclude la possibilità di porsi in qualche modo il problema della valutazione <**

é manifestamente soggetto a parametri più complicati e, comunque, assai incerti).

Rileggendo queste note mi rendo conto che questo sguardo da “fuori” non induce facili e rassicuranti conclusioni, ma per tranquillizzare i lettori si può aggiungere che il sindacato è un’organizzazione dagli assetti solidi, che può contare su *routine* sperimentate e discreti livelli di motivazione. Ai miei occhi appare tuttavia evidente che esso risente di criteri di gestione poco meditati, di una ridotta disponibilità ad intercettare le nuove aspettative dei soggetti, di scarsa attitudine ad analizzare i vincoli imposti dalla domanda e a riflettere criticamente sul proprio ruolo effettivo.

Per avviare una qualsiasi ipotesi di lavoro che dia un contenuto operativo a queste riflessioni mi sembra inevitabile misurarsi con due premesse fondamentali: occorre creare le condizioni affinché i soggetti si orientino ad investire su di sé, riconoscendo l’importanza (per se stessi oltre che per l’organizzazione) dei percorsi di valorizzazione professionale; è, nello stesso tempo, altrettanto urgente una riflessione critica che si proponga di arrivare ad una gestione attenta e competente dei processi organizzativi. A tal proposito, mai come oggi appare vero che nelle fasi di crisi c’è bisogno di tutto, ma ciò che non può mancare è un *gruppo dirigente* capace di esercitare un’azione *innovativa* rispetto alle convenzioni ed ai modi correnti di pensare il funzionamento dell’organizzazione.

**> Per avviare una qualsiasi ipotesi di lavoro che dia un contenuto operativo a queste riflessioni mi sembra inevitabile misurarsi con due premesse fondamentali: occorre creare le condizioni affinché i soggetti si orientino ad investire su di sé, riconoscendo l’importanza (per se stessi oltre che per l’organizzazione) dei percorsi di valorizzazione professionale; è, nello stesso tempo, altrettanto urgente una riflessione critica che si proponga di arrivare ad una gestione attenta e competente dei processi organizzativi <**

## PIERO BEVILACQUA, *MISERIA DELLO SVILUPPO*

ALFREDO  
CAVALIEREBEVILACQUA P. (2008), *MISERIA DELLO SVILUPPO*, LATERZA, ROMA-BARI

Lo sviluppo, secondo lo storico Piero Bevilacqua, non è più un mezzo per promuovere il benessere dell'umanità, ma si è trasformato in un fine a sé stante, supportato da una sorta di teologia dell'inesorabile necessità della crescita economica, che considera lo spazio e il tempo solo come ostacoli da superare, ma finisce in realtà per generare nuove forme di povertà e marginalità e crescenti disastri ambientali. L'autore individua nello sviluppo uno dei concetti chiave dell'economicismo, dogma dell'ideologia dominante negli ultimi decenni, che conduce ad un "...assoggettamento dello sguardo che non riesce più a osservare nessun fenomeno se non ricade nel chiuso recinto di una qualche utilità materiale", risolvendosi nella "...mercificazione di ogni frammento della vita" (p. 233).

Il primo capitolo dell'opera è dedicato ad un'ampia, ben tratteggiata e per certi versi impressionante rassegna delle conseguenze di tale "religione dello sviluppo", che comprende, tra l'altro: le crescenti divaricazioni nord-sud; il complessivo peggioramento delle condizioni di lavoro, che s'inserisce in un consolidato processo di "emarginazione sociale del lavoro" (p. 71); gli esiti disastrosi dell'agricoltura intensiva sulla fertilità dei suoli, sui cicli produttivi e sulle società rurali tradizionali, sulla qualità dei prodotti e, di conseguenza, sulla nostra stessa salute; i ritmi sempre più forsennati cui ci costringe l'ossessione della crescita e della produttività, che configurano un vero e proprio "saccheggio del tempo" (p. 93), e contribuiscono ad alimentare un significativo e apparentemente inarrestabile peggioramento della qualità della vita.

Il secondo capitolo è dedicato alla "ritirata" (p. 213) di fronte a questa deriva ideologica da parte delle forze politiche, soprattutto della sinistra, i cui segni vengono individuati, dall'autore, nell'adesione ad un confuso liberalismo, nella passiva accettazione del modello di partito mediatico/plebiscitario, ma anche nell'incapacità di opporsi alla degenerazione produttivistica del sistema scolastico-universitario, particolarmente grave nel caso italiano. La stessa proliferazione delle guerre è letta da Bevilacqua, a conclusione del capitolo, alla luce di tale complessivo impoverimento

della politica, che riduce la sua capacità di mediare i conflitti. Il terzo ed ultimo capitolo individua i seguenti esempi di possibili scelte alternative all'attuale modello di sviluppo: un uso più consapevole del potere di scelta dei consumatori, per favorire le produzioni socialmente e ambientalmente più responsabili; l'adozione di un protocollo internazionale per il lavoro, che fissi standard universali per tentare di arginare il dilagare di sfruttamento e nuove schiavitù; una riorganizzazione dello Stato sociale a livello locale, basata su una rivalutazione della teoria e della pratica dei beni comuni; l'abolizione dell'uso dei pesticidi, rispetto alla quale l'Italia potrebbe avere una funzione trainante, grazie alle sue importanti realtà di agricoltura di territorio, promosse anche da *Slow Food* (citata più volte nel testo come esperienza particolarmente positiva).

L'autore si richiama nella sua argomentazione agli studi sulla cosiddetta "decrecita", e dichiara di condividerli, ma invita a non farne una bandiera e una parola d'ordine esclusiva, soprattutto perché "alla decrecita occorrerebbe dare gambe per camminare" e difficilmente tale categoria potrebbe già "diventare un programma politico". L'idea di rinculo, di regressione che accompagna questo ambito di studi, rischia infatti di rendere impopolari programmi di azione che, per avere qualche possibilità di successo, dovrebbero non solo partire nell'immediato, ma anche, e soprattutto, essere il più possibile condivisi.

Il capitolo conclusivo è attraversato appunto da un forte richiamo alla necessità di una politica come ricerca del bene pubblico, che si distacchi dal pedissequo ossequio ai dogmi economicisti. L'autore riconosce che alcune sue proposte possono apparire utopistiche; la necessità di tornare a pensare in profondità, cercando di immaginare qualcosa di diverso dalla mera riproduzione dell'esistente, appare tuttavia ineludibile a Bevilacqua, per superare l'*impasse* concettuale e operativa che caratterizza l'attuale fase storica. Lo storico si richiama esplicitamente, nel sottolineare l'esigenza di questo grande sforzo intellettuale, all'idea gramsciana di egemonia, a "un potere che non ha bisogno della forza per affermarsi, ma che si regge sull'adesione consapevole dei cittadini", in base alla forza e alla capacità di convinzione delle idee (pp. 228/229).

L'Italia, le sue molte città universitarie, la sua vocazione mediterranea e cosmopolita, di luogo di incontro tra mari, terre e popoli, vengono indicate, nelle pagine finali del saggio, come un laboratorio privilegiato per la valorizzazione delle diversità storiche, territoriali, e ambientali, contro l'annullamento delle differenze temporali e spaziali tipico delle visioni del mondo attualmente dominanti.

"Misericordia dello sviluppo", come dichiara esplicitamente lo stesso autore, non va in ogni caso considerato un libro pauperista,

contrario all'innovazione tecnologica e al libero mercato; lo "sviluppo" va abbandonato perché ormai indistinguibile, secondo Bevilacqua, dalla religione della crescita fine a sé stessa.

La lettura in parallelo di questo importante testo con gli ultimi studi di Carlo Donolo (vd. in particolare *Sostenere lo sviluppo*, Donzelli, 2007) ed i lavori contenuti nel n°109/2008 di "Sociologia del Lavoro" (*Le istituzioni dello sviluppo*, a cura di V. Borghi e F. Chicchi) può forse contribuire a definire una declinazione del termine sviluppo più sensibile alla questione dei beni comuni e meglio intrecciata alle peculiarità territoriali.

LORIS LUGLI

## CHARLES TILLY, SIDNEY TARROW, *LA POLITICA DEL CONFLITTO*

TILLY C., TARROW S. (2008), *LA POLITICA DEL CONFLITTO*, BRUNO MONDADORI, MILANO

Qual è la differenza o la similitudine tra il movimento antischiavista – che, iniziato nel 1785 per volontà di un giovane studente di teologia, sfociò nella guerra civile americana e in seguito nell’abolizione della schiavitù – e la breve Rivoluzione arancione che nel 2004 in Ucraina, avviata da un movimento di protesta contro i brogli elettorali del governo in carica, costrinse alle dimissioni il presidente ucraino allora in carica?

Ancora: qual’è la differenza tra un movimento sociale, come quello che portò all’abolizione della schiavitù e il conflitto sociale, per esempio di natura sindacale che, in alcune fasi storiche (ad esempio 1968-1973 in Italia), registriamo con maggiore frequenza nelle società contemporanee? Tutti i conflitti sociali sono da ritenersi movimenti sociali oppure vi è una profonda differenza tra questi due fenomeni, e come possiamo definire queste eventuali differenze? Ogni forma di protesta è un movimento sociale? I movimenti sociali rientrano nella fenomenologia della politica del conflitto o sono altra cosa?

Il libro di Tilly e Tarrow si pone come obiettivo non solo di rispondere a questi quesiti, ma di fornire uno strumento “didattico” per studenti o più semplicemente studiosi interessati a comprendere la natura e la dinamica di quegli accadimenti della vita sociale che emergono come momenti di tensione o conflitto: movimenti sociali, ondate di sciopero, azioni terroristiche, ecc.

Innanzitutto il primo passo che i due autori compiono è quello di definire che cos’è la “*politica del conflitto*”, nel senso che non tutti i momenti di tensione o le manifestazioni di “conflitto sociale” rientrano nella loro area d’interesse e di studio. Il conflitto sociale vi rientra quando vi è una “convergenza di azione collettiva, conflitto e politica”, pertanto la “politica del conflitto” come oggetto di studio degli autori in questo saggio comprende quelle “manifestazioni” o fenomenologie sociali in cui sono presenti questi tre elementi e si palesa una loro sovrapposizione. È soprattutto la dimensione politica a qualificare, anche nei confronti di altri approcci allo studio del conflitto sociale, il perimetro entro cui si muove la proposta

metodologica e la “folta” cassetta degli attrezzi sviluppata da Tilly e Tarrow in questo lavoro. Infatti, “la maggiore parte dei conflitti ha luogo fuori dalla politica”, così come la maggiore parte della politica avviene senza conflitti, ma anche molte azioni collettive avvengono fuori dalla politica e senza conflitto, in altre parole fuori dalla “politica del conflitto”.

La dimensione politica, che significa la presenza dei governi nel conflitto, qualifica il conflitto per almeno tre motivi: a) mette a repentaglio i privilegi della classe al governo; b) gli stessi governi sono in grado di controllare, attraverso regole, le forme del conflitto e, c) infine, i governi, possiedono “gli strumenti coercitivi: eserciti, forze di polizia, tribunali, carceri, ecc.”. In questo senso l’attenzione che i due studiosi pongono sulla sovrapposizione dei tre elementi sopra indicati evidenzia una caratteristica distintiva del conflitto politico: quello di renderlo “potenzialmente” pericoloso, naturalmente per lo *status quo ante*.

Questa definizione così analitica è la base di partenza su cui gli autori sviluppano in seguito una complessa e articolata batteria di concetti e definizioni che costituiscono quella “cassetta degli attrezzi” cui si è accennato sopra, assai utile che per chi volesse cimentarsi nello studio e comprensione di fenomeni di conflitto sociale. Per averne un’idea basta scorrere le due appendici che gli autori collocano alla fine del libro e che riassume tale complessa strumentazione concettuale.

