

# ERE

EMILIA  
ROMAGNA  
EUROPA

I TEMI  
**SANITÀ IN EMILIA-ROMAGNA**  
**LAVORO COGNITIVO E PRECARIETÀ**  
**MODELLO CONTRATTUALE**  
L'INTERVISTA  
**MIMMO CARRIERI**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DELL'IRE CGIL  
EMILIA-ROMAGNA

N. 15 / DICEMBRE 2013

  
EDITRICE  
SOCIALMENTE

# ERE

EMILIA  
ROMAGNA  
EUROPA

**DIRETTORE RESPONSABILE**

LORIS LUGLI

**DIRETTORE SCIENTIFICO**

VANDO BORGHI

**DIRETTORE EDITORIALE**

CESARE MINGHINI

**COMITATO EDITORIALE**

FAUSTO ANDERLINI (Sociologo), ALESSANDRO ARRIGHETTI (Università di Parma), MIRELLA BAGLIONI (Università di Parma), GIAN GUIDO BALANDI (Università di Ferrara), MAURIZIO BERGAMASCHI (Università di Bologna), MARIO BIAGIOLI (Università di Parma), PAOLA BONORA (Università di Bologna) VANDO BORGHI (Università di Bologna), ANDREA BORSARI (Università di Firenze), CRISTINA BRASILI (Università di Bologna), ROBERTO BUONAMICI (Esperto in Scienze Ambientali), FEDERICO CHICCHI (Università di Bologna), FRANCESCO COSENTINO (Economista), CARLO DE MARIA (Università di Bologna), TIZIANO DRAGHETTI (Esperto Ambientale), ROBERTO FANFANI (Università di Bologna), FRANCESCO GARIBALDO (Sociologo), GIORGIO GOSETTI (Università di Verona), GIOVANNI MOTTURA (Sociologo), MARIO PICCININI (Urbanista, Presidente INU Emilia Romagna), PAOLO PINI (Università di Ferrara), BRUNO RICCIO (Università di Bologna), PIERGIORGIO ROCCHI (Urbanista), MARCO SASSATELLI (Economista), CHIARA SEBASTIANI (Università di Bologna), MARCO TRENTINI (Università di Bologna)

**REDAZIONE**

ALFREDO CAVALIERE (COORDINATORE), CARLO DE MARIA (VICE-COORDINATORE), ELOISA BETTI, LORENZO CILLARIO, DAVIDE DAZZI, GIANLUCA DE ANGELIS, DANIELE DIECI, LISA DORIGATTI, CARLO FONTANI, DANIELA FREDDI, MAYDA GUERZONI, BARBARA GRÜNING, FEDERICO MARTELLONI, FRANCESCA MATTIOLI, FLORINDA RINALDINI, MATTEO RINALDINI, GIULIA ROSSI, VOLKER TELLJOHANN, STEFANO TUGNOLI

**SEDE, DIREZIONE, AMMINISTRAZIONE**

VIA MARCONI 69, 40122 BOLOGNA, TEL. +39 051 294868  
WWW.IRESER.IT, E-MAIL: segreteria\_ires@er.cgil.it

**ABBONAMENTI**

VIA MARCONI 69, 40122 BOLOGNA, TEL. +39 051 294868  
abbonamento annuale 3 numeri: € 25  
abbonamento sostenitore: € 50  
un numero: € 10  
pagamenti con BOLLETTINO POSTALE CONTO CORRENTE n. 16465403  
intestato a EDITRICE SOCIALMENTE srl

**PROGETTO GRAFICO**SERGIO LELLI ([www.sergiolelli.it](http://www.sergiolelli.it))**AUTORIZZAZIONE TRIBUNALE**

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

**COPYRIGHT**

© 2013 EDITRICE SOCIALMENTE srl  
VIA MARCONI 69, 40122 BOLOGNA

**STAMPA**

MIMESIS EDIZIONI SRL (MILANO – UDINE) – VIA RISORGIMENTO 33 – 20099  
SESTO SAN GIOVANNI (MI)

# ERE

EMILIA  
ROMAGNA  
EUROPA

## INDICE

<b>EDITORIALE</b>	<b>5</b>
<b>L'EUROPA CHE VORREMMO</b> ANNA SALFI	
<b>DOMANDARE E RISPONDERE/L'INTERVISTA</b>	
<b>IL SINDACATO TRA CRISI DEI PARTITI E DECLINO DELLA CONCERTAZIONE</b> MIMMO CARRIERI	<b>8</b>
<b>SVOLGERE/I TEMI</b>	
<b>1: I SISTEMI SANITARI: LA SALUTE IN GIOCO</b>	
<b>IL CASO EMILIA-ROMAGNA. UN DIALOGO TRA CGIL E REGIONE</b> DANIELA BORTOLOTTI, CARLO LUSENTI	<b>16</b>
<b>LA SANITÀ IN TEMPO DI CRISI</b> FRANCESCO TARONI	<b>25</b>
<b>IL NODO DELLA NON-AUTOSUFFICIENZA</b> MAURIZIO PICCAGLI	<b>33</b>
<b>LA QUALITÀ DEL LAVORO</b> MARINA BALESTRIERI	<b>41</b>
<b>IL SISTEMA SANITARIO AMERICANO IN PILLOLE</b> VITTORIO MAIO	<b>45</b>
<b>SVOLGERE/I TEMI</b>	
<b>2: LAVORO COGNITIVO: TRA PRECARIETÀ E AUTONOMIA</b>	
<b>ELABORAZIONE.ORG: ALLESTENDO IL NATANTE</b> NICOLETTA MASIERO	<b>53</b>
<b>L'EDITORIA INVISIBILE</b> CARLO FONTANI, FLORINDA RINALDINI	<b>59</b>
<b>SOGGETTIVITÀ INTERMITTENTI</b> FEDERICO CHICCHI, MAURO TURRINI	<b>68</b>
<b>SVOLGERE/I TEMI</b>	
<b>3: QUALE FUTURO PER LA CONTRATTAZIONE</b>	
<b>LE LINEE DI UN NUOVO MODELLO</b> ANTONIO MATTIOLI	<b>77</b>
<b>IL SISTEMA CONTRATTUALE TRA CAOS NORMATIVO E QUESTIONI DI SOSTANZA</b> LUIGI MARIUCCI	<b>83</b>
<b>ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI: LE ANOMALIE ITALIANE</b> MIRELLA BAGLIONI	<b>88</b>

<b>PAROLIERE</b> <b>CONTRATTO</b> CHIARA SEBASTIANI	<b>95</b>
<b>PALLOTTOLIERE</b> <b>TERRITORI, DISTRETTI E QUALITÀ ISTITUZIONALE</b> CRISTINA BRASILI	<b>100</b>
<b>RIFLETTERE/ARGOMENTI APERTI</b> <b>NUOVE STRATEGIE DI PREVENZIONE SISMICA IN ITALIA</b> IRENE CREMONINI, MARIO PICCININI	<b>108</b>
<b>DECIDERE</b> <b>LE IDEE E LE POLITICHE</b> LAVINIA BIFULCO	<b>115</b>
<b>DISCUTERE/IL SINDACATO VISTO DA DENTRO</b> <b>SE I LAVORATORI CI VEDONO COME UN ENTE STATALE</b> UMBERTO FRANCIOSI	<b>120</b>
<b>LEGGERE</b> <b>INDIVIDUALISATION AT WORK/NORBERT EBERT</b> GIANLUCA DE ANGELIS	<b>128</b>
<b>RILEGGERE</b> <b>LA METAMORFOSI DELLA QUESTIONE SOCIALE/ROBERT CASTEL</b> MARCO MARRONE	<b>134</b>
<b>INFORMATICA E QUALITÀ DEL LAVORO/LUCIANO GALLINO</b> ASSUNTA INGENITO	<b>137</b>
<b>QUARTO POTERE</b> <b>LA SOFFERTA CHIUSURA DELLE CRONACHE LOCALI DELL'UNITÀ</b> GIGI MARCUCCI	<b>140</b>
<b>RIPRENDERE</b> <b>IL LAVORO NEL CINEMA EUROPEO</b> VITTORIO BOARINI	<b>144</b>
<b>SCRIVERE</b> <b>PADRONI FUORI DALLA STORIA</b> LORENZO CILLARIO	<b>148</b>
<b>EUROPA IN CANTIERE</b> <b>LE DIFFICOLTÀ DEL SINDACALISMO INTERNAZIONALE</b> UMBERTO BETTARINI	<b>151</b>

**VEDERE/LE IMMAGINI**  
IVANO ADVERSI

Ivano Adversi si occupa di fotografia dal 1979.

Attualmente fa parte di un gruppo di fotoreporter e ricercatori principalmente orientati al reportage sociale e antropologico. Numerose le mostre, in Italia e all'estero. È autore di volumi fotografici quali *Buonanotte Suonatori. Luoghi e protagonisti del jazz a Bologna*, Minerva Edizioni; *Terre di libertà. I volti e i luoghi del riscatto civile dalle mafie*, Minerva Edizioni; *Une guitare itinerante*, in collaborazione con l'Alliance Française di Bologna. La sua pubblicazione più recente è *I luoghi dell'industria. Tra trasformazione urbana e abbandono*, Editrice Socialmente. Ha partecipato ad *Arte Fiera 2011* a Bologna, a *Fotografia Europea* a Reggio Emilia 2011, al *3° Mediterraneo Foto Festival* di Lecce 2011. Finalista Premio *Arte Laguna* di Venezia 2010-2011. Finalista premio *National Geographic* 2012.

In questo numero vengono presentate alcune foto tratte dalla mostra *Le luci del jazz*.

## L'EUROPA CHE VORREMMO

ANNA  
SALFI

Esiste un filo rosso che lega i temi affrontati in questo numero di ERE. I temi (sistemi sanitari, lavoro cognitivo, modello contrattuale) apparentemente eterogenei, sono in realtà tutti legati a processi di ridefinizione, di cambiamento, di riprogettazione e attraversati da un unico filo rosso che chiama Europa. I cambiamenti in corso nelle relazioni industriali e l'evidente crisi della concertazione, il divenire del sistema di welfare regionale per non parlare delle, relativamente nuove, precarietà e forme del lavoro si muovono verso assi di cambiamento che, come è finalmente ed oramai chiaro a tutti, non possono trovare soluzioni senza le evidenti connessioni con le decisioni e le strategie europee.

Avremmo preferito che di Europa si riuscisse a parlare in termini di idealità di valori alti, di progetti comuni, ma sono state – invece – le tragiche conseguenze degli sbarchi di Lampedusa, le inaccettabili violazioni della sicurezza delle comunicazioni pubbliche e private, gli effetti delle politiche di mera austerità dell'Unione europea a porre con urgente attualità il tema-non tema dell'Europa.

Un non-tema perché l'Europa ed il suo futuro comprendono ambiti, settori ed implicazioni vastissime, troppo vaste da poter essere condotte ad unità, eppure una questione centrale di ridefinizione attuale del progetto europeo si è posta e si pone con inedita urgenza.

Mentre il calendario europeo dato sottolinea gli appuntamenti dell'Unione bancaria di prossimo decollo, tutti gli altri fatti ed eventi ci dicono che le manchevolezze del disegno europeo, urlate sinora da pochi e da poche, sono state riportate in evidenza dalla crudezza dei fatti.

Il caso delle intercettazioni sottolinea una necessità di raccordo dei sistemi di sicurezza nazionali, sia in termini di tutela della *privacy* – di tutti e non solo dei capi di stato – sia in termini di efficacia e di protezione europea e nazionale. Il caso della strage di Lampedusa ripropone due esigenze, strettamente legate: da un lato quella di guardare definitivamente all'Europa come ad un unico continente dal punto di vista politico, oltre che geografico, dall'altro quella di considerare il Mediterraneo come affaccio al mare dell'intera Unione, con le responsabilità e i diritti comuni che ne derivano.

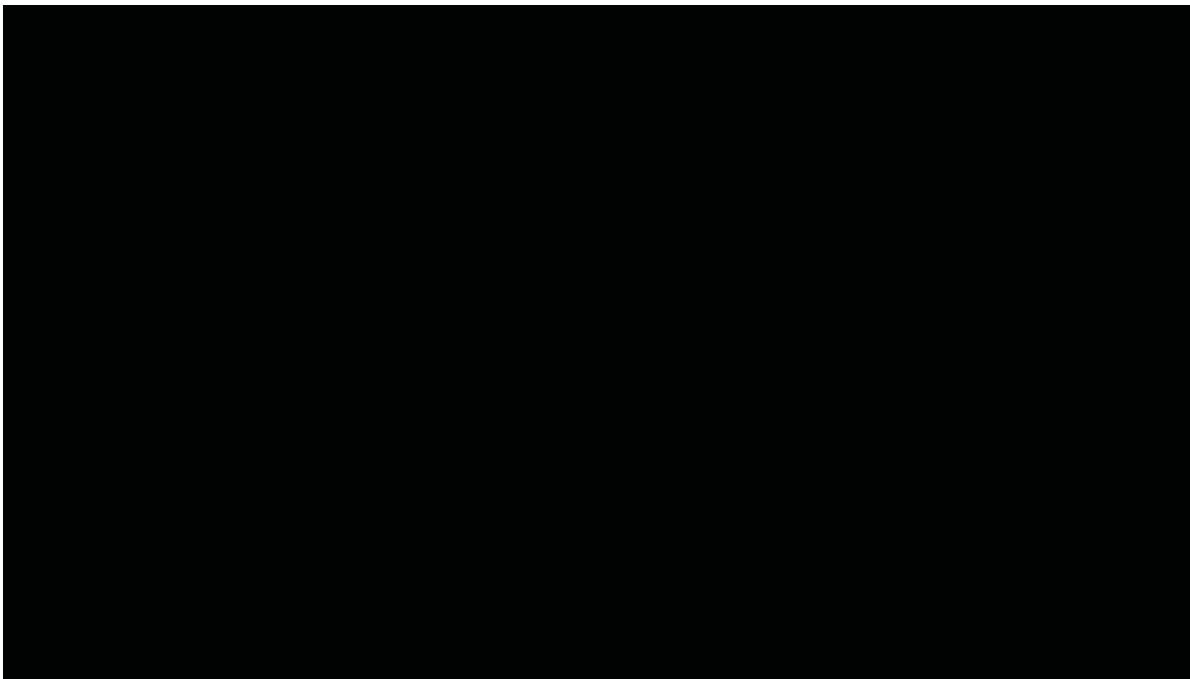
E per venire a noi, l'incompiuto disegno politico e sociale dell'Europa, risulta essere cornice e limite per la soluzione di problemi legati alla vita di milioni di persone. L'Italia attraversa una innegabile crisi della concertazione sociale nonostante alcuni timidi sprazzi in direzione diversa. Al contempo, le relazioni di dialogo sociale tra istituzioni comunitarie ed i sindacati europei si mostrano ancora inadeguate, strette come sono tra la morsa di una ritualità piuttosto povera ed emergenze scottanti.

Si tornerà su questi temi attraverso alcuni commenti ai risultati del Progetto transnazionale INCAVALC, in uno dei prossimi numeri di ERE. di prossima pubblicazione. Si proverà a descrivere la frammentazione del lavoro e dei lavori nonché delle condizioni e dei diritti di informazione e di consultazione lungo la catena del valore dell'industria automobilistica in cinque Regioni d'Europa, mostrando dati, incoerenze, risultati e pratiche. Materiali utili ad una strategia di ricomposizione della contrattazione e della rappresentanza in chiave comunitaria.

L'araba fenice del modello sociale europeo identificabile con un equilibrio tra sviluppo economico e coesione sociale stenta a definirsi in chiave attuale per le evidenti implicazioni negative che le mere politiche di austerità imposte dalla Ue ed accettate dai Governi nazionali hanno soprattutto sulla finanza locale e sul bisogno di riprogettazione del welfare.

L'esercito dei lavoratori e delle lavoratrici precarie che vede giorno dopo giorno ingrossare le proprie fila ci mostra in tutta la sua brutalità la crisi del nostro continente.

Si può uscirne? Da ogni crisi, da ogni cambiamento se ne esce. Agli uomini e alle donne d'Europa va offerta un'altra opportunità per poter credere ancora a ciò che è stato – e non solo per noi europei – un sogno di pace ed una speranza di prosperità. Se ne potrà uscire se i governi nazionali, le Istituzionali europee e noi stessi sapremo recuperare una vecchia dizione non solo in termini nominalistici e far sì che l'Europa torni a considerarsi e ad essere più che un'Unione una vera e propria Comunità europea.



A CURA DELLA  
REDAZIONE

## IL SINDACATO TRA CRISI DEI PARTITI E DECLINO DELLA CONCERTAZIONE

**MIMMO CARRIERI**

**ERE - Il primo grande argomento sul quale vorremmo interrogarla è il rapporto tra sindacato e politica. Il riassetto del sistema istituzionale e del sistema politico in che misura possono influire sulla vita di un sindacato confederale?**

**Carrieri** - Parlando del rapporto tra sindacato e politica, distinguerei due aspetti: uno è il rapporto tra sindacato e istituzioni e l'altro è quello, classico e tradizionale, tra sindacato e partiti. Fino a non molto tempo fa si dava per scontato che le due dimensioni fossero fortemente intrecciate e correlate, ma gli ultimi vent'anni hanno dimostrato il contrario. Il mutamento è stato particolarmente evidente in Italia, anche se non esclusivo del nostro paese. Mentre il rapporto con la politica e le istituzioni rimane un rapporto necessario per i sindacati, quello con i partiti – che sono generalmente poco legittimati e in difficoltà – è molto meno sentito e scontato.

Il rapporto con le istituzioni è stato per lungo tempo alimentato dagli accordi di concertazione, intesi come strumento per rendere più forte l'influenza del sindacato intorno alle politiche pubbliche. Nonostante negli anni Duemila ci sia stata una evoluzione negativa da questo punto di vista, con una netta rarefazione degli esempi di concertazione (l'ultimo caso limite è stato fornito dal governo tecnico di Monti, che ha esplicitamente detto di non voler confrontarsi con i sindacati), tuttavia non sono mancati momenti di intersecazione e di collegamento tra le organizzazioni sindacali e i poteri pubblici. Se da una parte è diventato più difficile l'accesso dei sindacati alla definizione di politiche di carattere generale (provvedimenti di legge e regolativi), dall'altra è rimasta in piedi – anche per via della lunga permanenza al governo della destra – un'altra modalità di relazione, secondo la quale il sindacato ha accesso alle istituzioni per difendere se stesso come organizzazione: per riprodursi, avere mezzi finanziari, ecc.

Questa situazione ha prodotto una progressiva inversione dei modelli interpretativi che sono alla base del rapporto tra sindacati e politica; modelli che trovarono negli scritti di Pizzorno una sistemazione importante. Sarebbe a dire che, mentre è emersa una dipendenza crescente dei sindacati dalle risorse pubbliche, i



Mimmo Carrieri

Insegna Sociologia Economica presso "La Sapienza", Università di Roma. Studioso del sindacato e delle relazioni industriali ha al suo attivo diversi studi e ricerche. Fra le sue pubblicazioni più recenti si ricordano *I Sindacati* (Il Mulino, 2012) e (con T.Treu) *Verso nuove relazioni industriali* (Il Mulino, 2013).

governi in carica sembrano essersi “liberati” dal bisogno di raccogliere consenso presso i sindacati. Pizzorno sosteneva, invece, che la forza dei sindacati era legata proprio alla domanda di consenso e di sostegno, in primo luogo elettorale, che avevano i governi. Si tratta di una linea di tendenza che rischia di immiserire il rapporto tra sindacato e istituzioni, di renderlo più strumentale e limitato alle questioni di natura organizzativa e finanziaria. Ci sarebbe la necessità di rilanciare l’azione sindacale su grandi temi di respiro riformista e, dunque, bene ha fatto la Cgil a elaborare l’idea del Piano del Lavoro, che allude a una visione di natura più ampia del proprio ruolo. Al di là dell’esempio concreto, questa è la modalità che i sindacati dovrebbero sempre privilegiare.

Per quanto riguarda il rapporto con i partiti, di cui si diceva all’inizio, esso è cambiato profondamente durante la Seconda Repubblica, a partire cioè dal 1993-94. Si è passati dalla cosiddetta “simbiosi”, il rapporto stretto tra movimento sindacale e formazioni partitiche (un rapporto che ha riguardato soprattutto il mondo comunista della Cgil e il Pci, ma in una certa misura anche le altre confederazioni e i relativi partiti di riferimento), a un quadro nel quale i legami si sono molto allentati. Ciò è accaduto perché il partito politico non è più il luogo centrale dell’elaborazione ideologica e intellettuale; queste funzioni anzi – nel caso italiano – sono state inglobate, almeno in parte, proprio dal sindacalismo. Nel complesso, possiamo dire che tranne alcuni momenti positivi di concertazione (come nel 2007 durante il governo Prodi bis), si è delineata una fase che io definirei di “collaborazione contingente” tra sindacati e partiti, in cui non c’è una idea strategica di alleanza ma un orientamento ad accordarsi quando ci sono convenienze reciproche su singole questioni. È rilevabile quindi una profonda caduta rispetto alla collaborazione forte che è stata dominante per una lunga fase della storia dell’Italia repubblicana.

**ERE - In Italia, come in Europa, un recupero di incisività della sinistra politica appare indispensabile affinché il lavoro e le sue rappresentanze possano assumere un ruolo rilevante nella tessitura di un nuovo “spazio sociale”. Noi, come rivista e come Ires, puntiamo molto sul tema del lavoro inteso anche come produttore di cultura. Vedrebbe con favore l’idea, che stiamo coltivando, di costruire un polo culturale laburista? Secondo lei, c’è ancora uno spazio per la riconsiderazione del lavoro come motore di cambiamento?**

**Carrieri** - Credo che una delle ragioni delle difficoltà del nostro sistema politico, e della sinistra in particolare, sia quella di aver smarrito la componente laburista. Nello stesso tempo penso che un partito moderno questa componente la dovrebbe vivere in maniera diversa, meno assorbente e totalizzante, rispetto a quanto accadeva cinquanta o sessanta anni fa. Bisogna cioè

**> Il partito politico non è più il luogo centrale dell’elaborazione ideologica e intellettuale; queste funzioni anzi – nel caso italiano – sono state inglobate, almeno in parte, proprio dal sindacalismo <**



passare attraverso una rielaborazione della cultura laburista. Un tema che tocca da vicino il Partito democratico.

Penso che nelle attuali difficoltà del Pd pesino questioni più risalenti nel tempo: già all'interno del Pci, e in particolare negli anni successivi alla sconfitta nel referendum sulla "scala mobile" del 1985, le istanze laburiste vennero messe in secondo piano dal gruppo dirigente di allora, e invece di rielaborare compiutamente (e praticare diversamente) la propria dimensione sociale, si scelse semplicemente di marginalizzare quella che un tempo era stata la stella polare della centralità della classe operaia. Da allora è scomparso il concetto di operaio nel discorso pubblico della sinistra e anche il tema del lavoro è stato reso progressivamente più vago e distante. Così facendo si è aperto un problema relativo alle basi sociali della sinistra e alla stessa forma partito.

È giusto cercare consensi anche al di fuori del lavoro dipendente, ma a patto di mantenere un forte radicamento in quel settore della società, che è fondamentale per la propria storia e per la propria identità. I recenti risultati elettorali mostrano che il Pd, come ha rilevato lo stesso Matteo Renzi, è "il terzo partito della classe operaia". Questo è un paradosso che evidenzia l'estrema fragilità del Pd. Anche la forma partito finisce per soffrirne, perché la scelta di accantonare la componente laburista ha progressivamente accompagnato l'abbandono della funzione classica del partito di massa – che era una funzione di animazione sociale, di presenza nel tessuto connettivo della società – a favore di un'altra dimensione: quella della selezione del ceto politico. Anche in questo caso, non voglio dire che la selezione del ceto politico non ci debba essere, il problema si pone però se un partito fa solo quello. Quindi io credo che vada bene il partito "piglia tutto", purché non diventi un "partito cartello" che si allea indifferentemente con tutti i gruppi sociali. Sarebbe interesse della sinistra ritrovare delle basi organizzate che portino i cittadini a una partecipazione militante non limitata alle "primarie", ma con carattere più duraturo e stabile.

Guardando i dati del tesseramento, ho scoperto che il Pd ha meno iscritti di quanti ne potessero contare da soli i Democratici di Sinistra (Ds) all'inizio degli anni Duemila.

**ERE - Come valuta le proposte contenute nel Piano del Lavoro della Cgil?**

**Carrieri** - Come approccio il Piano del Lavoro è una intuizione felice, che ha un punto debole e un punto di forza. Il punto di

> *Guardando i dati del tesseramento, ho scoperto che il Pd ha meno iscritti di quanti ne potessero contare da soli i Democratici di Sinistra (Ds) all'inizio degli anni Duemila <*



forza è l'idea di un rilancio intelligente, non statalista, dell'intervento pubblico, con uno sforzo straordinario per la creazione di occupazione. Il punto di debolezza è che un piano di questo genere ha bisogno di una sponda politica forte, autorevole e ben orientata, che invece manca. Ciò rende evidente il fatto che le organizzazioni sindacali fanno bene a proiettarsi nello spazio politico-istituzionale, ma hanno anche il compito primario di rafforzarsi nell'arena delle relazioni industriali e della contrattazione. Entrambi i versanti sono da tenere presenti, altrimenti si rischia di dare una risposta parziale alle esigenze del proprio insediamento organizzativo e strategico.

**ERE - Abbiamo constatato la debolezza della sinistra politica...  
Ma il sindacato come sta?**

**Carrieri** - Nel contesto internazionale, il sindacalismo italiano è in una condizione migliore rispetto a quello che possiamo riscontrare in altri paesi, perché ha mantenuto livelli di insediamento sociale e di forza organizzativa molto rilevanti, riuscendo perfino a incrementare questi dati quantitativi durante la crisi. A livello nazionale, poi, se facciamo un confronto con gli altri soggetti collettivi sulla scena pubblica, dobbiamo rilevare che il sindacato ne esce piuttosto bene, dal momento che i partiti di massa sono spariti (ad eccezione forse del Pd, rispetto al quale talvolta si dice "l'unico vero partito rimasto", cosa per me vera, anche se lo vorremmo migliore di quel che è...).

Detto questo, e cioè che il movimento sindacale sta meglio dei partiti, e che il sindacalismo italiano è riuscito a utilizzare bene tutte le armi a sua disposizione (nell'incentivare le adesioni, nel mantenerle nel corso del tempo, nel rafforzare la sua presenza strutturale sia in termini di sedi, sia in termini di quadri, che sono tantissimi e nel complesso agguerriti), resta però il fatto che anche il sindacato italiano è sottoposto a una sfida formidabile, relativa alla capacità di rappresentare una parte significativa del mondo del lavoro che ha ormai caratteristiche non standard.

Intravedo, anzi, un pericolo: come è successo nel recente passato per i sindacati dei paesi nordici, i successi organizzativi potrebbero contribuire a nascondere o, comunque, favorire una disattenzione verso le criticità che stanno emergendo e che invece è bene affrontare tempestivamente. Il rischio, cioè, è di mettere tra parentesi il problema dell'innovazione e dell'allargamento della propria presenza sociale tra le fasce meno tutelate. Bisogna cambiare ottica e usare la forza organizzativa ai fini di ripensare la focalizzazione dell'azione sindacale, anche per l'evidente usura di alcuni strumenti tradizionali. La contrattazione collettiva resta di importanza centrale, ma tende a restringere i suoi confini; la concertazione si fa di meno, e non solo in Italia, mentre si rafforza la tendenza a decisioni unilaterali da parte dei governi; e anche

*> Il sindacato italiano è sottoposto a una sfida formidabile, relativa alla capacità di rappresentare una parte significativa del mondo del lavoro che ha ormai caratteristiche non standard <*



l'arma originaria dei sindacati, quella dell'azione conflittuale, produce oggi meno risultati in termini di aggregazione sociale, sia nei luoghi di lavoro che tra la cittadinanza. Per i sindacati c'è un problema drammatico, spesso sottaciuto, quello di ripensare gli strumenti della propria azione.

### **ERE - Quali sono gli ambiti di maggiore debolezza?**

**Carrieri** - La maggiore debolezza è la riduzione dell'influenza del movimento sindacale sulle scelte di carattere pubblico e generale. I sindacati diventano forti quando condizionano l'arena pubblica. Ma se perdono questa capacità di ottenere risultati e benefici per tutti, è chiaro che la loro base sociale è destinata a restringersi progressivamente. Per il momento, la minaccia per il sindacato italiano non è tanto sul versante della sindacalizzazione, che resta nonostante le difficoltà quantitativamente cospicua, ma sul versante della rappresentanza, cioè nella capacità di rivolgersi e di fornire risposte all'insieme differenziato del mondo del lavoro, nelle sue varie articolazioni. Qui sta il punto critico, e nel caso italiano siamo di fronte a un paradosso: gli iscritti aumentano, ma l'influenza cala.

**ERE - Il cosiddetto processo di terziarizzazione, il cambiamento nella composizione socio-economica del lavoro, l'emergere di forme contrattuali diverse dalle standard, i cambiamenti interni nelle modalità di erogazione della forza lavoro, tutte queste trasformazioni rendono sempre più difficile immaginare una rappresentanza collettiva. Come dovrebbe rispondere il sindacato a queste sollecitazioni?**

**Carrieri** - Le cose che descrivete sono assolutamente vere e sono uno dei fattori che spiegano le difficoltà attuali dei movimenti sindacali. C'è uno spostamento del lavoro verso settori a bassa sindacalizzazione, mentre da parte loro i sindacati – come anche le organizzazioni politiche di sinistra, tradizionalmente abituate a rappresentare masse di lavoratori relativamente poco istruiti e poco acculturati, con mansioni spesso esecutive – faticano a insediarsi tra lavoratori più scolarizzati, che avanzano domande di natura individuale piuttosto che collettiva. Molto è cambiato all'interno del mondo produttivo negli ultimi 30-40 anni, rispetto al tempo in cui il riconoscimento sindacale aveva soprattutto una natura quantitativa e standardizzata. Ecco, io userei la formula che le nostre organizzazioni sono rimaste ancorate in prevalenza a una rappresentanza di tipo classico, fordista. Bisognerebbe cercare un passaggio verso modalità di rappresentanza dei lavoratori adatte a una economia più fluida e post-fordista.

**ERE - Questo chiama in causa il tema dell'assetto delle relazioni industriali e di come i contenuti della contrattazione collettiva tentano o tenteranno di rappresentare e di dare visibilità a questa nuova condizione. Quale percorso crede sia opportuno per**

*> La minaccia per il sindacato italiano non è tanto sul versante della sindacalizzazione, che resta nonostante le difficoltà quantitativamente cospicua, ma sul versante della rappresentanza <*



## **arrivare a un rinnovamento dei contenuti dell'azione contrattuale e degli attuali modelli?**

**Carrieri** - In tutti i paesi la contrattazione collettiva nazionale, di settore, conta meno del passato, sia perché coinvolge un numero inferiore di lavoratori rispetto a prima, sia perché produce contenuti che hanno minore capacità di regolare davvero la condizione dei lavoratori. Recentemente anche i dirigenti della Cgil, consultando i dati Istat, hanno scoperto che i contratti collettivi si applicano a meno della metà dei lavoratori dipendenti. (Devo dire, tra parentesi, che non sono del tutto convinto che le rilevazioni Istat siano completamente corrette e del tutto attendibili; personalmente sono persuaso che i contratti nazionali si applichino ancora alla maggioranza dei lavoratori, secondo una percentuale quantificabile nel 60-65%).

E tuttavia, anche se prendiamo per buoni i dati Istat, non è vero che “la metà dei lavoratori sono senza rappresentanza”, come scriveva Pietro Ichino nel suo libro *Il lavoro e il mercato* (1996), in quanto molti lavoratori non coperti dal contratto nazionale si affidano al sindacato per servizi, consulenze, assistenza di natura individuale. Proprio questo spiega come, nonostante tutto, si mantenga la forza della sindacalizzazione, e come in un paese di piccole e medie aziende le organizzazioni sindacali abbiano un livello associativo che arriva al 40%: a mio parere un dato mostruoso sul piano numerico, proprio considerando la massiccia presenza di unità produttive piccolissime. Lo scenario, dunque, è di erosione, ma non di scomparsa delle relazioni industriali contrattuali. Queste, senza dubbio, sono sotto pressione in tutti i paesi, ma – almeno nei principali Stati europei – non ancora ridotte a un rango minoritario.

Rimane indubbiamente un urgente problema di cambiamento e penso che lo sforzo di innovazione debba avere due aspetti su cui insistere. Innanzi tutto, bisogna mutare il contenuto tradizionale della contrattazione e occuparsi maggiormente delle condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori, intrecciandole il più possibile e andando oltre la dimensione aziendalistica e quantitativa. I sindacati devono ripartire dal basso, cioè dai problemi specifici dei lavoratori, tornando a occuparsi delle contraddizioni che investono il lavoro; uscendo, dunque, da una contrattazione un po' troppo standardizzata, che non riesce più a intercettare le domande e le esigenze più vive. Bisogna andare in direzione di un rapporto stretto con il territorio e rafforzare il livello contrattuale territoriale.

Il secondo punto richiama invece un aspetto che va al di là delle frontiere nazionali, dal momento che – guardando al presente e al futuro – è difficile pensare a una contrattazione efficace se questa non trova sbocchi di livello sovranazionale. Bisogna investire di più, insieme agli altri movimenti sindacali, su nuovi spazi per le relazioni industriali e l'attività contrattuale.

**> Bisogna mutare il contenuto tradizionale della contrattazione e occuparsi maggiormente delle condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori <**



**ERE - Di fronte ai problemi dell'economia reale e alla mancanza di crescita torna spesso, anche a sinistra, la richiesta di un "patto tra i produttori", che – pur importante – sembra però una risposta insufficiente a fronteggiare i cambiamenti in atto e non in sintonia con il tempo che viviamo. Non è forse il caso di riflettere e lavorare intorno alla prospettiva di un vero e proprio patto di cittadinanza, che garantisca il diritto a vivere decorosamente anche quando il lavoro viene meno o è precario?**

**Carrieri** - Credo che sul patto dei produttori sia vero quello che dite, cioè che si tratta di una formulazione datata, obsoleta, che non rappresenta le trasformazioni sociali. La si presenta come una ricetta salvifica, ma spesso il contenuto è quello di un maggiore impegno del lavoro come vero fattore di soluzione dei problemi. Invece noi abbiamo bisogno di investire di più, in modo condiviso, sulla innovazione tecnica e organizzativa della produzione. E poi sicuramente non è un patto fra i soli produttori che riesce a invertire la situazione. Si tratta, in sostanza, di una formula che se indica la necessità di una maggiore cooperazione tra le forze sociali coglie nel segno, ma non si può ridurre a un appello agli attori sociali classici, a fronte di tutte le variabili sociali ed economiche che attraversano il mondo del lavoro.

**ERE - Dal punto di vista organizzativo qual è, allo stato attuale, la relazione tra dimensione orizzontale (camere del lavoro) e dimensione verticale (categorie)? E per il futuro conviene investire su una maggiore confederalità oppure scegliere una delle due opzioni?**

**Carrieri** - La dimensione confederale è fondamentale per un'azione sindacale che miri a unificare veramente il mondo del lavoro. Oggi non si può certo dire che siano in crisi le rivendicazioni dei lavoratori, anche perché ci sono sempre più lavoratori con problemi... Questi problemi però assumono frequentemente aspetti di natura corporativa e ristretta: manca spesso uno spazio collettivo di risoluzione delle controversie. Ne è una prova il fatto che abbiamo, in Italia, oltre al sindacalismo generale, uno spazio associativo molto variegato e in buona salute, che va dalle sigle del sindacalismo autonomo ai piccoli sindacati professionali, che si muovono in una logica particolaristica, fino alle organizzazioni dei tassisti, gli ordini notarili, ecc. Dico allora che l'organizzazione confederale rimane una stella polare, ma poi bisogna adeguarla alle situazioni storiche.

Ho visto che la Cisl, all'ultimo congresso, ha preso decisioni significative su questi temi, che segnano una inversione di tendenza in quel sindacato, tradizionalmente più attento alla dimensione verticale e di categoria che non a quella orizzontale e territoriale. La Cgil, da parte sua, è un sindacato di impronta generalista e cerca di tenere insieme il complesso delle azioni organizzative che si sono stratificate nel corso del tempo: le Camere del Lavoro e la

*> L'organizzazione confederale rimane una stella polare, ma poi bisogna adeguarla alle situazioni storiche <*



contrattazione territoriale, che si vorrebbero potenziare; le categorie classiche, che oggi aspirano a estendere la propria azione verso il lavoro precario; il livello regionale e quello nazionale... Credo, però, che la Cgil, di fronte alla crisi di risorse (finanziarie e umane), dovrebbe operare qualche scelta selettiva a vantaggio di alcune di queste funzioni: non superare la dimensione confederale, ma rielaborarla nel contesto mutato.

**ERE - Vorremmo toccare con lei anche il tema del rapporto tra intellettuali, ricerca e sindacato. Sembra quasi che ci sia una sorta di disinteresse dell'accademia verso la realtà sindacale. È così?**

**Carrieri** - C'è meno militanza, meno entusiasmo collettivo rispetto a un tempo, ma non sono del tutto d'accordo sul fatto che ci sia disinteresse. Mi sembra anzi che ci sia molto interesse verso il lavoro e i suoi problemi. Mi limito a un esempio: parallelamente al Piano del Lavoro della Cgil è stato pubblicato un volume, il *Libro bianco per il Piano del Lavoro*, a cura di Laura Pennacchi, al quale ho partecipato anch'io, che ha potuto raccogliere numerosissimi contributi (arrivati tempestivamente e a volte spontaneamente) proprio perché l'interesse è quanto mai diffuso. Il punto è che l'intervento del mondo intellettuale bisogna essere capaci di stimolarlo e di raccoglierlo.