Innanzitutto occorre mettere in campo una mappa descrittiva assai analitica che collochi l’episodio conflittuale, per esempio, nel proprio contesto territoriale e istituzionale (la struttura del governo e le *routine* politiche comunemente utilizzate nella gestione del conflitto) in cui si svolge; ricostruire l’identità politica dei raggruppamenti in campo che conducono l’azione collettiva; analizzare le interazioni tra gli attori del conflitto, gli interessi e le rivendicazioni in campo e l’impatto di queste su eventuali terze parti; documentarsi sulle *performance* (modalità con cui gli attori avanzano le loro rivendicazioni) e i repertori conflittuali (serie di *performance*), ecc.

Accanto agli elementi descrittivi i due autori sviluppano un’elaborata serie di concetti esplicativi: siti, flussi, eventi ed episodi conflittuali, ecc., che servono, per esempio, a “denotare le connessioni casuali, fra gli elementi descrittivi; per esempio mostrando quali meccanismi fanno sì che attori politici confluiscono in movimenti sociali” che a loro volta possono essere distinti in movimenti sociali e/o conflitti letali in ragione di opportunità politiche diverse presenti nei vari contesti (regimi democratici o autoritari) in cui si svolge l’azione.

La lettura di questo lavoro di Tilly e Tarrow risulta a nostro avviso assai interessante anche in quanto la complessa

struttura analitica o come si è già accennato in precedenza la “cassetta degli attrezzi” da essi elaborata è continuamente messa alla prova applicandola a episodi conflittuali i più vari: dal movimento antischiavista alla rivoluzione arancione in Ucraina, dalla campagna delle prostitute di Lione per ottenere riconoscimento e tutela al ciclo di lotte in Italia (1968-1973), dal movimento femminista americano dagli anni sessanta alla mobilitazione zapatista in Messico (1994-2005), ecc. In questo modo il lettore ha modo di ripercorrere alcuni momenti della storia passata e più recente attraverso la lente del conflitto e vedere le ragioni del successo, dell’insuccesso o la degenerazione di azioni conflittuali e movimenti sociali che pur partendo da istanze di progresso e cambiamento sono sfociate su di un terreno opposto subendo, per dirla alla Polany, una sorta di “inversione” delle finalità. Naturalmente sono anche illustrati casi il cui il risultato è “conforme” alla finalità di coloro che lo hanno ispirato o condotto, come per esempio, il movimento antischiavista. Inoltre la comparazione fra i vari casi studiati permette di sviluppare, da parte degli autori, una serie di considerazioni sull’evoluzione del conflitto ed evidenziare che una possibile previsione sugli sbocchi dello stesso è assai complessa poiché a fronte di ampie similitudini nelle premesse e nel contesto nonché nella dinamica tra diverse azioni collettive considerate nel presente lavoro, gli sbocchi possono essere del tutto differenti.

Infine ci sembra utile richiamare l’attenzione del lettore sugli ultimi due capitoli del libro che affrontano il tema del conflitto nell’era della globalizzazione e quindi di ciò che potrebbe non accadere domani ma già oggi.

LEGGERE

## FRANÇOIS DUBET, INJUSTICES. L'EXPERIENCE DES INEGALITES AU TRAVAIL

SILVIA  
COZZI

**DUBET F.<sup>1</sup> (2006), INJUSTICES. L'EXPERIENCE DES INEGALITES  
AU TRAVAIL, SEUIL, PARIS**

Di primo acchito il libro di Dubet sembra metterci di fronte ad uno scenario alquanto pessimista. Uno scenario, infatti, caratterizzato da sentimenti di ingiustizia nel mondo del lavoro vissuti con una intensità sempre più forte, che tuttavia solo raramente si traducono in azione collettiva. Obiettivo dell'autore, tuttavia, non è certo quello di offrire una semplice descrizione delle ingiustizie del mondo del lavoro, quanto piuttosto di riflettere in maniera differente su tali questioni.

Ponendo al centro della sua analisi la dimensione normativa e morale dell'esperienza sociale ed evidenziando la necessità di passare da una sociologia critica ad una sociologia *della* critica, infatti, Dubet si interroga anzitutto su quali siano le disuguaglianze che percepiamo come ingiuste nel mondo del lavoro. "Occorre accettare – scrive l'autore (p. 42) – che le disuguaglianze percepite non sono le ingiustizie "reali", che tutte le disuguaglianze reali non sono vissute come ingiuste e che le sole disuguaglianze "veramente" reali sono quelle che sono vissute come delle ingiustizie". Le disuguaglianze, dunque, non sono dei fatti, ma il prodotto di una attività normativa, laddove fare una analisi delle ingiustizie sociali non significa semplicemente descrivere o denunciare le forme di disuguaglianza sociale (fare una *sociologia critica*), ma ancor prima considerare i principi di giustizia attraverso i quali gli individui e le società definiscono ciò che è giusto e ciò che non è giusto (fare una *sociologia della critica*).

È all'interno di questa prospettiva che, attraverso una grande inchiesta condotta a Bourdeaux tra il 2003 ed il 2005, Dubet e la sua *équipe* di ricerca hanno individuato tre grandi principi evocati dai lavoratori per descrivere le ingiustizie nel mondo del lavoro: l'uguaglianza, il riconoscimento del merito ed il rispetto dell'autonomia. Pagina dopo pagina, tuttavia, quello che viene in evidenza sono non solo i paradossi costitutivi che caratterizzano tali principi, ma anche la loro inconciliabilità storica.

Rispetto al primo principio – quello dell'uguaglianza – Dubet ricorda come ogni società ha una propria definizione di uguaglianza legittimante un determinato ordine democratico. L'uguaglianza, dunque, non è altro che uno – fra i tanti possibili

1. François Dubet è Professore di sociologia all'Università Bordeaux II e direttore dell'EHESS. Il volume qui recensito è stato scritto in collaborazione con Valérie Caillet, Régis Cortéséro, David Mélo e Françoise Rault.

– ordine gerarchico di “disuguaglianze giuste”, all’interno del quale tutti gli individui diventano “naturalmente” uguali, pur occupando posizioni ineguali. I lavoratori, infatti, non criticano le disuguaglianze di per sé, in nome di una società egualitaria pura, quanto piuttosto le disuguaglianze eccessive, quelle che superano una determinata soglia di accettabilità. Se attorno al principio dell’uguaglianza vengono dunque costruite le critiche agli atteggiamenti razzisti o sessisti, diverse sono le disuguaglianze (pagare meglio i lavoratori in base all’anzianità, pagare meglio i diplomati, proteggere alcune professioni, ...) comunemente considerate “disuguaglianze giuste”. Disuguaglianze giuste spesso giustificate in nome del merito – secondo grande principio di giustizia evocato dai lavoratori – laddove l’ordine gerarchico legittimo diviene una combinazione di una “uguaglianza fondamentale e una disuguaglianza di meriti”, aprendo un inevitabile dibattito sulle differenti valutazioni soggettive e sulla variabilità delle modalità atte a definire e misurare la “meritevolezza”.

Merito ed uguaglianza, inoltre, generano nei fatti una dinamica critica contraddittoria. Per i lavoratori intervistati sembra impossibile rinunciare all’uno o all’altro, ma difendere l’uguaglianza significa leggere il merito come un meccanismo che crea concorrenza, individualismo ed egoismo, senza tenere conto delle differenti opportunità sociali; mentre difendere il merito significa criticare tutte quelle situazioni che non riconoscono talento e fatica individuale.

Gli individui mobilitano dunque, nella loro esperienza di lavoro, una “sintassi di principi di giustizia” spesso in contraddizione tra loro, senza mai cercare un accordo o un ordine gerarchico tra tali principi, ed adottando invece un sistema di critiche “incrociato” che tende a produrre una visione pessimista di un mondo dominato da ingiustizie. Ingiustizie, alla fine, che ci sono e ci saranno sempre; ingiustizie, inoltre, molto più grandi di quelle che viviamo quotidianamente nei nostri luoghi di lavoro. I lavoratori coinvolti nell’indagine, infatti, finiscono per relativizzare la loro situazione, concludendo nella gran parte dei casi con un *“pour moi, ça va!”*. In questo contesto, il sentimento di ingiustizia, fortemente individualizzato e sempre più radicato in un contesto lavorativo preciso, difficilmente riesce a trasformarsi in un giudizio sociale, prima, e in azione sociale, poi. L’autore, infatti, descrive una crisi delle rappresentazioni sociali – di quella che una volta si sarebbe chiamata coscienza di classe – laddove le esperienze personali nel mondo del lavoro non riescono più a tradursi in interpretazioni collettive ed organizzate della vita sociale. In nome dei principi e della libertà individuale, infatti, i soggetti coinvolti nell’indagine rifiutano le cause sociali delle ingiustizie che tutti i giorni attraversano i loro luoghi di lavoro. Ne risulta, evidentemente, un indebolimento

della capacità di azione collettiva, che piuttosto che articolarsi attorno alle questioni del lavoro, sembra individuare come terreni di battaglia il liberismo, la globalizzazione, la guerra o la povertà.

È a partire da tali considerazioni, in definitiva, che *Ingiustizie* non rappresenta solo una sorta di inventario pessimistico delle differenti esperienze di ingiustizia nel mondo del lavoro e del posto che esse occupano nella società contemporanea. Esso rappresenta, in maniera esplicita, un invito ad interessarsi maggiormente alle problematiche che caratterizzano il mondo del lavoro ed a non dimenticare che il lavoro e l'autonomia che esso conferisce, sono la condizione essenziale per la realizzazione di sé e di una società accettabile.

**IRENE TINAGLI, TALENTO DA SVENDERE**

**TINAGLI I. (2008), TALENTO DA SVENDERE. PERCHÉ IN ITALIA  
IL TALENTO NON RIESCE A PRENDERE IL VOLO, EINAUDI, TORINO**

Allieva di Richard Florida – l'economista americano che ha coniato la nozione di *"creative class"* – Irene Tinagli ha il merito di affrontare in questo libro la questione del talento smontando i tanti miti e luoghi comuni che, di solito, circondano l'argomento in questione.

Ma cos'è il talento? Attraverso quali processi si forma e si valorizza? E cosa accade in un Paese come il nostro, "talentuoso" per definizione che, invece, ha fallito nel compito di valorizzare e motivare i suoi talenti?

Diciamo subito che, per l'autrice, "dovremmo scrollarci di dosso la concezione del talento come sinonimo di genio innato, solitario e un po' eccentrico. Il talento si nutre di competenze, di saperi, di confronti e stimoli. In altre parole: il talento si sviluppa e fiorisce in relazione a un contesto specifico che ne stimola la creatività e ne valorizza il contributo" (p. XII).

Tinagli è profondamente convinta che la creazione di valore nel sistema economico mondiale dipenda sempre più dalla creatività e dalle competenze delle persone, dalla loro capacità di innovare, dai loro saperi. Ecco perché il talento non va inteso come naturale abilità o vocazione a svolgere una certa attività ma l'accezione in cui il termine viene utilizzato in questo libro "è quella più ampia (e condivisa ormai da accademici e professionisti) di persone brave e competenti, con qualifiche distintive che le rendono risorse preziose nei loro ambiti di lavoro, studio e ricerca" (p. 33). Anche se il talento è un fenomeno in costante cambiamento, vi sono però alcune caratteristiche che, secondo l'autrice, dovrebbero qualificarlo in questa epoca: l'istruzione (non una qualsiasi, ma di qualità); la specializzazione; l'interdisciplinarietà (vista come ideale complemento delle nuove forme di specializzazione); la mobilità; l'orientamento internazionale e la cultura cosmopolita; una nuova socialità (pensando più ai nuovi network sociali – il boom di siti come Facebook o Myspace ne rappresenta l'esempio lampante – che a quelli tradizionali, come associazioni, sindacati, partiti).

Il passo successivo consiste nel comprendere il funzionamento di quella che Tinagli chiama la catena del valore del talento: "ovvero i processi attraverso i quali il talento acquista sempre più valore e contribuisce a generare più ricchezza: formazione, attrazione,

utilizzo, valorizzazione, motivazione” (p. 46). Vengono chiamati in causa gli attori che svolgono, o dovrebbero svolgere, un ruolo cruciale per formare, attrarre e valorizzare il talento. Si inizia con l’università: in Italia vantiamo le più antiche del mondo ma “la storia da sola non basta” (p. 97) perché l’eccellenza va coltivata e rinnovata quotidianamente e bisognerebbe interrogarsi sulla qualità della formazione che l’università italiana impartisce.

Si prosegue con le imprese: qui l’autrice tenta di leggere le difficoltà del nostro sistema economico in chiave nuova, centrando l’attenzione, ad esempio, sui bassi livelli di istruzione della classe imprenditoriale e dirigenziale italiana, così come sui limiti della dimensione territoriale (alla base dei distretti industriali) e sull’incapacità di fondo di valorizzare il capitale umano presente. Il nostro è infatti un sistema che costringe spesso giovani con alti livelli di istruzione ad accettare occupazioni sottoinquadrate e sottoretribuite, producendo nelle giovani generazioni un vero “tradimento” delle loro aspettative (“le intelligenze mortificate in casa” come le ha definite qualcuno). La questione è complessa e articolata e, secondo l’autrice, non può essere ridotta solamente al tema dei “cervelli in fuga all’estero” o della crisi della ricerca universitaria.

Viene, poi, il turno del territorio: l’importanza dei luoghi, delle città che finora hanno saputo attrarre talenti (come gli Stati Uniti) e l’emergere di nuovi poli (si cita la Svezia come il paese che guida tutte le classifiche di innovazione e competitività).

Infine, l’ultimo soggetto chiave per lo sviluppo e la valorizzazione del talento preso in esame è la politica.

E qui l’analisi delle problematiche, affrontate sempre con grande rigore in tutto il testo, si fa davvero impietosa. Forse, qui più che altrove, proprio per il ruolo assegnato alla politica considerata “l’unico soggetto in grado di promuovere interventi di ampio respiro, che vadano a toccare tutti i principali processi di formazione e valorizzazione del talento” (p. 165). Invece, la politica in Italia sembra aver abdicato al proprio ruolo. Ci troviamo in una situazione di stallo, sempre orientati a gestire le emergenze e a adottare misure che risultano un po’ datate e di corto respiro. Un Paese che appare sempre più occupato a elaborare “politiche in negativo” (ridurre il debito, abbassare le tasse, ecc.), mentre “politiche davvero nuove e incisive per l’istruzione, la ricerca, per la modernizzazione della società, per i diritti civili degli individui, per una concezione nuova del territorio sono forse sembrate dei lussi che potevano aspettare. O almeno così si è creduto. Ma è stato un errore...” (p. 178).

Tinagli cita innumerevoli studi socioeconomici e fa riferimento a testimonianze da lei raccolte a imprenditori, ricercatori e professionisti italiani e stranieri. Tutto per perorare la sua causa. E il risultato, nel complesso, è efficace e apprezzabile, nonostante l’enfasi, a volte eccessiva, posta sul ruolo della creatività e dell’innovazione “a tutti i costi”.

...E RILEGGERE

MARCO  
TRENTINI

## GIORGIO RUFFOLO, *LA QUALITÀ SOCIALE.* *LE VIE DELLO SVILUPPO*

**RUFFOLO G. (1985), *LA QUALITÀ SOCIALE.*  
*LE VIE DELLO SVILUPPO*, LATERZA, BARI**

Rileggendo il libro di Ruffolo si coglie immediatamente quanto in questi vent'anni il panorama socio-economico sia cambiato. Basti dire che, e non certo per superficialità dell'analisi dell'autore, manca qualsiasi riferimento a fenomeni di grande rilevanza al giorno d'oggi come la globalizzazione, la finanziarizzazione dell'economia e la precarizzazione del lavoro. Anche la crisi economica degli anni '70 su cui verte il volume presenta caratteristiche profondamente diverse da quella attuale che possono essere sintetizzate nel confronto fra un'economia centrata sulla produzione e una di carta.

Eppure, *La qualità sociale* non è certo un testo datato e rimane di grande interesse. Il tema centrale è la riflessione sulla crescita o meglio sulla crisi della crescita.

Gli anni '70 rappresentano un momento di discontinuità. Secondo Ruffolo non entra in crisi solo una fase del capitalismo caratterizzata dalla politica economica keynesiana, che mirava a stabilizzare l'economia attraverso l'intervento dello Stato e la spesa pubblica, e dal consolidamento del Welfare State, ma la concezione stessa alla base dello sviluppo affermatasi a partire dal secondo dopoguerra. Viene, infatti, messo in discussione il credo nella crescita che "si fonda su due dogmi. Primo dogma: la crescita economica è la fonte del benessere sociale. Secondo dogma: la crescita economica è la fonte della pace sociale." (pag. 17).

Più nel dettaglio, il libro è articolato in due parti. Nella prima sono approfondite le cause della crisi economica e le possibili risposte. Oltre ad essere presentate le analisi delle principali scuole di pensiero economico (quella keynesiana, quella neo-keynesiana, quella post-keynesiana e il monetarismo), è analizzato il concetto di crescita.

In particolare è criticata la contabilità economica nazionale e soprattutto l'utilizzo del prodotto nazionale lordo (Pnl) come indicatore di ricchezza, che ha portato all'affermazione di una logica di sviluppo centrata sulla crescita quantitativa.

In sintesi, per Ruffolo il Pnl presenta tre aspetti problematici. Innanzitutto, è poco adeguato a misurare la produzione di ricchezza in un'economia sempre più terzariizzata, dove

prevalgono i servizi immateriali. Inoltre, alla contabilità economica sfugge l'economia informale. Infine, il Pnl misura solo il valore aggiunto, ma non quelli che l'autore definisce i valori sottratti: ad esempio, i danni all'ambiente. Entra, così, in gioco anche la questione ecologica.

Viene anche messa in discussione l'ipotesi che vedeva nella crescita il fattore che consentiva il superamento dei conflitti sociali. Secondo Ruffolo, invece, l'economia capitalistica genera una struttura sociale sempre più articolata e differenziata e la creazione di gruppi, ceti e classi portatori di interessi particolari che si organizzano politicamente. Emerge il tema del non facile rapporto fra capitalismo e democrazia e del compromesso sociale garantito dal keynesismo e dallo sviluppo del *Welfare State*.

La seconda parte del testo può essere considerata quella progettuale. D'altra parte, uno degli obiettivi di Ruffolo è dare un contributo al dibattito politico e culturale della sinistra, una questione di grande rilevanza anche al giorno d'oggi. Le proposte avanzate sottolineano la necessità di passare dalla crescita allo sviluppo.

Il concetto di sviluppo si intreccia strettamente con quello di qualità sociale e richiama più aspetti: l'equilibrio ecologico, il superamento della logica di mercato che significa, ad esempio, una riduzione del tempo di lavoro e un utilizzo del tempo liberato in attività non finalizzate al guadagno (nell'economia informale, come le attività domestiche, o nel campo della solidarietà sociale), l'eguaglianza e l'equità, la riforma dei processi decisionali volta alla deburocratizzazione, la ricerca di un nuovo equilibrio fra sfera pubblica e sfera privata e una valorizzazione della attività associative e volontarie in vari ambiti (sociale, culturale, ecc.).

Proprio questa multidimensionalità associata al concetto di sviluppo conferisce un carattere di originalità alle riflessioni di Ruffolo. Anche se, va riconosciuto, la letteratura in materia è ormai piuttosto ampia ed è proprio il riferimento all'articolazione della sostenibilità ambientale con aspetti di tipo sociale (coesione, giustizia sociale, per citarne alcuni) a differenziare lo sviluppo dalla crescita.

Indubbiamente, a posteriori, non si può non notare come ben poco delle proposte avanzate da Ruffolo sia stato non dico realizzato, ma coerentemente sviluppato in un ambizioso progetto politico. Lo stesso Ruffolo nel suo testo temeva che la sinistra, a cui si rivolgeva, non sfuggisse alla degenerazione dei partiti a causa della mancanza di idee e di forza. Con il rischio che il termine riformismo, che aveva perso nel corso degli anni '80 la connotazione negativa, finisse per diventare una semplice gestione del quotidiano. Ecco una ragione in più che rende attuale *La qualità sociale*.

## ISTITUZIONI IN MOVIMENTO

Vorrei iniziare questa rubrica riprendendo la storia dell'ubriaco che ha perso la chiave di casa e la cerca sotto il lampione, diventata famosa grazie a Paul Watzlawick (1997). L'uomo non è affatto certo di aver perso la chiave proprio sotto il lampione e dubita molto che riuscirà a trovarla. Ma è notte fonda e lì, almeno, c'è la luce.

Vi sono interpretazioni leggermente differenti di questa storia. Quella che preferisco non solo sottolinea la fallacia di ciò che a prima vista è sicuro o rassicurante, ma mette anche in guardia dall'improvvida tendenza a peggiorare, in modo più o meno consapevole, i problemi che si affrontano. Com'è evidente in un'infinita varietà di situazioni, questa tendenza è collegata ai meccanismi sociali che contemporaneamente limitano e sostengono le razionalità delle persone e le loro interazioni. Da questi meccanismi dipendono sia le trappole cognitive che condannano a replicare le soluzioni collaudate e a portata di mano anche se non funzionano (l'incompetenza appresa); sia le possibilità di avventurarsi nel buio e sperimentare nuove vie. Possibilità di cui le questioni collegate alla statualità in Italia hanno davvero bisogno.

**VOGLIA DI STATO?**

Sarebbe interessante capire quanti e quali significati si attribuiscono al concetto di Stato, passando in rassegna non tanto il dibattito scientifico quanto i discorsi e le opinioni comuni. Che io sappia non ci sono ricerche sistematiche in proposito. Ma, almeno per quanto riguarda l'Italia, qualche considerazione è possibile farla. È infatti abbastanza chiaro che la domanda di sicurezza cresciuta negli ultimi tempi fa appello a uno Stato-gendarme, sovradimensionato nelle sue funzioni d'ordine. Questo è avvenuto contemporaneamente al declinare della costellazione di valori, interessi, principi di legittimità incorporati dall'architettura istituzionale del nostro Stato sociale; un'architettura che, va ricordato, è storicamente più debole e frammentata rispetto ad altri paesi europei. Nelle culture sociali così come nelle pratiche istituzionali, la sicurezza di cui ci si preoccupa oggi è sempre più separata dalla sicurezza

sociale. Robert Castel (2003) ha segnalato con grande chiarezza i problemi che scaturiscono da questa separazione in Francia, cioè in un paese che fa affidamento su una tradizione repubblicana e una solidarietà collettiva più solide delle nostre. Il fatto è che, soprattutto nelle aree urbane marcate dal cumularsi di condizioni di disagio abitativo, economico e sociale, è proprio l'insufficienza delle protezioni rispetto al lavoro, all'abitazione e al reddito che alimenta il ritorno delle "classi pericolose", punto di coagulo e di riproduzione della paura e dell'intolleranza.