**ERE - C'è dunque il problema di come si riesce a convogliare queste energie intellettuali. A nostro parere, il sindacato non è nella condizione di poter vivere in una situazione di autosufficienza, ha bisogno di contributi dall'esterno. Ma come costruire i necessari rapporti?**

**Carrieri** - Sono d'accordo. Una trentina d'anni fa ci fu un salto qualitativo nel rapporto tra intellettuali e sindacato, frutto della lunga stagione nella quale le organizzazioni sindacali (a partire dagli anni sessanta) si erano aperte maggiormente al mondo culturale. In quella fase sono nati gli Ires nell'universo Cgil e analoghe strutture per quanto riguarda la Cisl. Oggi, però, vediamo che queste esperienze sono in difficoltà, soprattutto per scarsità di risorse e necessità di riposizionarsi. La questione di una maggiore partecipazione degli intellettuali alla elaborazione di proposte resta una chiave importante per tutte le organizzazioni collettive. Sicuramente oggi gli studiosi sono più ripiegati nello specialismo, più chiusi nelle loro discipline, meno disponibili verso i movimenti sociali, ma davanti a una sollecitazione forte, davanti a idee guida, a progetti significativi è ancora possibile mobilitare una schiera di uomini di cultura che continuano a occuparsi dei problemi del lavoro. I sindacati italiani tendono, erroneamente, a trovare nella forza organizzativa un possibile segnale della loro autosufficienza culturale, mentre si deve radicare nuovamente con forza la persuasione che le culture sindacali (che sono tradizioni importanti e degne di rispetto) hanno bisogno di apporti esterni, per aggiornarsi e riuscire ad affrontare i nodi dell'economia e della società odierna.

> *La questione di una maggiore partecipazione degli intellettuali alla elaborazione di proposte resta una chiave importante per tutte le organizzazioni collettive* <

SVOLGERE/I TEMI

**1: I SISTEMI SANITARI: LA SALUTE IN GIOCO**

## **IL CASO EMILIA-ROMAGNA. UN DIALOGO TRA CGIL E REGIONE**

**DANIELA BORTOLOTTI,  
CARLO LUSENTI**

**ERE - Che cosa si intende quando si parla di sostenibilità del sistema sanitario, sia sul piano nazionale che nei suoi riflessi locali? Ne parliamo con l'assessore alle Politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, Carlo Lusenti, e con la segretaria regionale della Cgil Emilia-Romagna, Daniela Bortolotti.**

**Lusenti -** Il dibattito sulla sostenibilità, secondo me, è un dibattito sbagliato e, in ogni caso, già finito. È sbagliato perché non si può affrontare un tema come quello della sanità partendo da lì. La sostenibilità può essere un capitolo, può essere la parte di una visione generale. Ma non accetto l'approccio di coloro che dicono "partiamo da qui", e aggiungono in modo retorico "che così com'è il sistema sanitario non è più sostenibile". La posizione di Monti per intenderci. Inoltre, è un dibattito finito. La Corte dei conti, infatti, nelle ultime due relazioni annuali dice che l'unica spesa pubblica che è sotto controllo è la spesa sanitaria. Il Documento di economia e finanza (Def), uscito in settembre, afferma che nella proiezione al 2017 la spesa sanitaria in percentuale sul Pil cala: passa dal 7,1 al 6,9. Siamo già il 25° paese dell'Ocse per spesa sanitaria. Dunque, anche se uno vuol partire da lì, la sostenibilità c'è tutta. Naturalmente, non voglio dire che va tutto bene e che basta semplicemente andare avanti così. Però, è inaccettabile un certo approccio ideologico in base al quale si afferma che: "questo è il miglior sistema possibile – è vero – ma non ce lo possiamo permettere". E si dà un tale giudizio perentorio senza fare un discorso approfondito sul tema e buttando tutto nel cestino. Bisogna cercare di reagire a certe tendenze liquidatorie, dal momento che qui sono in gioco i "diritti" con la "D" maiuscola. Negli ultimi anni una delle cose socialmente più visibili, con maggiore *appeal* politico, è stato il discorso pubblico sui "beni comuni": e allora, io sfido chiunque a trovare un bene comune più importante e significativo della tutela della salute. Parlando di sistema sanitario bisogna partire dalle persone e dall'interesse della collettività. In altre parole, è necessario dare delle prospettive e continuare a impegnarsi per il progresso civile.

Sicuramente, come si dice spesso, da questa crisi ne usciremo diversi. D'accordo, ma diversi come? È questo il punto. Dobbiamo difendere con consapevolezza i nostri punti di forza. Abbiamo un sistema sanitario che regge il confronto internazionale. Non sono un appassionato delle classifiche, non mi interessa sapere se siamo al secondo o al terzo posto, ma è certo che quello italiano sia uno dei migliori sistemi sanitari al mondo. E rispetto al proprio livello qualitativo costa poco; ebbene sì, lo ribadisco, costa poco... è un dato oggettivamente incontrovertibile, benché una diffusa vulgata sostenga il contrario.

**Bortolotti** - Costa poco e produce ottimi risultati per la salute della popolazione, al contrario del sistema americano (di cui si occupa un articolo specifico) che costa il doppio e, essendo basato sulle assicurazioni, esclude milioni di persone dalla copertura. La salvaguardia dell'universalità del sistema sanitario nazionale, come diritto di tutti i cittadini, è uno dei principali obiettivi della nostra azione; siamo preoccupati del fatto che i tagli lineari degli ultimi anni, oltre a punire di più le Regioni virtuose, mettano in discussione proprio questo principio, prefigurando un sistema selettivo con gradi di copertura diversi per i cittadini. Ancora, siamo preoccupati che i tagli lineari mettano in discussione anche la capacità di innovazione che è assolutamente necessaria nel sistema. Non bisogna avere un approccio conservatore, al contrario bisogna avere una visione chiara degli obiettivi strategici fondamentali, che necessariamente partono dall'interesse della collettività e dalla tutela dei diritti dei cittadini e da lì partire per realizzare le innovazioni necessarie.

**ERE - Rispetto ai tagli previsti che conseguenze vi aspettate a livello regionale? Nel 2013, per la prima volta, c'è un taglio netto delle risorse.**

**Lusenti** - Per la prima volta nella storia del nostro paese, nel 2013, il Fondo sanitario nazionale è inferiore in valore assoluto rispetto all'anno precedente. È chiaro che con poche risorse si fa fatica. Però, devo dire che noi ce la stiamo facendo, pur non senza difficoltà. Ce l'abbiamo fatta nel 2012, che è stato l'anno del terremoto – benché molti se ne siano già dimenticati, le conseguenze del sisma hanno pesato molto sui servizi socio-sanitari –, e penso che ce la faremo anche nel 2013. Farcela significa non tagliare i servizi, non applicare cioè alcun taglio lineare, e significa innovare e adeguare per mantenere un equilibrio economico-finanziario con le risorse a disposizione. È possibile riuscirci.

La mia previsione non è dettata da eccessivo ottimismo, ma si basa sui dati che abbiamo per il momento a disposizione. Si tratta di una notizia buona e di una notizia cattiva allo stesso tempo. È una notizia buona in quanto dimostra che il nostro sistema ha la capacità di superare situazioni di grandissima difficoltà. Se però

*> Lusenti: È chiaro che con poche risorse si fa fatica. Però, devo dire che noi ce la stiamo facendo, pur non senza difficoltà <*

questa risposta positiva viene interpretata con luoghi comuni del tipo “vedi che c’è ancora margine”, “vedi che c’è grasso che cola”, e si pensa dunque di poter spostare l’asticella sempre più in alto, si arriverà a un punto nel quale sarà impossibile farcela. Ecco la cattiva notizia.

Per evitare un esito di questo tipo servirebbe un ragionamento generale, una politica nazionale sulla sanità, che è quello che in questo paese manca. Anche qui sfido chiunque a spiegarmi qual è la politica sanitaria italiana, e mi riferisco agli indirizzi di fondo, non all’azione di governo che è pertinente a ciascuna Regione (con un grado di autonomia che non voglio certo mettere in discussione). La politica sanitaria non c’è. Anche all’interno delle singole forze politiche si fa fatica a individuare una linea precisa. Non aver chiara la strategia diventa, in prospettiva, più pericoloso della stessa carenza di risorse. Perché si va verso un sistema in abbandono.

### **ERE - I problemi riguardano in particolare i rapporti con gli ultimi governi?**

**Lusenti** - C’è chiaramente una responsabilità legata all’andamento generale del paese e qui possiamo mettere in fila diverse cose. Procedo per battute, per esemplificazioni. In una intervista di quattro anni fa – non ero ancora assessore – per un servizio della trasmissione televisiva “Report” di Milena Gabanelli feci notare che Berlusconi, negli anni in cui aveva occupato la carica di presidente del Consiglio, era andato un’unica volta all’inaugurazione di un ospedale e si trattava di un ospedale privato. Notando questo abbiamo già detto molto. Più recentemente, nell’estate 2011, con il paese sull’orlo del baratro, arriva la famosa lettera della Banca centrale europea (Bce), da molti conosciuta solo superficialmente. Ebbene la lettera della Bce non parla mai di sanità, non solleva problemi relativi alla tenuta del sistema sanitario, e tuttavia i due provvedimenti dell’estate 2011 hanno avuto effetti pesantissimi proprio sul Fondo sanitario nazionale. A ciò si è aggiunta la *spending review* del settembre 2012, ma il grosso nel taglio del Fondo risale all’anno precedente. Queste sono state scelte politiche, non misure inevitabili. La Bce non aveva chiesto interventi sulla sanità, non è dunque vero che i tagli alla sanità “ce li ha chiesti l’Europa” (come spesso si dice), e del resto i tecnici della Bce sono a conoscenza del fatto che la spesa sanitaria italiana è sotto controllo.

C’è dunque una responsabilità dei governi. Gli esecutivi cambiano, sono eletti con il voto popolare, ed è comprensibile che ognuno faccia le sue scelte. Ma il punto qui è che manca un pensiero, una seria riflessione sui temi della sanità. Vale la pena ricordare che il Servizio sanitario nazionale nacque nel 1978, l’anno dell’assassinio di Moro, ma anche l’anno di importanti provvedimenti

**> Lusenti: La politica sanitaria non c’è. Anche all’interno delle singole forze politiche si fa fatica a individuare una linea precisa <**

legislativi (tra gli altri la legge sull'interruzione volontaria di gravidanza e la legge Basaglia) a testimonianza del fatto che anche nei momenti più cupi è possibile innovare e riformare, a patto però che sia vivo un dibattito pubblico.

Oltre che da stringenti esigenze economiche (dal momento che le mutue avevano i libri in tribunale), il Servizio sanitario nazionale nasceva da un pensiero elaborato negli anni precedenti. E dopo una dozzina d'anni, all'inizio degli anni Novanta, con De Lorenzo e Amato si fece un aggiustamento del sistema, anche questo preceduto da alcuni anni di elaborazione. Nel 1999, poi, la Bindi intervenne nuovamente. In sostanza, periodicamente si deve mettere mano alla macchina, perché cambiano le condizioni sociali, le condizioni economiche, i bisogni dei cittadini. Quello della sanità è il mondo che cambia più velocemente di tutti.

Siamo ormai alla fine del 2013, a quattordici anni di distanza dall'ultima manutenzione legislativa nazionale, e non è ancora cominciato un nuovo dibattito su questi temi. Nel frattempo è successo di tutto, l'accelerazione è stata tale che gli ultimi quattordici anni non sono nemmeno paragonabili – in termini di cambiamenti avvenuti – rispetto ai dieci anni precedenti. È cambiato tutto: l'Europa, la tecnologia, le professioni, l'epidemiologia, la demografia. I mutamenti sono avvenuti anche nell'organizzazione istituzionale: prima verso la devolution, poi indietro al neo-centralismo. È cambiata in parte la Costituzione, con il Titolo V.

Di fronte a tutto questo continua a mancare una elaborazione forte. Eppure, le intelligenze ci sono, e quando parlo di intelligenze mi riferisco all'insieme di visione generale, valori e capacità di tradurli in pratica. Queste intelligenze, però, sono sparse e isolate, non più coordinate sul piano politico, spezzettate nelle Regioni. Insomma non più in grado di alimentare un discorso pubblico.

**ERE - Il sindacato potrebbe essere il soggetto che aiuta la formazione di un nuovo pensiero, di una nuova riflessione sulla sanità?**

**Bortolotti** - Mi ricordo molto bene la fase in cui nacque la Legge 833 del 1978, che ora sembra lontana anni luce. Mosse energie insospettabili, dentro il sistema, nella discussione pubblica, tra i cittadini. Si ragionava da anni su come superare le mutue, le disuguaglianze, le coperture ineguali. Ci furono indubbiamente anche dei problemi, penso ad esempio ai comitati di gestione, e tuttavia negli anni successivi si è continuato a ragionare (in modo più o meno condivisibile, naturalmente) sul sistema e su possibili correttivi, mentre da più di dieci anni sembra mancare una sede di confronto su questi temi, che peraltro sono di una complessità straordinaria e non possono essere banalizzati come spesso capita sui giornali.

Anche il sindacato ha perso forza da questo punto di vista. Certo proviamo ancora a far sentire la nostra voce, ad esempio lo

> **Bortolotti:**  
**Il contesto disomogeneo e squilibrato che ho brevemente descritto è uno degli elementi di debolezza del sistema sanitario italiano <**

abbiamo fatto sull'ultimo Def, ma – come dicevo – manca un vero luogo di confronto sugli indirizzi generali. Nel sistema italiano esistono ormai venti modelli regionali, anche molto diversi uno dall'altro. In alcuni casi sono riscontrabili risultati d'eccellenza o comunque buoni, ma in altri no. In un quadro nazionale nel quale i conti della sanità sono a posto, come diceva l'Assessore Lusenti, questa differenziazione interna al sistema produce, soprattutto nelle Regioni che stanno affrontando un piano di rientro economico, delle situazioni che finiscono per essere pagate a caro prezzo dai cittadini, con un aumento dei costi senza avere alcun miglioramento del servizio.

Il contesto disomogeneo e squilibrato che ho brevemente descritto è uno degli elementi di debolezza del sistema sanitario italiano. Il sindacato può proporsi come luogo di riflessione, ma serve qualcosa di più, a livello politico.

**ERE - Se c'è bisogno, come sembra di capire dalle vostre parole, di manutenzione straordinaria, da dove partireste nel lavoro di riforma?**

**Lusenti** - Il servizio sanitario pubblico va rilanciato e non abbandonato o demolito. È necessaria una robusta manutenzione, nel senso del cambiamento e dell'innovazione, ma guidata da scelte politiche chiare, non portata avanti nella confusione. La nostra Regione è partita proprio dalla consapevolezza che questo sistema va governato, che la programmazione deve essere chiara, non figlia delle emergenze di giornata, figlia del prevalere di qualche interesse particolare, anche legittimo, o di qualche pressione. Ci vogliono una *governance* pubblica e una programmazione pubblica, chiare, esplicite, discusse e di medio-lungo periodo. La sanità non vive di provvedimenti estemporanei, così anzi muore. La Regione Emilia-Romagna ha prodotto negli anni documenti di programmazione, generale regionale, territoriale, che si esprimono e si articolano passo per passo in obiettivi di mandato per i direttori generali, piani specifici di settore, progetti. Non abbiamo inventato nulla, le migliori esperienze europee costituiscono un punto di riferimento chiaro e parlano da sole. Se usciamo dall'Italia ci rendiamo conto che il dibattito è già molto oltre il dualismo ospedale/territorio di cui si parla ancora nel nostro paese. Il punto cruciale è il seguente: o c'è una rete di servizi che funziona, oppure no. Non ha senso immaginarsi un tiro alla fune tra due opzioni contrapposte; deve esserci, invece, una rete in grado di garantire nel *modo* più appropriato e nel *luogo* più appropriato, con un utilizzo delle risorse più efficiente possibile (perché le risorse oltre a essere limitate sono anche pubbliche e dei cittadini), la risposta a bisogni che cambiano nel tempo.

La rete residenziale, cioè tutti quei luoghi (ospedali, ma non solo) in cui si dice al paziente “questo è il tuo letto, stai fermo qua,

non stai più a casa tua”, è già stata innovata ma deve cambiare ulteriormente. Essa è fatta di “letti per acuti” (ospedali), ma è fatta anche, e lo sarà sempre di più, di “letti per cronici” e di “letti per riabilitazione” più o meno parziale. È fatta di letti che danno risposte transitorie alla riacutizzazione di patologie croniche a gestione domiciliare. È fatta di residenze che sono socio-sanitarie, ma sono più “socio” che “sanitarie”, per intendersi. È fatta di domiciliarietà. Questo è un impianto che può funzionare solo nella sua interezza, non due macchine in competizione rispetto alle quali vedere chi corre più forte. Altrimenti si crea una situazione confondente, ambigua, inutilmente competitiva.

Un sistema così complesso ha bisogno di adeguamenti e aggiustamenti continui, non solo in funzione della disponibilità delle risorse, ma soprattutto in funzione del mutamento dei bisogni, dell'evoluzione delle tecnologie, dei cambiamenti in termini di organizzazione e di professionalità. Fino a pochi anni fa sembrava una espressione senza significato, o addirittura una contraddizione in termini, dire “ambulatorio infermieristico”, mentre adesso lo sanno quasi tutti che cos'è, e a che tipo di bisogni risponde. Esempio analogo: fino a poco tempo fa nessuno sapeva che cosa fosse la medicina o l'assistenza “di iniziativa”, adesso invece si comincia a capire che è meglio che qualcuno bussì tutti i giorni alla porta di mio padre, che ha novant'anni, per chiedergli “come sta?”, piuttosto di aspettare che chiami lui il 118 perché si scompensa. Però occorre capirlo e adeguare l'organizzazione in questo senso. I bisogni che emergono me li posso aspettare, li posso prevedere, compresi quelli che sembrano più imprevedibili come gli incidenti stradali: dove accadono e quando accadono è prevedibile, almeno in certa misura! Ci devo andare incontro: cercare di intercettare i bisogni, costruire una rete, un sistema che affronta il problema prima che diventi acuto, prima che diventi drammaticamente irrecuperabile.

Tutte queste cose nella nostra Regione si stanno facendo in assenza di una politica nazionale.

### **ERE - L'Emilia-Romagna è una Regione che sperimenta ancora molto?**

**Lusenti** - Sicuramente è una Regione che si impegna a fare passi avanti. Si può sperimentare per tentativi ed errori, e questo cerchiamo di farlo il meno possibile. Ma si può sperimentare anche nel senso di ispirarsi alle migliori esperienze europee portandole nel nostro contesto e misurandone i risultati. Per spiegarmi meglio faccio riferimento a una cosa che stiamo portando avanti adesso: le Case della salute.

Queste strutture esistono già in Spagna, Francia e Germania. Non ce le siamo inventate noi. E tuttavia, usando il solito meccanismo populista e superficiale, sono state presentate da alcuni come un

*> Lusenti: Un sistema così complesso ha bisogno di adeguamenti e aggiustamenti continui, non solo in funzione della disponibilità delle risorse, ma soprattutto in funzione del mutamento dei bisogni <*

surrogato che serve per chiudere gli ospedali. Il discorso è un altro: le Case della salute sono parte importante di un impianto socio-sanitario diverso, più adatto a dare risposte adeguate ai cittadini, costruendo continuità, presa in carico, inter-professionalità. Esse dovrebbero anzi rappresentare un vero e proprio “luogo civico”, in aggiunta agli ospedali. In questo senso, credo che le Case della salute possano diventare un prezioso punto di riferimento per la vita quotidiana delle comunità. Nulla vieta, ad esempio, che le palestre per la riabilitazione leggera interne a queste strutture possano diventare, la sera, spazi aperti alla vita associativa del territorio, ospitando corsi e iniziative. Noi abbiamo attualmente una sessantina di Case della salute aperte, e arriveremo a regime a 150. Si tratta di numeri importanti, che danno l’idea del cambiamento in atto.

Parlando di innovazione, a mio parere, si impone un ragionamento anche sul modello aziendale, sul modello di azienda sanitaria. Con tutta evidenza ci sono delle cose che non ha più senso che faccia ciascuna azienda e che, invece, vanno portate sempre più in una dimensione trasversale e larga. Gli esempi possono essere diversi, ne faccio uno solo: fino a 5-6 anni fa ogni azienda sanitaria e ospedaliera di questa regione aveva il suo magazzino. Oggi le cose sono radicalmente cambiate. C’è un solo magazzino per tutta la Romagna: una infrastruttura tecnologica di distribuzione molto significativa. C’è un magazzino unico per l’area vasta Emilia Nord, con sede a Reggio, che copre una popolazione di 2.100.000 abitanti, il doppio della Romagna. Ci proponiamo in tempi brevi (un anno o, al massimo, un anno e mezzo) di allestire un magazzino unico per l’Emilia Centro, cioè la zona di Bologna, Ferrara e Imola. A quel punto si sarà compiutamente passati da 17 magazzini, gestiti in modo diverso e con dimensioni medio-piccole, a 3 magazzini gestiti con una logica di piattaforma industriale, che servono tutto il sistema. I cittadini magari non se ne accorgono neanche, ma i vantaggi in termini di politica degli acquisti, tempestività della disponibilità, in termini insomma di catena di rifornimento, sono fortissimi.

Un altro cambiamento, ancora più impegnativo, che ci proponiamo di realizzare è il seguente. Ogni azienda ha una sua tesoreria e una sua agenzia di pagamenti che solitamente si appoggiano a una banca locale, la quale naturalmente è ben contenta di questo rapporto. Spesso questi istituti di credito sono partecipati da fondazioni che, con il benemerito meccanismo delle fondazioni bancarie, usano un po’ di quello che possono attingere per la sanità locale. A fronte di questa situazione frammentata, noi vogliamo fare una tesoreria unica, una agenzia di pagamenti unica, a livello regionale. I vantaggi si capiscono subito: almeno otto miliardi all’anno di gestione di capitali (è il finanziamento del Fondo sanitario regionale) e almeno 65 mila dipendenti che ricevono lo stipendio da quell’unica tesoreria. In

questo modo si rende il sistema più omogeneo, e si può chiedere a quell'unico istituto di credito un consistente aiuto su tre fronti: 1) la riduzione dei costi dei servizi bancari; 2) un aiuto sui tempi di pagamento e sui costi del *factoring*, cioè la gestione dei crediti; 3) il sostegno agli investimenti. Certo, non saranno contenti gli istituti di credito locali e le relative fondazioni. Ma la domanda che dobbiamo porci è questa: privilegiamo l'efficienza del sistema o (pur legittimi) interessi particolari?

Portando a sistema regionale attività che non riguardano direttamente l'assistenza ai cittadini si fa massa critica, si aumenta l'efficienza, si fanno economie di scala, si aumenta la qualità concentrando gli investimenti. I cittadini non hanno alcun disagio, e anzi grazie ai risparmi ottenuti vengono recuperate risorse che si possono investire sulla "linea del fronte", nel vivo dei servizi socio-sanitari. Mi spiego?

**Bortolotti** - Sì, noi abbiamo bisogno di innovare, rimanendo solidamente ancorati ai principi e alla visione generale, e magari valutando soluzioni già ampiamente praticate negli altri paesi, che da noi stentano a decollare anche per resistenze "corporative". Penso alle resistenze dei medici di medicina generale in alcuni dei nostri territori, sulle Case per la salute. Penso agli ospedali organizzati per intensità di cura, tema su cui dobbiamo accelerare i processi di riorganizzazione: in sostanza si tratta di costruire percorsi più adeguati ai bisogni dei pazienti, rivedendo l'organizzazione dei reparti e valorizzando maggiormente le professioni sanitarie non mediche, anche alla luce dei nuovi percorsi formativi. Penso ad una più decisa integrazione in area vasta dei servizi logistico/amministrativi.

**ERE - Come stanno andando le Case della salute? E possibile fare un primo bilancio?**

**Lusenti** - Quelle che hanno più storia alle spalle e che sono partite nelle condizioni locali migliori vanno molto bene. Parma rappresenta l'esperienza più avanzata, in quella provincia le prime esperienze risalgono a tre anni fa e sono già state realizzate tutte le Case della salute inizialmente previste.

**Bortolotti** - È vero, io ho visto la Casa della salute di San Secondo Parmense che mi ha aperto il cuore. Sono venute le "compagne" della Lombardia a vedere la nostra esperienza e sono tornate a casa compiaciute ma rammaricate, perché per loro il governo pubblico della sanità, l'intreccio con il sociale, rappresentano una realtà molto lontana. Questa Casa è stata realizzata dentro un vecchio ospedale, ci sono tutti i servizi possibili e immaginabili del territorio, ci sono le assistenti sociali, c'è una accoglienza così attenta che sembra davvero di entrare in una "casa". Fanno il tè del giovedì con la popolazione che partecipa numerosa, e in quella occasione parlano di stili di vita, prevenzione, medicina di iniziativa. Svolgono tutto

**> Bortolotti: Ho visto la Casa della salute di San Secondo Parmense che mi ha aperto il cuore <**



il *corpus* dei servizi territoriali e si occupano anche della gestione dei posti letto h24: gestione infermieristica con la supervisione dei medici di medicina generale. Un grande esempio di collaborazione tra le professioni, che decidono insieme cosa si fa.

### **ERE - Quale la maggiore criticità e quali i maggiori segnali di speranza?**

**Lusenti** - In Italia si parla spesso in modo aneddotico di malasanità; c'è anche la buona sanità, ed è sempre figlia della buona politica, che la guida in termini di idee, di valori, di visione, di governo e di controllo. E questo vale nell'ambito regionale, ma vale anche nell'ambito nazionale. Il dibattito del "pendolo": *devolution, contrordine neocentralismo*, vale il dibattito della sostenibilità. Nel senso che è un dibattito inutile e già chiuso. È fuori discussione che il sistema è regionalizzato. La legge 229 del 1999, che viene prima della modifica del Titolo V, fatta nel 2000, dice all'art.1: "Il Servizio sanitario nazionale è l'insieme dei servizi sanitari regionali". Come dire: l'elemento costitutivo è il servizio sanitario regionale.

Noi prendiamo atto sulla base dell'esperienza che, per una serie di motivi che qui è lungo elencare, ci sono delle Regioni che conseguono determinati risultati e ci sono delle Regioni in cui i cittadini pagano di più e hanno meno servizi. E ci sono cose intollerabili anche dal punto di vista della civiltà di un paese: al Sud ci si ammala meno che al Nord, ma si muore più che al Nord. Ma per dare risposta a queste disparità non si può rimanere ostaggio del dibattito *devolution*/neocentralismo ministeriale. L'unica soluzione è passare da un sistema che si è organizzato a canne d'organo (ciascuna Regione in rapporto esclusivo con il Centro) a un sistema che conosce livelli di integrazione e di coordinamento orizzontale. In questo senso, ci sono alcuni esempi che indubbiamente funzionano. Innanzi tutto, il Centro nazionale trapianti, che è delle Regioni ma ha sede presso l'Istituto superiore di sanità. L'Italia è il paese più avanzato del mondo per l'utilizzo degli organi, in termini di efficienza, equità e numero degli organi non utilizzati. Ma potrei ricordare anche l'Agenas, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, che andrebbe potenziata in modo da poter fornire un supporto tecnico e organizzativo alle Regioni, in coordinamento con il Ministero.

Non un regionalismo tutto verticale, autosufficiente e a volte competitivo, ma un sistema rafforzato nella sua stabilità da tiranti trasversali. Poi, naturalmente, ciascuna Regione si tiene i suoi pezzi di autonomia e di responsabilità nella gestione dei servizi.

Anche questa, però, è una trasformazione che deve essere guidata da scelte politiche nazionali; non nasce così per impollinazione... Servono delle scelte.

### **ERE - Le persone che lavorano quotidianamente nel sistema sanitario possono contribuire a queste trasformazioni?**

**> Lusenti: L'unica soluzione è passare da un sistema che si è organizzato a canne d'organo (ciascuna Regione in rapporto esclusivo con il Centro) a un sistema che conosce livelli di integrazione e di coordinamento orizzontale <**



**Bortolotti** - Sì, moltissimo, possono essere una forte leva di cambiamento. Ai tempi della 833 gli addetti del settore furono fondamentali, perché partecipavano al dibattito ed erano perfettamente consapevoli della necessità di un rinnovamento dei servizi. In quegli anni, per realizzare il cambiamento si puntava sulle competenze. Da una parte c'era il "bene comune" e dall'altra la sensazione, da parte degli stessi operatori, di essere realmente utili e considerati. Credo che anche oggi ci siano molte energie, che però vengono spesso umiliate, cioè non valorizzate nel modo giusto.

**Lusenti** - E non dimentichiamo che in nessun altro settore c'è una così grande concentrazione di cultura (e non solo di cultura tecnica) come nella sanità. Vanno mobilitate queste risorse culturali e progettuali. Bisogna far leva sull'orgoglio professionale delle persone che lavorano, non usarle solo come tecnici in una logica tutta prestazionale. Bisogna costruire una relazione e dire: "noi abbiamo una idea e vogliamo costruire una visione comune, che non sia riduttiva, regressiva, di razionamento; abbiamo bisogno del vostro aiuto". Bisogna smetterla con la retorica del settore pubblico inefficiente e truffaldino che *ci impedisce di diminuire le tasse*. Perché altrimenti ciascun operatore si chiude nel suo ambito e dice: "sapete cosa c'è, non mi disturbate, io faccio il mio orario, bado a far bene il mio lavoro, e del resto non voglio saper niente". È necessaria una virata di paradigma: far capire a quel mondo che conta, ed è importante per la sorte del nostro paese.

## LA SANITÀ IN TEMPO DI CRISI

FRANCESCO  
TARONI

La Grande Recessione è entrata nel suo settimo anno e nessun approdo di qualche genere è ancora in vista. Già nel 2011 le previsioni di Stiglitz erano state crude: "Ora che le dimensioni del problema davanti a cui ci troviamo sono più chiare, emerge una nuova certezza, la certezza che le cose sono destinate a peggiorare, qualsiasi azione decidiamo di intraprendere. Una lunga malattia ora ci appare come lo scenario più ottimistico". Il 2012 è stato l'anno peggiore, meritandosi l'appellativo di "anno delle locuste", il 2013 non è stato migliore e il peggio, ci assicurano le previsioni, è ancora davanti. Il direttore del Fondo monetario internazionale (Fmi) Christine Lagarde ha icasticamente chiamato a soccorso la storia per invitare a "passare dall'ottimismo al realismo" della difficoltà di contemperare il bisogno di crescita e la necessità di ridurre il debito: "La storia ci offre due insegnamenti molto chiari: senza crescita è incredibilmente difficile ridurre il debito pubblico così come è incredibilmente difficile crescere sotto il peso del debito pubblico".



Intanto, la crisi ha già portato indietro di decenni ricchezza nazionale e consumi individuali e ci si aspetta che la ripresa, quando ci sarà, sia lenta e incerta, ripartendo da livelli molto più bassi di quelli degli anni pre-crisi. Per l'Italia, si parla di un ritorno di fatto al 1990, cancellando ventitré anni di vita economica e sociale di una nazione.

Per di più la crisi ha anche eroso teorie economiche apparentemente consolidate e ha fatto diventare evanescenti soluzioni apparentemente solide. L'augusto candore della domanda posta nel 2009 dalla Regina d'Inghilterra ("Se questa crisi è così grande, com'è che nessuno si è accorto che stava arrivando?") ha inferto una storica ferita alla reputazione dell'economia come scienza capace di previsioni affidabili. Altrettanto difficile da sanare è la più mondana frattura che si è consumata fra gli economisti di "acqua dolce" della Scuola di Chicago e i neo-keynesiani di "acqua salata" delle università delle coste del Pacifico e dell'Atlantico degli Stati Uniti. Amartya Sen ha descritto la crisi come "una violenta tempesta di mercati manipolati e di madornali errori dei nostri governanti", lamentando "piani di salvataggio che non solo hanno precipitato milioni di cittadini in una miseria nera, ma hanno anche prodotto una divisione di cui si poteva fare a meno tra tedeschi prepotenti, secondo i greci, e greci fannulloni, secondo i tedeschi". Combinando, come al solito, etica, politica e scienza Sen ha per una volta posto l'accento soprattutto sulla teoria e sulla pratica dell'economia lamentando che "non si tratta soltanto di avere un'etica solidale, ma anche un'epistemologia decente". La manifestazione più evidente del bisogno di una teoria "decente" è la serie di sistematiche revisioni al ribasso delle ottimistiche previsioni di crescita del Prodotto interno lordo operata dal Fmi a partire dall'ottobre 2010. La sistematicità degli errori di previsione dell'andamento delle economie nazionali ha fatto a poco a poco emergere dubbi sulla fondatezza delle assunzioni alla base delle politiche di austerità predicate dalla "troika" composta da Fmi, Unione europea e Banca centrale europea che dovrebbe guidare i paesi in difficoltà fuori dalla crisi.

L'Italia è attesa da un lungo periodo segnato da una rigida politica di bilancio e da una crescita stentata dell'economia in cui sarà particolarmente arduo raggiungere l'equilibrio fra le opposte esigenze di ridurre il debito e stimolare la crescita segnalato da Lagarde come il problema fondamentale dell'economia globale. Il difficile intreccio fra politiche di consolidamento fiscale e politiche sociali si impone al cuore di questo contesto. Le istituzioni classiche del sistema di *welfare* come pensioni, scuola e sanità impegnano alte quote di spesa pubblica e sono quindi l'oggetto "naturale" delle politiche di bilancio ma queste stesse politiche fungono anche da "stabilizzatori automatici" che attenuano gli effetti della crisi sul benessere della popolazione. Per le sue dimensioni e per la sua

**> Le istituzioni classiche del sistema di welfare come pensioni, scuola e sanità impegnano alte quote di spesa pubblica e sono quindi l'oggetto "naturale" delle politiche di bilancio <**



dinamicità quello sanitario è il settore ottimale per ottenere una riduzione della spesa pubblica ma anche, e contemporaneamente, il fronte primario di impatto della domanda di sollievo dagli effetti della crisi e delle stesse politiche intraprese per risolverla. Questo intreccio prospetta un difficile futuro per le istituzioni del welfare cui viene richiesto sia di contribuire alle nuove politiche di bilancio sia di continuare a soddisfare la loro funzione “primaria” di risposta ad una domanda in presumibile aumento e, almeno in parte, “nuova” per bisogni e destinatari. Obiettivo precipuo delle politiche della crisi è realizzare e mantenere nel tempo il delicato equilibrio fra il contributo eccezionale richiesto alla sanità per favorire il consolidamento fiscale e, contemporaneamente, mantenere la sua funzione primaria di tutela della salute rispondendo all’aumento congiunturale della domanda, derivante dai nuovi bisogni indotti dalla crisi. Tuttavia, la complessità dei nuovi problemi va tenuta ben distinta dai problemi preesistenti che la crisi può far precipitare, rendere più visibili o di più difficile soluzione ma che non sono a questa imputabili. Se alla fase di crisi si imputa troppo, intestandole problemi già presenti ben prima della sua insorgenza, si rischia di prospettare soluzioni già tentate e rivelatesi fallimentari ovvero esplicitamente rigettate, senza prestare sufficiente attenzione ai nuovi problemi specifici. Dipanare le diverse componenti di un intreccio, che combina gli effetti indotti dalla crisi con i problemi tradizionali, endogeni, dovrebbe essere il tema principale di riflessione per costruire politiche sanitarie adeguate ai tempi della crisi. Una fugace occhiata internazionale offre a queste considerazioni teoriche evidenze palmari sia dal lato delle condizioni di salute che da quello dell’utilizzo dell’assistenza sanitaria.

**> La mortalità per suicidi costituisce un indicatore sensibile e precoce degli effetti della recessione sulle condizioni di salute della popolazione <**

## **LA SALUTE E I SERVIZI SANITARI**

L’Organizzazione mondiale della sanità ha vigorosamente richiamato l’attenzione di tutti i paesi sul fatto che le principali espressioni sociali delle fasi di rallentamento dell’economia reale possono essere associate a disturbi del comportamento e a malattie psichiatriche, principalmente a carattere depressivo. La mortalità per suicidi costituisce un indicatore sensibile e precoce degli effetti della recessione sulle condizioni di salute della popolazione. Tutti gli studi, sia storici che contemporanei, negli Stati Uniti come in vari paesi europei compresa l’Italia hanno accertato un sistematico aumento della mortalità per suicidi durante le fasi di recessione economica. L’aumento del tasso di mortalità per suicidi è complessivamente stimato nell’ordine dello 0,8% per ogni punto percentuale di incremento del tasso di disoccupazione. La spesa sociale è tuttavia in grado di limitare l’incremento del tasso di mortalità per suicidi: per ogni 100 dollari spesi il tasso di suicidi si riduce dello 0,4% e dello 0,2% se questi sono investiti

in programmi di sostegno al lavoro o familiare rispettivamente, ma di appena lo 0,07% se impegnati per l'assistenza sanitaria. In Italia, un'analisi condotta da De Vogli e pubblicata su *Lancet* a partire da dati di fonte giudiziaria fra il 2000 ed il 2010 ha mostrato una forte accelerazione nell'incremento annuo della frequenza di suicidi e di tentati suicidi attribuiti a cause economiche a partire dal 2008, con tassi di incremento del 58,9% per anno. La stima complessiva è di un eccesso di 290 suicidi e tentativi di suicidio per cause economiche per anno rispetto ai valori attesi in base all'estrapolazione dell'andamento osservato negli anni pre-crisi.

“Amarezza, vergogna, vuoto e spreco” sono le emozioni con cui, in un famoso articolo del 1985, Smith ha descritto la condizione del disoccupato, l'espressione classica delle recessioni economiche. Più modernamente, lo stesso contesto psicologico può essere utilizzato per le nuove “patologie del non-lavoro” fra coloro che temono di non riuscire a conservare il lavoro ovvero si trovano retrocessi nell'insicurezza dei lavori atipici, flessibili e precari. Il pensionamento è un classico momento di crisi nel ciclo di vita delle persone, di per sé associato a disturbi fisici e psicologici. Il rimaneggiamento delle politiche pensionistiche tipico delle politiche di consolidamento fiscale amplifica i suoi effetti negativi sulla salute sia quando il pensionamento è più precoce del previsto sia quando viene posticipato. Esiste ormai una letteratura imponente che mostra come provvedimenti tipici delle riforme delle pensioni, come l'allungamento dell'età minima pensionabile e la decurtazione della pensione al di sotto di determinati livelli contributivi, si associno ad un aumento nella frequenza di depressione fra le persone costrette o semplicemente indotte a restare al lavoro dalla minaccia di una significativa riduzione del trattamento pensionistico.