Ilvo Diamanti e i suoi collaborati analizzano da dieci anni gli atteggiamenti degli italiani nei confronti delle istituzioni (Demos&pi, 2008). Le indagini relative agli ultimi due anni danno indicazioni preziose sul nostro rapporto con lo Stato. Il 2007 è stato un anno nero, con un crollo della fiducia che ha riguardato tutte le istituzioni pubbliche. Unica eccezione le Forze dell'ordine, che si sono per così dire avvantaggiate di un'accresciuta domanda di sicurezza. Si è trattato del punto più basso di una parabola di declino che ha avuto inizio alcuni anni fa. Del resto, è all'incirca dagli anni '80 che la tesi del "ritiro dello Stato" può contare in tutto il mondo su fautori non solo molto convinti ma anche decisamente autorevoli. Ma stando al rapporto del 2008 - appena uscito - è tornata la voglia di Stato. Dopo un anno di vicende drammatiche per i sistemi economici di tutto il mondo, la cosa non è proprio inaspettata. Vuoi per le reazioni alla situazione internazionale, vuoi per il peso di fattori nostrani, le massime istituzioni del paese e, più in generale, i servizi pubblici godono di una rinnovata fiducia. I numeri dicono che a nutrirla è solo un terzo degli italiani. Non è moltissimo e tuttavia, dopo la caduta dell'anno scorso, il recupero rimane rimarchevole. C'è però un aspetto che attribuisce a questo ritorno dello Stato una connotazione peculiare e un perimetro circoscritto. Ci si appella allo Stato fondamentalmente (e quasi esclusivamente) perché intervenga sull'economia e sul mercato. In questo ritorno c'è un buco nero nel quale viene risucchiato tutto quanto, in diversi modi e livelli, è storicamente rientrato nelle funzioni della protezione sociale relative a salute, servizi sociali, istruzione, pensioni, ecc.

### **LO STATO ALL'ITALIANA**

C'è un altro problema: quello che non c'è mai stato difficilmente può ritornare.

Statualità è la traduzione di *stateness*. Una traduzione approssimata ma accettabile. Il termine non è univoco. Peter Flora (1986) ha parlato di *stateness* facendo riferimento al *welfare* e al grado variabile di coinvolgimento dello Stato nell'erogazione di beni e servizi della protezione sociale. Sulla sua scia Maurizio Ferrera (1996) ha messo in luce un doppio deficit della statualità caratteristico del modello di welfare dell'Europa meridionale: da un lato, un basso grado di penetrazione dello Stato nella sfera

istituzionale della protezione sociale; dall'altro lato, un basso grado di potere statale, collegato a problemi quali la vulnerabilità rispetto a pressioni particolaristiche.

Statualità indica perciò una dimensione sia quantitativa sia qualitativa. Ciò vuol dire che non si tratta soltanto di considerare l'estensione e la profondità del ruolo dello Stato ma anche aspetti quali: il senso dello Stato e della cosa pubblica; l'orientamento agli interessi collettivi e a principi di imparzialità e di universalismo; la definizione e il rispetto di regole che valgono per tutti i cittadini in quanto tali. La statualità è intimamente legata allo sviluppo dello Stato moderno e ai due elementi che, da Max Weber in poi, riconosciamo come i suoi pilastri principali: il potere legale-razionale, la cui legittimità è fondata sulla credenza nella legalità degli ordinamenti istituiti; e l'amministrazione burocratica, cioè il governo delle regole.

Statualità rimane comunque un concetto ambiguo. Il che per alcuni versi va bene. Va bene cioè avere a disposizione un serbatoio di interpretazioni cui attingere secondo i casi. Anche perché, in un certo senso, ognuno ha la statualità che si merita.

I francesi dibattono molto degli eccessi giacobini dello Stato e del suo ruolo soverchiante nei confronti dei cittadini e degli enti locali. Di fronte alla pluralizzazione e alla localizzazione delle *issues* (per esempio in campo ambientale), si interrogano con particolare vivacità riguardo a come sia possibile stabilire un interesse generale non eludendo ma, al contrario, riconoscendo la rilevanza collettiva di istanze che si presentano in prima battuta come particolari (Thévenot, 2006). Discutono invece poco delle condizioni istituzionali di base che rendono possibile la realizzazione di beni e interessi collettivi probabilmente perché danno per scontata (potendo farlo) l'esistenza di un tessuto normativo che sostiene l'elaborazione delle varie forme del vivere insieme. Nel mondo britannico, il successo della nozione di *governance* è legato ai cambiamenti intervenuti nel settore pubblico dagli anni 80 in poi grazie all'affermazione del progetto liberista, ma anche alla crescente delegittimazione del cosiddetto modello di Westminster, un modello di governo accentratore e gerarchico (Rhodes, 2006).

Per quanto riguarda l'Italia, Sabino Cassese ha parlato alcuni anni fa di modello statocentrico a centro debole (1998): una sorta di combinazione paradossale fra 'troppo Stato' e 'troppo poco Stato'. Si potrebbe parlare anche di statalismo senza *stateness*. Il che significa uno Stato accentratore che privilegia le logiche della gerarchia e una struttura *top-down* dell'azione pubblica, soffrendo al tempo stesso dell'incertezza delle regole, di spinte centrifughe, di particolarismi, della difficoltà a coordinare e a far convergere in un interesse unitario la pluralità delle istanze con cui si confronta. Ritroviamo qui anche la doppia faccia che l'amministrazione pubblica italiana ha manifestato tradizionalmente nei confronti

della società civile: tanto permeabile rispetto agli interessi privati più forti e organizzati e alle infiltrazioni di stampo affaristico (porosa, come dice Cassese) quanto distante dai cittadini; lassista da un lato, autoritaria dall'altra; caratterizzata sia dalla proliferazione e dalla sovrapposizione delle regole, sia dalla tendenza ad aggirare le regole in nome di interessi parziali e particolari.

La debolezza della statualità è non soltanto un solido filo conduttore di molte delle ingarbugliate vicende che hanno animato la nostra storia, ma è anche una delle poche caratteristiche nazionali distribuite abbastanza omogeneamente nel territorio del paese. Le inefficienze di cui soffrono le istituzioni pubbliche nel sud attingono alla stessa fonte che alimenta l'evasione fiscale in tutta Italia. Le differenze ovviamente ci sono. Ma c'è un nocciolo comune che ha a che fare con l'estraneità, prima ancora che con l'ostilità, nei confronti di una prospettiva in cui lo Stato, attraverso la credenza nella legalità e il governo delle regole, lavora alla realizzazione di interessi e beni collettivi, beninteso non da solo ma con altri. Una prospettiva in cui, tanto per cominciare, la contribuzione fiscale è parte integrante dell'insieme di diritti e obbligazioni su cui si basa l'appartenenza a una collettività. Questa estraneità ha cause molteplici, in parte ancora da chiarire. Quel che è certo è che, stando così le cose, per noi italiani è difficile – più che irragionevole – pensare che lo Stato siamo noi.

## **AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E SOLUZIONI SOTTO IL LAMPIONE**

La chiave sotto il lampione è una storia che calza a pennello rispetto a molte iniziative di riorganizzazione o riforma vera e propria della nostra struttura amministrativa. Le ultime in ordine di tempo hanno trovato nella lotta ai fannulloni uno slogan non molto originale ma, secondo i soliti sondaggi, piuttosto persuasivo. Anche in questo caso la chiave è da un'altra parte. La coincidenza fra amministrazione pubblica e inefficienza è scorretta e anche fuorviante. I fannulloni, in primo luogo, si concentrano in alcuni ambiti delimitati – e in genere noti – della struttura amministrativa, con distribuzioni che risentono delle strategie di costruzione del consenso messe in atto dagli attori politici. Comunque sia, gli strumenti per riportarli in carreggiata sono già presenti nel nostro ordinamento: basta usarli. In secondo luogo, in molti casi non sono l'operosità o la solerzia che mancano, ma le capacità di corrispondere effettivamente alle domande dei cittadini e delle collettività. Qui si innesta il noto problema del cambiamento. Come ha messo in chiaro anni fa Michel Crozier (1987), la trasformazione dei modelli e degli stili amministrativi incontra molti intoppi, soprattutto quando è perseguita "per decreto". Ma se davvero si pensa che sia necessario imporre un

cambiamento, la lotta ai fannulloni rischia di rendere invisibili i problemi che allignano indisturbati fuori del fascio di luce. La commistione fra pubblico e privato è uno di questi, probabilmente il più radicato e difficile da estirpare. Massimo Paci (1989) ha da tempo gettato luce su quella “incorporazione di blocchi di privato” che ha dato continuità nel tempo allo sviluppo del nostro sistema di welfare. Secondo Cassese, la nostra intera storia istituzionale porta il segno di processi di “rifeudalizzazione” che hanno istituito reti di dipendenza reciproca fra i soggetti pubblici e gli interessi privati organizzati.

## LA VITA QUOTIDIANA DELLO STATO

Soluzioni a portata di mano e che funzionino non ce ne sono. Anche per questo mi sembra che occorra studiare di più, e in modo più sistematico, il grumo di questioni condensate nella statualità in Italia.

Come farlo? Le scienze sociali praticano da tempo le vie della comparazione. Seguirle è ovviamente necessario anche in questo caso. Ma cosa comparare? Si imparano sicuramente molte cose dal confronto fra contesti nazionali, soprattutto se, oltre alle strutture, si analizzano le pratiche intessute dagli attori istituzionali e sociali coinvolti a vario titolo nella gestione e nella realizzazione della cosa pubblica. Si tratta di entrare in profondità, per così dire, nella vita quotidiana dello Stato.

Guardare da vicino aiuta a capire che non tutto è negativo. Alcuni processi virtuosi comunque accadono e non sono pochi. Non fanno sistema, come si usa dire oggi, e questo è un problema. Ma, che ci piaccia o no, sono figli della nostra struttura istituzionale, con i suoi limiti e le sue opportunità, esattamente come i casi di cattiva amministrazione della cosa pubblica.

L'ottimismo e il pessimismo, da questo punto di vista, hanno (per ora) pari opportunità.

## BIBLIOGRAFIA

- Cassese S. (1988), *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma.
- Castel R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris (trad. it. *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004).
- Crozier M. (1987), *État modeste, État moderne*, Fayard, Paris (trad. it., *Stato moderno, stato modesto*, EL, Roma, 1987).
- Demos&pi (2008), *Gli italiani e lo Stato*, www.demos.it.
- Ferrera M. (1996), The 'southern model' of welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, vol. 6, n.1: 17-37.
- Flora P. (1986), Introduction in Flora P., ed., *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, vol. 2, De Gruyter, Berlin-New York.
- Paci M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Rhodes R. A. W. (2007), Understanding Governance: Ten Years On, *Organization Studies*, n. 28: 1243- 1264.
- Thévenot L. (2006), *L'action au pluriel*, La Découverte, Paris.
- Watzlawick P. (1997), *Istruzioni per rendersi infelici*, Feltrinelli, Milano.

Le riviste sono state spesso, nel nostro paese, uno spazio di innovazione e di confronto politico e culturale più di quanto non accadesse in altri contesti. Questi tempi si dimostrano difficili anche su questo versante, ma forse vale comunque la pena cercare, esplorare e segnalare quanto di interessante circola e si produce. È proprio quanto vorrei riuscire a fare in queste poche pagine.

Suppongo che una (breve) recensione seria e giudiziosa di testi differenti dovrebbe in primo luogo giustificare la scelta dei testi stessi sulla base di un filo rosso trasversale, una linea di argomentazione unitaria che li ricongiunge agevolmente in un unico ragionamento. Scopro immediatamente le mie carte e ammetto che quel filo, quella linea di argomentazione non ce li ho. Almeno non ora, ma potrebbe anche darsi che strada facendo qualche cosa di interessante salti pur fuori. È allora inutile perdere tempo sulla soglia; meglio cominciare a riflettere e parlare dei e con i materiali che voglio segnalare questa prima volta.