Incertezza sul presente, paura del futuro e perdita di autostima possono determinare uno stato di ansia e di depressione nelle persone in condizione di morosità. Le evidenze disponibili mostrano che le persone sfrattate, oggetto di pignoramenti o che hanno avuto interrotte le forniture di gas, luce od acqua presentano una frequenza di disturbi del comportamento da tre a quattro volte superiore a quella osservata nella popolazione generale. Più in generale, e tenendo comunque conto che l'associazione può andare in entrambe le direzioni, le persone con esposizioni debitorie significative presentano una prevalenza di due volte superiore alla popolazione generale nella frequenza di dipendenza da alcool e droghe e di disturbi psicologici. Particolarmente significativo a questo proposito è il circolo vizioso che può instaurarsi fra riduzione del reddito, esposizione debitoria e sviluppo di una dipendenza dai giochi d'azzardo, causa ma anche possibile effetto dell'indebitamento ma difficilmente contrastata dai governi locali o nazionali per l'alto contributo fiscale estratto dal fatturato dei giochi.

La recessione economica si è associata ovunque ad una riduzione netta complessiva della frequenza dei consumi sanitari che varia in ragione del tipo di sistema sanitario e colpisce soprattutto le persone in età lavorativa e a reddito più basso. Il consumo di prestazioni e servizi “di base” si è ridotto nei sistemi su base assicurativa volontaria o sociale (è diminuito ad esempio del 19,5% negli Stati Uniti, del 6,6% in Francia e del 3,6% in Germania) mentre è rimasto complessivamente stabile in quelli universalistici come Gran Bretagna e Canada. Negli Stati Uniti si stima che per ogni aumento dell’1% del tasso di disoccupazione si verifichi una riduzione del 2,1% della popolazione assicurata. In valori assoluti, l’aumento della disoccupazione conseguente alla crisi del 2007-2009 avrebbe comportato la perdita della copertura sanitaria per 9,3 milioni di adulti maschi in condizione lavorativa e di almeno il doppio di persone. Anche i soggetti assicurati tendono comunque a posticipare l’uso delle prestazioni prescritte per evitare i costi diretti della compartecipazione. Le prestazioni più spesso rinviate, in base a recenti indagini, sono gli interventi chirurgici in elezione, che non hanno carattere d’emergenza, e gli accertamenti diagnostici, specie di *screening*, mentre un quinto degli intervistati dichiara di non acquistare i farmaci prescritti e una proporzione di poco inferiore (17%) di averne ridotto il dosaggio per aumentare la durata della scorta già disponibile. In Italia, i dati raccolti da AgeNas (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) in alcune regioni confermano la riduzione dell’uso di prestazioni specialistiche. Non è però chiaro se questo sia dovuto a uno spostamento verso il privato indotto dall’innalzamento della compartecipazione nel sistema pubblico e accreditato o se si tratti invece di una vera e propria rinuncia alla prestazione.

Il nuovo corso dell’economia ha significativamente compresso la tradizionale tendenza all’aumento della spesa sanitaria americana, che fra il 2007 ed il 2012 ha fatto segnare incrementi inferiori al 5%, i più bassi degli ultimi 50 anni. Anche la composizione della spesa si è modificata, con un deciso aumento della quota federale passata dal 23 al 29% che ha portato la quota pubblica ad oltre il 45% della spesa complessiva. L’aumento del peso del governo federale nel finanziamento della sanità attraverso la fiscalità generale che si osserva negli Stati Uniti contrasta con l’ingente programma di riduzione della spesa sanitaria del *National Health Service* inglese. In Inghilterra il programma del governo di coalizione prevede la più grande riduzione della spesa pubblica mai registrata dal dopoguerra, che nei 5 anni di legislatura dovrebbe passare dal 47,7% al 39,9% del Pil.

In Grecia, l’aumento dell’utilizzazione degli ospedali pubblici osservato dall’inizio della crisi è stato attribuito in gran parte

**> La recessione economica si è associata ovunque ad una riduzione netta complessiva della frequenza dei consumi sanitari <**

alla riconversione della domanda privata della classe media che, nel momento in cui vede redditi e risparmi intaccati dalla recessione, torna ad utilizzare i servizi gratuiti al consumo del settore pubblico. Nel momento in cui le politiche di contenimento della spesa pubblica determinano una diminuzione delle risorse finanziarie, materiali ed umane del sistema pubblico il riorientamento di una parte rilevante della domanda prima indirizzata al privato imprenditoriale è fonte di un ulteriore aumento della domanda.

## LE POLITICHE SANITARIE

A fronte della complessa articolazione di problemi di salute nuovi e vecchi, si staglia il problema della idoneità dell'attuale sistema di governo della sanità ad affrontare il "sovraccarico istituzionale" imposto dalla crisi, nella sua duplice dimensione della appropriatezza del disegno istituzionale del Servizio sanitario nazionale (Ssn) e dell'inerzia delle politiche consolidate. Entrambi questi problemi sembrano gravare pesantemente sulle politiche sanitarie elaborate finora nel nostro paese.

Le politiche sanitarie del nuovo secolo si sono progressivamente configurate come il corollario organizzativo dei patti negoziati fra Stato e Regioni, che hanno avuto ad oggetto gli interventi per il rispetto dei tetti di spesa e dei vincoli di capacità produttiva posti come condizione alle Regioni per ricevere i trasferimenti dallo Stato. La subordinazione delle politiche sanitarie regionali alla loro funzionalità rispetto agli obiettivi di finanza pubblica nazionale sembra aver fatto da contrappeso al progressivo passaggio nell'arena politica regionale delle responsabilità sull'organizzazione dei loro sistemi sanitari, come previsto dalla riforma costituzionale del 2001. Il governo nazionale ha così potuto recuperare il potere di controllo parzialmente perso a seguito della riforma, sfruttando "il potere della borsa" per condizionare l'autonomia regionale sulla organizzazione e sul funzionamento del Ssn. In questo contesto, il governo del Ssn si è progressivamente identificato con il nesso delle relazioni fra lo Stato e le Regioni riguardo alle politiche di bilancio, da applicare alla spesa sanitaria pubblica e con gli interventi organizzativi necessari per rendere la spesa del Ssn compatibile con i vincoli di bilancio.

È in questo contesto che si collocano le principali affermazioni di politica sanitaria dei due governi più recenti, entrambe emerse non da discussioni di provvedimenti legislativi ma da dichiarazioni rese in modo quasi incidentale. "Le proiezioni di crescita economica e quelle di invecchiamento della popolazione mostrano che la sostenibilità futura dei sistemi sanitari nazionali, compreso il nostro di cui andiamo fieri, potrebbe non essere garantita se non si individuano nuove modalità di finanziamento per servizi e prestazioni".

**> Le politiche sanitarie del nuovo secolo si sono progressivamente configurate come il corollario organizzativo dei patti negoziati fra Stato e Regioni <**

Col riferimento a “nuove modalità di finanziamento per servizi e prestazioni” il rilievo del Presidente del Consiglio dei Ministri Monti è sembrato sollevare il tema di un possibile cambio di modello del Ssn in previsione di una futura non sostenibilità finanziaria dei suoi principi fondamentali. Sulla stessa linea le dichiarazioni dell’attuale Ministro della Salute autorevolmente accompagnate dal documento integrativo al Def (Documento di economia e finanza) che prefigurava un Ssn maggiormente “selettivo” nei destinatari delle prestazioni. Gli interventi non sono nuovi né dal punto di vista politico né da quello tecnico. La tensione fra universalismo e selettività del sistema sanitario rinvia a problemi addirittura precedenti l’istituzione del Ssn, alle radici della costruzione del sistema mutualistico nel secondo dopoguerra, che si sono periodicamente riproposti sotto le diverse ibridazioni di “universalismo condizionato” o “selettivo”. I momenti più eclatanti in tempi relativamente recenti riguardano la crisi del 1992, quando il governo Amato approvò un decreto legge, poi rientrato, che escludeva dalla copertura del Ssn le famiglie con reddito superiore a 24 milioni di lire, eccezion fatta per i ricoveri ospedalieri ed i farmaci cd. “salvavita”, affidando la gestione della copertura residua a “intermediari finanziari”. Successivamente, le determinazioni di politica economica desunte dalla scheda tecnica della Ragioneria generale dello Stato (Rgs) del Documento di programmazione economica e finanziaria 2003-6 prevedevano la necessità di ridurre di oltre un quarto la spesa sanitaria procapite per adeguarsi alla crescita della spesa che sarebbe stata determinata dall’invecchiamento della popolazione. Più recentemente, considerazioni analoghe sulla minaccia portata dall’invecchiamento alla sostenibilità del Ssn si ritrovano nel Libro Bianco sul welfare del Ministro Sacconi approvato nel 2009, a sostegno della necessità di sviluppare fondi “integrativi” della copertura offerta dal Ssn.

La preponderanza di argomenti analitici e di evidenze empiriche è contraria alle previsioni apocalittiche determinate dall’invecchiamento della popolazione che non meritano ormai più neppure ulteriori confutazioni. Il punto rilevante è che il giudizio di sostenibilità di un sistema sanitario non è soltanto la conseguenza necessitata della sua dinamica endogena (come ad esempio tecnologia ed organizzazione) e dell’impatto di fattori esogeni (come demografia, epidemiologia e saldi di finanza pubblica). A livello comparativo né le attuali dimensioni di spesa sanitaria né la sua dinamica possono essere al momento realisticamente considerati motivi di particolare allarme per la finanza pubblica. Al netto di scandali, frodi, sprechi e iperconsumi, il livello attuale e la dinamica della spesa sanitaria in Italia sono, comparativamente parlando, un modello di autocontrollo. I dati Ocse più recenti mostrano che nel 2010 l’incidenza della

**> La tensione fra universalismo e selettività del sistema sanitario rinvia a problemi addirittura precedenti l’istituzione del Ssn <**



spesa sanitaria complessiva rispetto al Pil ha toccato il 9,3%, inferiore alla media generale di tutti i paesi Ocse (9,5%) e molto al di sotto non solo degli Stati Uniti (17,6%) ma anche di paesi leader in Europa come Olanda (12%), Francia e Germania (11,6%). A parità di potere d'acquisto, la spesa sanitaria procapite in Italia è del 20% inferiore a quella di Germania e Francia, dalle quali ci divide un'incidenza sul Pil inferiore di 2,3 punti percentuali. Nel decennio 2000-9 la spesa sanitaria è aumentata in Italia ad un tasso medio annuo dell'1,3%, meno di un terzo della media europea (4,4%) e molto inferiore a quello di Francia e Germania (2,1%) e Gran Bretagna (5,5%). La Relazione sanitaria del 2011 mostra che la dinamica della spesa sanitaria pubblica è ulteriormente rallentata nel 2010 (0,9%) e nel 2011 (0,1%, al netto delle nuove regole di contabilizzazione degli ammortamenti). La modesta crescita della spesa sanitaria nell'ultimo decennio è tanto più rimarchevole in quanto segue il lungo periodo di "congelamento" della spesa pubblica degli anni '90, che ha interessato la sanità in misura significativa. Fra il 1992 ed il 1995 il finanziamento del Ssn è diminuito sia in valore assoluto che in misura relativa ad un Pil in continua contrazione, per riprendere nel 1996 una lenta crescita che solo nel 2003 lo ha portato a toccare nuovamente i livelli osservati nel 1991. Inoltre, e a differenza degli anni '90, il rallentamento della crescita della spesa nell'ultimo decennio si è associato ad una sistematica riduzione dei disavanzi del Ssn. Nel 2011, al Ssn sono stati imputati disavanzi per 1,8 miliardi di euro (pari a circa l'1,5% della spesa complessiva), in diminuzione del 25% rispetto al disavanzo 2010, a sua volta inferiore del 28% a quello dell'anno precedente. La sistematica contrazione del disavanzo complessivo si è accompagnata alla sua concentrazione per oltre il 90% in quattro Regioni (Lazio, Campania, Puglia e Sardegna) che, esclusa la Puglia e assieme al Molise presentano anche i valori procapite più elevati. Il contemporaneo processo di sistematica contrazione e di forte concentrazione del disavanzo è una dimostrazione indiretta che i problemi di controllo della spesa dipendono meno dalla struttura generale della organizzazione e del funzionamento del Ssn che da fattori locali.

**> Nel decennio 2000-9 la spesa sanitaria è aumentata in Italia ad un tasso medio annuo dell'1,3%, meno di un terzo della media europea (4,4%) <**

La rimarchevole capacità di controllo della spesa mostrata dal Ssn nell'arco degli ultimi 20 anni in cui ha assunto la sua forma "moderna", aziendalizzata e regionalizzata, è attribuibile a due fattori. In primo luogo, il minor costo unitario dei servizi, principalmente dovuto al potere di monopsonio esercitato dalla presenza di un pagatore unico. Anche per questo motivo, l'ipotesi di dar vita ad un sistema a pagatori multipli attraverso la ricerca di "nuove fonti di finanziamento" appare francamente stravagante. Il secondo fattore riguarda una certa efficienza operativa e allocativa nella organizzazione del Ssn che, in molte Regioni, ha saputo realizzare



una transizione organizzativa che ha drasticamente ridotto a quasi un terzo un'offerta ospedaliera stimata nel 1970 a 10 posti letto per 1000 abitanti, comprimendo a meno della metà la durata media di degenza e sostituendola con l'assistenza ambulatoriale e domiciliare. È ovviamente possibile argomentare la tesi che stiamo vivendo al di sopra delle nostre possibilità, finanziando un Ssn che non possiamo (o non dobbiamo) permetterci o enunciare l'obiettivo di ridurre lo spazio che lo Stato occupa nella società come viene richiesto da taluni. Questa tesi e questo obiettivo chiamano però in causa criteri di natura squisitamente sociale prima ancora che politica che esulano da elaborazioni teoriche e valutazioni empiriche di sostenibilità del Ssn.

## IL NODO DELLA NON-AUTOSUFFICIENZA

**MAURIZIO  
PICCAGLI**

La non-autosufficienza sarà sicuramente una grande emergenza che tutti i paesi industrializzati saranno chiamati ad affrontare nei prossimi anni e questo imporrà notevoli cambiamenti ai sistemi e alle strutture socio-sanitarie delle diverse nazioni, ma la questione non riguarda solo il futuro; già oggi è un problema di proporzioni notevoli, al quale non tutti i paesi hanno saputo o sanno dare le risposte all'altezza del bisogno e cioè in grado di fronteggiare efficacemente i problemi indotti da patologie molto complesse come quelle che portano alla non-autosufficienza.

- Sono 2,3 milioni gli anziani non autosufficienti in Italia e si prevede che raddoppieranno nei prossimi venti anni.
- In Emilia-Romagna gli anziani (oltre i 65 anni) sono poco meno di 1 milione; più di mezzo milione ha più di 75 anni, più di 300 mila sono gli ultra 80enni.
- I non-autosufficienti a livello regionale sono circa 250.000, quelli con più di 65 anni sono circa 210.000. Le indennità di accompagnamento per gli ultra 65enni sono circa 110.000.
- Nel 2006 i servizi per i non-autosufficienti hanno assistito (interessato) circa 47.000 utenti, in Emilia-Romagna; mentre nel 2010 gli assistiti sono stati 65.000, un aumento consistente, rispetto al quale è necessario precisare che nel 2007 ha iniziato a operare il Fondo regionale per la non-autosufficienza (Frna) costituito dalla Regione previa introduzione dell'addizionale Irpef ed Irap dal 2007. Attraverso questo intervento il Frna è aumentato consistentemente arrivando, nel 2011, a complessivi

463,90 milioni (comprensivi di una parte – 15 milioni – dei 31 milioni di Fondo nazionale per la non-autosufficienza tolti dal Governo e garantiti con risorse proprie dalla Regione Emilia-Romagna).

### **IL FONDO REGIONALE PER LA NON-AUTOSUFFICIENZA (FRNA)**

La disponibilità del Frna per il 2011 ammonta quindi nel complesso a 463,9 milioni di euro, mentre le risorse assegnate, sempre nel 2011, ammontavano a complessivi 486,4 milioni di euro, comprensive di risorse trascinate (non spese) dal 2010.

<i>Frna - anziani - domiciliarità, nuove opportunità assistenziali e sostegno famiglie</i>	<i>Risorse 2010 in euro</i>
Accoglienza temporanea di sollievo	3.999.000
Strutture semiresidenziali per anziani (centri diurni)	14.033.000
Assegno di cura anziani (compreso contributo di 160 € per regolarizzazione lavoro di cura)	46.100.000
Assistenza domiciliare e servizi connessi	20.479.000
Altri interventi domiciliarità ( <i>e-care</i> , servizi di prossimità, adattamento domestico, ecc.)	1.685.000
Servizi a sostegno del programma individualizzato di vita e cura	4.010.000
Accesso e presa in carico	1.725.000
Altri interventi	1.044.000
<b>Totale</b>	<b>93.075.000</b>
<i>Interventi a favore della domiciliarità - 2010</i>	
<i>Servizi e prestazioni</i>	<i>Utenti anziani</i>
Assegno di cura	21.142
Assistenza domiciliare*	26.000
Accoglienza temporanea di sollievo	3.100
Assistenza domiciliare integrata (Adi)	88.035
Centri diurni	5.200

\*Assistenza domiciliare socio-assistenziale con oneri a rilievo sanitario, per cui è riconosciuto un rimborso orario pari attualmente a 11 €

<i>Assistenza domiciliare (Adi di livello 3 e Adi oncologica)</i>	
<i>Pazienti assistiti nel 2009 = 15.910 nel 2010 = 16.796</i>	<i>Episodi di cura nel 2009 = 18.969 nel 2010 = 21.462</i>

<i>Frna - Anziani</i> <i>Interventi a favore della residenzialità - 2010</i>		
	<i>Numero</i>	<i>Risorse €</i>
Case-residenza per anziani non autosufficienti (Case protette e Rsa):		197.100.000*
Posti letto**	15.500	
Utenti anziani	25.600	
Progetti assistenziali individuali c/o strutture non convenzionate (interventi)	590	4.200.000

\* Include assistenza sanitaria.

\*\* Il numero dei posti letto in strutture residenziali è pari ai 3,1% della popolazione ultrasettantacinquenne.

Appare evidente che se il sistema dei servizi per i non-autosufficienti, negli anni più pesanti della crisi e nella fase dei tagli più sconsiderati fatti, prima dai governi Berlusconi e successivamente da Monti, ha retto e per certi versi si è almeno parzialmente espanso, questo è dipeso dal denaro fresco immesso nel sistema a seguito dell'introduzione dell'addizionale regionale del 2007.

Però anche questo effetto è destinato a depotenziarsi in assenza di significative novità per quanto riguarda la disponibilità di nuove risorse a disposizione del sistema. Infatti i finanziamenti a disposizione delle politiche sociali, nel nostro paese, sono abbondantemente al di sotto della media europea; e questa è la vera questione alla quale è necessario trovare una risposta. La Cgil e lo Spi dell'Emilia-Romagna da tempo stanno lavorando a una ipotesi di costituzione di un Fondo regionale dedicato alla sanità e di fondi territoriali per il socio-assistenziale e la non-autosufficienza. L'ipotesi a cui si lavora è quella di formare questi fondi utilizzando risorse delle Fondazioni bancarie, di fondi contrattati per la sanità e il *welfare* nei Ccnl e nella contrattazione di secondo livello, ecc. Fondi che dovrebbero essere governati dal pubblico (dalla Regione per la sanità e dagli Enti locali per il socio-assistenziale) attraverso accordi con le rappresentanze sociali ed economiche, fondi che dovrebbero dar luogo a prestazioni di carattere universalistico e con certezza extra Lea (Livelli essenziali di assistenza) ed extra Liveas (Livelli essenziali di assistenza sociale) rivolti ad erogatori del sistema pubblico.

Comunque le novità introdotte nel *welfare* emiliano-romagnolo in questi dieci anni (dall'approvazione della legge 328/2000) sono state diverse e importanti:

- la Legge regionale n. 2/2003 è stato senza dubbio l'atto decisivo (tra l'altro è proprio questa legge che ha previsto l'introduzione del Frna); inoltre la stessa legge, davvero riformatrice, è stata

**> I finanziamenti a disposizione delle politiche sociali, nel nostro paese, sono abbondantemente al di sotto della media europea <**



in grado di sviluppare ulteriormente le innovazioni che erano state introdotte nel 1994 con la Lr n. 5, e prevede altre importanti novità, molte delle quali realizzate o in via di realizzazione, come ad esempio: collocare la programmazione socio/sanitaria territoriale a livello distrettuale, prevedendo la partecipazione diretta delle rappresentanze sindacali e, allo stesso livello distrettuale, la progettazione con un ruolo importante del terzo settore e del volontariato;

- L'integrazione organica, anch'essa da realizzare nel distretto, tra il sistema socio assistenziale, socio-sanitario e quello sanitario;
- La conferenza territoriale socio-sanitaria come luogo di coordinamento e di *governance* di livello provinciale del sistema dei servizi e dell'allocazione delle risorse.

Queste sono sicuramente innovazioni che hanno qualificato parecchio il sistema regionale dei servizi. E questo è certamente il punto più delicato sul quale è necessario che il sindacato concentri i propri sforzi perché da queste acquisizioni, da questo complessivo salto di qualità, non si arretri nemmeno di un millimetro, e ciò anche in presenza delle difficoltà attuali che conosciamo bene, determinate certo dalla crisi, ma anche e forse soprattutto dall'obiettivo politico che la destra liberista persegue in Europa e in Italia, e cioè l'obiettivo di affossare questo modello di welfare. Modello che, non va dimenticato, deriva direttamente dalla nostra Costituzione.

Nonostante gli elementi di novità sopra richiamati i tratti che connotano ancora il sistema sanitario mantengono un forte carattere familistico (anche in Emilia-Romagna), la fornitura di servizi è ancora piuttosto bassa, mentre è molto alto, in proporzione al totale della spesa pubblica (spesa che però è a sua volta bassa, come abbiamo visto), il trasferimento monetario. Basti pensare all'indennità di accompagnamento che oggi è assegnata a circa 1 milione e mezzo di anziani non autosufficienti e che costa circa 12/14 miliardi l'anno, con un incremento – su base annua – di 600 milioni.

Questa parte della spesa credo si possa affermare essere il fattore di maggior sostegno all'impronta familista del nostro welfare e, probabilmente è proprio in presenza di ciò, oltre che per le carenze di strutture di sostegno alla domiciliarità (che dovrebbero prevedere erogazioni di servizi socio-sanitari), che nel nostro paese il badantato ha avuto uno sviluppo così abnorme rispetto agli altri paesi europei: la presenza di badanti in Italia è straordinariamente più alta rispetto alla media dei paesi europei e in alcuni casi, come ad esempio Germania, Inghilterra, Polonia, Svezia, ecc., è addirittura superiore di 10/12 volte. Per sostenere questo sistema le famiglie italiane, per le

**> I tratti che connotano ancora il sistema sanitario mantengono un forte carattere familistico (anche in Emilia-Romagna) <**



badanti, spendono circa 10 miliardi l'anno. C'è un dato di Eurostat/Espress che ci dice che la spesa italiana per la *long-term care* è assorbita per il 95% da trasferimenti monetari e solo per il 5% dai servizi erogati. È la quota più bassa in Europa, dopo la Polonia.

I dati della nostra regione sono un po' più brillanti, ma non tali da rovesciare la logica del sistema. Pur considerando il fatto che l'assistenza domiciliare riguarda una percentuale di non-autosufficienti che è doppia rispetto alla media nazionale, 8% contro il 4%, e pur tenendo presente che sono superiori le percentuali di non-autosufficienti ricoverati in strutture protette o semi-protette, e cioè case-residenza per anziani non autosufficienti, centri diurni, ecc. (anche in questo caso si tratta di circa il doppio rispetto al dato nazionale), è però necessario chiedersi, anche nel nostro caso, cosa succede al quasi 90% di non-autosufficienti che non sono in carico ai servizi sociali.

Insomma il sistema della nostra regione è migliore rispetto a quello medio nazionale, ha con certezza fondamentali più solidi, ma ha limiti e criticità importanti che in larga misura conosciamo e sui quali è necessario intervenire, anche per recuperare all'interno del sistema e quindi del controllo e della responsabilità pubblica, fenomeni come il badantato (che ha rappresentato una risposta auto-organizzata alle gravi carenze dei servizi pubblici) e per far sì che non venga scaricato esclusivamente sulle famiglie il peso derivante dalla mancata presa in carico. Le famiglie vengono spesso lasciate in perfetta solitudine, e altrettanto spesso sono sconosciute ai servizi sociali, tanto che solo di fronte ad eventi assolutamente straordinari (ad es. il terremoto) vengono alla luce situazioni concrete di bisogno in tutta la loro drammaticità. E questo purtroppo dimostra che all'aumentare del bisogno ci troviamo spesso di fronte a un settore pubblico che tende sempre più a limitare il proprio ruolo, il proprio intervento diretto e la propria responsabilità nella gestione dei servizi, favorendo, di fatto, un processo di privatizzazione sempre più elevato – il V Rapporto Auser, del 2012, evidenziava che più di un terzo delle persone che si rivolgevano all'associazione di volontariato per bisogni socio-assistenziali erano state inviate direttamente da strutture pubbliche.

Ma per tornare al quadro nazionale dobbiamo riconoscere che l'Italia è sicuramente in ritardo e che sino ad ora ha dato risposte deboli, incerte al complessivo problema della non-autosufficienza. In Europa, al contrario, i paesi più accorti, più sensibili al problema, anche in forza delle migliori condizioni socio-economiche, hanno cominciato ad affrontare il problema dagli inizi degli anni '90 ed ora hanno condizioni sicuramente migliori rispetto a quelle italiane.

**> Il sistema della nostra regione è migliore rispetto a quello medio nazionale, ha con certezza fondamentali più solidi, ma ha limiti e criticità importanti <**



È necessario adottare un approccio che oltre a migliorare, anche dal punto di vista delle risorse a disposizione, l'intervento socio-sanitario pensi a come migliorare l'intervento preventivo, cioè a come organizzare le strategie tese ad allontanare il più possibile l'evento, cioè la non-autosufficienza. Questo però non toglie il fatto che per l'Italia non sia più derogabile affrontare in termini sia legislativi che di risorse, che di organizzazione socio-sanitaria, la risposta alle conseguenze del progressivo e veloce invecchiamento della popolazione. Infatti la forte richiesta di assistenza continuativa è una delle vere questioni alle quali si deve cercare in concreto di dare risposte efficaci.

Servono soluzioni nuove per rispondere al bisogno provocato dalla non-autosufficienza; è necessario mettere al centro una strategia complessiva che rilanci con decisione la domiciliarità, che può reggere solo potendo contare su una vera rete organica di servizi territoriali, e trasformando progressivamente e consistentemente gli attuali trasferimenti monetari (oggi i trasferimenti monetari della *long-term care* rappresentano il 95% degli interventi) in servizi alla persona.

Sarebbe però opportuno ricordare che questi erano alcuni dei punti fissati già nel dibattito che veniva sviluppato nel '97/'98 (Commissione Onofri) e successivamente nell'ambito dell'approvazione della legge 328/2000. Già in queste due occasioni uno dei punti di forza per imprimere una vera svolta al sistema socio-sanitario e socio-assistenziale veniva individuato nella necessità di istituire un fondo dedicato per la non-autosufficienza, accompagnato ad una legge specifica sempre sul tema. Il fondo doveva dare risposte dirette al potenziamento dei servizi per la non-autosufficienza oltre ad alleggerire, nei confronti degli utenti e delle loro famiglie, i costi dei servizi, sia quelli domiciliari che quelli residenziali, e doveva essere finanziato attraverso una tassa di scopo. Ora tutto ciò come sappiamo non è avvenuto, se non in minima parte a livello nazionale, mentre non poco di questo, come abbiamo visto, è stato realizzato, a partire dal 2007, a livello regionale.

Va inoltre segnalato che sempre dal 2007 (durante il governo Prodi) anche a livello nazionale era stato introdotto il Fondo nazionale non-autosufficienza (Fnna). Nel 2007 il fondo era di soli 100 milioni, poi aumentati negli anni successivi, sino ad arrivare a 400 milioni nel 2009 per essere successivamente, nel 2010, abolito totalmente dal governo Berlusconi; è stato poi, nel 2013, reintrodotta dal governo Monti per un importo di 375 milioni. Insomma, la storia italiana della costituzione del Fnna è stata piuttosto complicata e questo ha ovviamente inciso (accanto ai tagli operati dal governo Berlusconi, che ha portato i fondi sociali da un ammontare di oltre 2,5 miliardi a poco più di

**> Servono  
soluzioni nuove  
per rispondere al  
bisogno provocato  
dalla non-  
autosufficienza <**



200 milioni) nel rendere sempre più fragile il sistema dei servizi, in particolare per la non-autosufficienza.

La rete di servizi territoriali a cui dobbiamo pensare deve necessariamente avere un nucleo pubblico forte che accanto alla programmazione, che deve essere saldamente a gestione pubblica, è necessario preveda anche servizi a gestione pubblica. Da questo punto di vista la scelta fatta dalla Regione Emilia-Romagna di costituire le Asp (Aziende di servizio alla persona), alle quali è possibile il conferimento da parte dei comuni associati di diversi servizi, compresi quelli agli anziani, è sicuramente positiva anche perché rafforza il governo pubblico del sistema e probabilmente gli stessi costi, a parità di condizioni contrattuali e quindi di totale rispetto dei diritti degli operatori, possono risultare inferiori a quelli derivanti da forme indirette di gestione. Insomma, questa scelta, che segna elementi forti di coerenza con quanto fissato nella proroga, discussa anche dalle organizzazioni sindacali, del Piano sociale e sanitario del 2008/2010 anche per gli anni 2013/2014, va salutata molto positivamente. Il nuovo Piano sociale sanitario regionale essendo in proroga ha anche l'ambizione di avere un deciso carattere sperimentale. Allora se tutti gli attori avranno voglia davvero di misurarsi con il problema dell'innovazione dei servizi socio-assistenziali, qui mi pare che troveranno materiale sul quale cimentarsi, anche sulla grande emergenza della non-autosufficienza.

Altra questione decisiva per dare efficacia, ma anche efficienza, al sistema dei servizi è il miglioramento dell'integrazione, già oggi discreta, tra il sistema socio-sanitario e quello sociale e socio-assistenziale. Anche su questo versante la Regione ha da tempo affrontato il problema e ha legiferato sui due sistemi allo scopo di favorire il processo di integrazione: la legge 29/2004 ha riordinato il sistema sanitario e la legge 2/2003, che ha recepito la legge 328/2000, ha riordinato il sistema socio-assistenziale regionale mettendo le basi per l'integrazione. Leggi che inoltre hanno indicato la dimensione territoriale entro la quale programmare e integrare. Cioè la dimensione distrettuale, importante anche per altre ragioni.

Il processo in questi anni è sicuramente andato avanti anche se l'impressione è che lo abbia fatto in modo spedito nei primi anni e si sia un po' rallentato da un paio d'anni a questa parte. Con la proroga del Piano sociale e sanitario approvato quest'anno si è cercato di ridare impulso anche al processo di integrazione. Già la scelta di non fare più, in modo separato, il Piano sanitario e il Piano sociale è una indicazione nella direzione dell'integrazione. Il Piano è unico e si chiama Piano sociale e sanitario. Non siamo ancora al Piano socio-sanitario ma questa è certamente la direzione.

**> La scelta di non fare più, in modo separato, il Piano sanitario e il Piano sociale è una indicazione nella direzione dell'integrazione <**

Però è evidente che la questione non è di tipo nominalistico, il problema è concreto, il processo va rilanciato con decisione e rapidamente. D'altra parte in questi due anni c'è la possibilità di sperimentare forme nuove. La riorganizzazione della sanità sul territorio, seguendo anche un processo di deospedalizzazione, potrebbe essere una grande occasione di rilancio dell'integrazione dei due sistemi.

Non va dimenticato che la necessità di portare i posti letto ospedalieri al 3,7 per mille potrebbe offrirci proprio questa opportunità. La riorganizzazione della rete ospedaliera non è necessaria solo per offrire l'opportunità di rilancio dell'integrazione; intervenire sugli ospedali e sul loro ruolo nel sistema sanitario è una necessità che allo stesso tempo deve puntare ad una riqualificazione della cura ospedaliera e alla lotta agli sprechi, derivanti in particolare da forme di inappropriatazza di ricoveri per patologie che potrebbero trovare soluzioni migliori in strutture socio-sanitarie intermedie, collocate sul territorio anziché in strutture ospedaliere ad alta specializzazione ed a alta intensità di cure.

Il riferimento è relativo in particolare a patologie croniche (diabete, cardiopatie, ecc.) che nelle fasi non acute, potrebbero per l'appunto trovare soluzioni più adeguate in strutture socio-sanitarie, quindi a forte integrazione, collocate sul territorio. Ci riferiamo agli ospedali di comunità, alle case per la salute, ai nuclei di cure primarie, strutture che possono avere una straordinaria importanza nel sostenere con forza lo sviluppo e il rilancio della domiciliarità. Anche in questo caso il processo in Emilia-Romagna è avviato, è necessario svilupparlo ulteriormente con un forte coinvolgimento delle rappresentanze locali e delle popolazioni. Infatti, i cambiamenti in settori così delicati per essere realizzati hanno bisogno di un forte e vero consenso.

#### BIBLIOGRAFIA

Lamura G., Melchiorre M.G., Di Rosa M. (2012), *Dimensione e problematiche dell'invecchiamento e migrazioni di cura*, Ancona, Istituto nazionale di riposo e cura per anziani (Inrca), <http://www.inrca.it>.

Pasquinelli S. (2012), Non-autosufficienza: le riforme che aspettiamo, *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 5.

Paquinelli S., Rosmini G., a cura di (2013), *Badare non basta. Il lavoro di cura: attori, progetti, politiche*, Roma, Ediesse.

Piccagli M., a cura di (2012), Documento Comitato Direttivo Spi-Cgil Emilia Romagna.

Pizzuti F.R., a cura di (2013), *Rapporto sullo stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone.

Prevenire la non-autosufficienza si può?, *Oggi, Domani, Anziani. Trimestrale Fnp-Cisl*, 2011, n. 3.

Quintavalla E. (2012), *Verso una nuova domiciliarità: la cura e l'assistenza familiare nelle politiche di welfare*, <http://www.insiemnellacura.it>.

Regione Emilia-Romagna (2013), *Piano sociale e sanitario 2013-2014*, <http://www.regione.emilia-romagna.it>.

## LA QUALITÀ DEL LAVORO

MARINA  
BALESTRIERI

Il sistema sanitario italiano e anche quello dell'Emilia-Romagna hanno subito cambiamenti importanti e non tutti positivi. Cambiamenti dovuti a politiche dissennate dei governi che si sono susseguiti in questi anni, che hanno ridotto o sottostimato il finanziamento del Fondo sanitario nazionale. I tagli al Fondo sanitario, determinati dalle ultime manovre finanziarie e dalla legge di stabilità 2013, ammontano a oltre 30 miliardi nel triennio 2013-2015. Gli effetti di questi tagli hanno comportato la necessità, per mantenere il pareggio di bilancio nell'anno 2013, di ridurre i costi di circa 260 milioni di euro. Riduzione di costi che necessariamente hanno riguardato anche il personale sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie emiliano-romagnole.

La Funzione Pubblica Cgil dell'Emilia-Romagna ha sempre ritenuto fondamentale la qualità del lavoro, in quanto garanzia di qualità dei servizi, in coerenza con i contratti collettivi nazionali, con la contrattazione aziendale e le normative vigenti. A partire da questo principio riteniamo necessario puntualizzare alcuni aspetti inerenti il lavoro, la sua organizzazione e l'ambito delle professioni sociali e sanitarie nella nostra regione, quali elementi di garanzia delle prestazioni a favore delle cittadine e dei cittadini. Questo significa andare oltre a quanto fatto finora, che è certamente importante, ma non più sufficiente, soprattutto alla luce della rimodulazione dei sistemi di welfare resa necessaria a seguito dei tagli imposti agli enti locali e quindi al sociale e alla sanità, oltre che dalla *spending review*.

La percezione del benessere e la sanità nel nostro territorio sono in continua mutazione, in particolar modo a fronte dell'aumento della popolazione anziana e delle cronicità, che non consente più, anche per ragioni di sostenibilità economica, la presa in carico di questo tipo di patologie in strutture che sono per vocazione ad alta complessità. Si pone quindi con decisione la necessità di ripensare a una diversa distribuzione dell'offerta clinico-assistenziale nel nostro territorio riconvertendo parte degli attuali ospedali in strutture intermedie e in presidi di prossimità di media e bassa complessità. Riteniamo quindi che, reinvestire nel modello di welfare che abbiamo costruito nella nostra regione, che è un irrinunciabile fattore di promozione e garanzia della coesione sociale, rappresenti una straordinaria opportunità di crescita e sviluppo, anche in una fase di profonda crisi economica e sociale. Alla luce di questo elemento diventa inevitabile ragionare in maniera differente rispetto al passato sul tema della ridefinizione di una diversa rete ospedaliera. L'attuale calo di risorse economiche comporta infatti il pericolo che realtà tipiche della tradizione di integrazione socio-sanitaria dell'Emilia-Romagna,

**> La scelta di considerare gli ospedali della nostra regione come luoghi caratterizzati per intensità di cura deve avere come diretta conseguenza una maggiore integrazione col territorio <**

possano, in quanto meno visibili, essere oggetto di riduzioni indiscriminate o rimpalli di responsabilità tra le stesse aziende sanitarie e gli enti locali. È necessario quindi rafforzare il controllo, attraverso il potenziamento del confronto territoriale tra le parti, in particolare sulla spesa sociale e sanitaria con specifica attenzione per quanto attiene ai “costi pro capite”, che spesso sono fonte di veri e propri sprechi a causa dell’eccessivo differenziale presente in ambito distrettuale, sulle cure primarie, sulla spesa farmaceutica, specialistica, ambulatoriale e ospedaliera.

Per queste ragioni e alla luce anche dell’andamento demografico nella nostra regione, che vede un costante aumento della popolazione anziana, riteniamo essenziale che la presa in carico in sede territoriale debba riguardare questa ampia fascia di popolazione e le sue cronicità. Parliamo di politiche che favoriscano una maggiore integrazione, la cultura della multidisciplinarietà e la relazione tra le differenti professioni, che favoriscono il lavoro d’equipe, forti di esperienze già avviate nei distretti e nei presidi ospedalieri. Esperienze che hanno avuto anche un riscontro mediatico nazionale nell’ambito di trasmissioni televisive sulla sanità dell’Emilia-Romagna. Metodologie di lavoro improntate alle migliori prassi, professionali e comportamentali, con l’assunzione delle responsabilità che ne definiscano il “governo clinico”; lo stesso dicasi per quanto riguarda il nuovo modello di “aree vaste”, che significa per i professionisti potenziarne le funzioni, riconoscerne l’esperienza, valorizzarne i saperi non soltanto nella definizione dei bisogni di cura ma anche nelle scelte di pianificazione delle aziende sanitarie.

Questo si può fare ragionando sul tema del lavoro, dei modelli organizzativi e della piena valorizzazione delle professioni, partendo dalle esperienze consolidate, col fine di completare “l’architettura” del sistema, che deve essere sempre più rispondente ai nuovi bisogni. La scelta di considerare gli ospedali della nostra regione come luoghi caratterizzati per intensità di cura deve avere come diretta conseguenza una maggiore integrazione col territorio e tra la rete dei servizi socio-sanitari, rimodulando, se necessario, non solo il riparto delle risorse, ma anche l’offerta socio-assistenziale.

L’esperienza, infatti, delle “cure primarie” è il modello di riferimento per proseguire nello sviluppo dell’intervento della rete territoriale a sostegno della prevenzione e della cura, sia delle cronicità sia dei bisogni socio-assistenziali connessi alla presa in carico del paziente che è comunque sempre cittadino. Devono pertanto essere previsti, a nostro avviso, percorsi formativi che favoriscano l’utilizzo di tecniche che intervengano sul rinforzo delle abilità e delle pratiche socio-assistenziali sia del cittadino/paziente/utente sia dei professionisti (ad es. *counselling ed empowerment*).

La “Casa della salute”, che è la naturale evoluzione dei “nuclei di cure primarie”, rappresenta il completamento ottimale di un percorso progettuale che racchiude tutti i contenuti utili alla realizzazione di una rete territoriale per gestire in particolare le cronicità. Bisogna, pertanto, implementarne la realizzazione, definendone la certezza dei tempi oltre che delle risorse e assicurando la continuità assistenziale con obiettivo h24, 7 giorni su 7. In questo senso, il modello delle “Case della salute” rappresenta un’opportunità, un laboratorio dove si fondono le varie esperienze professionali che hanno al centro la risposta ai bisogni. Questo modello rende necessaria la salvaguardia delle competenze specifiche dei professionisti, nei quali va rafforzato il concetto di autonomia e responsabilità, evitando sovrapposizioni di ruoli per orientare in modo adeguato il cittadino nei percorsi di cura e assistenza. L’introduzione della figura del *care manager*, ad esempio, previsto nell’ambito delle “Case della salute” è una scelta importante, parallelamente a quella del *case manager*, in quanto concretizzano il modello di servizio integrato a rete, caratterizzato dalla presa in carico del cittadino/paziente/utente e dall’orientare percorsi in ambito territoriale.

Elemento fondamentale per l’assistenza proattiva alla cronicità, all’interno delle “Case della salute”, diventano gli ambulatori a gestione infermieristica nei quali realizzare programmi di medicina di iniziativa secondo modelli già sperimentati in altri paesi europei. Significherebbe presa in carico proattiva di pazienti anche attraverso *recall* e *follow up* telefonico di pazienti inseriti in appositi registri di patologia, *counselling* infermieristico ambulatoriale, attivazione di percorsi di integrazione con l’ospedale. Nella nostra realtà regionale sono presenti alcune Case della salute, la cui gestione è affidata a professionisti sanitari non medici, nelle quali vi è anche la presa in carico di prestazioni specialistiche di complessità più elevata come ad esempio radiodiagnostica, dialisi e riabilitazione.

Questa scelta che pone il tema della centralità del territorio deve avere come conseguenza che i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta diventino punto di riferimento per una platea di cittadini più ampia di quella dei propri pazienti, in un’idea di “medicina di prossimità” che si interfaccia in modo paritario con il sistema degli interventi sociali. È evidente che investire sui “nuclei di cure primarie”, sulle “Case della salute”, sulle professioni sanitarie e sul ruolo dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta impone, in un quadro di risorse calanti, un ruolo più attivo sul tema del controllo dell’appropriatezza delle prestazioni, che inevitabilmente incidono sulle liste d’attesa e sul tema delle prestazioni aggiuntive effettuate dai professionisti sanitari, oltre che il controllo degli sprechi.

**> Il modello delle “Case della salute” rappresenta un’opportunità, un laboratorio dove si fondono le varie esperienze professionali che hanno al centro la risposta ai bisogni <**



Appare chiaro, quindi, quanto la definizione precisa dei ruoli e delle funzioni sia elemento imprescindibile per la realizzazione dei modelli poco sopra declinati: negli ospedali come nel territorio bisogna dare maggior impulso a innovazione e ricerca e formazione continua, dove l'Università, in una ottica di maggiore integrazione con le aziende sanitarie, dovrà essere più coinvolta in questi processi di quanto è stata fino ad oggi, compartecipando attivamente con le aziende alla definizione dei bisogni formativi. Nello specifico, i titoli conseguiti con laurea magistrale (infermieri, ostetriche, tecnici sanitari, della riabilitazione e della prevenzione) devono prefigurare le condizioni per implementare nuovi assetti organizzativi, individuando specifici incarichi funzionali e gestionali, che trovano il loro sbocco naturale nella dirigenza.

La contrattazione decentrata assume quindi un ruolo fondamentale essendo l'ambito nel quale vengono definiti modelli organizzativi condivisi e specifiche linee di indirizzo, ricercando soluzioni volte al miglioramento dei servizi e a soddisfare i bisogni formativi del personale, anch'essi oggetto di tagli. La contrattazione decentrata dovrà fungere come leva strategica per affrontare i processi di riorganizzazione dei servizi in grado di produrre risparmi di gestione ma non solo; va posta molta attenzione al tema del recupero di eventuali risorse che si liberano a fronte di modifiche degli assetti organizzativi sulla spesa relativa al personale delle differenti aree contrattuali.

Appare necessario, per realizzare nuovi modelli organizzativi rispondenti ai nuovi bisogni sanitari e sociali dei nostri territori, "liberare la contrattazione". I blocchi contrattuali di questi anni e la loro reiterazione fino al 2015, oltre alla supremazia della legge sul contratto nazionale e sulla contrattazione decentrata, non aiutano a realizzare processi innovativi rispondenti ai nuovi bisogni ed ad una necessaria valorizzazione delle professioni sanitarie. Le stesse dotazioni organiche, vero patrimonio dei nostri servizi, oggetto anch'esse dei provvedimenti contenuti nella *spending review*, dovranno essere mantenute agli attuali livelli per poter garantire servizi di qualità e appropriatezza delle prestazioni. Assume pertanto un'importanza strategica garantire prioritariamente i professionisti che sono al centro dei processi assistenziali in continua evoluzione nelle aziende sanitarie. Quando si parla di professionalità nel sistema sanitario che cambia, non si deve mai dimenticare che nella nostra Regione siamo in presenza di un Piano sociale e sanitario, ed appare quindi evidente che ciascuna professionalità del sociale e della sanità (del pubblico, del privato convenzionato e del privato sociale) debba trovare una coerente applicazione negli specifici ambiti di intervento, in un'ottica di sempre maggiore integrazione tra ospedale,

**> La contrattazione decentrata assume quindi un ruolo fondamentale essendo l'ambito nel quale vengono definiti modelli organizzativi condivisi e specifiche linee d'indirizzo <**



territorio e servizi; anche in questa prospettiva va estesa l'esperienza già avviata dei *case manager*, sulle dimissioni difficili. In questo quadro, l'Accreditamento dei servizi per la non autosufficienza rappresenta a nostro avviso un importante banco di prova al fine di garantire, attraverso la gestione unitaria dei servizi, qualità, migliori e pari condizioni di lavoro e retribuzione, tra lavoratori del pubblico e lavoratori del privato: occorre favorire il confronto nei singoli distretti rispetto ai contratti di servizio e alla ricaduta dell'applicazione del sistema di Accreditamento stesso. A fronte degli impegni presi da parte della Regione Emilia-Romagna nella proroga del Piano sociale e sanitario per il biennio 2013-2014, anche in materia di evoluzione delle nuove professioni sanitarie registriamo un rallentamento nel percorso definito, che dovremo riprendere al più presto per dare concretezza ai nuovi bisogni sociali e sanitari della nostra regione e allo sviluppo professionale delle lavoratrici e dei lavoratori.

## IL SISTEMA SANITARIO AMERICANO IN PILLOLE

VITTORIO  
MAIO

### COSE DA SAPERE

- Il sistema sanitario degli Stati Uniti d'America (Usa) non è un sistema in senso stretto, tuttavia viene definito come tale quando si fa riferimento alle sue caratteristiche, componenti, e servizi. Il sistema sanitario Usa è costituito da numerosi sistemi sanitari, operanti per lo più indipendentemente l'uno dall'altro, che erogano servizi a gruppi specifici di popolazione (Rice *et al.*, 2013). Il sistema sanitario Usa è, di fatto, frammentato, e questa frammentazione è probabilmente la caratteristica più importante che lo rende unico fra i paesi industrializzati, e per questo oggetto di continuo studio (Shortell *et al.*, 1996).
- Il sistema sanitario Usa è l'unico fra i paesi industrializzati a non garantire una forma di copertura assistenziale universale. L'assistenza sanitaria viene erogata alla popolazione attraverso sistemi assicurativi; come tale, l'accesso alle cure è basato sul principio delle capacità economiche del singolo di acquisto della copertura assicurativa ("*ability to pay*") (Rice *et al.*, 2013).
- La Costituzione degli Usa non riconosce esplicitamente la cura della salute come diritto (Congressional Research Service, 2012). Ancora oggi, nel paese si continua ad assistere ad intensi dibattiti sul fatto se l'assistenza sanitaria sia da considerarsi un diritto ("*right*"), e quindi da tutelare, oppure un bene ("*commodity*"), e quindi soggetta alle regole del mercato (Bodenheimer, Grumbach, 2009).



## QUANTO COSTA?

Nel 2012, la spesa sanitaria Usa ha toccato la cifra di 2.8 trilioni di \$, cioè 8.900\$ pro capite, pari al 18% del prodotto interno lordo (Cuckler, 2013). Circa il 48% della spesa totale è pubblica, il 40% privata, e il restante 12% “*out-of-pocket*”, direttamente speso dai cittadini (Rice *et al.*, 2013). Si stima che, con l’andamento corrente, nel 2022 la spesa sanitaria raggiungerà il 20% del prodotto interno lordo, un valore che molti esperti ritengono difficilmente sostenibile dal punto di vista economico (Cuckler, 2013).

Gli Usa spendono in sanità in media più del doppio dei costi sostenuti in ogni altro paese industrializzato. Nel 2010, a parità di potere di acquisto, negli Usa la spesa sanitaria pro capite è stata di 8.233\$, contro una media dei paesi Ocse di 3.309\$ (in Italia fu di 2.964\$) (Rice *et al.*, 2013).

## ASSISTENZA SANITARIA: CHI È COPERTO E COME?

L’assistenza sanitaria viene erogata alla popolazione attraverso due principali fonti assicurative, privata e pubblica:

- *Assicurazione privata*

Questa forma assicurativa copre il più largo segmento della popolazione sotto i 65 anni. Nel 2011, circa il 60% della popolazione americana sotto i 65 anni (150 milioni) è risultato coperto da assicurazione privata attraverso il datore di lavoro, la cosiddetta “*employment-based private insurance*” (Rice *et al.*, 2013, Cuckler *et al.*, 2013). Unico esempio nei paesi industrializzati, approssimativamente il 60% dei datori di lavoro negli Usa (più frequentemente medie e grandi aziende, di meno piccoli imprenditori) offrono copertura assicurativa sanitaria privata ai propri dipendenti (e rispettive famiglie) come un “*benefit*”, sebbene il dipendente sia soggetto alla compartecipazione dei costi attraverso un “premio”. Nel 2013, per una famiglia di 4 persone, il costo assicurativo annuale è stato in media di 16.351\$, di cui circa il 28% (4.565\$) a carico del dipendente (The Kaiser Family Foundation, 2013a). In parte a causa della recente crisi economica, la copertura tramite “*employment-based private insurance*” è in lento, costante declino.

- *Assicurazione pubblica*

Due sono i principali programmi assicurativi pubblici: *Medicare* e *Medicaid*.

Il programma *Medicare*, approvato nel luglio 1965 e iniziato un anno dopo, è il programma assicurativo sanitario del governo federale che copre tutti gli individui al compimento del 65esimo anno di età se rientrano nei parametri di accesso alla previdenza sociale (*Social Security*), i disabili di ogni età, e i soggetti con insufficienza renale cronica. In generale, *Medicare* è finanziato dalla fiscalità generale; tuttavia, parte dei costi si riversa sui beneficiari

> Unico esempio nei paesi industrializzati, approssimativamente il 60% dei datori di lavoro negli Usa (più frequentemente medie e grandi aziende, di meno piccoli imprenditori) offrono copertura assicurativa sanitaria privata ai propri dipendenti <



attraverso varie forme di compartecipazione alla spesa, inclusi premi assicurativi, franchigie e ticket sanitari. *Medicare* fornisce servizi a circa 49 milioni di cittadini americani, inclusi ricoveri ospedalieri, visite ambulatoriali, *hospice*, e farmaci (quest'ultimi introdotti nel 2006) (The Kaiser Family Foundation, 2013b). Alcuni servizi non sono comunque coperti da *Medicare*, come per esempio le spese per cure dentarie, oculistiche e acustiche, e la lungo degenza. Per tale motivo, i beneficiari di *Medicare* spesso accedono a coperture assicurative suppletive.

*Medicaid*, creato nel 1965 nello stesso momento di *Medicare*, è un programma congiunto fra governo federale e Stati, ed è deputato alla copertura assicurativa sanitaria dei soggetti meno abbienti. Le spese sostenute per il programma, derivanti dalla fiscalità generale, sono condivise dal governo federale e dai singoli Stati: il contributo del governo federale varia fra il 50% e il 76% del totale sulla base della ricchezza dello Stato. *Medicaid* copre circa 60 milioni di cittadini americani (di cui circa 9 coperti anche da *Medicare*), ma non assicura tutti gli individui a basso reddito (The Kaiser Family Foundation, 2013b). Il governo federale stabilisce un minimo di categorie di soggetti che devono essere coperti da *Medicaid*, fra cui donne in gravidanza, bambini e adolescenti, e individui disabili e ciechi, e lascia ad ogni singolo Stato la flessibilità di espandere il programma ad altre categorie a basso reddito o con altre necessità di cure. Per tale motivo, il programma di *Medicaid* è diverso in ogni Stato in termini di eleggibilità e copertura.

## E CHI È SENZA ASSICURAZIONE?

L'assicurazione privata e pubblica non copre tutta la popolazione. Di fatto, si stima che intorno ai 47 milioni di persone negli Usa, circa il 15% della popolazione, sia senza assicurazione sanitaria (*"the uninsured"*) (The Kaiser Family Foundation, 2013c). La maggior parte di non-assicurati sono famiglie a basso reddito, sia mono o pluri-reddito che lavoratori part-time; afro-americani e immigrati di origine ispanica sono a maggior rischio di non avere alcuna forma di assicurazione. L'unica forma di assistenza gratuita a cui questi individui possono accedere è il pronto soccorso o servizi sanitari di organizzazioni caritatevoli; per tale motivo, come riportato ampiamente in letteratura, i soggetti privi di assicurazione hanno maggiore probabilità di insorgenza o aggravamento di malattie, o di morte per mancanza di diagnosi o di cure adeguate (The Kaiser Family Foundation, 2013c).

Un altro problema negli Usa è la presenza di soggetti sotto-assicurati, i cosiddetti *"the under-insured"*. Si stima che circa 29 milioni di cittadini, pur avendo una assicurazione, siano a rischio così come coloro che non sono assicurati, perchè la copertura sanitaria che

**> L'assicurazione privata e pubblica non copre tutta la popolazione. Di fatto, si stima che intorno ai 47 milioni di persone negli Usa, circa il 15% della popolazione, sia senza assicurazione sanitaria <**

possiedono è spesso deficitaria in servizi e richiede forti partecipazioni da parte dei beneficiari, che di fatto ne limitano l'uso (Schoen *et al.*, 2011). I soggetti sotto-assicurati sono fra quelli a maggior rischio di bancarotta dovuto ai costi delle prestazioni mediche, un fenomeno in crescente aumento nel paese (Himmelstein *et al.*, 2009).

## **PERFORMANCE**

Il sistema sanitario Usa spende molto più di qualunque altro sistema nel mondo, ma non per questo ottiene risultati migliori. Nella classifica redatta nel 2000 dall'Organizzazione mondiale della sanità sulla performance dei sistemi sanitari di 191 paesi del mondo (sulla base del livello e distribuzione di salute, della tempestività e adeguatezza dei servizi, dei costi e dell'equità della spesa), il sistema sanitario Usa fu classificato solo al 37° posto, dopo quello di Costa Rica e prima di quello della Slovenia (ndr. il sistema sanitario italiano fu classificato al secondo posto dopo quello francese) (World Health Organization, 2001). Più recentemente, i risultati di un'altra ricerca hanno confermato la modesta prestazione del sistema sanitario Usa quando comparato a quello di altri paesi industrializzati sulla base di numerosi parametri oggettivi, quali esiti clinici, qualità, accesso ai servizi, efficienza, ed equità: gli autori concludono che, in base alla spesa sostenute per la sanità, il sistema sanitario Usa dovrebbe raggiungere risultati complessivi molto migliori (The commonwealth Fund Commission, 2011). Le ragioni della modesta performance sono certamente numerose, ma sicuramente una delle più importanti è la forte sperequazione, in termini di accesso e tipo di servizi, fra chi ha una buona copertura assicurativa sanitaria, e chi non ce l'ha o ce l'ha insufficiente.

## **COME RISOLVERE I PROBLEMI DEL SISTEMA SANITARIO USA?**

Fin dal dopo guerra, diversi presidenti hanno tentato di portare avanti riforme sanitarie che garantissero una copertura assistenziale universale della cittadinanza, ma senza successo (Rice *et al.*, 2013). Di maggiore interesse, la proposta di Harry Truman nel 1949 per l'istituzione di una assicurazione sanitaria nazionale, e quella più recente di Bill Clinton nel 1993 che avanzava una riforma sanitaria onnicomprensiva, altamente regolata a livello governativo federale, per arrivare alla copertura universale dei cittadini. Pur avendo i numeri in parlamento per l'approvazione delle loro proposte, entrambi i presidenti però fallirono miseramente nel perorare le loro idee riformiste in senso universalistico. Le ragioni di tali fallimenti sono molteplici e complesse, ma due fattori sono sempre risultati presenti. In primo luogo, la forte opposizione delle lobby di interesse, sia dell'industria assicurativa, che delle associazioni degli ospedali e dei medici. Secondo, la inveterata reticenza della

popolazione americana a vedere di buon occhio iniziative che incrementino la presenza del governo federale nelle scelte dei singoli, inclusa la libertà di scelta delle cure sanitarie.

La riforma di Barak Obama, *The Patient Protection and Affordable Care Act* (comunemente abbreviata come Aca) o più semplicemente nota come *Obamacare*, una riforma monumentale di oltre 2000 pagine approvata il 23 marzo 2010 e a completo regime previsto per il 2022, va nella direzione di un allargamento della copertura sanitaria ai non assicurati, ma non garantisce la copertura universale della cittadinanza. Rispetto ai precedenti tentativi di Truman e Clinton, però, Aca ha inizialmente ricevuto il supporto delle lobby industriali e professionali, così come largo consenso da parte della popolazione, perchè in fondo non modifica i principi e la natura assicurativa del sistema sanitario. Tuttavia, ad oggi, sin dall'attuazione dei primi cambiamenti del 2010, la riforma ha trovato forte opposizione politico-demagogica, al punto che non è certo se e come le più importanti modifiche previste a partire dal 2014 saranno rese attuative così come previsto dal piano della riforma.

Aca introduce molti cambiamenti per le assicurazioni private e pubbliche, ma anche per i datori di lavoro, erogatori dei servizi e utenti. Tuttavia, la riforma non modifica l'impianto generale del sistema sanitario. Come nel passato, la gran parte della popolazione, infatti, continuerà ad essere coperta tramite il datore di lavoro, *Medicaid*, o *Medicare*. La copertura del resto della popolazione meno abbiente ad oggi senza assicurazione si realizzerà attraverso due fatti essenziali. In primo luogo, la riforma offrirà, a partire dal 2014, una serie di incentivi economici per gli individui a basso reddito (o piccole imprese) privi di una polizza assistenziale assicurativa di acquistarene una all'interno di un mercato virtuale (*Health insurance exchanges*) gestito dal singolo Stato o dal governo federale, qualora lo Stato non se ne faccia carico. In secondo luogo, per gli Stati che lo vorranno, il governo federale provvederà sussidi per l'espansione delle categorie di soggetti coperti da *Medicaid*. Si stima che *Obamacare* sarà in grado di dimezzare nell'arco di qualche anno il numero dei non-assicurati.

> **Si stima che Obamacare sarà in grado di dimezzare nell'arco di qualche anno il numero dei non-assicurati** <

#### **SCHEDA: PUNTI SALIENTI DELLA RIFORMA ACA<sup>1</sup>**

Riassumere in poche righe i cambiamenti previsti dalla Aca non è impresa facile; i fatti salienti sono ben illustrati in un video promosso dalla The Kaiser Family Foundation, dal titolo "The YouToons Get Ready for Obamacare: Health Insurance Changes Coming Your Way Under the Affordable Care Act", che si può trovare al seguente indirizzo: <http://kff.org/health-reform/video/youtoons-obamacare-video/>

1. Cfr. Rice et al. 2013, The Kaiser Family Foundation 2013d.

<i>Cambiamenti già avvenuti</i>	<i>Cambiamenti a partire dal 2014</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adulti fino alla età di 26 anni possono essere coperti dalla assicurazione dei genitori. Nel 2011, circa 2 milioni di adulti hanno usufruito di questo beneficio.</li> <li>• Dal 2012, le assicurazione non possono più rifiutare copertura sanitaria ai bambini a causa di malattie (dal 2014, estensione anche ad adulti). In aggiunta, non ci sono più le “lifetime limits” e “annual limits” nella copertura.</li> <li>• Le assicurazioni sono obbligate a reinvestire parte dei premi ricevuti in servizi sanitari piuttosto che in aspetti amministrativi o di marketing, o in profitti.</li> </ul> <p>Accesso alle cure primarie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivi (10% bonus) per i medici di famiglia e altri specialisti per curare pazienti con Medicare e Medicaid.</li> <li>• Aumentato il numero di medici che servono popolazione a basso reddito attraverso specifici programmi (<i>National Health Service Corps</i>).</li> <li>• Numerose risorse messe in atto per incrementare il numero di medici di famiglia.</li> </ul> <p>Accesso alle cure preventive</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nessuna spesa in compartecipazione da parte dei pazienti per servizi di medicina preventiva.</li> <li>• Promozione delle immunizzazioni.</li> <li>• <i>Screening</i> preventivi per ricerca di tumori.</li> <li>• Specifici servizi pediatrici.</li> <li>• Specifici servizi per le donne.</li> </ul> <p>Chiusura del <i>gap</i> “donut hole” per le prescrizioni farmaceutiche all'interno del programma di Medicare Parte D</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione della compartecipazione dei pazienti fino alla completa eliminazione nel 2020.</li> </ul>	<p>“<i>Individual mandate</i>”: Richiede che tutti coloro non coperti da assicurazioni tramite <i>employment based health insurance, Medicaid, Medicare</i> o altri programmi pubblici, acquistino un piano assicurativo accreditato, altrimenti incorreranno in sanzioni pecuniarie.</p> <p>“<i>Health insurance exchanges</i>”: Diventerà operativo in tutti gli Stati (operato dallo Stato o, in alternativa, dal governo federale); offrirà un “<i>marketplace</i>” dove singoli individui a basso reddito (sotto il 400% del livello di povertà federale<sup>2</sup>) o piccole imprese potranno confrontare e quindi comprare pacchetti assicurativi sanitari (con modalità di facilitazione economica per certe categorie tramite finanziamento federale).</p> <p>“<i>Employer mandate</i>”: Imprese con 50 o più lavoratori dovranno offrire ai propri dipendenti e loro famiglie copertura assicurativa sanitaria, secondo certi standard stabiliti, o altrimenti incorreranno in sanzioni pecuniarie.</p> <p>“<i>Medicaid</i>”: Gli Stati potranno ampliare la possibilità di essere ammessi a Medicaid (con forti contributi del governo federale) ed includere tutti gli individui e ripetitive famiglie fino al 138% del livello di povertà federale.</p>

2. Per esempio, nel 2013, il livello di povertà federale era di 11,490\$ per un individuo e 23,550\$ per una famiglia di 4 componenti.

## BIBLIOGRAFIA

- Bodenheimer T., Grumbach K. (2009), *Understanding Health Policy, Sixth Edition*, New York, McGrawHill, Lange.
- Congressional Research Service (2012), *Report for Congress. Health Care: Constitutional Rights and legislative Powers*, July 9, R40846.
- Cuckler G.A., Sisko A.M., Keehan S.P., Smith S.D., Madison A.J., Poisal J.A., Wolfe C.J., Lizonitz J.M., Stone D.A. (2013), National Health Expenditure Projections, 2012-22: Slow Growth Until Coverage Expands and Economy Improves, *Health Affairs*, n. 32, web first.
- Himmelstein D.U., Thorne D., Warren E., Woolhandler S. (2009), Medical Bankruptcy in the United States, 2007: Results of a National Study, *American J of Med*, n. 122: 741-746.
- Rice T., Rosenau P., Unruh L.Y., Barnes A.J., Saltman R.B., van Ginneken E. (2013), United States of America: Health system review, *Health Systems in Transition*, n. 15: 1-431.
- Schoen C., Doty M.M., Robertson R.H., Collins S.R. (2011), Affordable Care Act Reforms Could Reduce the Number of Underinsured U.S. Adults by 70 Percent, *Health Affairs*, n. 30:1762-71.
- Shortell S.M., Gillies R.R., Anderson D.A., Morgan Erickson K., Mitchell J.B. (1996), *Remaking Health Care in America: Building Organized Delivery Systems*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- The Commonwealth Fund (2011), *Insured and Still at Risk: Number of Underinsured Adults Increased 80 Percent Between 2003 and 2010*, <http://www.commonwealthfund.org/News/News-Releases/2011/Sep/Insured-and-Still-at-Risk.aspx>
- The Commonwealth Fund Commission on a High Performance Health System (2011), *Why Not the Best? Results from the National Scorecard on U.S. Health System Performance, 2011*, <http://www.commonwealthfund.org/Publications/Fund-Reports/2011/Oct/Why-Not-the-Best-2011.aspx?page=all>
- The Kaiser Family Foundation Kaiser/HRET (2013a), *2013 Employer Health Benefits Survey*, <http://kff.org/private-insurance/report/2013-employer-health-benefits/>
- The Kaiser Family Foundation (2013b), *State Health Facts*, <http://kff.org/statedata/>
- The Kaiser Family Foundation, (2013c), *Key Facts about the Uninsured Population. 2013*, <http://kff.org/uninsured/fact-sheet/key-facts-about-the-uninsured-population/>
- The Kaiser Family Foundation (2013d), *Summary of the Affordable Care Act*, <http://kff.org/health-reform/fact-sheet/summary-of-new-health-reform-law/>
- World Health Organization (2001), *The world health report 2000 - Health systems: improving performance*, <http://www.who.int/whr/2000/en/>



## ELABORAZIONE.ORG: ALLESTENDO IL NATANTE

NICOLETTA  
MASIERO

Questa breve nota ha l'intento di esporre le motivazioni e le finalità di un' esplorazione tra i "lavoratori della conoscenza" intrapresa da tre Ires regionali – Emilia-Romagna, Toscana e Veneto. Tre istituti, con radici analoghe ma storie distinte, espressioni di territori regionali contigui ma diversamente articolati e, soprattutto, portatori di punti di vista sul mondo e di modelli di analisi sulle dinamiche socio-economiche dalle connotazioni complementari e differenti, da tempo orientati a costruire una sinergia di ricerca. "Elaborazione" rappresenta l'opportunità di sperimentare, per la prima volta, un percorso comune, strutturato in un progetto che coinvolge oltre una decina di ricercatori accompagnati e guidati da tre responsabili scientifici<sup>1</sup>. Una squadra composita, dotata di un equipaggiamento singolare, costituito innanzitutto dal confronto aperto intorno alle domande che emergono su un tema di speciale pregnanza teorica, quale quello della trasformazione del lavoro nel capitalismo contemporaneo, situandosi però nella concreta specificità di tre aree territoriali le cui peculiarità consentono comparazioni e raffronti. La collaborazione per la ricerca sui "lavoratori della conoscenza" è stata inaugurata da un dibattito seminariale, tenutosi a Bologna a fine 2012, in cui hanno trovato spazio diverse, e in parte convergenti, letture di un fenomeno che, per la sua complessità, rappresenta in modo esemplare quella trasformazione del paradigma del lavoro su cui si stanno giocando inedite priorità o nuovi *asset*, secondo una grammatica poco familiare che riconfigura il senso complessivo dei rapporti di produzione e riscrive il panorama sociale.

Sulla portata del cosiddetto "lavoro della conoscenza" molto abbiamo appreso dall'impostazione interpretativa su cui fa perno l'approccio che assume la conoscenza come il volano dello sviluppo, in quanto pervasiva e incontrastata forza produttiva nella misura in cui tutto, o quasi tutto, il valore prodotto è da essa mediato (Rullani, 2004). L'economia della conoscenza – *knowledge-based economy*, cifra con cui per convenzione si riassumono i cambiamenti delle forme e dei processi produttivi nell'epoca dell'informazione e della conoscenza – alias "post-industriale", alias "post-fordista", ecc. – ha anticipato, e in parte supportato, un progetto politico europeo di largo respiro noto come la *Strategia di Lisbona* (CE, 2000), con le successive integrazioni e modifiche (CE, 2005; CE, 2010). All'enfasi

1. Franco Bortolotti per Ires Toscana, Federico Chicchi Ires Emilia-Romagna e Vladimiro Soli per Ires Veneto. Il sito della ricerca è [www.elaborazione.org](http://www.elaborazione.org)



teorica sull'importanza crescente della dimensione cognitiva e immateriale del lavoro e, più complessivamente, del ruolo della conoscenza che sancisce il passaggio alla "smaterializzazione" della produzione, tuttavia, come suggerisce Ralf G. Dahrendorf (2003), corrisponde una costruzione discorsiva solo apparentemente neutrale e incolore. Specie nel 2010, in piena crisi economica, con la revisione da cui è sortita *Europa 2020*, emerge in maniera inconfutabile come, alla prospettiva di un'economia basata sulla conoscenza, è sottesa una visione di società che mentre promette un cambiamento epocale attraverso il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ne rimuove proprio l'effetto su quanti non hanno pari accesso alla conoscenza. Un accesso/soglia che, mantenendosi diseguale, genera *nuove* forme di esclusione e *nuove* figure della vulnerabilità sociale (Castel, 2004; 2009; Ranci, 2002; 2007).

Del resto, nella *knowledge-based economy*, l'investitura economicista della dimensione cognitiva del lavoro non ha lo scopo di superare l'opposizione fra conoscenza e profitto, quanto di arrivare alla piena trasformazione della conoscenza in una merce di cui far lievitare, artificialmente, il valore di scambio diminuendone il valore d'uso sociale, in ragione della sua privatizzazione e della sua rarefazione. L'effetto voluto non è liberare, bensì arginare tanto le condizioni oggettive quanto le stesse prerogative creatrici e innovatrici<sup>2</sup> dei soggetti che, diversamente, potrebbero approdare allo sviluppo e alla diffusione di un'economia fondata sul sapere. Il lavoratore "post-fordista" – per il quale lo sfruttamento è trasformato dal dispositivo cognitivo in riassorbimento della vita nel capitale (Fumagalli, 2007; Moulner-Boutang, 2002) e l'alienazione esistenziale e il superlavoro tendono ad essere due facce della stessa medaglia – è l'esito *vivente* di una spaccatura mal ricomposta da quel "based" (*knowledge-based economy*), dietro cui si intravede la matrice di altre fratture altrettanto insanabili, come la separazione fra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo nell'epoca della terziarizzazione del lavoro, o quella fra esistenza e cittadinanza, vale a dire il conflitto fra salute e diritti nel tempo della globalizzazione dei mercati e delle migrazioni.

Questa piratesca escursione su alcune delle questioni che agitano le acque della tenuta sociale, va assunta con mera valenza di fondale e ha lo scopo di riposizionare il lavoro, in tutta la sua portata, nel rapporto con i diversi ambiti – culturale, collettivo, soggettivo e anche giuridico – dell'organizzazione sociale e delle esistenze individuali. Il modello produttivo del capitalismo contemporaneo presenta, infatti, una deriva antropogenetica: in esso, la produzione e i processi di accumulazione si sono trasformati in processi di produzione di soggettività, così come i corpi sono diventati i luoghi in cui si consumano tensioni e conflitti.

**> L'investitura economicista della dimensione cognitiva del lavoro non ha lo scopo di superare l'opposizione fra conoscenza e profitto, quanto di arrivare alla piena trasformazione della conoscenza in una merce <**

2. Lo scenario potrebbe presentare colori tutt'altro che cupi. Si pensi allo schema interpretativo delle 3T - tecnologia, talento e tolleranza - elaborato dall'economista americano Richard Florida (2003).



Parlare e scrivere di lavoro, oggi – non solo, ma oggi più che mai – significa infatti confrontarsi con la questione del *senso* e della *vita*, non col proposito di inseguire le *cose ultime* o un'ipotetica forza primigenia e sortire risposte risolutive alla questione. Semmai, proprio perché in questo inizio di XXI secolo, vale a dire dopo l'affermazione della società salariale (“taylorismo-fordismo”), dopo il suo declino e il crollo della cosiddetta “civiltà manageriale”, seguiti dalla relativa *renaissance* dei teorici della liberazione dal lavoro – quasi a confermare un'astratta dialettica tesi, antitesi, sintesi – quella del lavoro si impone come la prima questione o *La Questione*, per ora sintesi irrisolta. Pleonastico probabilmente ricordarlo a un pubblico prevalentemente sindacale; utile, forse, cercare di dissodare il terreno da ambiguità e sottintesi che alcune dinamiche del secolo scorso hanno in parte oscurato. Per questo, il progetto dei tre Ires si pone innanzitutto un problema definitorio<sup>3</sup>, poiché determinare “che cosa” sia il lavoro cognitivo, in particolare e relativamente agli obiettivi della ricerca, significa porsi sulla strada di un recupero del senso e del valore del lavoro, nella sua consistenza più materiale, *vitale*. La densità propria del lavoro è a tal punto accentuata proprio dalla declinazione cognitiva, tutta da decifrare, che pervade tanto la dimensione economica che quella culturale e politica, secondo ordinate oggettive-sociali-collettive e ascisse individuali-soggettive-affettive, tanto somatiche che psichiche. Dalla categoria, ma il termine poco si adatta al fenomeno svelando i limiti del nostro lessico, dei lavoratori cognitivi entrano ed escono incessantemente soggetti e corpi, occupati e non, che sfuggono a ogni categorizzazione, in una progressiva decostruzione, per certi versi spiazzante, dei più consolidati parametri interpretativi. In effetti, la sistematizzazione del lavoro immateriale (quale fattore di produzione *à la* Gorz, 2003) rimane un problema irrisolto, di fronte al magma eterogeneo di professioni praticate da soggetti frantumati e dispersi – per assurdo? – in ruoli e funzioni, che caratterizzano quella che viene indicata come “economia della conoscenza”. Una lacuna interpretativa, con conseguenti ritardi nelle strategie e nelle pratiche che rivela, anche alla più sommaria genealogia, implicazioni bio-socio-antropologiche e politiche o meglio, svela la fragilità delle partizioni disciplinari di fronte a quella che, anche se oramai da tempo avvistata, è una forma di “vita inaspettata”, un *bios* in relazione diretta con la politica (Esposito, 2004), la cui inquietudine richiede un'epistemologia complessa e criticamente laica per decrittare un'evoluzione del lavoro imprevista e fuori controllo. Non è casuale se, in letteratura, un filone che propone le riflessioni più radicali sul lavoro della conoscenza è quello che va sotto

**> Parlare e scrivere di lavoro, oggi - non solo, ma oggi più che mai - significa infatti confrontarsi con la questione del senso e della vita <**

3. Assumere una definizione a priori imprime, ovviamente, una precisa cifra a un percorso di ricerca. Intorno all'individuazione anche solo dei caratteri minimi per circoscrivere la categoria dei lavoratori cognitivi, disponiamo di una nutrita letteratura internazionale che risale a oltre cinquant'anni fa (Peter Druker parlò di “lavoratori della conoscenza” nel 1959). Per un approfondimento sulle diverse impostazioni rinviamo perciò al rapporto di ricerca finale.

l'etichetta del capitalismo cognitivo o bio-capitalismo. Yann Moulier Boutang, Antonella Corsani, Carlo Formenti, Andrea Fumagalli, Bernard Paulré, Carlo Vercellone, per citare solo i più noti fra coloro che, a vario titolo, fanno capo ad un'area composita di interpreti che hanno cercato di sottrarre alla vaga neutralità un concetto dall'uso fin troppo invalso quale "post-fordismo", recuperando nelle pieghe dell'operaismo e della scuola di regolazione francese, ma non solo, i concetti chiave per uno scavo serrato delle contraddizioni del capitalismo mutante. Il portato teorico di questo approccio, continuamente implementato da uno sforzo di ricerca tutt'altro che concluso, è noto e, ricorrendo ad una formula – per forza di cose ingenerosa verso gli approfondimenti che sono via via proposti – riassumibile come l'analisi intorno alla permanenza dei principi cardine del capitalismo nei rapporti di produzione e nella distribuzione del lavoro sociale, che perpetuano le asimmetrie del profitto e del plusvalore, attraverso l'inedita finanziarizzazione dell'economia nell'era dell'Ict. Alcuni elementi di questo versante teorico, pur non assunti *in toto*, possono essere ricordati per la loro pregnanza e per l'indubbia fertilità con cui hanno stimolato il gruppo che lavora ad *Elaborazione*. Per ovvie ragioni, qui ci si limita a due aspetti che contribuiscono ad arricchire la tensione esplorativa con cui si è cercato di affrontare alcune questioni giudicate di particolare spessore.