Innanzitutto un articolo, scritto da Lavinia Bifulco, intitolato *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione tra Italia e Francia*, pubblicato sulla "Rivista italiana di politiche pubbliche" (n. 2, 2008). Quello annunciato già nel titolo – il rapporto tra politiche e partecipazione – è un nodo assai rilevante di un dibattito che si trova all'incrocio di diverse questioni: l'innovazione istituzionale, la trasformazione delle politiche e dei modelli di razionalità pratica che ne informano la progettazione e l'implementazione, la creazione di canali e dispositivi di ingresso dei cittadini nel governo della cosa pubblica alternativi a quelli fondati sui meccanismi della delega e della rappresentanza, l'avvicinamento degli spazi decisionali a quelli della vita quotidiana dei cittadini e così via. Questioni che si ripropongono, in forme sostanzialmente simili, a proposito di materie diverse, nell'ambito delle politiche sociali e delle politiche pubbliche (ma anche di certe parti delle politiche economiche e del lavoro). Più precisamente, vengono messe a fuoco alcune questioni che emergono nel momento in cui, in modo ampiamente condiviso nell'ambito

europeo, l'intervento pubblico si caratterizza sempre più in termini di: territorializzazione e integrazione come frontiera più urgente delle politiche; contrattualizzazione, come strategia politico-amministrativa prevalente per rendere operativo il perseguimento di quegli obiettivi da parte di una pluralità eterogenea di attori; partecipazione, in quanto la caratterizzazione appena così delineata dell'intervento pubblico presuppone un crescente coinvolgimento dei cittadini stessi. L'articolo assume come contesti, in cui indagare in modo comparato questi temi, l'Italia e la Francia ed è diviso in tre parti.

Nella prima, dopo aver esplicitato i dispositivi di intervento pubblico su cui si esercita l'analisi – i Contratti di quartiere introdotti alla fine degli anni '90 e le politiche socio-assistenziali derivanti dalla legge quadro di riforma 328 del 2000, per l'Italia; le misure relative alla *politique de la ville*, cioè gli interventi in ambito urbano e di natura integrata (lavoro e sviluppo economico; educazione; sicurezza; riqualificazione urbana) prevalentemente tesi ad affrontare il problema della segregazione urbana, per la Francia – l'autrice ripercorre i tratti salienti dei due diversi contesti politico-istituzionali messi a confronto. In estrema sintesi, vengono quindi richiamati il problema della frammentazione dell'azione pubblica e la carente autorevolezza di quest'ultima, in una paradossale coesistenza di troppo stato e troppo poco stato, che marcano in modo evidente il contesto italiano. Al contrario, la situazione francese pare caratterizzarsi per i problemi e le tensioni originate dall'esigenza di attenuare e riformare il dirigismo che, dall'alto di uno stato centrale più solido e presente, era entrato da tempo in collisione con esigenze tra loro anche diverse o addirittura in contraddizione: assecondare trasformazioni economiche e di mercato che esigono la rinuncia a quel modello universalista di cittadinanza e di progressiva integrazione (tramite il lavoro) delle figure ai margini della società salariale; intensificare le possibilità di intervento dal basso (che potrebbe andare da una semplice consultazione a più ambiziose forme di coinvolgimento), vale a dire: dai territori e dai cittadini.

Tali diversità di contesto delineano a loro volta una diversità delle modalità con cui i dispositivi partecipativi messi in campo vengono effettivamente interpretati, delle finalità che si associano a questa loro messa in campo e del ruolo degli attori implicati in tali trasformazioni dell'intervento pubblico. Questi sono, in effetti, gli argomenti della seconda parte dell'articolo. Andando anche qui per estrema sintesi, mentre per l'Italia la domanda è se e quanto queste innovazioni istituzionali possono riuscire a superare la "antica tradizione della negoziazione distributiva di tipo spartitorio o predatorio" (p. 13), per la Francia la posta in gioco pare essere l'esigenza di superare uno stato

“giacobino” accusato di schiacciare sotto la sua ingombrante presenza cittadini e collettività locali e “per il carattere astratto che esso imprime all’interesse generale di cui è depositario” (p. 14).

La terza parte dell’articolo è dunque quella in cui l’autrice avanza alcune ipotesi interpretative che credo risultino particolarmente efficaci e da sottolineare. Chiarito che gli esiti di queste innovazioni istituzionali in senso partecipativo sono inevitabilmente differenziati sulla base della diversa natura dello stato e del relativo gioco di interazione tra livello centrale e livello locale, delle culture politiche entro cui tali innovazioni vengono progettate e realizzate e, infine, degli specifici insiemi di problemi e questioni caratterizzanti le agende pubbliche dei due paesi, è tuttavia possibile identificare due ipotesi significative. Queste riguardano a loro volta due terreni diversi in cui si è venuto concretizzando l’obiettivo della partecipazione: l’enfasi sulla dimensione locale e quella sul coinvolgimento della società civile. Per quanto riguarda il primo terreno, l’autrice individua così il problema chiave (p. 21): “un diverso modo, più aperto e inclusivo, di costruire localmente l’interesse generale richiede spazi politico-istituzionali che rendano riconoscibile e sostengano un orizzonte di generalità, articolando questo orizzonte lungo gli intrecci fra percorsi orizzontali e verticali che strutturano l’azione pubblica nella *governance*”. Affinché la partecipazione non si trasformi in mero “particolarismo generalizzato” (Innerarity, 2008, p. 52 e ss.), occorre che ci si prenda cura e se ne sostenga la tensione al bene comune. Andando al secondo terreno, Bifulco esplicita che anche rispetto alla partecipazione vale quanto ha scritto altrove Franco Cassano (2004, p. 27): “*l’homo civicus* non è la società civile in quanto tale, che spesso è corrosa al suo interno dal tarlo dell’individualismo, ma la società civile in quanto si associa e si occupa della cosa pubblica”. In questo senso, infatti, l’autrice sottolinea come “siano rilevanti le modalità con le quali istituzioni e società civile, interagendo fra loro, si influenzano e si codeterminano reciprocamente”, assumendo che il ruolo (virtuoso) della società civile non va assunto come un dato, ma come (eventuale) risultato di un processo complesso in cui sono coinvolti diversi attori (p. 22).

La seconda segnalazione riguarda l’ultimo numero (n. 38, 2007) della rivista “Parolechiave”. Si tratta di un numero interamente dedicato - la prima volta per questa rivista, sottolinea in apertura Mariuccia Salvati - alla figura di una persona: Danilo Montaldi. La biografia intellettuale, i progetti, le ricerche, gli studi, le relazioni di Montaldi (ricostruite appunto da una introduzione molto bella e approfondita della Salvati), in effetti, risultano di una densità e di una originalità tali da giustificare

ampiamente questa scelta. Difficile sintetizzare l'opera di una vita, per quanto breve (1929-1975), come quella di questo intellettuale che unisce la periferica Cremona con la Parigi dei primi fermenti movimentisti di "Socialisme ou Barbarie", le storie di vita e la con-ricerca con il mondo dei marginali (*Autobiografie della leggera*, uscito da Einaudi soprattutto per l'insistenza di Alessandro Pizzorno e Raniero Panzieri, è forse il suo volume più conosciuto) con l'organizzazione di una galleria d'arte e così via. Molto utile, a tale proposito, la *Cronologia della vita e delle opere* curata da Gabriella Montaldi Seelhorst: di qui apprendiamo alcuni passaggi che restituiscono la precocità, la profonda libertà (e i prezzi pagati per essa) e la complessità del percorso intellettuale di Montaldi. A dieci anni, nel '45, è con il padre (precedentemente incarcerato per la sua attività antifascista) con gli insorti di Cremona; abbandona precocemente la scuola, ma prosegue intensamente i propri studi e se ne va, nei primi anni '50 a Parigi, dove ha i primi contatti con attivisti e intellettuali della sinistra antistaliniana e più affine al suo interesse per la cultura e le esperienze delle classi popolari e operaie. Tornato a Cremona, fa confluire lì i suoi contatti ed i suoi diversi interessi di ricerca e di intervento: non solo gli obbiettivi socialisti e rivoluzionari, ma anche gli studi di storia, sociologia, politica, letteratura, poesia. Il Gruppo di unità proletaria (e successivamente il Gruppo Karl Marx) che contribuirà a costituire interverrà frequentemente nelle lotte e nelle attività sindacali locali, ma con un raggio di contatto che arriva a figure come Edgar Morin, Cornelius Castoriadis, Claude Lefort. La sociologia italiana, del resto non rimane sorda alle sue capacità di studioso e molti inviti a collaborare ad attività scientifiche o a progetti politico-culturali gli vengono rivolti (da Pizzorno, soprattutto, ma anche da Sergio Bologna, Massimo Paci e altri ancora). Ma Montaldi accetta raramente, anche a costo di intensificare le sue difficoltà economiche, perché restio a farsi incastrare in una "professionalità" che lo distoglierebbe dai suoi effettivi obbiettivi politico-culturali. Lavori come le *Autobiografie della leggera* (Einaudi, 1961), o l'inchiesta scritta con Franco Alasia su *Milano Corea. Inchiesta sugli immigrati* (Feltrinelli, 1960), *Militanti politici di base* (Einaudi, 1971), *Korsh e i comunisti italiani. Contro un facile spirito di assimilazione* (Samonà e Savelli, 1975) o ancora il documentario realizzato con Giuseppe Bertolucci e altri *La matàna del Po*, non costituiscono che una piccola parte di un intenso lavoro fatto di progetti, di imprese culturali, di collaborazioni con le case editrici e le riviste militanti, di attività di ricerca e di intervento sui temi della cultura popolare, della lotta sindacale, ma anche di una forte passione per l'arte. Un interesse che rifugge l'intellettualità fine a se stessa – degli ambienti milanesi scriveva "non posso soffrire la garbata conversazione intellettuale, le battute, il

‘gioco delle intelligenzÈ...” - e che nella musica o nella pittura ricerca quelle stesse ragioni di passione che lo motivano alla ricerca sociale e all’attività politica: l’arte come “strumento di conoscenza di ciò che è, per poter promuovere ciò che dovrà essere”. Impossibile anche solo sintetizzare i diversi contributi, che mettono in luce il contesto sociale di quegli anni e il modo in cui le scienze sociali vi si andavano rapportando (Bianca Beccalli), le questioni metodologiche di un autore che intende dare voce a chi solitamente voce non ha (Paolo Capuzzo, Mariella Balzani), il tentativo (non solo di Montaldi) di ripensare le scienze sociali incapaci di un punto di vista ‘dal basso’ (Nicola Gallerano), la connessione tra queste prospettive di lavoro e quelle più strettamente politiche (Maria Grazia Meriggi), il rapporto con l’arte (G. M. Seelhorst), ma anche le testimonianze personali dell’incontro con la persona e/o i lavori di Montaldi (Goffredo Fofi, Michele Salvati, Bruno Cartosio) e altri preziosi materiali di documentazione. E allora risulta particolarmente efficace, per concludere questa presentazione, ciò che scrive Pino Ferraris (p. 32), per presentare la figura di Montaldi, anche sulla scorta di quanto già Pasolini (genialmente, come sempre) aveva identificato essere l’originalità del suo lavoro: “la figura di Montaldi sfugge a tutte le varianti dell’intellettuale genericamente *engagé*: egli è colui che si gioca sino in fondo il rapporto tra vita personale e dramma storico della *propria gente*”.

Diversi i punti di contatto con la terza ed ultima segnalazione che mi appresto a fare. Questa riguarda una rivista che si chiama “Lo straniero”, diretta da uno degli autori dei contributi sopra richiamati (Goffredo Fofi) e che vede in questo numero, tra gli altri, un intervento dello stesso Pino Ferraris sopra citato. Ma ovviamente non è questa (comunque non casuale) coincidenza di nomi la ragione della segnalazione. Semmai, posso avanzare una duplice motivazione. La prima riguarda il merito dei contributi che, in questo ultimo numero (102/103, dicembre 2008) tocca temi che riguardano la nostra stessa rivista. La seconda ha invece a che fare con la direzione di lavoro che “Lo straniero” ha da sempre perseguito e che, per molti versi, interseca alcune delle ragioni, degli interessi e delle passioni che hanno condotto all’impresa della nostra rivista.

Per quanto concerne la prima motivazione, in primo luogo va indicata una intera sezione che questo numero de “Lo straniero” dedica all’analisi della situazione di Bologna. La vigilia elettorale locale, infatti, costituisce una occasione per uno sforzo di approfondimento che vada al di là della cortina mediatica costituitasi attorno alla figura del “sindaco-sceriffo”. Il tentativo è quello di mettere a fuoco uno scenario “in cui la città è oggetto di profonde trasformazioni che ne stanno

lentamente, ma inesorabilmente, cambiando il volto. In cui le scelte dell'amministrazione comunale sono solo alcune delle variabili che incidono sul cambiamento. In cui la partecipazione a questi cambiamenti da parte dei cittadini continua a vivere più negli ideologici slogan degli amministratori che nella realtà" (p. 51). Ecco allora il tentativo di comprendere la parabola discendente del "buongoverno" e l'origine della crisi di questo orizzonte (Mauro Boarelli), le problematiche concrete e i sempre più tangibili limiti che si celano dietro all'immagine della "città accogliente e affettuosa" (Luca Lambertini), l'intreccio tra mutamenti negli strumenti di pianificazione urbana e trasformazioni degli equilibri politico-economici che sostanziano la pianificazione stessa – in altre parole, in che misura la città di Bologna è ancora un bene comune? – (Fulvia Antonelli), il rapporto tra mutamenti socioeconomici, spaziali e la tematica della sicurezza come terreno chiave del conflitto tra concezioni della politica (Piano B; Mimmo Perrotta). Insomma, un tentativo di analisi e di scavo, di volta in volta applicato a diverse città (la sezione si intitola: "Le 100 città") che si sforza di evitare le trappole del mero scontro ideologico, senza per questo rinunciare ad una critica serrata dell'esistente. Una chiave, questa appena enunciata, che si applica ai diversi argomenti che strutturano questo numero della rivista: la scuola e ciò che sta avvenendo sulla sua pelle, l'evento della elezione di Barak Obama alla presidenza degli Stati Uniti, con ciò che esso comporta in relazione al tessuto sociale e all'orizzonte politico di quel paese; e poi ancora un intervento di Guido Crainz sul tema della memoria e delle conseguenze sul futuro prodotte da cancellazioni e manipolazioni varie; un altro di Francesco Ciafaloni sul lavoro di un intellettuale schierato come Edward Said; una discussione tra Giancarlo Gaeta e Vittorio Giacomini sul ruolo e gli orizzonti operativi delle "minoranze etiche", e molte altre pagine dedicate a poesia, teatro, letture, cinema, in uno spirito molto affine a quello che ho provato prima a descrivere a proposito del rapporto di Montaldi con l'arte.

La seconda motivazione, come dicevo, ha a che fare con l'approccio ai temi e agli oggetti di discussione de "Lo straniero" e, vorrei dire, con lo spirito che anima la nostra stessa rivista. Si tratta, in termini molto generali, di una esigenza di rapporto critico con la realtà che ci circonda, che si sforza di superare le secche di contrapposizioni ideologiche o comunque preconfezionate e di ridare spessore alle ragioni del dissenso, cercando tuttavia di non farsi paralizzare dalle armature (formali o di contenuto) tecniche o scientifiche che finiscono spesso per inibire la stessa valenza critica. Il sapere, anzi i saperi – quelli che nascono dall'indagine scientifica, dalla ricerca sociale, dall'intervento e dalla riflessione sull'esperienza che genera l'intervento sui, e nei, problemi e dalla capacità di mettere in contatto queste

diverse forme della conoscenza – devono riprendere a nutrire le capacità critiche degli individui e così, indirettamente, a dilatare le risorse di riflessività indispensabili ad un funzionamento sano ed efficace della sfera pubblica.

In fondo, è questa stessa motivazione a costituire il filo rosso che cercavo all’inizio di questo intervento: è evidente la diversità dei testi di cui ho parlato fin qui, e tuttavia, credo che – aldilà dei linguaggi, delle cornici culturali, degli sfondi politici o culturali e delle finalità immediate con cui sono stati pensati e realizzati – sia possibile scorgere una tensione che li accomuna e che consiste nell’esigenza di mettere i saperi in attrito con l’aura di naturalità che la realtà sociale, così come ci si presenta, tende inesorabilmente ad assumere. Un orizzonte ambizioso, certamente, ma non impossibile, come anche i lavori qui segnalati, e quelli che ci sforzeremo di cercare nei prossimi numeri, dimostrano.

#### **BIBLIOGRAFIA**

Innerarity D. (2008), *Il nuovo spazio pubblico*, Meltemi, Roma.

Cassano F. (2004), *Homo Civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari.

## L'INFORMAZIONE NUDA

Nella mattinata del giorno di fine anno, la vita della città basca di Bilbao, dall'atmosfera quasi mitteleuropea, scorre tranquilla. Cielo terso, freddo, qualche turista. La telefonata arriva alle 10 al centralino del palazzo che ospita la più importante televisione regionale EITB, autonomista ma non indipendentista, ma anche la redazione del quotidiano madrileni El Mundo, del settimanale in lingua basca Deia (filo governativo) e della televisione commerciale Antena 3.

“Qui Eta, sgomberate, tra un'ora salta tutto”, dice una voce maschile. Nei paesi baschi si fa rapidamente due più due (sei mesi prima è saltata la sede del giornale locale El Correo sempre a Bilbao) ed il palazzo in pochi minuti è vuoto. La polizia arriva e, naturalmente, aspetta che il preavviso sia trascorso. Puntuale, alle 11 e 5 minuti l'esplosione. Un grosso *boom* provocato dall'esplosivo collocato in un furgone parcheggiato attorno all'edificio, che viene quasi completamente distrutto.

Ecco che il 2008 si conclude con il botto in Spagna, ma anche con giornalisti uccisi in Messico, nelle Filippine, in Afghanistan. Una lista pressoché interminabile di atti di intimidazione e di violenza che si allunga con una rapidità sorprendente e che non risparmia nessuna area del globo, se si pensa ai giornalisti feriti in queste ore a Gaza ed a coloro che sono minacciati e intimiditi nel nostro Bel Paese. Ultima ad essere colpita è la giovane cronista Angela Corica, corrispondente da Cinquefrondi, in provincia di Reggio Calabria, del quotidiano “Calabria ora”. Alle 5 del 29 dicembre “ignoti” le hanno crivellato l'auto con almeno trenta colpi di pistola automatica.

L'informazione, quella seria e responsabile, che ricerca e racconta la verità, è nel mirino di efferati criminali e di teppisti da strada, e sono proprio i giornalisti più appassionati e impegnati a correre i maggiori rischi. O le giornaliste, in una professione che volge sempre più al femminile.

È davvero singolare che molti giovani guardino all'informazione come strada privilegiata per il proprio futuro, nel momento in cui il giornalismo è sempre più sotto tiro, in cui il mestiere diventa sempre più difficile, indebolito da pressioni e condizionamenti di ogni tipo, con tutele e diritti sempre più labili e precari.

Sembra davvero che a nessuno o quasi interessi una informazione se non autonoma almeno completa. Le istituzioni internazionali e le nostre autorità nazionali sembrano mostrare un sempre maggiore fastidio per chi cerca la verità per raccontarla ai suoi simili, ignorando che il diritto all'informazione è tra quelli indicati come fondamentali dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani e dalla stessa Costituzione della Repubblica italiana.

Dal mondo della politica, con poche lodevoli eccezioni, monta una insofferenza cronica nei confronti dei giornalisti che fanno il loro dovere di informare. Ed è un vizio trasversale che accomuna progressisti e conservatori in tutto il mondo, destra e sinistra in Italia. Per molti Tg e Gr, ed anche per alcuni dei principali giornali, non vi sono amministratori intercettati ed inquisiti in inchieste sulla corruzione, vi sono magistrati politicizzati e giornalisti che montano campagne politiche che vanno fermate ad ogni costo. L'informazione sul lavoro e la sicurezza è, nella maggioranza dei casi, frammentaria e contraddittoria. Le sollecitazioni governative ad evitare di drammatizzare una situazione economica che per molti italiani è davvero tragica, vengono raccolte con precisione chirurgica. I Tg sotto le feste sono stati infarciti di rassicuranti notizie sull'inconsistenza delle proteste delle associazioni dei consumatori, mentre le immagini di lunghe file davanti ai negozi con i saldi tendevano a raffigurare un paese che compra, è felice e sente poco la crisi. Del crollo dell'occupazione in quasi tutti i settori produttivi e dell'esplosione del precariato poco si parla e gli stessi dati Istat vengono ignorati o sottovalutati. E il nemico della quiete sociale è sempre più la Cgil, ed il suo segretario generale in particolare, la cui determinazione nel difendere i deboli è delegittimata perché indicata come strumento di sostegno dell'opposizione parlamentare.

Ed è proprio sul lavoro, sulla giustizia e sull'informazione che da noi il Parlamento, difficile dire quanto unito, si appresta a calare la scure con "riforme" che mirano soltanto ad impedire le inchieste scomode. Le "priorità" sono quelle indicate dal premier: riforma della giustizia e legge sulle intercettazioni. Vedremo.

Intanto, il teorema piduista che prefigurava un'Italia normalizzata attraverso lo smantellamento del sindacato, ed il controllo della magistratura e dell'informazione si va piano piano, lentamente ma con determinazione, realizzando. Il conflitto di interessi non è più un problema all'ordine del giorno, non se ne parla e se qualcuno lo solleva viene guardato (anche dai leader dell'opposizione) come un mentecatto fastidioso e retrò, e basta guardare i telegiornali (con le consuete eccezioni) per convincersi che la normalità è realizzata. Basta considerare lo spazio assolutamente marginale alla difesa del lavoro, dei

diritti, dell'occupazione, dei redditi dei più deboli. Qualche dichiarazione demagogica, utile specie nei periodi elettorali, e poi il silenzio. Si pensi alle recenti distorsioni dell'informazione sulla battaglia della Cgil.

Dicevamo che si tace, o si minimizza, sugli omicidi sul lavoro, sulla devastazione delle regole, sul precariato (se non ne parla il pontefice o il Capo dello Stato), sulla povertà di italiani ed immigrati, sulle lotte del sindacato. Il declino di un paese come il nostro, stimolato anche dalla crisi economica internazionale, viene descritto come una ineluttabile conseguenza dell'ira divina. Bandita ogni indagine seria sulla criminalità organizzata, sulle connessioni con il potere, sulle ragioni dell'insicurezza. E tutto ciò non è solo un problema dei network televisivi, che dominano il mercato dei media e della pubblicità, ma anche dei grandi giornali di proprietà di industriali e costruttori che curano con grande attenzione i loro personali interessi. Mentre le realtà editoriali più piccole, di opinione e di idee, legate a movimenti, sindacati ed associazioni, vivono una realtà di stenti sotto la spada di Damocle dei tagli ai contributi pubblici decisi dal governo.

Purtroppo è il sistema paese che non tiene più e vede la cultura e l'informazione sempre più spesso subordinate agli interessi di pochi. Ma la responsabilità non è solo di chi ci governa, è anche di chi non vuole (o non può, e penso ai giovani precari ricattati) difendere la propria dignità e l'autonomia della professione. I Tg e i quotidiani li realizzano giornalisti, donne e uomini che esercitano una professione delicata e devono rispondere a precise regole etiche. Ma, nonostante l'impegno serio di molti e del loro sindacato, la situazione diventa sempre più preoccupante. È ora di riprendere la discussione su quello che sta accadendo, perché no?, cercando di cambiare.