Innanzitutto sarà approfondita quella che potrebbe essere definita un'evidenza in-visibile, quasi palmare e pur inaccessibile, vale a dire la concretezza materiale del lavoro immateriale, l'intangibilità incorporata dei saperi – una delle cifre più anodine di quella che già negli anni '90 Marazzi (1999, ma la prima edizione ticinese è del 1994) descriveva, come la *svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti sulla politica* – sottotitolo felicemente evocativo di un fortunato saggio, *Il posto dei calzini*. Il significato archetipico delle dinamiche post-fordiste veniva individuato proprio in quel lavoro domestico, per il quale, a dispetto del progresso tecnologico, aumenta in modo esponenziale la richiesta di qualità cognitive. Un lavoro tanto più materiale (molto più *labor* che *opera*, per antonomasia), quanto tanto più vivo da contenere in se stesso il proprio compimento (perciò *opera*!) «sempre più comunicativo di simboli, di segni, di immagini e rappresentazioni di questo contesto socio-culturale [...] occorre costantemente interpretare, e tradurre in lavoro vivo, i segni, le informazioni che pervengono dal contesto in cui la famiglia è inserita [...] Parallelamente alla riduzione del lavoro di tipo industriale aumenta il lavoro comunicativo-relazionale [...] Il lavoro, per così dire, si "intellettualizza", si "mentalizza".» (Marazzi, 1999: 74-76).

Non di lavoro domestico o di lavoro di cura si occupa il gruppo degli "elabornauti", ma la femminilizzazione/terziarizzazione

del lavoro gioca un ruolo essenziale nella costruzione del percorso esplorativo nel lavoro della conoscenza, situato nei corpi, ragionato coi cervelli, parlato dalle voci, praticato con passione e *embodied* (incorporato) nelle esistenze. Proprio perché questa infiltrazione delle attività qualificate come cognitive nel tessuto somatico-esperienziale dei lavoratori è uno dei nodi posti dalla questione definitoria, la domanda stessa di ricerca ha voluto, e dovuto, prima di prendere il largo, cambiare percorso e aggirare la bonaccia intraprendendo la rotta “estetica” (nell’etimo, “sensibile”) delle narrazioni. Il travaglio metodologico di *Elaborazione* ha infatti sperimentato un rovesciamento dell’impianto metodologico dell’ipotesi iniziale, antepo- nendo la fase qualitativa delle interviste ai singoli cognitivi per appro- dare alla fase quantitativa, tutt’ora in corso con il questionario on-line, dopo una immersione in oltre cento casi soggettivi da cui evincere ulteriori domande di ricerca e intravedere possibili letture, suggerite dagli stessi lavoratori della conoscenza. Il ques- tionario punta, infatti, a far dire a lavoratori di qualsiasi età, cittadinanza e latitudine, che si riconoscano cognitivi in base a poche indicazioni “aperte”, chi sono, come lavorano, in quali condizioni, come la pensano, quali sono i loro bisogni, le loro aspirazioni e la loro domanda di rappresentanza, prendendo parte al processo di *elaborazione* dell’indagine, in una sorta di con-ricerca rivisitata secondo le modalità 2.0.

Così come, altro aspetto cruciale, e che va sottratto al dominio dell’impensato, è rappresentato dalla questione, troppo taciuta, della frantumazione dei saperi – secondo un *trend* incontrastato e funzionale alla mercificazione – dissimulata nel delirio delle competenze e della specializzazione e irretita dal richiamo sinistro alla meritocrazia. L’addestramento cognitivo e comportamentale messo in atto dal macchinario della didattica “veloce”, impone il ritmo, decide i tempi, ammaestra ad essere misurati e a misurare, un *training* giusto sufficiente per essere flessibili quanto si conviene a un *knowledge worker*. Attraverso la delimitazione del sapere in quantità modulari e discrete è possibile agire su studenti, docenti, ricercatori, appianando e circoscrivendo percorsi e carriere, omologando e riducendo tempi e aspettative, mettendo l’accento piuttosto che sui processi di apprendimento sulle verifiche così da manovrare i conflitti e deviare le inquietudini. In quanto funzioni strategiche per la tenuta dell’ordine sociale, tanto l’apprendimento che l’insegnamento vengono perciò irregimentati nel dispositivo dei crediti – calcolabili, standardizzati e tecnicamente predisposti per subire l’automazione. L’assoggettamento della ricerca al mercato liberista, che ben si tiene con la progressiva frammentazione dei saperi, con la provvisorietà stabile e protratta della vita e del lavoro di studenti (leggi futuri precari) e ricercatori sta alla base del

> **La  
femminilizzazione/  
terziarizzazione  
del lavoro gioca  
un ruolo essenziale  
nella costruzione  
del percorso  
esplorativo nel  
lavoro della  
conoscenza** <

rapporto sempre più incalzante fra precarizzazione e sapere nel capitalismo odierno. Affrontare questo punto sarà cruciale per la ricerca, poiché la frantumazione dei processi di apprendimento non può che condurre alla progressiva polverizzazione dei soggetti e alla dispersione dei lavoratori del mercato flessibile, ostacolandone le potenzialità di coordinamento e di organizzazione per la trasformazione sociale.

La sfida della ricerca è dunque articolata: costruire un quadro sufficientemente rappresentativo di un fenomeno che impone nuovi codici di lettura, ma anche individuare tempi e spazi adeguati a un apprendimento critico in grado di recuperare i binomi “lavoro e libertà” e “lavoro e conoscenza” (Trentin, 1994 e 2002) rinnovando la lingua sindacale.

#### BIBLIOGRAFIA

- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale* Torino, Einaudi.
- Castel R. (2009), *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu* Paris, Éditions du Seuil.
- CE (2000), Conclusioni Consiglio europeo, del 23 e 24 marzo 2000, *Strategia di Lisbona*.
- CE (2005), Commissione europea Comunicazione al Consiglio europeo di primavera, del 2 febbraio 2005, *Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona* [COM(2005) 24].
- CE (2010), Commissione europea Comunicazione della Commissione. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, (COM2010) 2020 del 3/3/2010.
- Dahrendorf R. (2003), *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile* Roma-Bari, Laterza.
- Esposito R. (2004), *Bios. Biopolitica e filosofia* Torino, Einaudi.
- Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa. Stili di vita, valori, professioni* Milano, Mondadori.
- Gorz A. (2003), *L'immatériel. Connaissance, valeur et capital*. Paris, Galilée. Trad. it. di Salsano A. (2003), *L'immateriale. Conoscenza, valore e capitale* Torino, Bollati Boringhieri.
- Moulier-Boutang Y., a cura di (2002), *L'età del Capitalismo Cognitivo. Innovazione, proprietà e cooperazione delle moltitudini* Verona, Ombre corte.
- Fumagalli A. (2007), *Bioeconomia e capitalismo cognitivo. Verso un nuovo paradigma di accumulazione*. Roma, Carocci.
- Marazzi C. (1999), *Il posto dei calzini. La svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti sulla politica*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Ranci C. (2002), *Le nuove vulnerabilità sociali in Italia* Bologna, il Mulino.
- Ranci C. (2007), Tra vecchie e nuove diseguaglianze: la vulnerabilità nella società dell'incertezza *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4: 111-127.
- Rullani E. (2004), *Economia della conoscenza. Economia e valore nel capitalismo delle reti* Roma, Carocci
- Trentin B. (1994), *Lavoro e libertà* Roma, Donzelli.
- Trentin B. (2002), *Lavoro e la conoscenza*. Lectio doctoralis in Economia, Università degli Studi Ca' Foscari di Venezia, 13 settembre 2002. Pubblicata in *Economia e società regionale*, 80(4)2002: 9-18.

# L'EDITORIA INVISIBILE

*Il lavoro editoriale sarebbe bellissimo, se solo fosse equo.*  
(Femmina, 36 anni, Roma)

**CARLO  
FONTANI,  
FLORINDA  
RINALDINI**

Il lavoro costituisce, tuttora, un aspetto centrale per la definizione dell'identità individuale e la costruzione delle biografie personali, rappresentando ancora oggi il principale mezzo di ottenimento del riconoscimento sociale (Honneth, 2010). Nel contempo, nel corso degli ultimi decenni, i processi di individualizzazione e precarizzazione hanno fortemente contribuito al peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro, in particolare delle nuove generazioni, sempre più incapaci di realizzare un progetto di vita autonomo e una carriera lavorativa stabile e soddisfacente.

E il lavoro in editoria non fa eccezione. Anzi. Il lavoro culturale, in generale e, come vedremo, il lavoro svolto nella cosiddetta "industria del libro", di cui ci occuperemo nel presente contributo, appaiono attraversati da forti contraddizioni e tensioni. In questa sede, per l'appunto, si riporteranno alcune delle principali risultanze emerse dall'inchiesta "EditorialInvisibile" (Dieci, Fontani, Rinaldini, 2013), realizzata dall'Ires Emilia-Romagna per il Sindacato lavoratori della comunicazione della Cgil (Slc) nazionale, per Slc Cgil di Bologna e di Milano, sulle condizioni di lavoro, e di vita, dei lavoratori precari che operano, spesso senza diritti e tutele, nel settore dell'editoria, al tempo della grave recessione in atto a livello globale.

Prima di affrontare, nello specifico, alcune delle questioni più significative che l'indagine ha sollevato, vale la pena, a nostro avviso, soffermarsi brevemente sull'oggetto di ricerca prescelto, sul percorso intrapreso e sulla metodologia adottata. In primo luogo, le condizioni di lavoro e la qualità della vita lavorativa dei soggetti precari e intermittenti, nel settore editoriale, risultano essere, ad oggi, tematiche ancora poco indagate e studiate. In effetti, sulla produzione di libri e su "quanto si legge in Italia" vi sono ormai diverse analisi consolidate (Istat, 2012), mentre più limitati risultano essere i contributi teorici e le ricerche empiriche che analizzano, nel nostro Paese, quanto avviene in questo settore, da un particolare punto di vista: quello del lavoro, e delle persone che in questo ambito lavorano, con grande passione e forte investimento personale. Ecco perché, in secondo luogo, il gruppo di ricerca ha visto la partecipazione e il coinvolgimento attivo, nell'intero percorso, dei medesimi lavoratori del settore, tramite la Rete dei Redattori Precari (ReRePre) e il sindacato dei traduttori editoriali (Strade). Infine, l'inchiesta ha confermato l'importanza dei nuovi paradigmi di comunicazione del web 2.0<sup>1</sup>.

1. Si indica come Web 2.0 l'insieme di tutte quelle applicazioni online che permettono un elevato livello di interazione tra il sito web ([www.editorialinvisibile.netsons.org](http://www.editorialinvisibile.netsons.org)), nello specifico i social network come Facebook, Twitter, Google+, LinkedIn, ottenute attraverso opportune tecniche di programmazione Web afferenti al paradigma del Web dinamico in contrapposizione al cosiddetto web statico o web 1.0.

Il questionario alla base dell'indagine è stato infatti trasposto su piattaforma on-line e diffuso attraverso una serie di strumentazioni dedicate (sito web, social network, ecc.), rendendo possibile la raccolta di 1.073 testimonianze di vita "editoriale". L'inchiesta nello specifico ha toccato tutte le regioni italiane ed un totale di 98 province. Più significative le partecipazioni di zone come quella milanese, romana, bolognese e torinese che notoriamente ospitano le principali realtà editoriali italiane. Fin dalle prime compilazioni è emerso il forte sbilanciamento dei lavoratori dell'editoria rispetto alla componente femminile, che da sola ha costituito i tre quarti del campione osservato. Sbilanciamento, questo, che trova spiegazione nel legame esistente tra genere e titolo di studio e nella forte presenza di profili ad alto livello di scolarizzazione tipico dei "lavori cognitivi" (Rullani, 2004) all'interno dei quali si colloca il lavoro editoriale. Si parla di lavoratori che, nella quasi totalità dei casi, sono in possesso di un titolo di studio uguale o superiore alla laurea (87,5%), di nazionalità italiana e addensati nelle coorti centrali di età, in particolare tra i 25 e i 39 anni.

### **IL LAVORO PIÙ BELLO DEL MONDO, MA SENZA DIRITTI**

Anche il mondo dell'editoria sembra aver risentito del processo di frantumazione del lavoro che tende ad allontanare le giovani generazioni dal modello di regolazione del lavoro di tipo fordista, e che sempre più si va connotando nel segno dell'intermittenza dei rapporti lavorativi e dell'immaterialità del lavoro, proponendo professionalità e attività che, spinte da una forte vocazione, si trovano al di fuori di qualsiasi regime lavorativo tradizionale, e spesso divise tra una molteplicità di mansioni e datori di lavoro. Alti tassi di discontinuità lavorativa, necessità in questo settore di operare in regime di pluricommitenza, alti livelli di precarietà contrattuale rafforzano il quadro appena descritto. Più di nove rispondenti su dieci hanno dichiarato di lavorare con forme contrattuali non-standard, a cui si affianca l'uso spregiudicato della cessione del diritto d'autore, in presenza di attività non autoriali, come forma compensativa. L'uso della cessione del diritto di autore, quasi totalmente pagato in modo forfettario, si è collocato al terzo posto tra le modalità di reclutamento in ambito editoriale, preceduto soltanto dai contratti a progetto e dalle collaborazioni occasionali. È emerso, inoltre, come i lavoratori a partita Iva, in tre casi su dieci, abbiano dichiarato di non disporre di regolare lettera di incarico. Ancora più grave, infine, la testimonianza di coloro che dichiarano di aver dovuto accettare di lavorare in nero negli ultimi due anni di esperienza nel campo dell'editoria. Ulteriore aspetto della frammentarietà rimane la molteplicità di mansioni segnalato dagli

intervistati. Più della metà dei soggetti ha dichiarato di dover svolgere quotidianamente almeno due attività distinte. All'interno del lavoro editoriale si intrecciano, quindi, una serie di ruoli e competenze che, se letti congiuntamente, restituiscono un'immagine di questo lavoro difficilmente riconducibile a uno schema ben definito. Si parla di lavoratori che, di volta in volta, sono chiamati a ricoprire svariate mansioni: dalla segreteria alla ricerca documentale, dalla traduzione al *marketing*, dalla valutazione di un manoscritto alla cura dell'*editing* fino alla correzione di bozze.

L'inchiesta ha in effetti evidenziato come quella editoriale sia una professione intensamente amata da coloro che vi lavorano, in modo precario e discontinuo, con grande passione e investimento personale; un lavoro a cui si "*aspirava*" (Appadurai, 2011), come confermato da un intervistato coinvolto nell'inchiesta<sup>2</sup>; un settore nel quale si ambiva entrare, un mondo – quale quello della produzione editoriale – contraddistinto però da forti criticità, e spesso con poche, inadeguate, tutele e garanzie.

Effettivamente, proprio in questo comparto, "l'adesione soggettiva a un'attività vista come altamente soddisfacente sul piano culturale e identitario può assumere la funzione di compensare le inevitabili frustrazioni dovute non solamente alla mancanza di garanzie economiche e giuridiche ma anche alla fragilità della stessa collocazione nei processi produttivi" (Ortoleva, Solari, 2003: 229-230).

Ci si è trovati di fronte, dunque, a lavoratori nei quali convivono, insieme, l'appagamento per il tipo di lavoro svolto in questo specifico settore e l'insoddisfazione per lo scarso riconoscimento del proprio lavoro. E sono proprio questi due aspetti che ricorrono più frequentemente nei racconti dei partecipanti all'inchiesta, diversi – tra loro – per età e luogo di residenza: c'è chi risiede nelle città del nord Italia, a maggiore "vocazione" editoriale, chi nel centro e nel sud del paese, così come nelle isole. Ma tutti accomunati dalla passione per il lavoro che si "fa" definito da molti intervistati, il "*più bello del mondo*".

Adoro quello che faccio, odio non avere sicurezze contrattuali, diritti, pagamenti e riconoscimenti adeguati (F, 35 anni, Teramo).

Sono una redattrice. È un lavoro sporco, a tratti alienante, spesso ansiogeno, e drammaticamente sottopagato, ma è il lavoro più bello del mondo. Credo sia questa la nostra condanna (F, 32 anni, Milano).

Una professione che, dunque, soddisfa, gratifica e appaga ma che, secondo gli intervistati, è intessuta di tanti aspetti negativi che caratterizzano in modo particolare, anche se di certo non

**> L'inchiesta ha in effetti evidenziato come quella editoriale sia una professione intensamente amata da coloro che vi lavorano, in modo precario e discontinuo, con grande passione e investimento personale <**

2. Il 16% del campione (pari a 172 partecipanti all'inchiesta) ha risposto ad una domanda, posta in chiusura del questionario, che prevedeva la possibilità di risposta aperta al quesito: "Vuoi aggiungere qualcosa sulla tua esperienza lavorativa che non sia già emerso dalla compilazione delle domande?".

esclusivamente, il lavoro precario in ambito editoriale. L'86% dei lavoratori ha affermato di non vedere nessuna prospettiva di sviluppo di carriera. Un intervistato su tre considera il lavoro nell'editoria imprevedibile e quasi la metà lo considera pieno di rischi ed incognite.

Le testimonianze raccolte raccontano di un'attività caratterizzata da ritmi di lavoro elevati e da intense e ripetute fasi apicali, strettamente legate al raggiungimento dei risultati, entro date prefissate e poco flessibili. Da qui un indebolimento progressivo dell'elemento fatica fisica, accompagnato da un crescente disagio in riferimento alla sfera della resistenza nervosa e ai ritmi sempre più pressanti, che rendono da una parte il lavoro meno monotono ma dall'altra anche meno prevedibile/programmabile. In questi casi dedicare il tempo privato ad altro, compresa la formazione personale, diventa arduo, se non impossibile.

### **DISPOSTI A TUTTO...PER INSEGUIRE UN SOGNO?**

Se, dunque, in questo settore si registra una forte, e legittima, aspirazione a svolgere un'attività che consente di realizzarsi – Bruno Trentin (1997) parlava del diritto di perseguire anche nel lavoro la realizzazione di sé – sono state davvero innumerevoli le criticità denunciate dai rispondenti riguardo al proprio vissuto lavorativo. Nelle dichiarazioni dei lavoratori dell'editoria abbiamo trovato conferma della forte visione espressiva dell'attività svolta: le espressioni *“amo il mio lavoro”*, *“adoro quello che faccio”* ricorrono frequentemente accanto, comunque, ad una generale consapevolezza di scarse sicurezze, garanzie e tutele (*“...odio non avere sicurezze contrattuali, diritti, pagamenti e riconoscimenti adeguati”*).

In alcuni racconti, poi, viene fatto esplicito riferimento al tema del mancato o insufficiente riconoscimento, materiale e simbolico, del proprio lavoro. Il riconoscimento dell'opera svolta, della qualità del proprio lavoro, dell'investimento personale, degli sforzi e dei sacrifici compiuti per poter svolgere il lavoro che si desiderava, e a cui si aspirava, risulta infatti essere essenziale per la costruzione della propria identità, nonché per il benessere psicofisico delle persone che lavorano. Riconoscimento che, come ormai ampiamente assodato, *“appare decisivo nella dinamica della mobilitazione soggettiva dell'intelligenza e della personalità nel lavoro”* (Dejours, 1998: 42).

Amo il mio lavoro e lo svolgo con passione e dedizione, ma alla lunga sta diventando frustrante: l'immobilismo retributivo e contrattuale, il mancato riconoscimento da parte dei capi, lo stress per conciliare tempi sempre più stretti e la necessaria qualità... spesso fanno passare la voglia. Ed è un peccato (F, 31 anni, Roma).

**> In alcuni racconti, poi, viene fatto esplicito riferimento al tema del mancato o insufficiente riconoscimento, materiale e simbolico, del proprio lavoro. Il riconoscimento dell'opera svolta, della qualità <**

I precari nell'editoria sono moltissimi, che spesso per inseguire un sogno o un lavoro per cui hanno investito molte risorse – fisiche, economiche e mentali – sono costretti ad accettare condizioni inaccettabili. I datori di lavoro spesso sono senza scrupoli, e guardano più al proprio interesse reddituale che al bene dei propri dipendenti, forti di normative che probabilmente non sono abbastanza rigide per evitare situazioni di totale assenza di contratto, considerate come 'normali'. Ma, guardando al mio caso, quali alternative professionali può avere una donna di 36 anni, sposata e con l'intenzione prossima di formare una famiglia? Purtroppo in Italia, e tanto più in questo settore, casi esemplari come quello del nuovo Ceo<sup>3</sup> di Yahoo (37 anni, donna e incinta) sono ridotti ai minimi termini (F, 36 anni, Como).

È veramente difficile trovare un ambito lavorativo così fortemente amato da chi vi opera in grado di produrre, nell'insieme, così tante insoddisfazioni, delusioni e frustrazioni. Dall'inchiesta sembrerebbe, dunque, emergere un quadro nel quale molti lavoratori precari intervistati – di certo non la totalità – appaiono, in qualche modo, *"disposti a tutto"*, ad accettare cioè condizioni contrattuali, retributive, di lavoro insoddisfacenti e frustranti, anche *"inaccettabili"*. Precarietà, insicurezze, ritmi di lavoro stressanti, pagamenti non regolari, un'attività poco programmabile che mal si concilia con il tempo da poter dedicare a sé o agli impegni di cura. Lavoratori disposti a tutto, pur di proseguire la propria esperienza lavorativa in ambito editoriale; pur di rimanere, anche se precariamente e nella più grande incertezza riguardo al proprio futuro lavorativo, e non solo, in questo settore così fortemente sognato e desiderato, spesso fin da giovanissimi, nel quale riversare, anche professionalmente, il forte amore per il mondo dei libri, diventano un addetto ai lavori. In altre parole, *"per inseguire un sogno"*, come è stato raccontato efficacemente da una intervistata.

**> È veramente difficile trovare un ambito lavorativo così fortemente amato da chi vi opera in grado di produrre, nell'insieme, così tante insoddisfazioni, delusioni e frustrazioni <**

## **L'ETÀ DELLA SCELTA: QUANDO VIVERE SOLO DI EDITORIA NON BASTA**

Il settore ha fatto registrare livelli retributivi piuttosto bassi e inadeguati alla possibilità di condurre una "vita dignitosa", a conferma di una grande "questione salariale" di certo ancora irrisolta nel nostro Paese. Ben il 55,7% degli intervistati ha dichiarato di percepire una retribuzione lorda annuale inferiore ai 15mila euro, con un significativo 14,3% del totale che guadagna meno di 5mila euro nel corso dell'anno.

Si evidenziano – e purtroppo convalidano – forti differenziali retributivi di genere e si conferma come anche l'età sia una variabile determinante, oltre al genere, in grado di spiegare le diverse condizioni retributive.

I lavoratori più giovani – *under 35* – tendono a concentrarsi nelle fasce di reddito più basse. Nel contempo, per quei lavoratori che

3. Chief executive officer: amministratore delegato.



operano in regime di monocommittenza, si registrano retribuzioni significativamente superiori rispetto a quelle dei soggetti che svolgono la loro attività contemporaneamente con più committenti.

Più dei tre quinti di questi ultimi dichiara di percepire un reddito lordo annuale inferiore ai 15mila euro, rispetto a neanche la metà dei monocommittenti. Non a caso, sono proprio i lavoratori che operano in situazione di pluricommittenza a dichiarare di poter – e/o dovere – contare su ulteriori componenti di reddito, oltre a quella da lavoro, per la formazione del reddito familiare disponibile. Si tratta, in particolare, di redditi da lavoro di un altro familiare o convivente, oppure provenienti da un altro impiego svolto però al di fuori dell'ambito editoriale.

Si conferma il legame stretto che intercorre tra possibilità di lavorare in modo continuativo e il posizionamento reddituale. Le quote di intervistati che dichiarano di aver lavorato con continuità aumentano, in modo proporzionale, al crescere dei livelli salariali; per contro, è proprio chi dichiara di aver guadagnato meno di 15.000 euro a far registrare i periodi di inattività più lunghi; in un caso su tre chi guadagna meno di 5.000 euro è riuscito a lavorare per un periodo inferiore agli otto mesi nell'ultimo anno.

I redditi più elevati si accompagnano più frequentemente alla monocommittenza, e a chi dispone di ruoli più definiti; retribuzioni più basse, per contro, si sono registrate per i pluricommittenti che intervengono in modo più trasversale nel processo editoriale, ricoprendo più ruoli. Seppur esistente, la relazione tra numero di ruoli e remunerazione è risultata comunque debole, e quindi capace di spiegare solo in parte la variabile reddito. La capacità di ricoprire più ruoli sembra, invece, essere più funzionale/necessaria nell'intercettare un ventaglio di committenze più ampio. Altro elemento da sottolineare è l'impatto che la mansione svolta ha sulla variabile reddito. Tra i ruoli più remunerati emergono quelli di coordinamento come il direttore editoriale, il redattore o direttore di collana, e i ruoli ben definiti come il grafico, gli sviluppatori *ebook*. Si tratta di ruoli (competenze) che sulla scia di una maggiore forza negoziale data da competenze più "esclusive", ottengono un "vantaggio" oltre che reddituale, anche contrattuale, facendo registrare percentuali più basse di precarietà rispetto alla media di questo settore.

Si conferma, quindi, un quadro del lavoro editoriale che, nonostante sia sorretto da forti motivazioni personali, non è in grado di dare certezze, sotto tanti punti di vista, anche dal punto di vista reddituale e, dunque, anche in termini di aspettative future. In un contesto generale già caratterizzato da retribuzioni mediamente basse, meno della metà dei partecipanti all'inchiesta dichiara infatti di lavorare in modo continuativo. Se la forte spinta motivazionale che caratterizza soprattutto la fase giovanile è capace di sopperire ai ritmi e ai carichi di lavoro esasperati, con l'avanzare dell'età si tende

**> I redditi più elevati si accompagnano più frequentemente alla monocommittenza, e a chi dispone di ruoli più definiti; retribuzioni più basse, per contro, si sono registrate per i pluricommittenti che intervengono in modo più trasversale nel processo editoriale <**



ad accompagnare a quello editoriale un altro lavoro, producendo un progressivo allontanamento da questo mondo lavorativo ed un calo progressivo del peso del reddito da editoria sul totale delle entrate economiche. L'esperienza maturata e l'anzianità consentono, nel tempo, di poter allargare il bacino di committenze e di sfruttare le molteplici competenze acquisite per spaziare, anche a livello di ambiti editoriali, offrendo un profilo professionale capace di intervenire su più fasi (più ruoli).

Tutti gli indicatori analizzati segnalano i 40 anni come una sorta di "punto di non ritorno" dove le forti motivazioni giovanili si scontrano con la necessità di poter fare del lavoro editoriale il lavoro principale che permetta di vivere in modo dignitoso, sotto tanti punti di vista, compreso quello reddituale.

In effetti, l'indagine ribadisce, purtroppo, quanto già emerso, anche recentemente, in inchieste giornalistiche (Murru, 2012), oppure in opere di lavoratori del settore che hanno narrato la loro esperienza lavorativa in editoria (di Vita, 2012): per i precari della carta, "con la cultura non si mangia". In un mercato del lavoro quale quello editoriale, definito non a caso "selvaggio", con sempre più diffusi processi di esternalizzazione del lavoro da parte di case editrici, che affidano buona parte delle attività redazionali a *service* editoriali specializzati, e che possono ricorrere – anche in modo spregiudicato – a un piccolo esercito di persone da sfruttare; una folta schiera di lavoratori sottopagati, collaboratori esterni, stagisti e tirocinanti inseriti in azienda a titolo gratuito, o con "mero rimborso spese". Ancora. In molti racconti si fa riferimento alla mancanza di prospettive, e opportunità di crescita professionale, che caratterizza il lavoro svolto in ambito editoriale. Così come l'essere costretti, in questo settore come in tanti altri, a figurare in qualità di lavoratori autonomi (la "falsa partita Iva" denunciata in una testimonianza) quando, nella maggior parte dei casi, si svolge un'attività che – per tipo di mansione, orari di lavoro "rigidi", ecc. – dovrebbe essere inquadrata come lavoro alle dipendenze.

Nell'arco della mia carriera ho avuto: contratto a tempo determinato, partita iva per due anni (falsa), ritenuta d'acconto, contratti a progetto. I compensi in diritti d'autore derivano dalla effettiva attività di autrice. Qualche anno fa in una nota casa editrice romana, di piccole dimensioni ma molto apprezzata, sono stata pagata 600 euro netti con contratto a progetto per lavorare full time in ufficio con orari di lavoro rigidi. Negli otto anni in cui ho lavorato ho avuto tre momenti di stop: uno di 4 mesi, uno di 2 e uno di 6 mesi, durante i quali non ho potuto usufruire di alcun tipo di ammortizzatore sociale (F, 34 anni, Roma).

## IL SINDACATO ALLA PROVA DEI PRECARI DELL'EDITORIA

La testimonianza sopra riportata richiama la questione, più volte emersa nelle parole degli intervistati, del mancato accesso alle

**> Tutti gli indicatori analizzati segnalano i 40 anni come una sorta di "punto di non ritorno" dove le forti motivazioni giovanili si scontrano con la necessità di poter fare del lavoro editoriale il lavoro principale <**



principali garanzie e tutele per coloro che operano, con forme di lavoro non *standard*, atipiche e “falsamente autonome”, in ambito editoriale, senza dimenticare il legittimo bisogno di “vera” autonomia (da intendersi come forma contrattuale – lavorare “in proprio” – organizzazione del lavoro, possibilità di conciliazione, ecc.) espresso da una parte dei rispondenti. Meccanismi di tutela e di protezione sociale quali l’indennità di malattia, di maternità, disoccupazione, ecc. garantiti, finora, ai lavoratori stabili ma assai meno, o per nulla, a tutti i lavoratori atipici che vivono la precarietà come condizione distintiva della propria esperienza di lavoro (e di vita). Una questione avvertita, in modo particolare, inevitabilmente, dalle donne che hanno raccontato le tante difficoltà a realizzare progetti di vita extra lavorativi (l’indipendenza dalla famiglia d’origine, la convivenza, i figli).

Il mio lavoro è anche quello del mio fidanzato. Mi piace molto, ma quello che guadagniamo entrambi (considerando che ci si porta sempre del lavoro a casa e spesso i weekend si passano al computer, notti in bianco comprese, anziché riposarsi) non riesce a giustificare la fatica, la stanchezza fisica, la perdita del tempo libero, la difficoltà di concedersi una vera pausa e l’impossibilità di pensare (soltanto pensare) di poter prendere insieme una casa. Mi piacerebbe che questo lavoro non ci sacrificasse, ma ci permettesse di diventare grandi con dignità (F, 31 anni, Catania).

**> Solitudine e isolamento, preoccupazione, disorientamento e incertezza risultano essere le emozioni più diffuse tra gli intervistati <**

Un lavoro che “*ci permettesse di diventare grandi con dignità*”; questa la richiesta, o perlomeno l’auspicio, dell’ultima lavoratrice citata. Nelle testimonianze degli intervistati emerge con forza la consapevolezza degli scarsi diritti, delle poche tutele e garanzie per tutti coloro che lavorano instabilmente in questo settore. I sentimenti, gli atteggiamenti e i comportamenti che sembrano accomunare le considerazioni di chi ha voluto partecipare all’inchiesta fino in fondo – rispondendo liberamente all’ultima domanda del questionario – sono, in realtà, echi fin troppo conosciuti delle profonde trasformazioni che hanno investito le società contemporanee e la dimensione istituzionale del lavoro. Solitudine e isolamento, preoccupazione, disorientamento e incertezza risultano essere le emozioni più diffuse tra gli intervistati.

Non è possibile svolgere un lavoro così meraviglioso con compensi così bassi. Su internet si trovano siti di aziende e liberi professionisti che svolgono editing o redazione testi a 1,00 € a cartella, mi chiedo con quale professionalità e dignità. È tempo che vengano istituite norme che definiscano una volta per tutte la retribuzione minima sindacale al di sotto della quale non è possibile considerare professionale e dignitoso il servizio che viene richiesto, e chi si adegua a farlo ugualmente dovrebbe cominciare a dire di no (F, 31 anni, Rimini).



Ritengo che attualmente ci siano pochi strumenti di tutela per i giovani – e non solo – che fanno questo mestiere e vengono sfruttati da imprenditori che pensano solamente al loro profitto. Ci vorrebbero più controlli perché purtroppo tante persone come me non hanno il coraggio di denunciare situazioni simili (no contratto, no assicurazione, no contributi, no assistenza, no sicurezza sul lavoro... ma obbligo di un orario e di una sede fissi e straordinari – anche nel week-end – non pagati) per paura di rimanere senza lavoro (F, 27 anni, Monza).

Bisognerebbe, dunque, “*cominciare a dire di no*”. Ma nelle testimonianze raccolte è sembrato prevalere piuttosto il senso di frustrazione, l'avvilimento, la mancanza di “*coraggio di denunciare*” le condizioni di lavoro, in cui si trovano ad operare i precari del settore, e la paura di “*esporsi individualmente*” per il timore di non essere riconfermati. Precarietà che erode i diritti, che rende tutti più ricattabili, e disposti a sottostare alle richieste di sempre maggiore disponibilità avanzata da tanti committenti e datori di lavoro. Bisogni individuali di tutela che appaiono, dunque, difficilmente trasformabili in istanze collettive; domande di riconoscimento e rappresentanza, non sempre espresse chiaramente; tendenza alla delega – in questo caso alle organizzazioni sindacali – più che disponibilità “in prima persona” ad impegnarsi, mobilitarsi e partecipare attivamente per la difesa e l'estensione dei propri diritti. E il sindacato è chiamato, necessariamente, a misurare la propria azione sindacale in direzione di una contrattazione collettiva in grado di “includere” i tanti soggetti, ancora *invisibili*, che operano senza diritti e tutele in questo settore.

#### BIBLIOGRAFIA

- AlmaLaurea (2012), *Indagine “Il Profilo dei Laureati”*, [www.almalaurea.it](http://www.almalaurea.it).
- Appadurai A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Milano, et al Edizioni.
- Dejours C. (1998), *Souffrance en France*; trad. it. *L'ingranaggio siamo noi*, Milano, Il Saggiatore.
- Dieci D., Fontani C., Rinaldini F. (2013), *EditorialInvisibile. Un'inchiesta sui lavoratori precari dell'editoria*, Bologna, Ires Emilia-Romagna.
- di Vita F. (2012), *Pazzi scatenati – usi e abusi dell'editoria*, Roma, Tic Edizioni.
- Honneth A. (2010), *Riconoscimento e riproduzione sociale. Sui fondamenti normativi di una teoria della società*; in *Capitalismo e Riconoscimento*, Solinas M. (a cura di): 5-18, Firenze, University Press.
- Istat (2012), *La produzione e la lettura di libri in Italia*, Roma, Report – statistiche.
- Murru E. (2012), I precari della carta. Con la cultura non si mangia, *Mucchio Selvaggio*, n. 700.
- Ortoleva P., Solari V. (2003), L'industria culturale, in IPL, *Terzo Rapporto annuale, Globalizzazione, strategie di impresa e qualità della vita lavorativa*, Milano, Franco Angeli.
- Rullani E. (2004), *La fabbrica dell'immateriale*, Roma, Carocci.
- Trentin B. (1997), *La città del lavoro*, Milano, Feltrinelli.

## SOGGETTIVITÀ INTERMITTENTI

### 1. INTRODUZIONE. LO SPETTACOLO COME PARADIGMA DELLA TRASFORMAZIONE ODIERNA DEL LAVORO

Indagare un ambito lavorativo così peculiare come quello dello spettacolo può apparire forse una scelta stravagante e per certi versi in controtendenza rispetto alla più battuta e consolidata ricerca sociale sul lavoro<sup>1</sup>. Il poco interesse che la disciplina socio-lavorista ha sempre dimostrato verso questo particolare settore, non è d'altronde casuale. In fondo, l'industria cinematografica e discografica è stata a lungo un settore marginale nel panorama produttivo e le aree non commerciali, come il teatro d'opera, di prosa e di ricerca o la musica classica, sono da sempre stati un ambito per lo più elitario, che hanno riguardato una fascia ristretta di pubblico e un numero ancora minore di operatori. Il regime occupazionale di questo settore, infine, ha rappresentato un'anomalia regolamentata e tutelata da un quadro normativo *ad hoc* e istituti settoriali dedicati, come l'Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza ai Lavoratori dello Spettacolo e dello Sport professionistico (Enpals).

Le cose, tuttavia, sono profondamente cambiate, e quegli stessi aspetti che fino a un decennio facevano dello spettacolo un settore occupazionale marginale e socialmente irrilevante lo rendono ora un luogo strategico da cui osservare la trasformazione del lavoro nel segno della sua oramai intrinseca *intermittenza* e *immaterialità*. Se lo spettacolo ha conosciuto e "ospitato" in suo seno la discontinuità lavorativa, oggi quest'aspetto appare per il lavoro in generale per nulla straordinario. Esempio a questo proposito è la traiettoria tracciata dalle riforme delle pensioni che, sin dagli anni novanta, hanno riguardato, in modi meno clamorosi ma altrettanto incisivi, lo statuto peculiare dei lavoratori dello spettacolo, fino ad arrivare nel 2012 all'assorbimento dell'Enpals nell'Inps. Tale manovra, aldilà dell'opportunismo finanziario, è segno evidente di un passaggio d'epoca. Oggi è infatti difficile considerare l'*intermittenza* dei rapporti lavorativi come un'eccezione. Semmai, si potrebbe essere tentati di assumerla come la norma, per lo meno nell'ambito dei nuovi rapporti d'impiego. Ma è bene fare chiarezza sul significato di intermittenza. Con quest'ultima intendiamo qui circoscrivere non solo la sfera dei rapporti subordinati a tempo determinato e/o parziale, il cosiddetto precariato, ma naturalmente anche tutta la costellazione di forme di lavoro parasubordinato e autonomo che si vanno diffondendo in modo crescente nel mercato del lavoro. Nello stesso tempo, l'intermittenza dei rapporti lavorativi non si dà unicamente come un mutamento

1. Il presente articolo si basa su una ricerca svolta dall'Ires Emilia-Romagna in collaborazione con la Camera del Lavoro di Rimini e la Confederazione Sammarinese del Lavoro. In particolare, hanno lavorato alla presente ricerca: Federico Chicchi, Cesare Minghini, Florinda Rinaldini, Mauro Turrini e Carlo Fontani. Il rapporto di ricerca è disponibile al sito web dell'Ires Emilia-Romagna: [www.ireser.it](http://www.ireser.it).

del regime contrattuale, ma riguarda piuttosto una trasformazione più complessiva della qualità del lavoro, riscontrabile in modo particolare in quelle nuove occupazioni che richiedono al lavoratore non solo una semplice esecuzione di mansioni, ma piuttosto una messa in gioco complessiva del suo vissuto, della sua capacità relazionale, comunicativa e affettiva.