Inaugurare una rubrica cinematografica su una rivista dedicata al lavoro offre la felice occasione di ricordare ai lettori che il primo film della storia del cinema ha per oggetto proprio il lavoro o, meglio, i lavoratori, nel caso specifico prevalentemente lavoratrici, che escono dalla fabbrica.

Si tratta de *La sortie des Usines Lumière* (L'uscita dalle officine Lumière) che i fratelli Auguste e Louis Lumière girarono, probabilmente all'inizio del 1895 (ma ne esistono varie versioni girate successivamente), non appena messa a punto la magnifica invenzione, cioè la macchina da presa – e, insieme, da proiezione – che i due fratelli avevano brevettato in febbraio, presentato a Parigi in marzo e subito dopo registrata con il nome di Cinématographe (ancora oggi quella macchina è chiamata, nei libri di storia e nei musei del cinema, Cinématographe Lumière).

Non casualmente Auguste e Louis filmarono prima di tutto l'uscita delle maestranze dalla loro fabbrica, il cinema è infatti una scoperta tecnica, una invenzione che nasce dal lavoro, nella sua accezione specifica di attività che si svolge nell'officina, nel luogo tradizionale della produzione manifatturiera e industriale. Il cinema stesso, come produzione di film, diverrà già negli anni dieci un'industria e ben presto sarà la forma più tipica di industria culturale. È opportuno notare che il cinema nasce in concomitanza con l'arte Liberty, cioè con la prima esperienza di produzione industriale delle arti figurative, ma, a differenza di queste, la cinematografia è strutturalmente un'arte tecnica, come la fotografia, cioè non è pensabile senza il funzionamento di un apparato ottico-meccanico.

Esattamente una fabbrica di materiale fotografico, apparecchi per la “presa di vedute” e lastre al bromuro d'argento, possedeva a Lione, dove si era trasferito con i figli da Besançon, Antoine Lumière, pittore e fotografo. In questa fabbrica, una delle più prestigiose d'Europa, i due fratelli portarono a conclusione le ricerche per riprodurre immagini in movimento, ricerche che avevano già una lunga tradizione, alla quale avevano dato importanti contributi personalità come Maray, Muybridge e l'americano Edison, l'inventore del kinetograph, un apparecchio

che consentiva la visione individuale di brevi film. La scoperta dei Lumière però non è soltanto una meraviglia tecnica, essa infatti ha anche tutte le caratteristiche idonee a svilupparsi in termini mercantili, cioè a raggiungere un'ampia platea di spettatori disposti a pagare per assistere al prodigio delle immagini in movimento.

Dopo le molte presentazioni della loro invenzione, Auguste e Louis ne organizzano una pubblica: il 28 dicembre 1895, in una sala buia del Grand Café, in Boulevard des Capucines a Parigi, vengono proiettati alcuni dei loro film e il pubblico può accedere pagando un biglietto. Nasce in quel preciso momento il cinema come spettacolo, una proiezione su grande schermo a cui assistono molti spettatori paganti in una sala buia. Quella sera il pubblico, assistendo per la prima volta a uno spettacolo cinematografico, vide per prima cosa le operaie e gli operai della fabbrica Lumière uscire dopo il lavoro.

Il lavoro, quindi, è anche oggetto del primo spettacolo di quella che successivamente verrà definita la settima arte.

Da questo momento in poi il cinema avrà una grande evoluzione seguendo sostanzialmente due vie, strettamente connesse, una tesa a farlo progredire tecnicamente (macchina da presa e proiettori più sofisticati e con migliori obiettivi, pellicole a colori, il sonoro, ecc.) la via cioè che si percorre con il lavoro in senso tradizionale (vogliamo dire, con Marx, manuale?) e l'altra a farlo crescere come linguaggio autonomo rispetto alle altre arti, la via del lavoro intellettuale (accostare le immagini attraverso il montaggio in modo da produrre nuovi e diversi significati rispetto alle immagini stesse). Quest'ultimo percorso, che si concluderà negli anni venti con una sorta di seconda nascita del cinema, si inizia timidamente ad intravedere con i Lumière stessi: infatti un primo balbettio del linguaggio cinematografico lo identifichiamo con quello che possiamo chiamare un trucco, cioè con la prima forma di ciò che oggi definiamo un effetto speciale.

Ebbene il primo trucco che i Lumière ci mostrano è rappresentato attraverso il lavoro: alcuni operai edili abbattano a colpi di mazza e piccone un grosso muro che crolla al suolo sollevando una nube di polvere, quindi la polvere a poco a poco scompare e il muro si ricompone ritornando alla sua posizione iniziale. Un trucco tecnicamente semplicissimo, ma il primo esempio del fatto che le immagini in movimento non riproducono solo la realtà, bensì la possono manipolare secondo modalità che soltanto il cinema è in grado di esprimere. Concludiamo così il nostro primo incontro con i lettori, senza nasconderci le possibili obiezioni a quanto abbiamo finora osservato. Si potrebbe pensare, infatti, che le connessioni fra cinema e lavoro descritte fin qui siano estemporanee, che si tratti di coincidenze, di relazioni casuali che abbiamo piegato forzatamente a sostegno di una tesi a noi gradita. Vedremo che non è così.

## COME CAMBIANO I COMITATI AZIENDALI EUROPEI

VOLKER  
TELLJOHANN

### INTRODUZIONE

Il 16 dicembre 2008 il Parlamento europeo ha confermato l'accordo politico raggiunto nel Consiglio dei ministri sulla revisione della Direttiva 94/45/CE sui Comitati Aziendali Europei (Cae). L'accordo politico riprendeva il parere congiunto espresso dai partner sociali nell'agosto 2008. Il 17 dicembre anche il Consiglio ha approvato formalmente il nuovo testo della direttiva. Si conclude così un iter che aveva avuto inizio più di quattro anni prima.

La Commissione europea doveva riesaminare la Direttiva consultando gli Stati membri e le parti sociali a livello europeo entro il 22 settembre 1999. Anche se la Confederazione Europea dei Sindacati (Ces) aveva chiesto a partire dal 1999 di avviare questo riesame, la Commissione europea ha avviato le procedure per la revisione della Direttiva solo il 20 aprile 2004. Secondo la Ces i profondi cambiamenti nel mercato del lavoro e i processi di ristrutturazione nei gruppi multinazionali hanno messo in evidenza i limiti dei Cae per quanto riguarda la loro efficacia, inoltre anche da un punto di vista quantitativo i dati sulla diffusione dei Cae sono tuttora insoddisfacenti. Secondo i dati dell'Istituto sindacale europeo a ottobre 2008, a quattordici anni dall'adozione della direttiva 94/45/CE, erano attivi circa 880 Comitati aziendali europei in rappresentanza di circa 15 milioni di lavoratori. Ciò significa che i Comitati aziendali europei sono stati costituiti soltanto nel 36% delle imprese cui si applica la direttiva. A parte l'insoddisfacente copertura sussistono ancora altri problemi nell'applicazione pratica della direttiva sui Cae. Finora il diritto all'informazione e alla consultazione transnazionale ha avuto scarsa efficacia, visto che soprattutto nei processi di ristrutturazione i Cae non vengono sufficientemente informati e consultati. Permangono anche incertezze di ordine giuridico, soprattutto per quanto riguarda il rapporto tra il livello di consultazione nazionale e quello transnazionale e nei casi di fusione o acquisizione. La Corte di giustizia europea è stata chiamata a pronunciarsi in tre cause che riguardavano i gruppi multinazionali Bofrost, Kühne & Nagel

e ADS Anker GmbH. In questi casi la Corte di giustizia europea ha avuto modo di interpretare le disposizioni della direttiva concernenti la comunicazione delle informazioni necessarie all'istituzione di un Cae. Un'altra manchevolezza della direttiva riguardava l'insufficiente precisione di concetti fondamentali come informazione, consultazione e transnazionalità. L'obiettivo del processo di revisione della Direttiva era, quindi, di garantire l'effettività dei diritti di informazione e consultazione a livello transnazionale, innalzare la percentuale di istituzione di Comitati aziendali europei, rafforzare la certezza del diritto e garantire una migliore coerenza fra le direttive in materia di informazione e consultazione dei lavoratori.

### **COS'È CAMBIATO?**

Nel suo complesso la nuova Direttiva sui Cae viene adattata agli standard contenuti nelle altre direttive in materia di informazione e consultazione, quali la Direttiva 2001/86/CE sulla Società europea e la Direttiva 2002/14/CE sui diritti di informazione e consultazione a livello nazionale. Tenendo conto di questo limite, la revisione comporta comunque alcune modifiche sostanziali della Direttiva 94/45/CE.

Un primo cambiamento consiste nell'introduzione di principi generali relativi alle modalità di informazione e consultazione transnazionali dei lavoratori, nell'introduzione di una definizione di "informazione" e nella precisazione della definizione del termine "consultazione". Nella nuova Direttiva viene precisato che le modalità di informazione e consultazione dei lavoratori devono rispettare il principio generale dell'efficacia dell'iniziativa. Secondo la nuova Direttiva "l'informazione avviene nei tempi, secondo modalità e con un contenuto appropriati, suscettibili di permettere ai rappresentanti dei lavoratori di procedere a una valutazione approfondita dell'eventuale impatto e di preparare, se del caso, la consultazione con l'organo competente dell'impresa di dimensioni comunitarie o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie in questione". Per "consultazione" invece si intende "l'instaurazione di un dialogo e lo scambio di opinioni tra i rappresentanti dei lavoratori e la direzione centrale o qualsiasi altro livello di direzione più appropriato, in tempi, secondo modalità e con contenuti che consentano ai rappresentanti dei lavoratori, sulla base delle informazioni da essi ricevute, di esprimere, entro un termine ragionevole, un parere in merito alle misure proposte alle quali la consultazione si riferisce, ferme restando le responsabilità della direzione, che può essere tenuto in considerazione all'interno dell'impresa di dimensioni comunitarie o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie".

L'adeguamento alle definizioni contenute nelle direttive più recenti è di particolare importanza perché permette di affrontare in tempo utile i casi di ristrutturazioni aziendali e le loro conseguenze sui lavoratori.

La nuova Direttiva introduce all'articolo 1 il principio del livello pertinente in funzione della questione trattata. La competenza del Cae viene limitata a questioni di rilevanza transnazionale, ovvero a questioni che riguardano l'insieme dell'impresa o del gruppo o almeno due Stati membri. Per garantire la tempestività delle procedure di informazione e consultazione a livello transnazionale nell'articolo 12 viene inoltre stabilita un'articolazione tra livello nazionale e transnazionale di informazione e di consultazione nel rispetto delle rispettive competenze e dei rispettivi ambiti di intervento. Le modalità di coordinamento fra i diversi livelli di rappresentanza vengono definite mediante l'accordo costitutivo del Cae. Se tali modalità non dovessero essere stabilite e qualora si prospettassero decisioni in grado di determinare modifiche importanti dell'organizzazione del lavoro o dei contratti di lavoro, il processo di informazione e consultazione dovrebbe iniziare contemporaneamente a livello nazionale ed europeo.

Nell'articolo 10 vengono anche chiariti meglio sia il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori sia la loro possibilità di fruire di formazione, così come viene definito l'obbligo che incombe sui rappresentanti di riferire le informazioni in loro possesso ai lavoratori da essi rappresentati. Inoltre, l'articolo 10 disciplina la tutela dei rappresentanti dei lavoratori e precisa la possibilità sia per i membri dei Cae, sia per i membri della delegazione speciale di negoziazione di usufruire di attività formative senza perdita di retribuzione. Vista la complessità delle tematiche che i Cae sono chiamati ad affrontare, il diritto alla formazione rappresenta un significativo miglioramento delle condizioni per lo svolgimento della loro attività di rappresentanza.