## **2. MATERIALI E METODI DI RICERCA. UN'INCHIESTA QUALI-QUANTITATIVA SULLE SOGGETTIVITÀ EMERGENTI**

Da qui la scelta di condurre una ricerca sul lavoro dello spettacolo, e di esplorare la cifra della complessa condizione lavorativa attraverso l'elaborazione di nuovi strumenti interpretativi. Il metodo adottato si è sforzato allora di tenere conto delle diverse dimensioni emergenti del lavoro, combinando tra loro differenti tecniche di ricerca. In particolare si sono realizzate alcune *interviste in profondità sulla carriera professionale* (per un numero totale di 20) nella provincia riminese e una *survey on-line*, tramite cui sono stati raccolti 357 questionari. A una dimensione classica della sociologia del lavoro, relativa ad aspetti *oggettivi* come il regime contrattuale, previdenziale e assistenziale, il reddito etc., si è quindi affiancato lo studio di una dimensione solitamente meno approfondita, incentrata su aspetti *soggettivi*, relativi alla progettualità familiare, alla soddisfazione professionale, al riconoscimento sociale, alla percezione di sé e del futuro e così via. A nostro avviso, la dimensione soggettiva s'interseca profondamente con la dimensione oggettiva del lavoro, soprattutto laddove è crescente e ravvisabile una domanda professionale che potremmo definire di tipo "post-salariale", legata per lo più alla progettazione di forme di lavoro autonomo o comunque dettate e ispirate, se non da un *rifiuto del posto fisso*, da una cultura del lavoro che non può e non deve essere facilmente ricondotta a quella dettata dal lavoro salariato classicamente inteso.

Tale propensione, che nel mondo dello spettacolo si esprime con una certa evidenza fenomenologica, va interpretata alla luce di una vocazione professionale che è particolarmente mirata alla soddisfazione di bisogni non solo economici, ma *espressivi* come l'autostima e l'autorealizzazione, bisogni che richiedono necessariamente, per essere coltivati e fecondati, un certo grado di indipendenza. Sarebbe tuttavia sbagliato ricondurre tale offerta lavorativa alla mera volontà di coltivare un talento e una passione. Al contrario, essa è cresciuta in modo sostenuto, disordinato, e a stretto contatto con la società civile. Per questo motivo ci siamo rivolti ai segmenti occupazionali legati a quelle forme artistiche espressive emergenti (teatro di ricerca o di strada, teatro-danza, musica indipendente o di

**> La dimensione soggettiva s'interseca profondamente con la dimensione oggettiva del lavoro, soprattutto laddove è crescente e ravvisabile una domanda professionale che potremmo definire di tipo "post-salariale" <**

strada, documentaristi etc.) che, benché presenti nel panorama nazionale oramai da qualche decennio, si definiscono, con un certo grado di approssimazione, in modo negativo attraverso un rapporto di estraneità, marginalità o discontinuità rispetto alle istituzioni culturali più consolidate, siano esse le orchestre o le compagnie teatrali stabili, i circuiti cinematografici o discografici più affermati sul mercato e così via. Da questo punto di vista, il territorio riminese rappresenta indubbiamente un luogo di osservazione ideale, essendo caratterizzato al contempo dall'assenza di enti culturali con una consolidata tradizione e da una domanda sostenuta di forme culturali performative legate alla vocazione turistica, che ha fatto di Rimini uno dei vertici del "distretto del piacere" (Bonomi, 2000) e l'emblema di un nuovo modello economico basato sulla produzione squisitamente immateriale del desiderio. Dalla produzione di eventi alle feste medievali, dalle serate in discoteca ai parchi tematici, dall'organizzazione di congressi fieristici ai nuovi sistemi di cura nei centri benessere, sono molte le situazioni in cui si crea l'esigenza a vario titolo di teatro, musica, danza e video. Tale domanda, benché scomposta e frammentaria, è stata il volano di una esplosione di professionalità e attività spesso divise tra una molteplicità di mansioni e datori di lavoro.

Si è voluto quindi esplorare la disintegrazione dei rapporti lavorativi nell'ambito dello spettacolo sia come il risultato di una propensione culturale dei lavoratori sia come una delle soluzioni più efficienti per soddisfare un mercato frammentario e volatile che, soprattutto nella congiuntura storica attuale, conduce a una progressiva azione, sistematica e di sistema, di umiliazione e sfruttamento del lavoro. A questo proposito è stata fatta un'attenta selezione del campione analizzato attraverso una scelta precisa dei profili professionali da intervistare e una diffusione del questionario on-line, coadiuvata da festival, associazioni (tra cui il Festival Santarcangelo dei Teatri, il Meeting delle Etichette Indipendenti, il Coordinamento delle Realtà della Scienza Contemporanea) attivi nei comparti più innovativi dello spettacolo, vale a dire quei settori più esposti alla fluttuazione dell'offerta e meno protetti dai mezzi di assistenza al lavoro.

### **3. VERSO L'USCITA DAL LAVORO SALARIATO?**

Ne è emerso un campione i cui caratteri marcati sono molto eloquenti nel descrivere queste nuove soggettività. Si tratta di un campione mediamente *giovane* (sia come età media, di soli 34 anni, sia come anzianità lavorativa, in media 9 anni e mezzo, sia come inserimento professionale, che avviene in media ai 24 anni, più basso di qualche anno rispetto alla media nazionale), con una sovrarappresentazione *femminile* (che rappresenta il

53,2%), e con *elevato livello di istruzione* (il 57,7% è laureato) e *formazione professionale* (il 61,3% ha un diploma, laurea o ha fatto un corso specialistico prima di entrare nel mercato del lavoro).

Ancora più significativo, dal nostro punto di vista, è la frantumazione contrattuale dei lavoratori impiegati in queste nuove forme di spettacolo. Dovendo scegliere tra sette regimi contrattuali diversi, la maggior parte ha indicato più di una scelta, in media ogni persona ha dichiarato di lavorare in doppio regime contrattuale, testimoniando una diffusione capillare della collaborazione occasionale, del contratto a progetto e anche del lavoro gratuito. Tale scomposizione giuridica del lavoro ci restituisce un dato significativo. Nel tentativo di porsi al di fuori dei vincoli del lavoro dipendente, vi è una parte considerevole di forza-lavoro che si avventura, per scelta propria o, più spesso, su spinta dei datori di lavoro, verso un processo di autonomizzazione e si trova pertanto a gestire in prima persona e senza mediazioni le fluttuazioni e i mutamenti del mercato del lavoro. In altre parole, questa forza-lavoro è costretta a *farsi impresa*, a stare sul mercato e ad assumersene i rischi, in parte per portare a compimento la propria vocazione professionale, in parte perché è questo l'unico modo per sopperire alle richieste di un mercato volubile, diversificato e privo di soggettività propriamente imprenditoriali.

La strada più breve per farsi impresa è aprire una partita Iva, o trovare comunque il modo di vendere a emissione di fattura spettacoli a qualsiasi soggetto, senza l'obbligo di stabilire un rapporto lavorativo diretto. Da qui l'emergere di pratiche e figure lavorative ibride che scompaginano i concetti giuslavoristi tradizionali, su tutte le dicotomie tra lavoro autonomo e dipendente. La stessa partita Iva comprende una molteplicità di situazioni diverse. Esiste la partita Iva individuale utilizzata anche per performance di gruppo. Esiste poi la partita Iva in affitto. Il lavoratore diventa socio di una cooperativa che, in cambio di una trattenuta sul cachet, gli "presta" la propria partita Iva e svolge la contabilità. Nata come un servizio aggiunto di imprese dello spettacolo come, ad esempio, le orchestre di liscio, tale pratica è divenuta negli ultimi anni la finalità principale di soggetti mastodontici nati ad hoc, come la Doc Servizi, che conta 2.800 soci distribuiti in 10 filiali presenti su tutto il territorio nazionale per un fatturato di 13 milioni nel 2011. Nonostante svolgano esclusivamente funzioni di tipo prettamente burocratico, per cui sono spesso etichettati con sarcasmo come "fatturifici" nei blog d'informazione dello spettacolo, tali cooperative hanno raggiunto un volume talmente importante da svolgere ruoli di rappresentanza di questo comparto lavorativo. Ma la forma

**> Questa forza-lavoro è costretta a farsi impresa, a stare sul mercato e ad assumersene i rischi <**



più emblematica dell'uscita dal lavoro salariato è rappresentata dai titolari di partita Iva membri di associazioni culturali senza scopo di lucro, una modalità molto diffusa per le compagnie teatrali, gli ensemble musicali e altre formazioni dello spettacolo di piccole dimensioni. Essa permette agli associati di vendere le propria performance tramite fattura e di stipulare poi un contratto di assunzione dalla stessa associazione di cui sono magari presidenti e vicepresidenti, in modo da essere remunerati come lavoratori subordinati a tempo determinato. In questi casi, gli operatori sono al contempo datori di lavoro e dipendenti, una specie di "datori di lavoro salariati" (Corsani, Lazzarato, 2008) che *assumono se stessi* per realizzare la performance o il servizio che hanno venduto in qualità di titolari dell'associazione.

Criticare queste figure lavorative alla stregua di una degenerazione *mostruosa* sarebbe erroneo e ingiusto. In realtà, queste figure lavorative ibride nascono proprio per rispondere alle nuove esigenze di una produzione culturale di tipo nuovo. La questione da porsi, allora, non riguarda tanto un ristabilimento della vecchia distinzione tra lavoro dipendente e impresa, quanto piuttosto una rinnovata azione di rivendicazione sindacale che sia in grado di comprendere quella "zona grigia" di lavoratori subordinati costretti a gestire progetti, a operare di propria iniziativa e a essere flessibili e autonomi.

> *Se nell'ambito del lavoro salariato, il criterio principale su cui misurare la retribuzione era ovviamente il tempo e la competenza, nello spettacolo viene a perdersi una misura generale* <

#### 4. UN LAVORO FUOR DI MISURA

Uno dei fattori cruciali, e l'unico aspetto su cui intendiamo e possiamo soffermarci in questa sede, riguarda l'*unità di misura* del lavoro. Se nell'ambito del lavoro salariato, il criterio principale su cui misurare la retribuzione era ovviamente il *tempo* e la *competenza*, nello spettacolo viene a perdersi una misura generale. Rispetto alla competenza è facile immaginare il ruolo residuale che giocano l'educazione e la formazione professionale. In un ambito professionale imperniato sulla pluricommitenza e sui rapporti informali, e spesso al di fuori di concorsi o bandi pubblici, una rete di conoscenze o un rapporto già stabilito con un autorevole datore di lavoro conta molto di più rispetto a un alto grado di specializzazione. Ma l'aspetto ancora più rilevante è il venir meno del tempo come unità misura. A esemplificare tale smarrimento è indubbiamente la tendenza diffusissima a pagare a *forfait*, vale a dire una remunerazione che comprende in modo impreciso, indeterminato e imprevedibile la quantità di lavoro necessario allo svolgimento della mansione finale. È una sorta di pagamento a cottimo trasferito ad esempio per tutti i periodi di prova e magari anche a mansioni relative all'allestimento, alla promozione, al viaggio etc.



che una rappresentazione teatrale o un concerto richiedono agli artisti o a tecnici coinvolti. Ed è la norma per le collaborazioni occasionali, per i contratti a progetto, per tutta la casistica che lavora tramite emissione di fattura cui abbiamo accennato nel paragrafo precedente. Si determina così uno scollamento tra la retribuzione e il tempo di lavoro testimoniato in modo particolarmente netto nelle risposte relative alla questione sul minimo salariale. A colpire è non solo e non tanto la piccola quota di persone (il 17,2% del totale) che ha dichiarato di non essere mai stata pagata al di sotto del minimo sindacale, ma sono quei rispondenti (il 31,6%) che ammettono di non essere a conoscenza del minimo sindacale applicato per la loro categoria. Tracciare una somma di denaro al di sotto della quale non è possibile lavorare rimane un bisogno diffuso che molti hanno espresso nelle interviste qualitative; tuttavia il minimo sindacale è un'arma oramai spuntata in quelle categorie dove la relazione tra salario e tempo si è invertita.

A ben vedere, non è il tempo di lavoro a determinare il salario, ma è piuttosto il salario a determinare il tempo di lavoro. Ritorniamo ancora per un'ultima volta alla figura del datore di lavoro salariato. Le ore di lavoro che riuscirà a pagarsi dipenderanno dalla cifra con cui riesce a vendere la sua performance. Se la cifra sarà bassa, il lavoro riconosciuto come attività retribuita sarà limitato alla sola performance, di poche ore in una sola serata. All'aumentare del cachet, il lavoro potrà essere *spalmato* in un numero maggiore di mansioni che includono mansioni diverse come il montaggio, il trasporto, o addirittura le prove e la stessa promozione. Le attività svolte sono le stesse, ma il tempo di lavoro riconosciuto a tutti gli effetti e pertanto retribuito cambia in modo sostanziale, passando da poche ore a oltre un mese. Tali dinamiche sono molto diffuse in quella galassia di spettacoli, concerti e servizi dello spettacolo, dall'allestimento di palchi, e la gestione di impianti luci e audio.

La mancanza di misura del lavoro significa da un punto di vista pratico l'incapacità di confinare temporalmente la propria attività lavorativa, e quindi il sovrapporsi non solo dei tempi di lavoro e di riposo, di occupazione e disoccupazione. Non deve allora sorprendere l'ampio ventaglio di attività a cui questi lavoratori sono costretti nel periodo di non lavoro. Riprendendo i dati dell'inchiesta relativi alla domanda sulle attività svolte nel periodo di non impiego, il 42,1% ha dichiarato di svolgere "attività professionali non legate allo spettacolo", il 61,2% di dedicarsi alla "preparazione di nuovi progetti, produzioni etc.", il 42,1% di concentrarsi alla "ricerca di impiego". Si viene così a creare una situazione, che abbiamo definito *laboriosità del non lavoro*, in cui la mancanza di retribuzione della propria attività

**> A ben vedere, non è il tempo di lavoro a determinare il salario, ma è piuttosto il salario a determinare il tempo di lavoro <**

lavorativa innesca una intensificazione dei tempi lavorativi e ne incrementa la diversificazione sia all'interno che all'esterno dell'ambito professionale principale.

Si viene così a creare un meccanismo di autosfruttamento senza posa e senza limiti, una vera e propria spirale che tende a invadere anche la sfera più intima della propria esistenza. La nostra indagine ha cercato di verificarla esaminando la capacità di sviluppare una progettualità familiare. I risultati sono netti: l'81,2% dei rispondenti non ha figli (la cifra va valutata alla luce di una bassa età media) e tra questi, in modo ancora più significativo, il 44% ritiene non fattibile un eventuale allargamento del nucleo familiare per ragioni lavorative. Insomma, il lavoro è smisurato non solo perché ha perso l'unità di misura di riferimento, ma anche perché sembra pervadere la sfera intima delle relazioni e degli affetti.

## **5. RICONOSCIMENTO E TERRITORIO. VERSO LA CAMERA TERRITORIALE DEL LAVORO**

Il quadro che le interviste e i questionari ci consegnano è complesso e nient'affatto rassicurante. Tuttavia, il lavoro dello spettacolo sembra aprire una finestra importante sul lavoro precario e cognitivo. Per introdurre le conclusioni, vorremmo presentare un ultimo dato relativo ai malesseri psichici legati al lavoro. Abbiamo chiesto della presenza di malattie e infortuni legate al lavoro, senza proporre la tipologia classica della medicina del lavoro impostata su patologie fisiche, ma lasciando, in caso di risposta affermativa, la possibilità di indicare liberamente di cosa si trattasse. Il 44,4% dei rispondenti che ha denunciato un disagio della salute legato alla professione, già di per sé una cifra piuttosto rilevante, ha caratterizzato questo disturbo in modo straordinariamente unanime come "ansia", "panico" o "depressione". Si va a intercettare un fenomeno di tipo nuovo, il disagio psichico del precariato, che sta recentemente affiorando nell'opinione pubblica, grazie anche a pioneristiche ricerche sociali, e che meriterebbe senz'altro un approfondimento. In questa sede, ci limitiamo a darne una breve analisi mirata a raccogliere la sfida che esso pone all'azione sindacale. In questo senso, la sofferenza psichica delle lavoratrici e dei lavoratori non va considerato un malessere puramente individuale, bensì come un fatto connesso a una condizione sociale condivisa. Si potrebbe essere tentati di leggere questa condizione nei termini dell'imprenditorialità diffusa: nel momento in cui il lavoratore assume su di sé i rischi del mercato si trasforma in una figura aliena da ogni forma di mutualismo e solidarietà. Al contrario, noi intendiamo

**> Il lavoro è smisurato non solo perché ha perso l'unità di misura di riferimento, ma anche perché sembra pervadere la sfera intima delle relazioni e degli affetti <**

leggere tale situazione alla luce della mancanza di misura del lavoro, la quale produce in prima battuta un'incertezza di fondo sul *riconoscimento* della propria professione.

Uno dei dati più importanti che i risultati finali ci consegnano chiama in causa la difficoltà o l'incertezza nel riconoscimento professionale, una categoria vasta che intende dar conto degli aspetti non solo retributivi, previdenziali e assistenziali del lavoro, ma anche di quelli sociali e culturali. In un ambito come quello dello spettacolo in cui tempi di vita e di lavoro si sovrappongono fino a confondersi a vicenda, il riconoscimento sembra essere il fulcro da cui ripartire per una composizione delle soggettività lavorative "smarrite", e contribuire a recuperare quel valore sociale, economico e politico fortemente compromesso dalla crisi. E il riconoscimento si gioca anzitutto sul *territorio*.

Scommettere su competenze che, pur trovandosi attualmente ai margini del sistema produttivo, hanno sicuramente un ruolo importante per lo sviluppo della ricchezza (simbolica e materiale) del territorio, significa sperimentare azioni rivendicative in cui è, appunto, il *territorio* a essere il luogo della produzione cruciale e il teatro della negoziazione e del conflitto. I risultati di questa forza ci consegnano allora una sfida che pone, di nuovo, come luogo fondamentale di un'inedita azione di tipo rivendicativo, il territorio, che ci pare essere il collante di tali istanze, spazio dove attivare il riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche e private coinvolte. Il territorio quindi da un lato come spazio di incontro, assistenza e federazione (anche attraverso elementi di neomutualismo, microcredito e co-progettazione) delle istanze eterogenee emerse nell'ambito di questo variegato ma fondamentale settore occupazionale; dall'altro, infine, come spazio di ricomposizione dove agire il conflitto di un lavoro sempre più scivoloso, frammentario e autonomo. Per questo motivo, alla luce dei primi risultati della inchiesta sul lavoro nel *loisir*, rilanciamo l'urgenza di una riflessione su forme di tutela e protezione sociale di tipo nuovo che il sindacato dovrebbe essere in grado di promuovere e proporre nella forma che in prima istanza potremmo definire "Camera del lavoro metropolitana" (cfr. Minghini, Chicchi, 2011).

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Bonomi A. (2000), *Il distretto del piacere*, Torino, Bollati Boringhieri.  
Corsani A., Lazzarato M. (2008), *Intermittents et précaires*, Paris, Editions Amsterda.  
Minghini C., Chicchi F. (2011), *Quali alleanze? Giovani e sindacato di fronte alla frantumazione del lavoro*, Roma, Ediesse.



SVOLGERE/I TEMI

3: **QUALE FUTURO PER LA CONTRATTAZIONE**

## LE LINEE DI UN NUOVO MODELLO

ANTONIO  
MATTIOLI

La contrattazione è il pilastro sul quale si fonda la natura del nostro modo di essere sindacato ed anche per questo è stata oggetto di un attacco senza precedenti in questi anni. La Cgil non può più permettersi di derubricare la materia contrattuale a questione che riguarda le singole categorie o i soggetti che di volta in volta sono chiamati a gestire la negoziazione, deve assumere con urgenza una proposta condivisa al suo interno e nel rapporto con i lavoratori, posizionarsi su un modello contrattuale e di relazioni sindacali. Per questo la Cgil Emilia-Romagna, con un proprio documento, cerca di dare un contributo di analisi e proposta, anche grazie alla diffusa contrattazione svolta (aziendale, di filiera, provinciale e sociale), che ha prodotto un sistema di relazioni industriali e istituzionali utili a raggiungere gli accordi che hanno accompagnato questi cinque anni difficili di crisi.

Tutte le "indagini" sulla copertura della contrattazione nazionale dicono che siamo in presenza di una riduzione del perimetro dei contratti collettivi, accompagnata da un'esplosione del numero dei contratti stessi, mentre diminuisce la platea di riferimento e aumenta la precarietà senza risposte inclusive. In sostanza la parcellizzazione della rappresentanza, la nascita e la costituzione di sindacati corporativi, autonomi, di comodo, la stessa frantumazione della rappresentanza delle associazioni d'impresa (Confindustria, Api, Cooperazione), hanno prodotto un *dumping* contrattuale insostenibile. Possiamo affermare che l'accordo Fiat, anticipato nei fatti dai contratti collettivi sottoscritti da sindacati autonomi ed associazioni d'impresa di "scopo" (Unci – Confsal ecc.) è lo strumento con il quale si produce un modello economico, sociale, di rappresentanza, dove il lavoro, il suo costo, i diritti e le tutele, misurano la competizione dell'impresa. Il rapporto individuale tra impresa e lavoratore diventa l'unico terreno sul quale questo modello intende operare ed il contratto collettivo nazionale diventa un ostacolo da smantellare, così come le norme legislative che lo supportano: la stessa legislazione sul diritto del lavoro è stata modificata per supportare questo modello, che muta la natura del sindacato e di conseguenza richiede una struttura politica centralizzata ed una struttura di servizio capillare. Il finanziamento di questa struttura deriva così dalla legittimazione reciproca e dalla negoziazione di una bilateralità che



copre il vuoto della contrattazione collettiva. L'accordo separato del 2009 e quello sulla produttività hanno tentato di chiudere il cerchio, attribuendo all'impresa il ruolo di regolatore sociale.

Ma gli accordi confederali del 31 maggio con Confindustria e del 18 settembre con le Centrali cooperative – che vanno estesi a tutti gli altri settori – segnano un punto di svolta nel sistema delle relazioni sindacali sul terreno della democrazia e della rappresentanza e insieme all'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale da parte della Fiat, mettono teoricamente la parola fine all'impianto scaturito dall'accordo separato del gennaio 2009.

La Cgil regionale, nel proprio documento, oltre alla necessità di riconoscere l'effettiva rappresentanza e rappresentatività dei negoziatori, richiama la volontà di perseguire due obiettivi: rilanciare lo strumento della contrattazione (nazionale ed articolata), avviando contestualmente un processo di semplificazione; riavvicinare il sindacato al controllo del processo produttivo e della prestazione, con la partecipazione democratica dei lavoratori. Questo modello di relazioni, definito dagli accordi confederali, è propedeutico ad un'iniziativa legislativa ormai inderogabile, in grado di definire regole certe, condivise ed esigibili.

È comunque indispensabile ripartire da lì, dagli accordi del 31 maggio e del 18 settembre, dalla certificazione della rappresentanza, dalla possibilità di garantire la partecipazione al voto dei lavoratori, dalla legge sulla democrazia e rappresentanza, dall'accordo sul pubblico impiego del 3 maggio 2012, per rilanciare la Cgil ed il ruolo del sindacato e dei lavoratori. Per questa ragione bisogna procedere alla piena applicazione di quegli accordi, dando immediatamente il via libera alla elezione e rinnovo delle Rsu con il metodo puramente proporzionale.

Sul piano contrattuale è indispensabile che la Cgil presenti al paese e a chi lo governa una piattaforma sulla quale costruire le alleanze, che passi attraverso il piano per il lavoro e che faccia leva sulla cancellazione dell'art. 8, sulla radicale modifica della legge 92 a partire dal ripristino della tutela dei diritti individuali, sino alla cancellazione del decreto Brunetta e a una nuova riforma del mercato del lavoro, una legge sulla democrazia e rappresentanza e sulla validità erga-omnes dei contratti.

Come semplificare l'attuale panorama contrattuale? Si possono individuare alcuni macro-comparti per ridurre il numero dei contratti, avendo come riferimento un contesto sovranazionale europeo. In concreto, pensiamo alle aree del manifatturiero; agro-alimentare e gestione del territorio; terziario e distribuzione; servizi alla produzione e logistica; turismo e gestione del patrimonio artistico; pubblico impiego; settore della conoscenza (scuola, università, ricerca, Afam). Per questo processo

**> Si possono individuare alcuni macro-comparti per ridurre il numero dei contratti, avendo come riferimento un contesto sovranazionale europeo <**



di riordino e semplificazione, servirà ovviamente un percorso graduale attraverso una fase transitoria.

Il riferimento europeo è d'obbligo, non solo perchè è in atto un forte accorpamento delle categorie, ma anche perchè il modello sindacale, di rappresentanza, contrattuale, le norme legislative, sono profondamente diversi da quelli italiani: per questa ragione la Cgil ha avviato approfondimenti utili a definire una posizione condivisa su ammortizzatori, reddito di cittadinanza, reddito minimo, salario minimo garantito. È necessario definire le modalità per passare dalle centinaia di contratti nazionali depositati al ministero del lavoro ai pochi contratti nazionali che coprono le "macroaree": i tempi ed i contenuti per tale armonizzazione dovranno essere oggetto di un accordo quadro confederale, convenuto con le categorie.

Tutto questo impone la definizione di un nuovo modello organizzativo sia per il sindacato che per le associazioni d'impresa. L'attuale struttura di rappresentanza, derivante da condizioni pattizie e non da una legislazione di riferimento, si sta autolegittimando anche nella frammentazione. Ad una "esplosione" delle associazioni, corrispondono diversi nuovi contratti di riferimento: spesso tali scelte sono dettate da interessi corporativi e da una diminuzione della sfera dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori, oltre che da una riduzione della tutela salariale.

È necessario, anche in una situazione di crisi, stabilire il punto zero dal quale ripartire: abbiamo già detto dell'iter legislativo ma dobbiamo stabilire una norma universale sui salari che definisca l'attuale minimo non derogabile. In tal senso il ruolo di coordinamento e direzione politica della confederazione è fondamentale. Ma una nuova centralità della confederazione non vuol dire accentramento. Accorpamento delle categorie significa la riaffermazione della loro titolarità contrattuale, così come va previsto un forte decentramento di categoria e della confederazione a sostegno della contrattazione articolata (aziendale, sito, filiera, territoriale, regionale) e del potenziamento dei servizi finalizzati alla tutela individuale.

Si può delineare un ruolo per la confederazione di coordinamento delle politiche contrattuali, della stipula di accordi quadro, di definizione delle materie confederali indisponibili alla contrattazione di categoria, di determinazione della compatibilità degli accordi sottoscritti con le regole definite nell'accordo interconfederale, di programmazione e gestione della negoziazione territoriale e regionale. Premettendo l'assoluta indisponibilità dei diritti costituzionali, al livello confederale nazionale va assegnata la contrattazione dei diritti universali, di cittadinanza, sicurezza del lavoro e tutela sociale, superamento della precarietà con interventi sulla pletora di tipologie di rapporti di lavoro subordinato e parasubordinato. La

**> Una nuova centralità della confederazione non vuol dire accentramento. Accorpamento delle categorie significa la riaffermazione della loro titolarità contrattuale <**



contrattazione territoriale-sociale (regione-territorio) dovrà prevedere sedi e momenti contestuali ed agire in relazione alla contrattazione integrativa. Al livello confederale, in accordo con le categorie, spetta la definizione dello strumento con il quale determinare gli incrementi economici, individuando nell'ambito delle macroaree il livello minimo nazionale.

Il contratto nazionale deve garantire il potere d'acquisto e tutelare il reddito mantenendo il ruolo redistributivo e solidale; deve determinare il minimo contrattuale da far valere *erga-omnes* non derogabile e l'orario massimo giornaliero e settimanale; deve definire la griglia di riferimento dell'inquadramento professionale nella quale agisce la contrattazione articolata e le norme che ricompongono il ciclo integrato del prodotto; intervenire sugli appalti; prevedere che le prestazioni sanitarie, nel caso della costituzione dei fondi, siano effettivamente integrative delle prestazioni pubbliche, stabilendone anche l'articolazione regionale e determinando i costi a carico del sistema delle imprese.

Il contratto nazionale deve indicare i rimandi al secondo livello di contrattazione sia nel pubblico che nel privato e le linee guida per rispondere alle specificità di settore. Per quanto riguarda il pubblico impiego, a causa dell'incidenza della legge, il ccnl dovrà essere più prescrittivo.

In questo quadro, il secondo livello di contrattazione viene determinato dai ccnl (aziendale, sito, filiera, territoriale, regionale) e serve a negoziare alcune materie: modularità degli orari, crescita professionale e conseguente adattamento della scala parametrica, organizzazione del lavoro; salario aggiuntivo legato a parametri condivisi di produttività, che ridistribuisce la "ricchezza" dell'azienda, misura la prestazione e la crescita professionale, introduce le prestazioni integrative, definisce criteri di qualità di processo e di prodotto. Sempre al secondo livello competono gli aspetti di ricomposizione dei cicli, costituzione del tavolo unico di sito e/o di filiera, raccordo con la contrattazione sociale territoriale per definire gli interventi sui servizi alla persona a partire dai tre pilastri: il modello di sviluppo, l'emergenza occupazionale, il welfare integrativo.

Lo strumento degli enti bilaterali deve essere piegato al servizio del lavoro e del lavoratore e va inteso anche come un'opportunità per la singola impresa per la redistribuzione dei costi e dei servizi, prevedendo interventi ad integrazione del reddito (modello artigiani). Tali enti dovranno avere natura contrattuale nazionale ed in tal senso essere accreditati verso l'Inps ed il ministero del lavoro. Potranno inoltre essere costituiti solo da soggetti che hanno la certificazione della rappresentanza.

Una riflessione particolare andrà sviluppata sulla cooperazione e l'artigianato, che non possono più avere una contrattazione

**> Il contratto nazionale deve garantire il potere d'acquisto e tutelare il reddito mantenendo il ruolo redistributivo e solidale <**



specifica ma devono rientrare nelle macro aree. Nella fase transitoria parliamo di contratto unico della cooperazione e contratto unico dell'artigianato, con le necessarie armonizzazioni derivanti dalle filiere di riferimento e dalla storia contrattuale.

Vorrei infine richiamare sinteticamente alcuni argomenti.

Reddito minimo di cittadinanza: non è più rinviabile un approfondimento sul salario/reddito minimo, sul reddito di cittadinanza – sulla traccia delle migliori esperienze europee – e sul salario minimo garantito. Va definita una forma minima di reddito universale, con una gradualità che deve tenere conto dell'anzianità contributiva e della copertura della stessa in un sistema previdenziale contributivo, della fase di inserimento al lavoro, delle politiche attive; con risorse derivanti dalla fiscalità generale e da quelle messe a bilancio per l'Aspi, la mini Aspi, la deroga e la mobilità. In questo caso gli unici strumenti aggiuntivi in caso di crisi sono la cassa integrazione ordinaria per le crisi temporanee e la cassa straordinaria per ristrutturazione.

Riduzione dell'orario di lavoro: deve essere sancita dalla legge e dai contratti, oltre che dalla negoziazione delle situazioni di crisi, e deve essere supportata da un sistema di incentivi e disincentivi, garantendone la copertura contributiva. Va resa obbligatoria per legge l'estensione del contratto di solidarietà, da attivare prima di ridurre i livelli occupazionali e di accedere al reddito minimo. In sostanza una riduzione strutturale e solidale dell'orario, in grado di redistribuire il lavoro che c'è e in grado di creare possibilità di nuova occupazione, salvaguardando il reddito. In una fase espansiva la riduzione degli orari, accompagnata da politiche attive di formazione per l'inserimento, crea nuova occupazione. Lo strumento del contratto di solidarietà difensivo e/o espansivo dovrebbe diventare la leva per una nuova politica della riduzione degli orari legati ai livelli occupazione e alle politiche attive.

Appalti: le criticità in particolare nella cooperazione esplodono nei regimi di appalto, pubblico – privato, logistica – facchinaggio, servizi alla produzione, servizi sociali e sono aggravate dalla pletora di contratti collettivi che potrebbero essere applicati (dalla logistica/trasporti al multiservizi, dall'Unci ai regolamenti interni). In questo caso è ancora più evidente la necessità di ottenere un sistema legislativo, a partire dal livello regionale, in grado di evitare la nascita ed il proliferare di cooperative spurie e definire un sistema di regole che riconoscono l'effettiva rappresentanza e rappresentatività, perimetrando l'applicazione contrattuale. Il sistema di regole deve coinvolgere anche la committenza (pubblica – privata) impedendo che si destrutturino il ciclo produttivo con l'obiettivo di scaricare su ciò che non è core-business competizione sui costi, creando in questo modo

**> Non è più rinviabile un approfondimento sul salario/reddito minimo, sul reddito di cittadinanza – sulla traccia delle migliori esperienze europee – e sul salario minimo garantito <**

condizioni di lavoro insopportabili, sia dal punto di vista del reddito che della sicurezza, oltre che dall'organizzazione del lavoro. Questa emergenza obbliga il sindacato ad azioni di contrasto contro le deroghe ai ccnl, per sostenere l'applicazione contrattuale attinente alla tipologia di appalto ed alla natura dell'azienda committente. Vanno inoltre definite tariffe che garantiscano genuinità e congruità dell'appalto. Altri punti di intervento riguardano il rilancio del ruolo degli osservatori, la scelta del criterio, nelle gare d'appalto pubblico, dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la costituzione di un albo al quale iscrivere le coop che applicano il codice etico-sociale, l'utilizzo nelle situazioni di crisi dei contratti di solidarietà.

Cessioni di ramo d'azienda: la crisi ha mutato sensibilmente il sistema produttivo nella nostra regione e la cessione di ramo d'azienda è diventato lo strumento per destrutturare i cicli produttivi e, in diversi casi, per modificare gli assetti contrattuali, normativi ed organizzativi. La normativa di riferimento – pur modificata nel corso degli anni in chiave meno vincolante per le imprese –, ed i ccnl determinano ancora una condizione minima a tutela del lavoratore. Stiamo assistendo però ad un tentativo, sempre meno strisciante, di derogare l'articolo 2112 del codice civile (che prevede in caso di trasferimento d'azienda la prosecuzione del rapporto di lavoro alle condizioni preesistenti) ed in alcuni casi di destrutturare il ciclo produttivo con la costituzione di newco ad hoc. Anche in questo caso bisogna agire uniformemente per evitare accordi di deroga al 2112, sostenere la responsabilità dell'impresa nel definire l'autonomia funzionale del ramo d'azienda, confermare l'applicazione contrattuale.

La riflessione conseguente all'analisi degli anni che abbiamo alle spalle, tradotta nel documento "Contrattazione quale futuro?" – disponibile sul sito della Cgil Emilia-Romagna –, ci consegna molti altri spunti per il confronto che dobbiamo affrontare subito dopo gli accordi confederali: ad esempio, personalmente sono convinto che la riduzione o la mancata negoziazione del ciclo produttivo e della prestazione, coincide storicamente con la modifica del modello di rappresentanza aziendale. Il passaggio dal Consiglio di fabbrica alla Rsu ha prodotto una drastica riduzione di delegati, provocando nei fatti una riduzione della presenza nei luoghi di lavoro: la nostra azione deve mirare ad implementare in quantità ed agibilità questi organismi di rappresentanza.

Per tutte queste ragioni penso che il congresso della Cgil debba esplicitare la discussione in modo esaustivo, per costruire un'azione condivisa utile a riappropriarci di uno strumento vitale per il sindacato e per i lavoratori, come quello del contratto collettivo di lavoro.

# IL SISTEMA CONTRATTUALE TRA CAOS NORMATIVO E QUESTIONI DI SOSTANZA

LUIGI  
MARIUCCI

## 1. UN PO' DI ORDINE NELLA CONFUSIONE

Il sistema contrattuale italiano visto con gli occhi di un osservatore esterno appare ormai indecifrabile. Ai diversi livelli convivono infatti una molteplicità di accordi difformi sia per contenuti strutturali che per soggetti stipulanti. Sul piano confederale basti ricordare gli accordi separati del gennaio 2009 sul sistema contrattuale e del novembre 2012 sulla produttività e quelli invece unitari del 28 giugno 2011 e del 31 maggio 2013 sulle regole della rappresentanza e sul procedimento contrattuale. A livello di categoria si alternano rinnovi separati, come nel commercio, e unitari, che spesso prescindono formalmente dal quadro normativo stabilito nel testo del gennaio 2009. A livello decentrato si succedono le situazioni più varie, in un mix di accordi unitari, specie nelle situazioni di crisi, e divisivi. Il caso più eclatante resta quello del settore metalmeccanico in cui la Fiom non è stata neppure ammessa al tavolo delle trattative in occasione dell'ultimo rinnovo del contratto nazionale e in cui, virtualmente, le parti ritengono vigenti due diversi contratti nazionali, tant'è che specie in Emilia-Romagna la Fiom ha stipulato numerosi accordi aziendali nel presupposto della vigenza dell'ultimo contratto nazionale unitario, pure disdettato a suo tempo sia da Federmeccanica che da Fim e Uilm. Un caso a parte è poi quello della Fiat in cui alla duplice "separatezza" del contratto di gruppo si è aggiunto il tentativo di esclusione della Fiom dalla stessa rappresentanza nei luoghi di lavoro, determinando un *vulnus* macroscopico per sanare il quale è stato necessario un ineccepibile intervento della Corte costituzionale (sentenza n.231 del 2013). All'opposto in un gruppo rilevante come Finmeccanica si è unitariamente stipulato nell'aprile 2013 un rilevante Protocollo per la competitività e un nuovo modello di relazioni industriali. Nel frattempo nel pubblico impiego perdura un pluriennale blocco della contrattazione di cui prima o poi dovrà porsi una questione di costituzionalità ai sensi dell'art.36 cost.

Non si intende qui affrontare il tema delle conseguenze giuridiche degli accordi non-unitari, salvo richiamare l'ovvia differenza, in termini di applicabilità a tutti i lavoratori, tra accordi meramente concessivi (in vario modo riduttivi di precedenti trattamenti o tutele) e accordi in cui si mescolano vantaggi sia pure esigui e concessioni. Né in questa sede si può affrontare il

tema di sostanza, relativo alla qualità e ai contenuti della stessa contrattazione. Ragionando di sistema contrattuale la prima urgenza è quella di tentare di mettere un po' di ordine nella confusione.

## **2. RIPARTIRE DAGLI ACCORDI UNITARI SULLE REGOLE**

Per ritrovare un filo di razionalità non resta che ripartire dagli accordi unitari sulla rappresentanza e mettere a fuoco i concetti di fondo. L'accordo del 28 giugno 2011 aveva già stabilito un insieme di regole cruciali, specie in riferimento alla contrattazione aziendale: oltre a ribadire la centralità del contratto nazionale e a definire precisi limiti alla potestà derogatoria dei contratti decentrati, in totale antitesi rispetto all'indiscriminato aziendalismo derogatorio previsto dall'art.8 della l. n. 148 del 2011, quel testo individua nelle rappresentanze sindacali unitarie a carattere elettivo lo strumento essenziale del sistema di relazioni contrattuali, assieme ai criteri con cui misurare la rappresentatività dei sindacati e alle procedure negoziali, in un mix di strumenti di democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Ora il protocollo del 31 maggio 2013 specifica i meccanismi con cui certificare la rappresentatività, stabilisce il carattere integralmente elettivo delle rsu e definisce le procedure di stipulazione dei contratti nazionali. In tema viene assunta una regola-base che può definirsi in termini di principio di maggioranza temperato. Infatti "saranno efficaci ed esigibili", cioè applicabili a tutti i lavoratori e vincolanti per tutte le organizzazioni, i contratti collettivi sottoscritti dai sindacati che rappresentino almeno il 51%, previa "consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori a maggioranza semplice". Tuttavia, premesso che sono ammesse alla contrattazione nazionale le organizzazioni che superano la soglia del 5%, le federazioni di categoria sono tenute a stabilire con proprio regolamento "le modalità di definizione della piattaforma e della delegazione trattante" favorendo "in ogni categoria la presentazione di piattaforme unitarie". Solo in caso di assenza di piattaforma unitaria la parte datoriale avvierà la negoziazione sulla base della piattaforma presentata dalle organizzazioni che superano nel settore il livello di rappresentatività pari almeno al 51%.

A questo punto, oltre alle questioni di tipo tecnico-operativo (quali quelle riferite ai meccanismi di accertamento della rappresentatività mixata) il problema consiste evidentemente nel valutare il grado di effettività delle regole appena riassunte, in relazione sia alla loro estensione ai settori extra industriali (terziario, artigianato, piccole imprese ecc.) sia nell'ambito stesso del campo applicativo dell'accordo, in orizzontale e in verticale, per intenderci. Sul primo piano si dovrà procedere alla

**> L'accordo del 28 giugno 2011 aveva già stabilito un insieme di regole cruciali, specie in riferimento alla contrattazione aziendale <**

stipulazione di specifici accordi, di tipo meramente recettivo o integrativo in riferimento alle particolarità dei singoli settori. La seconda questione è più spinosa, perché il problema riguarda non solo la parte datoriale ma gli stessi sindacati, data la radicata conflittualità tra organizzazioni e le pratiche consolidate di contrattazione separata. Il riferimento va in particolare, com'è evidente, al settore metalmeccanico e alla Fiat, dove si è addirittura realizzata la separazione dal contratto nazionale a seguito della fuoriuscita dell'impresa da Confindustria. In entrambi i casi dovrebbe considerarsi sanato il *vulnus* più vistoso: infatti il combinato disposto tra sentenza n.231 della Corte costituzionale e regole previste dagli accordi interconfederali portano ad escludere la legittimità, sotto diversi profili tra cui quello relativo alla repressione della condotta antisindacale ai sensi dell'art.28 dello Statuto dei lavoratori, sia della esclusione dalla rappresentanza aziendale sia del rifiuto pregiudiziale di ammissione alle trattative del sindacato dissenziente o non firmatario di precedenti contratti (*id est* la Fiom). Resta tuttavia aperta la questione della applicazione in tali casi dell'intero impianto del quadro regolativo interconfederale, a partire dalla elezione delle rsu e dalle procedure negoziali. Sul punto neppure il protocollo del 31 maggio offre indicazioni, dato il ricorso ai fini delle procedure di avvio del percorso negoziale a regolamenti da definirsi da parte delle stesse federazioni di categoria. Resta comunque da considerare, oltre ai suoi limiti strutturali, anche la forza specificamente contrattuale del protocollo del 31 maggio nelle sue parti squisitamente precettive, quali le regole in ordine al principio di maggioranza e alla "consultazione certificata" per il rinnovo dei contratti nazionali, che sicuramente vincolano Federmeccanica in quanto aderente a Confindustria. Né dovrebbe risultare vano il richiamo alla "volontà politica" da parte di soggetti ben consapevoli della drammaticità della crisi italiana ed esigenti quando si tratta di invocare la responsabilità altrui, come indica il documento unitario presentato dalle parti sociali al governo nel settembre 2013: sarebbe ora di comprendere fino in fondo che l'azione sindacale può essere utile anche quando si confligge nel merito delle scelte, purchè non si alimenti uno sterile conflitto sulle regole. In questo modo infatti il sindacato rischia di diventare una pura e semplice interfaccia della crisi politica. A questo fine oltre a ribadire, come si fa, "il rispetto della libertà e autonomia di ogni organizzazione" le confederazioni farebbero bene a cimentarsi con la elaborazione di meccanismi infraorganizzativi, del resto non difficili da immaginare nell'arco che va da misure di *moral suasion* a strumenti propriamente sanzionatori, diretti a rafforzare gli impegni assunti unitariamente sul piano negoziale.

**> Il sindacato  
rischia di diventare  
una pura e semplice  
interfaccia della  
crisi politica <**

L'altra via resta naturalmente quella del ricorso alla legge. È ovvio, e lo si ripete da anni, che sarebbe necessario un intervento di legge chiaro, semplice, leggero, ispirato al principio di fondo stabilito dall'art.39 della Costituzione, il quale individua nella formazione delle "rappresentanze unitarie" il meccanismo attraverso cui combinare libertà sindacale e unicità del contratto collettivo ad efficacia generale. Tuttavia nel contesto determinato dall'attuale fase di incertezza politica, caratterizzato da "larghe – quanto precarie – intese", il ricorso all'intervento di legge appare a dir poco problematico, persino rischioso dove prendessero corpo le intenzioni dichiarate da quanti hanno affermato che qualsiasi attuazione dell'art.39 della Costituzione sarebbe inutile se non si introducesse anche una parallela limitazione del diritto di sciopero, revocandone la titolarità individuale.

### **3 DALLE REGOLE ALLA SOSTANZA. LA CONTRATTAZIONE NELLA CRISI E OLTRE**

In conclusione, sul piano dell'intervento di legge occorre attendere tempi politicamente praticabili in cui mettere in agenda una rivisitazione radicale della farraginoso legislazione lavoristica prodotta nell'ultimo quindicennio, a partire dalla ormai illeggibile normativa sul mercato del lavoro, e progettare una disciplina attuativa dei principi stabiliti dagli artt. 39 e 46 cost., che metta l'Italia al passo con i più consolidati ordinamenti sindacali europei. Nel breve periodo è necessario disporre mezzi persuasivi e persino cogenti al fine di generalizzare l'effettiva applicazione delle regole interconfederali sulla rappresentanza e sul procedimento contrattuale. La rissosità tra i maggiori sindacati sulle stesse regole di fondo del sistema e della pratica contrattuale non è più accettabile. Essa oscura ed inquina quella che potrebbe essere una utile competizione nel merito delle scelte nella logica di un sano pluralismo. Tanto più in una fase di indebolimento dei sistemi di relazioni industriali, che si registra in tutto il mondo occidentale a seguito dei caratteri perversi della egemonia del capitalismo finanziario a scala globale, ma che in Italia assume una particolare rilevanza dato lo specifico incrociarsi, nel nostro paese, di crisi economico-sociale e crisi politica, di sistema politico ed etica pubblica. Proprio per questo i sindacati non possono più permettersi un pluralismo entropico sommando la loro anomia regolativa a quella dell'assetto politico-istituzionale.

Risolvere una volta per tutte il problema delle regole della rappresentanza e del procedimento contrattuale consentirebbe di affrontare davvero il tema dei contenuti della contrattazione, misurandosi con un discorso di verità che riguarda tutti i

**> È necessario disporre mezzi persuasivi e persino cogenti al fine di generalizzare l'effettiva applicazione delle regole interconfederali sulla rappresentanza e sul procedimento contrattuale <**

soggetti collettivi. I processi di scomposizione del mercato del lavoro, di dispersione produttiva, di frammentazione sociale, di diffusione delle culture neo-individualiste, che nei ceti più deboli sconfinano nelle forme più estreme di solitudine e disperazione, tutti fenomeni risalenti ma acuitizzati dalla recessione e dalla crisi economica, minano alla base le ragioni delle aggregazioni collettive. Ciò riguarda sia la rappresentanza politica che quella sociale. Al di là degli stereotipi sul declino sindacale, il vero tema da porsi è quello delle condizioni necessarie a far sì che il sindacato possa ancora affermarsi come una autentica forma della modernità e soggetto essenziale della dinamica democratica. È evidente che a fronte della crisi e dei processi di deindustrializzazione la contrattazione appare oggi fortemente indebolita: difensiva nella gestione delle innumerevoli crisi e chiusure aziendali, scarsamente innovativa sul piano della contrattazione di categoria, rapsodica a livello aziendale, incapace di inclusività delle forme variamente atipiche e precarie di lavoro. Qui si pongono una serie di interrogativi. A quando una radicale rivisitazione dei contratti nazionali, in direzione di un governo consapevole del decentramento negoziale, che è agli antipodi di un aziendalismo incontrollato, attraverso il ricorso ad ampi e aperti rinvii alla contrattazione aziendale (in materia di inquadramento, modulazione degli orari, struttura retributiva), concentrando la contrattazione nazionale sul catalogo dei diritti di fondo, sulla definizione di meccanismi di inclusione dei lavori precari e atipici, di minimi salariali cogenti e universali, da estendere *erga omnes*? A quando il sempre annunciato e mai praticato contratto d'industria? A quando una nuova stagione della contrattazione decentrata, ivi inclusa la dimensione sociale e territoriale? A quando una nuova confederalità capace di rilanciare sul territorio quello che fu a suo tempo il ruolo cruciale delle Camere del lavoro, come luogo di riferimento e aggregazione dei lavoratori *tout court*, compresi i disoccupati, giovani e meno giovani, e l'esercito degli immigrati, combinando le funzioni elementari di ri-alfabetizzazione anche in chiave pedagogica a quelle di alta specializzazione necessarie a fronteggiare le complesse dinamiche dei processi produttivi e l'universo dei lavori cognitivi? Queste sono le urgenze di fondo. Proprio per questo andrebbe archiviata una volta per tutte la questione delle regole e passare, come si dice, all'ordine del giorno e alla vera sfida: quella del sindacato come autentico rappresentante di volontà e interessi e non agenzia di servizi ovvero strumento di ammortizzazione sociale di un potere determinato altrove.

**> È evidente che a fronte della crisi e dei processi di deindustrializzazione la contrattazione appare oggi fortemente indebolita <**

## ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI: LE ANOMALIE ITALIANE

Le anomalie italiane in tema di associazioni imprenditoriali persistono e tale persistenza contribuisce a spiegare aggiustamenti lenti, contrapposizioni sfumate anche in un contesto di dure regole del capitalismo neoliberista.

Le anomalie da cui prende spunto questo articolo sono principalmente due:

1. La *frammentazione* della rappresentanza degli interessi, che accompagna tutto lo sviluppo italiano, ma si accentua nel secondo dopoguerra determinando un elevato numero di associazioni che insistono sullo stesso *domain* senza competere apertamente le une contro le altre.
2. La *specializzazione territoriale* della rappresentanza degli interessi. Tale identità territoriale, normalmente coincidente con l'ambito della provincia, non ha uguali in altri contesti europei che hanno invece sviluppato un'articolazione della rappresentanza lungo l'asse settoriale.

Tali anomalie non solo non si sono risolte negli anni, ma sembrano permanere a dispetto dei cambiamenti politico economici e, a ben vedere, tale inerzia può anche spiegare il ritardo nell'adeguamento delle relazioni industriali agli imperativi del neoliberismo.

### FRAMMENTAZIONE

La frammentazione degli interessi economici e l'articolazione della loro rappresentanza si è venuta delineando a opera di partiti politici che, costituitisi nel secondo dopoguerra, erano alla ricerca di legami stabili con i vari segmenti della società. Come noto in Italia non si è sviluppata una chiara rappresentanza di classe che vedesse da un lato gli interessi imprenditoriali e dall'altro quelli dei lavoratori dipendenti. L'interclassismo di un partito – la Democrazia cristiana – ha finito per condizionare anche gli altri partiti con il risultato di insistere tutti sugli stessi ambiti di rappresentanza, senza però competere apertamente per conquistare adepti ma spostando la competizione sul terreno dell'attività parlamentare e di governo.

Più che sulla *membership* le associazioni si sono sviluppate sulla base della capacità di influenzare attraverso i loro *patron* la regolazione socio-economica e di trarne vantaggio. Il *patronage* ha distribuito vantaggi a tutti i segmenti della società ma impedito alle associazioni di svilupparsi in competizione tra di loro e sulla base delle capacità di reclutamento degli associati. Sorprendentemente tale frammentazione associativa ha

continuato a esistere anche dopo la fine dei partiti protettori. Si è resa però più incerta la capacità di influenzare la politica con la conseguenza di indurre le associazioni a spostare l'offerta associativa sui servizi, operazione riuscita ad alcune associazioni più che ad altre.

## TERRITORIALITÀ

La territorialità che sembrerebbe retaggio di un'Italia agli albori del capitalismo, è rimasta nonostante lo sviluppo economico industriale e postindustriale. Pur con differenze organizzative importanti, tutte le associazioni – industriali, artigiane, commerciali, agricole – hanno una base di reclutamento e servizi di carattere territoriale.

Se la vicinanza alle imprese può spiegare tale configurazione organizzativa nei casi dell'artigianato e dell'agricoltura, non spiega invece la persistenza di tale specificità nell'industria. Specificità che non conosce uguali nel contesto del capitalismo europeo, il quale si è storicamente organizzato lungo le linee della rappresentanza degli interessi "settoriali". Tale tipologia organizzativa è stata varata ai fini della contrattazione collettiva *multi employers* e della rappresentanza economico commerciale nel periodo dello sviluppo industriale, quando – a tecnologie e mercato relativamente stabili – gli imprenditori hanno voluto organizzarsi per evitare la concorrenza reciproca e per ottenere dagli attori politici provvedimenti favorevoli ai settori industriali.

La globalizzazione economica ha attenuato il peso degli interessi settoriali. È mutato il contesto tecnologico e commerciale dello sviluppo economico delle imprese e così pure il contesto della regolazione economica nazionale rendendo gli interessi settoriali più "sfumati" rispetto alle definizioni del passato con conseguenti riorganizzazioni degli equilibri associativi. Nei paesi europei tale riorganizzazione si è tradotta in una serie di aggiustamenti che hanno interessato sia le confederazioni che le associazioni di primo livello. Al pari di ciò che è avvenuto nei sindacati dei lavoratori, anche qui si sono avute fusioni tra confederazioni con accorpamenti di funzioni e tentativi di cooperazioni intersettoriali, allo scopo di ottimizzare le risorse e rendere meno onerosa la partecipazione associativa. Gli aggiustamenti organizzativi non sono però stati in grado di evitare l'esodo delle imprese multinazionali e i conflitti tra gli interessi delle grandi e piccole imprese rappresentate nelle associazioni, che hanno contribuito a segnalare la crisi dell'associazionismo imprenditoriale.

In Italia, a motivo delle anomalie che caratterizzano il sistema della rappresentanza di interessi, la crisi si è venuta palesando relativamente in ritardo rispetto ad altri paesi europei e forse tale crisi non si è ancora compiutamente realizzata.

**> La globalizzazione economica ha attenuato il peso degli interessi settoriali <**



La specializzazione territoriale che si è mantenuta nel corso di tutto il ventesimo secolo come carattere dominante – anche nell’industria e a scapito della dimensione settoriale – ha forse contribuito a mantenere relativamente stabile il rapporto tra associazioni e associati. Pur avendo la ben nota riforma Pirelli della Confindustria (1970) ipotizzato due linee organizzative – territoriale e settoriale – la gran parte delle imprese ha continuato ad iscriversi alla sola territoriale privilegiando evidentemente una visione dell’associazione più legata ai servizi che alla *lobby* economica. La dimensione delle imprese italiane – in prevalenza piccole e medie – insieme con le difficoltà insite nel comprendere e interpretare leggi e regolamenti hanno consolidato una visione di associazione come sportello informativo e intermediario tra le imprese e la pubblica amministrazione. Le associazioni imprenditoriali sia nell’industria che negli altri settori garantiscono con la vicinanza alle imprese l’assistenza indispensabile per affrontare la complessità burocratica che grava in maniera crescente nel tempo sugli adempimenti richiesti a ogni tipo di attività economica.

> **La dimensione delle imprese italiane – in prevalenza piccole e medie – insieme con le difficoltà insite nel comprendere e interpretare leggi e regolamenti hanno consolidato una visione di associazione come sportello informativo e intermediario tra le imprese e la pubblica amministrazione <**

### **ADATTAMENTI**

Nonostante ciò che giustifica la prevalenza delle organizzazioni territoriali – la vicinanza e i servizi – la vita associativa è stata caratterizzata da una debole partecipazione e da un altrettanto debole offerta di servizi agli iscritti. Infatti sino a che il sistema di *patronage* dei partiti ha garantito dall’esterno vantaggi settoriali, le associazioni hanno beneficiato di una *membership* relativamente stabile (che potremmo chiamare identitaria).

Negli anni Novanta la crisi dei partiti politici ha obbligato le associazioni di rappresentanza degli interessi a impegnarsi direttamente nel fornire sostegno ai governi di emergenza – svolgendo quel ruolo di supplenza dei partiti politici su cui si è ampiamente scritto – e contemporaneamente nel ridefinire la propria identità associativa allargando lo spazio per l’offerta dei servizi ai propri associati onde garantirsi la continuità. La funzione di supplenza politica esercitata nella prima metà del decennio ha aperto la strada a una non lunga stagione di concertazione tra governi, sindacati e imprenditori che ha facilitato l’avvio delle riforme del lavoro ispirate dalla Unione europea. Riforme come noto ispirate a un disegno neoliberista che proprio nel ridimensionamento delle tutele del lavoro ha trovato espressione.

### **CAMBIAMENTI**

Nel processo di adattamento verificatosi negli anni Novanta si possono distinguere due contenuti: la rinnovata partecipazione al processo di *policy making* attraverso la concertazione e la



progressiva adesione agli imperativi di cambiamento provenienti dall'Unione europea e aventi come oggetto la flessibilità del lavoro e dei salari. In tale quadro, con il nuovo millennio, matura nella principale associazione industriale italiana un'offensiva nei confronti del sistema di relazioni industriali che affianca l'offensiva dettata dal ministro del lavoro Sacconi per il governo di centro-destra.

La linea del governo di centro-destra si esprime in una strategia di *divide et impera* che porta a una progressiva emarginazione della componente sindacale Cgil con conseguente ricaduta sulle procedure e i contenuti delle relazioni industriali. Il processo di emarginazione della Cgil si articola nell'arco temporale della prima decade del 2000 a partire dal negoziato sul patto del lavoro (2001) per investire poi i rinnovi contrattuali (Ccnl metalmeccanici 2002 e Ccnl commercio 2007) e l'intera vicenda dell'ipotesi di riforma del sistema contrattuale 2008-2009. È in questa vicenda che Confindustria gioca un ruolo di rottura – presentando una propria piattaforma nel settembre 2008 – che riesce a disarticolare il consenso faticosamente raggiunto dalle tre confederazioni sindacali nella primavera. Il consenso ottenuto da Cisl e Uil sulla proposta di linee guida per la riforma della contrattazione collettiva presentata da Confindustria condiziona indirettamente le parallele trattative iniziate dalle altre organizzazioni imprenditoriali. Nonostante interessi non coincidenti sulla riforma contrattuale ipotizzata da Confindustria, ben 35 organizzazioni – con esclusione della Cgil – confluiranno in data 22 gennaio 2009 in un accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali sottoscritto dal governo.

Dall'evolversi delle vicende di questo decennio si evince un cambiamento di rotta delle posizioni confindustriali che, attraverso l'appoggio alle iniziative del governo sembra voler giocare, sul piano delle relazioni industriali (riduzione dei livelli contrattuali e svuotamento dei contenuti dei Ccnl) un ruolo guida anche nei confronti delle altre associazioni imprenditoriali al fine di aumentare la propria capacità di influenzare la politica economica.

Non ottenendo il risultato sperato – aumentata influenza sulla politica economica – la Confindustria si muove su due fronti: esercita insieme con le altre associazioni una pressione congiunta per il cambiamento della politica economica nazionale (il grido di dolore dell'autunno 2011) e inverte nuovamente la rotta sulle relazioni industriali. Grazie a un rinnovato impegno della presidente nella definizione di regole condivise per le relazioni industriali, viene firmato l'accordo del 28 giugno 2011 su contrattazione e rappresentanza, sottoscritto pure dalla Cgil.

**> Con il nuovo millennio, matura nella principale associazione industriale italiana un'offensiva nei confronti del sistema di relazioni industriali <**

## NEOLIBERISMO E INERZIA DELLE ISTITUZIONI

La forzatura sul sistema istituzionale cioè sui modi di rappresentanza degli interessi collettivi e sul contenuto della contrattazione collettiva in nome degli imperativi neoliberisti sortisce effetti limitati. Ciò conferma che le istituzioni mantengono, pur sottoposte ai cambiamenti imposti dalla confluenza verso gli obiettivi delle politiche neoliberiste, le identità consolidate nei vari contesti socio-economici. Il perseguimento della flessibilità del lavoro e della riduzione del suo costo determinano profonde trasformazioni del lavoro e della sua regolazione. Tuttavia i modi attraverso cui vengono raggiunti gli obiettivi rimangono ben differenziati nei vari contesti nazionali.

Tale argomento è stato sviluppato in particolare nei lavori di Baccaro che nelle sue ricerche sui cambiamenti delle relazioni di lavoro in Europa ha evidenziato come la convergenza verso i parametri neoliberisti non abbia minato la continuità istituzionale. Secondo le argomentazioni portate da questo studioso il quadro dei soggetti e dell'azione non cambia radicalmente, ma le politiche economiche si uniformano nonostante il quadro istituzionale.

In questo quadro interpretativo possiamo rilevare come il sistema italiano delle associazioni di interesse mantenga alcune caratteristiche di lungo periodo e come tali caratteristiche abbiano attenuato gli effetti dei cambiamenti indotti dalle politiche neoliberiste.

Prendiamo la frammentazione degli interessi che indebolisce le azioni offensive di quella parte del mondo imprenditoriale che cerca di "cavalcare" l'onda della delegittimazione dei sindacati. Gli interessi organizzati non si identificano se non parzialmente con l'industria in presenza di una pletera di associazioni che rappresentano svariati settori e numerose identità imprenditoriali e che si relazionano con svariati interlocutori istituzionali.

Dalla frammentazione degli interessi deriva anche la dipendenza dalla politica. Tale legame, seppur mutato nei suoi presupposti di fondo a seguito della fine dei partiti amici e protettori, acuisce le differenti valutazioni della opportunità di sferrare offensive nei confronti del lavoro. Infatti il lavoro e la sua regolazione attraverso la contrattazione collettiva hanno grandemente contribuito a consolidare l'influenza politica delle associazioni e tuttora, nonostante il ruolo attribuito ai mercati dalla politica liberista, mantengono un peso nella gestione del consenso sociale.

A differenza di altri sistemi di rappresentanza imprenditoriale, il fronte degli interessi economici italiani è sempre troppo composito perché si possano produrre strategie unitarie o perché un'associazione possa guidare un processo di cambiamenti

**> Il perseguimento della flessibilità del lavoro e della riduzione del suo costo determinano profonde trasformazioni del lavoro e della sua regolazione <**

radicali. Le vicende della riforma degli assetti contrattuali (anni 2008-2009) confermano la debolezza dell'ipotesi di una *leadership* esercitata da Confindustria su tutti gli altri attori imprenditoriali e contribuiscono forse a accelerare il processo di coordinamento e fusione delle associazioni imprenditoriali altre. Tra il 2010 e il gennaio 2013 vengono alla ribalta nuovi soggetti: *Rete Impresa Italia* con lo scopo di riunire piccole e medie imprese più commercio; *Agrinsieme* con lo scopo di riunire gli interessi agroalimentari delle imprese rappresentate dalle cooperative, dalla Confederazione italiana agricoltori e dalla Confagricoltura e *Alleanza delle cooperative italiane*.

### **LA CRISI E CONTINUITÀ DELLE ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI**

Come visto la forzatura del quadro della rappresentanza operata nel decennio determina alcuni riposizionamenti organizzativi senza alterare radicalmente il variegato panorama degli interessi economici: imprese artigiane, imprese commerciali, cooperative, imprese agricole mantengono i legami associativi consolidati nel tempo e rafforzatisi attraverso una più vasta offerta di servizi agli associati.

La Confindustria però risente del processo di adattamento e di cambiamento dell'ultimo ventennio. L'adattamento ha determinato un ampliamento dei servizi offerti agli associati e un innalzamento dei contributi. Il cambiamento perseguito nella strategia contrattuale nel nuovo millennio ha sortito un effetto indesiderato: l'indebolimento della centralità politica di questa confederazione. La crisi però si è venuta evidenziando a tinte forti solo quando la Fiat ha revocato la propria adesione alla Confederazione al fine di spostare la contrattazione verso un unico livello, la società o gli stabilimenti di produzione.

La scelta strategica della Fiat ricalca certamente scelte di autonomia già fatte da altre imprese multinazionali con base in altri paesi europei, ma apre anche la strada a una profonda ristrutturazione degli assetti contrattuali e a un conflitto di interessi tra piccole e grandi imprese e a un ulteriore indebolimento della efficacia della contrattazione collettiva nel nostro paese. Indebolimento che coinvolge Confindustria più che il variegato mondo delle altre associazioni che nei servizi e nel territorio continuano ad avere i loro punti di forza. In questo quadro frammentato la crisi della rappresentanza degli interessi assume contenuti e forme meno nette rispetto ad altri contesti in cui la crisi dei soggetti della rappresentanza economica ha mutato velocemente il quadro della relazioni di lavoro.



## 1. DAL PATTO AL CONTRATTO

Le relazioni con le quali gli uomini entrano liberamente in un rapporto reciprocamente vincolante sono, in origine, di carattere collettivo, di natura politica, e impregnate di sacralità: stabiliscono vincoli tra comunità (alleanze) o chiamano la comunità a testimone e garante di un vincolo che può essere di natura personale (come il “giuramento di affratellamento” in vista di una impresa comune, di solito armata) o riguardare la trasformazione delle cose (il loro passaggio di proprietà per esempio). Sono “patti” e riguardano anzitutto rapporti nei quali è possibile il ricorso alla forza (ancora oggi il “patteggiamento” riguarda questo tipo di rapporti). Il patto è l’accordo volontario che alla forza sostituisce il consenso, e a garantirlo vi è spesso un nume tutelare di natura divina come il Baal-berith degli Assiri, il “dio delle alleanze”. Nell’Antico Testamento il termine *berith* designa il “patto” per antonomasia, la nuova alleanza tra Jahvé e il popolo eletto stabilita da Dio dopo il diluvio universale (Weber, 1917). In conseguenza di questa sua natura ogni patto è unico nel suo genere: i patti sono “atipici” per definizione. La traccia di questo carattere “atipico” e altamente personalizzato del patto permane in certe vecchie figure giuridiche quali i “patti agrari” con le loro minuziose e variabili clausole, o in certe antiche usanze che ancora regolano talvolta nelle fiere i contratti di vendita del bestiame, effettuati verbalmente, che entrano in vigore al momento in cui il mediatore scioglie la stretta di mano dei contraenti.

## 2. LA NATURA INDIVIDUALISTICA DEL CONTRATTO

Il passaggio dal patto al contratto è caratteristico del passaggio dalla società feudale allo stato moderno, dalla consuetudine al diritto, dal prevalere del collettivo al prevalere dell’individuo. Nel corso di questo passaggio il diritto – impersonale – diventa strumento di governo del principe (Poggi, 1978) ed è altresì il diritto, e non più la comunità o la divinità, che diventa garante del contratto il quale a sua volta incomincia ad assumere una validità indipendente dalle circostanze e dalla stessa volontà dei contraenti. In Europa continentale – cioè nell’area di ricezione



del diritto romano – la transizione allo stato moderno vede anche la differenziazione tra diritto pubblico e privato. Questa a sua volta, nell'interpretazione di un importante filone di pensiero filosofico e giuridico, si sovrappone a quella tra legge e contratto: la legge, fonte del diritto pubblico, si configura in questo pensiero quale strumento di regolazione di rapporti di potere tra individui diseguali, cioè tra governanti e governati; il contratto, fonte del diritto privato – il contratto per i contraenti “è legge” – si configura invece come strumento di regolazione di relazioni, principalmente patrimoniali, tra individui formalmente uguali (Bobbio, 1985) In questo passaggio anche la formula *pacta sunt servanda* acquista significato diverso a seconda che i *pacta* siano “patti” di diritto internazionale o “contratti” di diritto privato, alludendo nel primo caso ad un obbligo morale, nel secondo ad un principio giuridico vincolante.

L'emergere, dal diritto pubblico, del diritto privato quale area di relazioni sottratte all'imperio e affidate al reciproco consenso si configura quindi come l'emergere di un'area di libertà e di eguaglianza di cui il contratto è l'espressione costitutiva. Passerà molto tempo prima che il processo di astrazione e oggettivazione del rapporto contrattuale manifesti i suoi tratti “alienanti”, ovvero il suo distacco dalle mutevoli e concrete circostanze in cui viene concluso. Esso infatti si inserisce nel grande processo di razionalizzazione dell'Occidente e come tale fonte di progresso poiché, sottraendo le relazioni tra privati da un lato al dominio, dall'altro alla mutevole volontà umana, e inserendole in una cornice di prevedibilità, il contratto crea le condizioni favorevoli ad un agire economico “razionale rispetto allo scopo” secondo la formulazione di Weber. Tale scopo è il successo dell'impresa economica, misurabile sul mercato con il metro del profitto e avente magari come fine ultimo – secondo la celebre analisi weberiana dell'etica protestante – la personalissima conferma dell'imprenditore di essere tra gli eletti di Dio (Weber, 1904-5)

**> Il contratto crea le condizioni favorevoli ad un agire economico “razionale rispetto allo scopo” secondo la formulazione di Weber <**

### **3.IL LAVORO COME OGGETTO DI CONTRATTO**

Sappiamo che in un modo o nell'altro – in seguito a spinte ideali e religiose o come conseguenza dello sviluppo dei mezzi di produzione – dal processo di razionalizzazione è emerso un modello tutto nuovo di sviluppo economico, il capitalismo. Si verifica allora qualcosa di nuovo anche in materia di contratti perché oggetto del contratto diventa per la prima volta il lavoro “astratto”. Se prima infatti il contratto riguardava essenzialmente scambi di cose o prestazioni o passaggi di proprietà, con l'avvento della società industriale e del modo di produzione capitalistico l'oggetto più importante dello scambio diventa il lavoro: inizia così un graduale spostamento del focus dal



rapporto di lavoro (con i suoi contenuti) al contratto di lavoro che al rapporto dà origine. Il contratto giustifica infatti la peculiare situazione di obbligazione in cui viene a trovarsi quella che Weber chiama la “manodopera formalmente libera”. Fino ad allora la condizione di obbligazione derivava dalla necessità o dallo stato di schiavitù o dalla servitù (in questo senso per Hannah Arendt il lavoro è *sempre* costrizione) oppure si inseriva in una cornice di vincoli di natura personale e a forte carattere di reciprocità, tipici delle corporazioni di arti e mestieri, oppure derivava da un rapporto di committenza e prestazione come nel lavoro a domicilio. Nel processo di produzione capitalistico il contratto di lavoro è cessione pura e semplice della propria forza-lavoro e, non essendo questa cosa separata dal lavoratore, è vendita di sé stesso (e anche di moglie e figli secondo Marx) in condizioni curiosamente simili per certi aspetti a quelli della schiavitù, se non fosse che la manodopera formalmente libera deve provvedere personalmente alla propria riproduzione con il proprio salario.

#### **4.CONTRATTO DI LAVORO E SFRUTTAMENTO**

È qui che il contratto di lavoro diventa oggetto interessante per Marx. È infatti attraverso il contratto di lavoro che passa quel meccanismo che impegna il lavoratore a cedere il suo lavoro o meglio sé stesso – in quanto forza lavoro ovvero in quanto *ridotto* a pura forza lavoro o “manodopera” – al datore di lavoro per un certo numero di ore al giorno. Quest’ultimo, nella logica del modo di produzione capitalistico, ha il legittimo interesse a compensare tale cessione con il salario minimo necessario a riprodurre la forza-lavoro in questione e ad utilizzarla il maggior numero di ore possibili eccedenti quelle compensate con il salario producendo così lo “sfruttamento” che altro non è che condizione necessaria alla valorizzazione del capitale. Questo schema si presta però ad una duplice interpretazione del contratto di lavoro e in Marx si ritrovano tutte e due (Screpanti, 2008). La prima interpretazione fa del lavoro una “merce” al pari di altre, ceduta ad un prezzo iniquo. Essa è stata criticata da più parti nell’ambito della teoria economica che si occupa di spiegare valori, prezzi e cose simili. Ma solleva anche un problema di teoria sociale, ovvero: come mai lo scambio tra due persone giuridicamente libere e uguali avviene sistematicamente a condizioni di svantaggio dell’una?

La prima risposta possibile è che la “mano invisibile” non è così efficace come sembra. La seconda è che la sua efficacia è puramente astratta: non c’è dubbio che al momento in cui un accordo si conclude, per esempio un contratto di lavoro, ognuna delle due parti ha ottenuto il massimo di ciò che

**> Nel processo di produzione capitalistico il contratto di lavoro è cessione pura e semplice della propria forza-lavoro e, non essendo questa cosa separata dal lavoratore, è vendita di sé stesso (e anche di moglie e figli secondo Marx) <**

riteneva di poter ottenere. Ma il “massimo” dell’una e dell’altra, la “soddisfazione” di ciascuna, saranno piuttosto asimmetrici al punto che uno sarà anche psicologicamente soddisfatto, l’altro assai meno. Questa differenza di stati d’animo (e di condizioni materiali) derivanti dalla conclusione di un contratto si spiega innanzitutto se – rovesciando la teoria dei giuristi ricordati da Bobbio – si vede nell’area dei rapporti economici un’area di disuguaglianza mentre l’area di eguaglianza, a partire dalla fine dell’*ancien régime*, è propriamente quella dei rapporti politici dove contratti non si danno ma solo patti. Tuttavia l’asimmetria di condizioni materiali e psicologiche che si verifica alla conclusione del contratto di lavoro nelle condizioni del capitalismo classico si può ricondurre anche alla seconda interpretazione del contratto di lavoro riscontrabile in Marx: quella che lo vede come “una transazione che crea le condizioni per la sottomissione del lavoratore al capitalista” (Screpanti, 2008).

## **5.DALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA ALLA INDIVIDUALIZZAZIONE DEL RAPPORTO**

È questa prospettiva ad essere oggi particolarmente interessante. In passato, della natura non solo economica ma sociale del rapporto di lavoro nella moderna società industriale i protagonisti sono sempre stati perfettamente consapevoli, sicché nessuna delle “parti sociali” si è mai ingannata sul fatto che la conquista della contrattazione collettiva rappresentasse una modifica dei rapporti di potere. Talmente importante che il nuovo straordinario sviluppo delle forze produttive nell’era della globalizzazione – in particolare lo sviluppo delle tecnologie legate alla logistica e alla trasmissione telematica di informazioni – è stato colto da nuove forze economiche quale occasione per ridinamizzare la generazione di profitto mediante la destrutturazione delle vecchie solidarietà. Questa è stata resa possibile, tra l’altro, dall’indebolimento dei poteri regolatori dei vecchi stati-nazione, dal nuovo sistema degli stati post-coloniali in cui l’intero spazio mondiale è occupato da stati formalmente liberi e uguali, dall’enorme facilitazione di flussi e trasferimenti di manodopera, capitali e mezzi di produzione, dalla diffusione allargata della conoscenza a masse crescenti di popolazione, soprattutto giovane, e da intensi processi di omologazione culturale. Di tutto ciò è sintomo in Italia – perché sia pure in una cornice comune ogni paese segue una sua traiettoria – la dissoluzione delle vecchie forme collettive e trilaterali (parti sociali e soggetto pubblico) di contrattazione e l’invenzione di quel nuovo prodotto che è il contratto “atipico” offerto sul mercato nel suo fantasioso proliferare di denominazioni – a progetto, *ad personam*, a chiamata, a tempo, di collaborazione, di

**> Nessuna delle  
“parti sociali” si  
è mai ingannata  
sul fatto che la  
conquista della  
contrattazione  
collettiva  
rappresentasse  
una modifica dei  
rapporti di potere <**

prestazione occasionale, in regime di *leasing*, in regime Bolkenstein ecc. – che tutte hanno quali fattori comuni l'autonomia formale e la precarietà sostanziale della manodopera, non più solo formalmente libera ma anche formalmente autonoma.