Oltre al diritto alla formazione, la Direttiva affronta anche il tema delle risorse da mettere a disposizione dei Cae. Si stabilisce, infatti, che i membri del comitato aziendale europeo dispongono dei mezzi necessari all'applicazione dei diritti che derivano dalla presente Direttiva, per rappresentare collettivamente gli interessi dei lavoratori dell'impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie. Anche questo provvedimento può contribuire ad un incremento dell'efficacia delle attività dei Cae.

Nell'articolo 5 si chiariscono le responsabilità delle direzioni locali per quanto attiene alla comunicazione delle informazioni

che consentono l'avvio dei negoziati e le norme che presiedono alla negoziazione degli accordi per l'istituzione di nuovi Comitati aziendali europei. La composizione della delegazione speciale di negoziazione è stata modificata per eliminare le incertezze d'ordine giuridico e per motivi di semplificazione: è prevista l'assegnazione, a ciascun Stato membro, di un rappresentante per ogni quota pari al 10% dei lavoratori. È anche sancito il diritto dei rappresentanti dei lavoratori di riunirsi senza la presenza della direzione.

Viene anche riconosciuto esplicitamente il ruolo delle organizzazioni sindacali in rapporto ai rappresentanti. L'articolo 5 prevede ora l'informazione delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro in merito all'avvio dei negoziati per l'istituzione di un Cae, e cita esplicitamente le organizzazioni sindacali tra gli esperti dai quali i rappresentanti dei lavoratori possono chiedere di essere assistiti nel corso dei negoziati. Ai fini del negoziato, la delegazione speciale di negoziazione può chiedere di essere assistita nell'espletamento delle sue funzioni da esperti di sua scelta, che possono comprendere rappresentanti delle organizzazioni sindacali riconosciute a livello comunitario. Tali esperti e rappresentanti delle organizzazioni sindacali possono partecipare alle riunioni negoziali con funzioni di consulenza su richiesta della suddetta delegazione.

Un altro cambiamento contenuto nelle nuove norme riguarda la necessità di un adeguamento della composizione del Cae ai cambiamenti della struttura dell'impresa o del gruppo. L'articolo 13 stabilisce che occorre adeguare la composizione del Cae o dei Cae a seguito di operazioni di fusione, acquisizione o scissione che abbiano portato a modifiche significative della struttura dell'impresa o del gruppo multinazionale. Se l'accordo applicabile non dovesse contenere norme in base alle quali effettuare l'adeguamento, diventerebbe necessario avviare negoziati per un nuovo accordo, cui è opportuno partecipino i membri del o dei Cae esistenti. Durante il periodo di modifica della struttura il Cae o i Cae esistenti continuano ad operare fino alla conclusione del nuovo accordo. Questa modifica rispetto alla vecchia Direttiva dovrebbe garantire la continuità del diritto di informazione e consultazione anche nei periodi cruciali, dovuti alla modifica della struttura dell'impresa o del gruppo.

Sulla base dei principi generali del diritto comunitario, gli Stati membri devono assicurarsi che le sanzioni alle eventuali violazioni della Direttiva siano adeguate, proporzionate e dissuasive. L'articolo 11 stabilisce infatti che gli Stati membri prevedano misure appropriate in caso di inosservanza delle disposizioni della Direttiva, e che essi predispongano procedure

amministrative o giudiziarie che permettano di imporre il rispetto degli obblighi derivanti dalla Direttiva.

L'articolo 15 prevede che trascorsi cinque anni dalla data di attuazione della Direttiva, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione delle disposizioni della Direttiva, corredata, se del caso, di appropriate proposte. Al contrario delle disposizioni contenute nella vecchia Direttiva non è prevista una verifica attraverso la consultazione con gli Stati membri e le parti sociali a livello europeo.

La revisione della Direttiva include infine anche un adeguamento delle prescrizioni accessorie che si applicano in assenza di un accordo costitutivo. Qui si prevede fra l'altro che la consultazione avvenga in modo tale da consentire ai rappresentanti dei lavoratori di riunirsi con la direzione centrale e ottenere una risposta motivata a tutti i pareri da loro espressi sulle strategie aziendali.

Nel caso che intervengano decisioni che incidano notevolmente sugli interessi dei lavoratori si prevede la possibilità di riunire il comitato ristretto oppure, se tale comitato non esiste, il Cae stesso; per consentire al comitato ristretto di svolgere questo ruolo, il numero massimo dei suoi membri è innalzato a cinque e la direttiva precisa altresì che ad esso devono essere assicurate condizioni per il regolare svolgimento della sua attività.

In materia di risorse da mettere a disposizione dei Cae le prescrizioni accessorie prevedono che la direzione centrale interessata fornisca ai membri del comitato aziendale europeo le risorse finanziarie e materiali necessarie a consentire loro di svolgere in modo adeguato le proprie funzioni.

## **CONCLUSIONI**

Soddisfazione è stata espressa sia dalla Commissione europea sia dalla Ces per l'esito del processo di revisione che ha confermato l'accordo politico concluso con il Consiglio sulla revisione della direttiva sui Cae. L'importanza della revisione deriva anche dal fatto che la nuova Direttiva dovrebbe contribuire a migliorare l'efficacia delle attività dei Cae che finora sono il più importante organismo di rappresentanza degli interessi dei lavoratori a livello europeo.

Da un punto di vista sindacale il rafforzamento dei diritti dei Cae può rappresentare un contributo significativo per limitare l'impatto negativo della crisi economica. La Ces infatti ribadisce come a livello europeo ci sia bisogno di diritti di informazione e di consultazione effettivi, che permettano di influenzare le

decisioni manageriali per anticipare e gestire il cambiamento strutturale in una direzione socialmente accettabile. Per quanto possa essere valutato positivamente il miglioramento di alcune norme contenute nella nuova Direttiva, va comunque ricordato che il risultato del processo di revisione si avvicina solamente agli standard già raggiunti dalle altre direttive europee in materia di informazione e consultazione. La nuova direttiva non rappresenta, quindi, una vera innovazione in materia di informazione e consultazione e rimane anche al di sotto delle richieste iniziali del sindacato, per esempio per quanto riguarda il numero degli incontri annuali dei Cae, la riduzione della durata massima del periodo entro cui la negoziazione di accordi costitutivi deve essere conclusa, la più precisa definizione di concetti come “impresa dominante”, ma anche rispetto all’obbligo di adattare accordi esistenti alle norme della direttiva revisionata. È inoltre da tener presente che la nuova direttiva entrerà in vigore solo fra due anni, quando gli Stati membri avranno provveduto alla sua trasposizione nella legislazione nazionale. Un altro aspetto critico riguarda infine il fatto che non è stata prevista una consultazione con le parti sociali a livello europeo per una futura verifica della Direttiva.

Se la revisione della Direttiva ha portato ad un miglioramento delle condizioni di azione dei Cae soprattutto da un punto di vista normativo e materiale, la vera sfida consisterà adesso in un’applicazione efficace dei diritti contenuti nella nuova direttiva. Va ricordato che in passato numerosi rapporti di ricerca sul funzionamento dei Cae hanno rivelato che in molti casi neanche i diritti contenuti nella vecchia direttiva venivano utilizzati in modo efficace. Sarà quindi necessario utilizzare proprio le nuove disposizioni in materia di informazione e consultazione, di formazione, di coordinamento fra i livelli nazionali ed europeo di rappresentanza degli interessi dei lavoratori e di cooperazione con il sindacato per garantire un utilizzo più efficace dei diritti dei Cae.

## **GLI AUTORI**

**DAVIDE ANTONIOLI** UNIVERSITÀ DI FERRARA  
**DANILO BARBI** SEGRETARIO GENERALE CGIL DELL'EMILIA-ROMAGNA  
**LAVINIA BIFULCO**, UNIVERSITÀ DI MILANO BICOCCA  
**VITTORIO BOARINI**, DIRETTORE *FONDAZIONE FELLINI*  
**VANDO BORGHI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
**DANIELA BORTOLOTTI** SEGRETERIA CGIL REGIONALE  
**CRISTINA BRASILI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
**ALESSANDRO CASICCIA** UNIVERSITÀ DI TORINO  
**ALFREDO CAVALIERE** RICERCATORE IRES ER  
**SILVIA COZZI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
**DANIELA FREDDI** FUNZIONARIA SOUTH EAST ENGLAND DEVELOPMENT AGENCY  
**LORIS LUGLI** DIRETTORE IRES ER  
**CESARE MINGHINI** PRESIDENTE IRES ER  
**ANNA NATALI** RICERCATRICE SOCIALE  
**PAOLO PINI** UNIVERSITÀ DI FERRARA  
**FLORINDA RINALDINI** RICERCATRICE IRES ER  
**MICHAEL RUDOLPH** SEGRETARIO DGB - REGIONE ASSIA-NORD  
**ANNA SALFI** SEGRETERIA CGIL REGIONALE  
**CHIARA SEBASTIANI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
**PAOLO SERVENTI LONGHI** DIRETTORE *RASSEGNA SINDACALE*,  
**VLADIMIRO SOLI** SOCIOLOGO  
**VOLKER TELLJOHANN** RICERCATORE IRES ER  
**LUDOVICO TESTA** STORICO  
**MARCO TRENTINI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA







## **INDICE DEL N. 1**

<b>EMILIA-ROMAGNA EUROPA: LE RAGIONI DI UN PROGETTO</b> VANDO BORGHI, LORIS LUGLI, CESARE MINGHINI	<b>5</b>
<b>UNA RIVISTA: TORNIAMO A RIFLETTERE</b> DANILO BARBI	<b>9</b>
<b>DOMANDARE E RISPONDERE / L'INTERVISTA</b> <b>VITTORIO CAPECCHI</b>	
<b>EMILIA-ROMAGNA TRA LAVORO, PARTECIPAZIONE E COESIONE</b> A CURA DELLA REDAZIONE	<b>11</b>
<b>SVOLGERE / IL TEMA</b> <b>QUESTIONI DELLO SVILUPPO TERRITORIALE</b>	<b>23</b>
<b>IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE:</b> <b>LE RAGIONI DEL LAVORO, LE RAGIONI DEI TERRITORI</b> ALFREDO CAVALIERE, CESARE MINGHINI	<b>24</b>
<b>UNA QUESTIONE DI DISCONTINUITÀ</b> ANNA NATALI	<b>34</b>
<b>PIANIFICAZIONE E TERRITORIO, UN PUNTO DI VISTA SINDACALE</b> DANIELA BORTOLOTTI, ANNA SALFI	<b>41</b>
<b>STRATEGIE E PERCORSI: IL CASO DEL REGNO UNITO</b> DANIELA FREDDI	<b>46</b>
<b>UNA DIALETTICA ANTICA QUANTO L'UOMO</b> LUDOVICO TESTA	<b>56</b>
<b>PALLOTTOLIERE</b> <b>I NUMERI DELLE CITTÀ EUROPEE</b> CRISTINA BRASILI	<b>65</b>
<b>PAROLIERE</b> <b>TERRITORIO</b> CHIARA SEBASTIANI	<b>81</b>
<b>RIFLETTERE / ARGOMENTI APERTI</b> <b>DIECI ANNI DI INDAGINI SULL'EMILIA-ROMAGNA</b> DAVIDE ANTONIOLI, PAOLO PINI	<b>86</b>
<b>CAUSE COME EFFETTI: CRISI, FINANZA, ECONOMIA REALE</b> ALESSANDRO CASICCIA	<b>100</b>
<b>DISCUTERE / IL SINDACATO VISTO DA DENTRO</b> <b>IL SINDACATO IN GERMANIA: IL DGB NELLA ASSIA-NORD</b> MICHAEL RUDOLPH	<b>108</b>
<b>DISCUTERE / IL SINDACATO VISTO DA FUORI</b> <b>IL MESTIERE DI SINDACALISTA</b> VLADIMIRO SOLI	<b>113</b>