Ne consegue che il contratto di lavoro è diventato una transazione che crea le condizioni per l'emancipazione dell'impresa dalla fastidiosa dipendenza dal lavoratore subordinato. Questa emancipazione delle forze economiche imprenditoriali è resa possibile anche da altri strumenti che sostengono il nuovo contratto di lavoro – atipico, personale, precario: lo smantellamento del welfare, l'autorizzazione alla massima “flessibilità” nell'uso della manodopera, la costruzione ideologica del conflitto generazionale e etno-culturale. Il risultato è che la nuova manodopera giovane e istruita non cerca più un lavoro, cerca un contratto: oggi due sconosciuti che si incontrano non si chiedono “Che lavoro fai?” ma “Che contratto hai?”. E quanto più cresce l'indifferenza della nuova forza-lavoro al contenuto del lavoro tanto più essa si rende disponibile alle esigenze della produzione del neocapitalismo globalizzato: per un contratto a tempo indeterminato si è oggi disposti ad accettare pressoché qualunque condizione lavorativa e salariale. Hannah Arendt (1958) cinquant'anni fa ha descritto la società contemporanea come una società di “titolari di un impiego” (*jobholders*) svolto esclusivamente per guadagnarsi da vivere; non prevedeva che saremmo diventati una società di “titolari di un contratto” o di aspiranti tali.

#### BIBLIOGRAFIA

- Arendt H. (1958), *The Human Condition*, tr. it. (1998) *Vita activa*, Milano, Bompiani.
- Bobbio L. (1985), *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi.
- Poggi G. (1978), *La vicenda dello stato moderno*, Bologna, Il Mulino.
- Screpanti E. (2008), Marx e il contratto di lavoro: dall'astrazione naturale alla sussunzione formale, *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica*, Università di Siena, n. 546, ottobre.
- Weber M. (1904-5), *Die protestantische Ethik und der “Geist” des Kapitalismus*, tr. it. (2008) *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo* in *Sociologia delle religioni*, vol. I, Torino, Utet.
- Weber M. (1917-9), *Das antike Judentum*, tr. it (2008) *Il giudaismo antico* in *Sociologia delle religioni*, vol. II, Torino, Utet.

**> Il contratto di lavoro è diventato una transazione che crea le condizioni per l'emancipazione dell'impresa dalla fastidiosa dipendenza dal lavoratore subordinato <**

CRISTINA  
BRASILI

PALLOTTOLIERE

## TERRITORI, DISTRETTI E QUALITÀ ISTITUZIONALE

### 1. IL RUOLO DELLA QUALITÀ ISTITUZIONALE NELLO SVILUPPO LOCALE

Gli studiosi di sviluppo locale concordano nell'attribuire alle caratteristiche specifiche di un "territorio" le potenzialità per un incremento e miglioramento della produttività. In un'area specializzata, come quella di un distretto, la produttività del lavoro è *più* elevata non solo per la vicinanza geografica delle imprese accomunate dalla stessa tipologia di prodotto, ma anche, e soprattutto, per la specifica dotazione di capitale territoriale che caratterizza quel luogo. Giacomo Becattini, nel contributo *Oltre la geo-settorialità: la coralità produttiva dei luoghi* (2012), nell'introdurre il concetto di "coralità produttiva" sostiene che la produttività del lavoro dipende dal settore economico di appartenenza (di cui lo studioso non ha mai accettato la validità come categoria di analisi per i distretti, ma questo discorso ci porterebbe lontano), dall' "atmosfera distrettuale" di stampo marshalliano e dall'ambiente locale, congiuntamente alle caratteristiche tecniche e merceologiche del processo produttivo. Lo studioso continua dicendo che in uno specifico momento temporale, ciascun territorio ha un certo grado di "coralità produttiva" che non dipende solamente dalla prossimità delle imprese, ma anche dall'omogeneità e congruità delle caratteristiche culturali delle famiglie.

Un determinato territorio manifesta le proprie caratteristiche e potenzialità anche attraverso la qualità delle istituzioni che esprime, e l'importanza della qualità istituzionale in relazione allo sviluppo economico è stata riproposta con forza negli anni Novanta da Douglass North (1990).

Le brevi premesse fatte, nonostante sembrino un elenco di elementi e fattori del territorio non particolarmente connessi tra loro, sono in realtà le tessere di un puzzle che, composto, rappresenterebbe la base per innescare uno specifico percorso di sviluppo. Questo saggio, nel tentativo di rispondere alla domanda se vi è una relazione tra la crescita economica di un dato territorio, la specializzazione produttiva nelle "regioni distrettuali" e la qualità istituzionale, vorrebbe cominciare a incastrare le tessere del puzzle. Le caratteristiche produttive, economiche e sociali

saranno messe in relazione all'indicatore della qualità istituzionale (proposto a livello regionale per la prima volta dal *Quality of Government Institute* di Goteborg) e alla crescita economica delle regioni di Italia, Francia, Germania, Portogallo, Spagna e Regno Unito. Il lavoro è la sintesi e la rivisitazione del contributo "Local Development and Quality of the Institutions in the EU Regions", i cui autori, oltre alla sottoscritta, sono Alessandro Lubisco e Lucilla Spinelli e che ho presentato al convegno Ersu 2013 tenutosi a Palermo, *Regional Integration, Europe The Mediterranean and the World economy*.

Se l'idea della "coralità produttiva" proposta come mix di caratteristiche economiche, ambientali, culturali e produttive è fondata, si tenta di verificare il ruolo della qualità delle istituzioni all'interno del contesto delle "regioni distrettuali". Tradurre in termini misurabili l'idea dell'"atmosfera marshalliana" non è semplice e Becattini stesso, suggerisce di partire dalla matrice luoghi-settori, una matrice che tenga conto dei luoghi e di cosa si produce in essi se è vero che "la produzione di qualsiasi merce è *ipso facto*, sociale". La matrice dovrebbe restituire "la settorializzazione di ogni dato luogo produttivo e/o la territorializzazione di ogni dato apparato produttivo" sostiene lo studioso. A tal fine un tentativo di rendere operativo il concetto passa anche attraverso l'individuazione delle regioni con una maggiore presenza di realtà distrettuali, nella consapevolezza che il livello regionale non è abbastanza raffinato per lo studio dei distretti ma è l'unico che ci consente una comparazione di dati a livello europeo.

## 2. LA CORALITÀ PRODUTTIVA: LA MATRICE REGIONI-SETTORI

Le regioni dell'Unione europea presentano importanti disparità in tutti gli ambiti economici e sociali e, quindi, anche in termini di attività produttive. L'eterogeneità della specializzazione produttiva e la disponibilità, di risorse naturali, infrastrutture, legislazione, condizioni climatiche e topografiche, la prossimità dei mercati possono essere ricomprese in quella che viene definita la "coralità produttiva" del territorio, che include, anche, le caratteristiche culturali omogenee degli abitanti di quel luogo, non necessariamente direttamente coinvolti nell'attività produttiva locale. Una sintesi di questi aspetti come avevo anticipato emerge dalla costruzione e poi dall'analisi della matrice regioni-settori, che ci permette di valutare l'importanza di ciascun settore produttivo in ciascuna regione e viceversa evidenzia la distribuzione geografica delle attività produttive.

La produttività del lavoro, come rapporto tra valore aggiunto e occupati, è la misura scelta per abbozzare una rappresentazione della matrice settori luoghi, ed è anche l'unica possibile con la

**> Il livello regionale non è abbastanza raffinato per lo studio dei distretti ma è l'unico che ci consente una comparazione di dati a livello europeo <**

disponibilità di dati al livello regionale (Nuts2) e settoriale (l'unica fonte disponibile è il database di Eurostat "Branch account section" dei Conti economici regionali – Esa95). La pulizia del *data set* da un consistente numero di dati mancanti, consente di considerare i settori di attività economica: Agricoltura foresta e pesca (Nace A); Industria eccetto le costruzioni (Nace B-E); Costruzioni (Nace F); Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti, servizi di alloggio e ristorazione, servizi di informazione e comunicazione (Nace G-J); Attività finanziarie e assicurative, attività immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecniche, Attività di servizio amministrative e di supporto (Nace K-N); Amministrazione pubblica e difesa, previdenza sociale obbligatoria, istruzione, salute umana e assistenza sociale, arti, intrattenimento e attività ricreative, riparazione di articoli casalinghi e altri servizi (Nace O-U).

Le Attività finanziarie e assicurative, attività immobiliari e di business, nel 2010 (che sono i dati disponibili più recenti per le regioni dei sei paesi considerati) hanno generato la più alta produttività del lavoro. L'elevata dispersione di valori nel settore deriva dal valore della regione Inner London (268mila euro per addetto), seguita a molta distanza dalla Valle D'Aosta (143mila euro per addetto) e ultima, in graduatoria, la regione Outer London, che presenta il valore minimo (50mila euro per addetto).

Con riferimento al settore manifatturiero (Nace B-E), è ancora la regione Inner London ad evidenziare la produttività più elevata (133mila euro per addetto) mentre il valore più basso è presente nella regione portoghese Norte (26mila euro per addetto). Solo quindici, tra le regioni considerate, mostrano un valore della produttività al di sotto di quella media: due del Regno Unito, cinque in Portogallo e ben otto in Italia. Il settore delle Costruzioni (Nace F) è uno dei settori a più alta produttività media e tutte le regioni spagnole, molte di quelle francesi (22), dieci italiane, otto del Regno Unito e cinque tedesche hanno valori di produttività al di sopra della media. Il settore dei servizi (Nace O-U) ha valori della produttività meno variabili degli altri ma solo dieci regioni hanno valori sopra la media: Inner London, la Valle D'Aosta e otto regioni francesi<sup>1</sup>. Il settore agricolo presenta i valori della produttività media più contenuti, il valore minimo è espresso dalla regione portoghese Centro, con meno di 4mila euro per addetto. L'analisi condotta sulla dinamica della produttività tra il 2000-2007, e le variazioni 2009 su 2008 e 2010 sul 2009 evidenzia l'impatto della crisi su tale dimensione.

La produttività media annua tra il 2000 e il 2007 aumenta del 2,6%. La crescita più rilevante della produttività si ha nel settore del "Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti, servizi di alloggio e ristorazione, servizi di informazione e comunicazione",

1. Île de France,  
Haute-Normandie,  
Alsace, Aquitaine,  
Rhône-Alpes,  
Languedoc-  
Roussillon, Provence-  
Alpes-Côte d'Azur,  
Corse

5,4% in media annua, dovuta ad una contestuale crescita del valore aggiunto del settore, 3,9%, e ad una riduzione degli occupati, -1,4% in media annua. La stessa dinamica si verifica nel settore manifatturiero (Nace B-E) che evidenzia una contrazione dell'occupazione, -1,1%. Il settore delle costruzioni mostra l'incremento più rilevante del valore aggiunto, negli anni dal 2000 al 2007, 6% medio annuo. Solamente il settore agricolo evidenzia una riduzione importante dell'occupazione, -1,65% media annua, e contemporaneamente del valore aggiunto, -1,1%, negli stessi anni. Le variazioni tra il 2008 e il 2009 evidenziano forti segnali di crisi con la riduzione degli indicatori di produttività, occupazione e valore aggiunto, in quasi tutti i settori. La contrazione più consistente si evidenzia nel settore delle costruzioni in termini di occupazione (-7,9%) e una conseguente tenuta della produttività. Il settore manifatturiero vede, nel primo anno di insorgenza della crisi, una contrazione elevatissima del valore aggiunto, -11,9%, e molto rilevante dell'occupazione, -6,1%. Tra il 2009 e il 2010 la produttività torna a crescere in tutti i settori eccetto in quello delle costruzioni dove continua la contrazione del valore aggiunto e dell'occupazione, rispettivamente -4,9% e -4%. Continua il calo occupazionale nel settore manifatturiero, -2,3% mentre aumenta nei settori dei servizi (Nace K-N e O-U) rispettivamente dello 0,9% e dell'1,15%.

Un breve focus a livello regionale per il solo settore manifatturiero evidenzia che nel 2000-2007 solo in quattro regioni inglesi si contrae la produttività, Greater Manchester, Inner London, Outer London, Highlands and Islands. Nel primo anno di recessione, la variazione della produttività tra il 2008 e il 2009 rimane in territorio positivo per molte regioni: Oberfranken in Germania, 12 regioni spagnole, quattro in Francia, sei in Portogallo e sedici nel Regno Unito. Nel 2010 rispetto al 2009 poche regioni non evidenziano la ripresa in termini di produttività: sei nel Regno Unito, due in Francia, Ciudad Autónoma de Ceuta in Spagna, la Sardegna, e la Região Autónoma da Madeira in Portogallo.

**> Il settore delle costruzioni mostra l'incremento più rilevante del valore aggiunto, negli anni dal 2000 al 2007, 6% medio annuo <**

### **3. LE “REGIONI DISTRETTUALI”**

La vasta letteratura qualitativa e quantitativa sull'analisi della realtà economica e sociale legata ai Distretti industriali fiorisce negli anni novanta, in questa sede non possiamo, per motivi di spazio, nemmeno elencare autori e lavori proposti sul tema. Meno numerosi risultano gli studi legati a metodi per l'individuazione dei Distretti industriali. In Italia, Sforzi per l'Istat (1990) propone per la prima volta una metodologia rigorosa per l'individuazione dei distretti industriali. Sulla base di una batteria di indici di concentrazione e specializzazione industriale, infatti,



si individuano quei Sistemi locali del lavoro che presentano le caratteristiche dei Distretti industriali marshalliani. L'applicazione ai dati dell'ultimo censimento disponibile ha proposto per l'Italia 156 Distretti industriali (Istat, 2006).

Negli altri paesi considerati, Regno Unito, Francia, Spagna, Portogallo e Germania, non sono state applicate metodologie perfettamente omogene nell'identificazione dei Distretti industriali, si è tentato, però, di ricostruirne il numero e la collocazione regionale ricorrendo alla letteratura e alle fonti statistiche ufficiali di ciascun paese.

De Propriis (2005) individua 47 Distretti industriali nel Regno Unito. Bernard Guesnier (2004) sulla base di uno studio di Courlet per la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (Datar), parla per la Francia di 25 Distretti industriali. Boix e Galletto (2006) mediante il metodo Sforzi-Istat individuano in Spagna 806 Sistemi locali del lavoro e sulla base di essi 205 Distretti industriali concentrati nel Centro ad ad Est del paese. In Portogallo Cerejeira da Silva (2002) mediante un metodo di analisi multivariata e l'analisi spaziale, identifica 16 Distretti industriali. In Germania, Brenner (2006), individua 439 *cluster* di industria manifatturiera secondo il settore di appartenenza e il distretto di appartenenza e fornisce il metodo per l'identificazione.

Secondo tali studi e fonti, Italia, Regno Unito, Francia, Spagna, Portogallo e Germania, all'inizio del 2000 presentavano circa 890 Distretti industriali

**> Numerosi scienziati sociali hanno sottolineato come la qualità delle istituzioni sia una determinante della crescita economica di lungo termine <**

#### **4. L'INDICATORE DI QUALITÀ ISTITUZIONALE**

L'analisi di un modello di crescita regionale dell'UE che tenga conto della matrice regioni-settori è condizionato al livello di qualità istituzionale delle regioni stesse. Ho già avuto modo di sottolineare nell'ultimo numero di questa rivista, come l'impatto delle politiche pubbliche sia condizionato dalla "good governance" (Brasili *et alii*, 2013) e che questo fatto sia stato sottolineato dai più importanti organismi internazionali, portando la Commissione europea ad affermare che "la presenza di istituzioni scadenti può ostacolare l'efficacia delle strategie di sviluppo regionale" (EC, 2010: 65). Numerosi scienziati sociali hanno sottolineato come la qualità delle istituzioni sia una determinante della crescita economica di lungo termine che incide molto più di altri fattori e influenza l'efficacia e gli effetti delle politiche pubbliche (Rodríguez-Pose e Garcilazo, 2012).

Molteplici sono gli indicatori con i quali la qualità istituzionale viene misurata, tutti sono potenzialmente soggetti a critiche, fondamentalmente perché basati su percezioni soggettive. In letteratura hanno trovato ampio spazio i *World Governance*



*Indicators* (WGI) della Banca mondiale, che individuano sei dimensioni della *governance* ognuna colta da un indicatore<sup>2</sup>. Partendo dai WGI gli studiosi del *Quality of Government Institute* (QoG Institute) di Goteborg, adottano la definizione di qualità istituzionale intesa come imparzialità e seguendo la teoria di Rothstein e Teorell, sono riusciti a misurare, in Europa, la qualità istituzionale sia a livello nazionale che a livello regionale. Quattro dei sei indicatori utilizzati dalla Banca mondiale, infatti, possono essere utilizzati per misurare la qualità delle istituzioni intese come imparziali, efficienti, non corrotte. La dimensione regionale è stata colta grazie a delle interviste realizzate nelle regioni europee che si sono concentrate sulla qualità, imparzialità ed assenza di corruzione in tre servizi pubblici generalmente di competenza regionale: istruzione, assistenza sanitaria e applicazione della legge. L'Unione europea mediante una rappresentazione di questi dati risulta letteralmente divisa due parti: l'Europa del Nord si contraddistingue per elevati valori di QoG, la fascia mediterranea per valori molto bassi.

## 5. INCASTRANDO I PEZZI DEL PUZZLE, QUALCHE RIFLESSIONE CONCLUSIVA

Componiamo il puzzle e vediamo come va delineandosi la crescita delle regioni, combiniamo, quindi, la matrice regioni-settori, le regioni distrettuali, la qualità istituzionale.

Le regioni di Italia, Regno Unito, Francia, Spagna, Portogallo e Germania evidenziano importanti differenze a livello sociale ed economico. Il Pil procapite differisce molto tra le regioni dei vari paesi. La disoccupazione contrappone invece le regioni del Mediterraneo e le regioni del Nord Europa. Negli anni della crisi la disoccupazione cresce rapidamente in Spagna e Portogallo e, meno velocemente, ma in modo rilevante, in Italia. La disoccupazione rimane stabile in Francia, cresce debolmente nel Regno Unito, in Germania aumenta fino al 2005 e poi si riduce sistematicamente negli anni della crisi. Nei paesi considerati, la percentuale di spesa in R&D è stabile tra il 2000 e il 2010 ma si attesta su livelli molto differenziati: bassi e uniformi nei paesi del Mediterraneo, valori molto più elevati ma variabili tra le regioni di Germania, Francia e Regno Unito. L'istruzione terziaria aumenta in tutte le regioni tra il 2000 e il 2010 con un rallentamento (eccezion fatta per il Regno Unito) negli anni della crisi. L'Italia ha la quota di istruzione terziaria più bassa dei sei Paesi e in Italia e in Germania il livello di istruzione si configura come fenomeno fortemente dualistico tra regioni del Nord e quelle del Sud (anche se per la Germania il dualismo è in senso contrario a quello italiano).

In base all'analisi delle caratteristiche sociali ed economiche delle regioni, della matrice regioni-settori, della presenza di "regioni distrettuali" e della qualità delle istituzioni si è stimato un modello

**> Negli anni della crisi la disoccupazione cresce rapidamente in Spagna e Portogallo e, meno velocemente, ma in modo rilevante, in Italia <**

2. *Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption.*

di convergenza economica (per dati panel) che evidenzia una relazione significativa, in particolare, tra la qualità istituzionale e la crescita del pil pro capite delle regioni dei sei paesi. Anche il tasso di crescita della produttività del lavoro nel settore manifatturiero e l'interazione con il numero di distretti per le regioni contribuiscono positivamente (seppur in modo debole) alla crescita economica e alla convergenza.

Questo lavoro fornisce qualche risultato preliminare sulla rilevanza della qualità delle istituzioni e della specializzazione delle regioni nel settore manifatturiero congiuntamente al peso dei Distretti industriali nelle regioni stesse; andrebbe, però, approfondito in diverse direzioni, con il supporto di dati adeguati. I dati del settore manifatturiero dovrebbero essere più dettagliati in modo da analizzare la specializzazione nei diversi Distretti industriali. Andrebbe considerata la specializzazione dei Distretti all'export per evidenziare il livello di competitività dei territori, e sarebbero necessarie serie temporali più lunghe e aggiornate ai più recenti anni della crisi.

#### BIBLIOGRAFIA

- Becattini G. (2012) Oltre la geo-settorialità: la corallità produttiva dei luoghi, *Sviluppo Locale*, Vol. XV – N. 39 -2011-12.
- Brasili C., Aiello V., Benni F., Gandolfo G. (2013), Politica di coesione e qualità istituzionale nelle regioni *ERE Emilia-Romagna Europa*, n.14/Luglio 2013: 78-82.
- Boix R., Galletto V. (2006), *Mapping Marshallian Industrial Districts in Spain*, EUNIP International Conference 2006, 20-22 June 2006, University of Limerick.
- Brenner T. (2006), Identification of Local Industrial Clusters in Germany, *Regional Studies*, Vol. 40.9: 991–1004.
- Cerejeira da Silva J. C. (2002), *Identificação of the Portuguese industrial districts*, Núcleo de Investigação em Microeconomia Aplicada Universidade do Minho, Working Paper Series No. 17, February 2002.
- Charron N., Lapuente V., Dijkstra L. (2012), *Regional governance matters. A study on regional variation in quality of government within the EU*. European Commission Working Papers, Regional Policy.
- De Propriis L. (2005), Mapping Local Production Systems in the UK: Methodology and Application, *Regional Studies*, Vol. 39.2: 197-211.
- Guesnier B. (2004), *Gouvernance et performance des territoires*, Poitiers, CRIEF.
- E.C European Commission (2010), *Investing in Europa's Future*, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Bruxelles.
- Istat (2006), *Distretti industriali e sistemi locali del lavoro 2001*, Roma, Collana Censimenti.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Regios (2013), V edizione del Workshop: "Le regioni italiane: ciclo economico e dati strutturali. Il benessere delle regioni", La Politica di Coesione e la qualità istituzionale nelle regioni, (rapporto a cura di Cristina Brasili).
- Rodriguez Pose A., Garcilazo J. E. (2012), *Quality of government and the returns of cohesion expenditure in the EU* (working paper).
- Sforzi F. (1990), *The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy*, International Institute for Labour Studies.
- World Bank (2010), *The Worldwide Governance Indicators*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth, Policy Research Working Paper 5430.



**IRENE  
CREMONINI,  
MARIO  
PICCININI**

## NUOVE STRATEGIE DI PREVENZIONE SISMICA IN ITALIA

### 1. IL QUADRO ATTUALE

I diversi disegni di legge presentati tra 2010 e 2011 per la ricostruzione in Abruzzo (prima dei provvedimenti assunti in proposito dal governo Monti nella primavera del 2012) hanno evidenziato orientamenti simili dei vari gruppi parlamentari sulla prevenzione del rischio sismico, molto attenti nei confronti della formazione alla protezione civile di cittadini, amministratori locali e tecnici, ma vaghi rispetto a programmi di interventi di rafforzamento di edifici e infrastrutture: attualmente esiste solo il *Piano pluriennale di interventi di prevenzione antisismica*<sup>1</sup>. Le risorse assegnate, pari a circa 965 milioni di euro in sette anni, gestite dal Dipartimento nazionale della Protezione civile con le Regioni, servono per interventi su opere rilevanti per la protezione civile, per la formazione di studi di *microzonazione sismica*<sup>2</sup> e, solo dal 2011, incentivano interventi su edifici privati e la formazione di studi comunali sulla *Condizione limite per l'emergenza (Cle)*<sup>3</sup>. Tali studi individuano quegli edifici e quelle infrastrutture strategiche per l'emergenza che, qualora tutte le funzioni urbane collassassero per sisma, dovrebbero mantenere operatività, accessibilità e connessione all'esterno anche dopo l'evento, ma non si occupano della riduzione preventiva dell'entità del rischio.

Di fronte a tale scarsità di risorse per la prevenzione, vanno salutati con favore i provvedimenti dei governi Monti e Letta<sup>4</sup> che mirano a superare la crisi del settore delle costruzioni incentivando la rigenerazione edilizia, comprendendovi interventi per l'aumento delle prestazioni sismiche. Allo scopo, la quota di spese corrispondenti detraibile dalle imposte sul reddito passa dal 36 al 65% e il tetto di spesa ammissibile sale a 96.000 euro per unità immobiliare; con modifiche alla definizione<sup>5</sup> degli interventi di ristrutturazione, che possono fruire degli incentivi, vengono consentite anche ricostruzioni degli edifici con stessa volumetria, ma con modifiche di sagoma; le Regioni hanno inoltre la facoltà di stabilire che la pianificazione possa derogare dagli standard di aree pubbliche fissati dal Dm 1444/1968, da reperire nelle varie zone omogenee. Tutto ciò dovrebbe rendere l'incentivo appetibile, ma la subordinazione del miglioramento o dell'adeguamento sismico ad intervento unitario per edificio, peraltro indispensabile ai sensi del Dm 14.1.2008, *Normativa tecnica per le costruzioni (Ntc)*, anche in zona sismica, non

1. Istituito dall'art. 11 della legge 77/2009, per la ricostruzione dell'Abruzzo.

2. Vedi: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione civile, *Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica*, 2008.

3. Dipartimento della Protezione civile, *Analisi per la condizione limite per l'emergenza (Cle) dell'insediamento urbano*, Gu n.111/2012.

4. Leggi n. 214/2011 (Salva Italia), n.134/2012 (Conversione in legge del Decreto sviluppo 2012), n.90/2013 (Attuazione Direttiva UE per il risparmio energetico), n.98/2013 (Conversione in legge del Decreto del Fare).

5. Contenuta nel Testo unico per l'edilizia di cui al DLgs 380/2001, art.3.

semplifica certamente la fruizione dell'incentivo in caso di proprietà condominiali. Analogamente le prescrizioni per gli interventi in *complessi di edifici collegati strutturalmente* (che andrebbero anche meglio coordinate alla suddetta Ntc), possono essere di ostacolo all'uso degli incentivi, così come le incertezze circa la scadenza dei vantaggi fiscali. La legge 90/2013 evidenzia, infatti, che le suddette norme valgono "Nelle more della definizione di misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale, da adottare entro il 31 dicembre 2013, finalizzati a favorire la realizzazione di interventi per il miglioramento, l'adeguamento antisismico e la messa in sicurezza degli edifici esistenti...".

## 2. CONOSCERE IL RISCHIO SISMICO PER COSTRUIRE POLITICHE INTEGRATE

Nello stabilizzare gli incentivi per la prevenzione sismica (auspicabili sempre al 65%) occorre però superare le attuali settorialità: per ottenere un reale beneficio per il comparto delle costruzioni e significative riduzioni del rischio, là dove è relativamente più alto, la politica fiscale va coordinata non solo alla Ntc, ma anche ad una maggior consapevolezza dei fattori di generazione del rischio sismico e della diversa articolazione dei livelli di rischio in un medesimo territorio comunale. La legge 741/1981<sup>6</sup> chiede di mettere tale consapevolezza a fondamento della pianificazione, per "prevenire" il rischio sismico, senza però fornire alcuna indicazione di metodo circa le indagini necessarie, con il risultato che le normative regionali in merito assunte negli ultimi trenta anni, pur in sé significative, sono disomogenee rispetto alle varie componenti del rischio. Non ci si stancherà mai di sottolineare che il rischio sismico, che è la probabilità di superamento di un certo livello di danno materiale e funzionale in seguito ad evento sismico, non dipende solo dalle caratteristiche del terremoto atteso nell'area (*pericolosità di base*) né solo dalla locale amplificazione degli effetti sismici dovuta alle caratteristiche dei suoli (*pericolosità locale*, studiata dalla *microzonazione*), ma dipende anche dalla quantità di persone e beni (*esposizione*), dalla propensione al danno sismico dei manufatti esposti (*vulnerabilità manufatti*), del loro contesto (*vulnerabilità indotta*) e del complessivo sistema funzionale a cui i manufatti appartengono, quale ad es. l'abitativo, i servizi, il produttivo, l'accessibilità (*vulnerabilità dei sistemi*). Studiata in Italia fin dagli anni 1980, il ruolo dell'organizzazione spaziale e funzionale dei sistemi urbani nel determinare il rischio a scala urbana è stato evidenziato tragicamente nei recenti terremoti dell'Aquila e dell'Emilia. Il terremoto dell'Emilia, oltre a mostrare la vulnerabilità fisica e organizzativa del sistema produttivo e del sistema delle attrezzature collettive, ha anche evidenziato caratteri fisici e organizzativi di alcuni sistemi funzionali (ad esempio,

**> Per ottenere un reale beneficio per il comparto delle costruzioni e significative riduzioni del rischio, là dove è relativamente più alto, la politica fiscale va coordinata non solo alla Ntc, ma anche ad una maggior consapevolezza dei fattori di generazione del rischio sismico <**

6. In quella parte dell'art.20 che non è stata modificata dalla sentenza n.23/2006 della Consulta della Corte Costituzionale (che ha riaffermato l'obbligo di autorizzazione preventiva dei progetti edilizi esecutivi relativi alle zone sismiche).



la residenza) utili viceversa a contenere danni immediati ed effetti protratti nel tempo, rendendoli più resilienti di altri sistemi.<sup>7</sup>

Nell'ultimo trentennio, invece, la maggior parte delle Regioni ha promosso solo indagini di microzonazione (vincolando l'uso del suolo sulla base della pericolosità locale e non del rischio effettivo); altre, per programmare interventi di prevenzione, hanno imposto nella pianificazione l'analisi dell'esposizione delle funzioni (principalmente pubbliche) che devono resistere in emergenza, con attenzione anche agli effetti sistemici, ma senza stabilire priorità interne alla categoria attraverso valutazioni di rischio relativo. Solo l'Emilia-Romagna ha sperimentato un metodo di valutazione della vulnerabilità dei sistemi urbani che consente poi valutazioni semi-quantitative di rischio relativo nel territorio comunale.

Lo studio promosso dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici<sup>8</sup>, in vista di *Linee-guida per attuare la Normativa Tecnica per le costruzioni Ntc negli insediamenti storici*, indica invece la necessità di integrare i vari approcci regionali in una reale conoscenza del rischio a scala territoriale ed urbana, comprensiva degli aspetti sistemici, ed evidenzia come – a partire da valutazioni (anche svolte in modo qualitativo o semiquantitativo) dei vari livelli di rischio esistenti nel territorio comunale e del diverso peso delle singole componenti nel determinare tali livelli – sia possibile articolare le politiche di prevenzione per ogni ambito territoriale, di volta in volta riducendo con appropriata intensità gli specifici fattori che incidono più significativamente sul rischio dell'ambito.

**> Solo l'Emilia-Romagna ha sperimentato un metodo di valutazione della vulnerabilità dei sistemi urbani che consente poi valutazioni semiquantitative di rischio relativo nel territorio comunale <**

### 3. GOVERNO DEL TERRITORIO E PREVENZIONE

Il ruolo del governo del territorio per la prevenzione, nel quadro attuale, viene visto sostanzialmente come supporto alle politiche di rigenerazione edilizia. Vanno utilizzati però con grande cautela gli incentivi ad interventi antisismici coincidenti con *incrementi premiali dei diritti edificatori* (ad es. aumenti in percentuale delle superfici edificabili, cambi di uso verso destinazioni più vantaggiose, ecc.) introdotti da tutte le Regioni in attuazione del *Piano Casa* (legge 112/2008, art.11). Per compensare i costi degli interventi antisismici infatti la valorizzazione dell'immobile deve essere significativa e quindi l'insieme di *diritti edificatori* concessi come incentivo (superfici, volumi, usi) potrebbe creare squilibri nei confronti di servizi, accessibilità, infrastrutture ed aumentare notevolmente la densità edilizia, con conseguente maggiore esposizione e maggiori vulnerabilità indotte dal e al contesto: quindi potrebbe aumentare quel rischio che si vorrebbe invece ridurre, a meno di prevedere contestuali interventi mitigativi, peraltro in genere non realizzabili dai beneficiari degli incentivi.

Le premialità urbanistiche non dovrebbero essere quindi gestite mediante norme semplicistiche, di attuazione immediata ed

7. Per *resilienza* si intende la capacità di un sistema urbano e sociale di assorbire il mutamento imposto (in questo caso da un terremoto) facendo fronte e riprendendosi dall'impatto.

8. Gruppo di lavoro costituito con nota del Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici n.7547/200, *Studio propedeutico all'elaborazione di strumenti di indirizzo per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici*, aprile 2012, pubblicazione sul sito del Consiglio.



omogeneamente estese ai vari contesti insediativi: esse andrebbero invece selettivamente destinate ai soli ambiti comunali con livelli di rischio più elevati (secondo le citate indagini locali di rischio da incorporare nella pianificazione). In tali ambiti dovrebbero essere valutati e rimossi, ove possibile, gli eventuali ostacoli fisici e normativi al reale utilizzo dei diritti edificatori ovvero andrebbe regolata l'eventuale fruizione in sedi diverse da quelle in cui maturano. Tutto ciò è complesso, ma essenziale per la salvaguardia dei diritti di terzi, soprattutto nelle costruzioni contigue, e per la riduzione del rischio. Non si dovrebbe inoltre imporre di raggiungere tassativamente, con gli interventi di miglioramento incentivati, livelli di sicurezza maggiori di quelli richiesti dalla Ntc nazionale, limitandosi a calibrare la detrazione in rapporto al livello di sicurezza raggiunto.

Le norme urbanistico-edilizie dovrebbero scoraggiare, tra le trasformazioni edilizie che concretizzano gli interventi di recupero (incentivati e non), quelle che possono influire negativamente sul comportamento sismico dell'edificio o del suo contesto ed aiutare a selezionare, tra gli interventi tecnici antisismici, quelli compatibili con i caratteri locali dell'edilizia storica di valore architettonico o di valore testimoniale.

Va però superato il ruolo meramente di servizio alla rigenerazione edilizia o all'attuazione della *Normativa tecnica per le costruzioni* riconosciuto attualmente al governo del territorio, perché solo la pianificazione può fare scelte strategiche di localizzazione dei sistemi di funzioni e di infrastrutture nel territorio e per la relativa organizzazione interna (es. standard di prestazioni, gerarchie, grado di specializzazione, rigidità degli usi) capaci di migliorare i livelli di prestazioni dei sistemi urbani in caso di sisma.

È infatti noto, ad esempio, che alcune forme dei sistemi di accessibilità e di infrastrutture consentono più alternative in caso di danni parziali (es. sistemi reticolari o ad anello piuttosto che sistemi radiali o lineari o a pettine); che sistemi funzionali (es. commercio o attrezzature pubbliche) prevalentemente concentrati in ambiti dove la viabilità può essere interrotta (per vulnerabilità diretta o indotta dal contesto) possono collassare anche se i relativi manufatti non sono direttamente danneggiati; che se funzioni gerarchicamente importanti per un sistema sono localizzate in manufatti vulnerabili o in ambiti soggetti ad amplificazione sismica è molto probabile un forte decadimento delle prestazioni complessive del sistema come effetto del sisma.

Per esemplificare meglio: se un sistema scolastico comunale è concentrato in un unico plesso, con altissima esposizione fisica (centinaia tra bambini, insegnanti e altro personale addetto) e funzionale (al di fuori di quell'edificio non vi è una sola aula scolastica in tutto il comune), in caso di vulnerabilità dell'edificio alta (o

**> Le norme urbanistico-edilizie dovrebbero scoraggiare, tra le trasformazioni edilizie che concretizzano gli interventi di recupero (incentivati e non), quelle che possono influire negativamente sul comportamento sismico dell'edificio o del suo contesto <**

anche modesta) o di condizioni locali amplificanti gli effetti sismici o di contesto urbano vulnerabile, la probabilità di vittime è molto elevata così come la probabilità di collasso dell'intero sistema scolastico comunale, altissimi sono i costi (= danni) per delocalizzare tutto il sistema in moduli provvisori e per realizzare i necessari servizi aggiuntivi (trasporto, mensa, ecc.), i conseguenti costi sociali di disagio dell'utenza, i costi ambientali e sociali di alterazioni non reversibili del sistema urbano, ecc.

Un sistema scolastico meno concentrato e meno gerarchizzato, consentirebbe invece flessibilità in emergenza (ad es. possibilità di ridistribuzione a breve raggio, in strutture esistenti ed idonee di classi e attrezzature scolastiche evacuate), riducendo i disagi per l'utenza, le spese per realizzare moduli temporanei con le relative urbanizzazioni. Se le esigenze gestionali obbligano comunque alla concentrazione, occorre almeno assumere scelte mitigative del danno, quali possono essere lotti per l'edilizia scolastica a bassa densità fondiaria, organizzazione di edifici scolastici a padiglioni strutturalmente e funzionalmente indipendenti, dimensionamenti ridondanti (ad es. con qualche aula polifunzionale in più). Al medesimo scopo, nell'eventuale occasione dell'adeguamento preventivo degli edifici scolastici richiesto nell'ambito degli appositi programmi, si può realizzare la separazione (mediante giunti sismici) degli edifici più grandi in blocchi strutturalmente indipendenti e possibilmente autonomi per impiantistica. Tutto ciò può evitare la totale evacuazione in caso di danno anche limitato ad una parte dell'edificio.

La pianificazione deve anche valutare gli effetti sul rischio di ogni politica di governo del territorio, per trovare i necessari correttivi. Ad es., i modelli insediativi produttivi con grande consumo di suolo sono oggi inaccettabili, ma l'economia di suolo non deve spingere, specie per i magazzini, verso tipi edilizi e arredi a forte sviluppo verticale, dimostratisi di scarsa sicurezza per addetti, scorte e prodotti. Bassi rapporti di copertura potrebbero consentire di ospitare all'interno del lotto industriale strutture provvisorie, evitando interruzioni della produzione in caso di sisma; eventuali edifici produttivi sottoutilizzati all'interno di lottizzazioni industriali, qualora sismicamente adeguati, potrebbero ospitare a turno le imprese che devono attuare il processo di miglioramento preventivo dei capannoni imposto dall'art.3, comma 10, della legge 122/2012 per la ricostruzione in Emilia, evitando alterazioni anche transitorie dei sistemi produttivi locali. Per questi ultimi e per i distretti industriali (= modelli insediativi e organizzativi basati su economie di agglomerazione e/o di localizzazione) vanno studiate e attuate politiche intersettoriali per mitigare gli enormi danni socio-economici di scala territoriale provocati dalla vulnerabilità anche solo di alcuni stabilimenti del sistema.

Analogamente occorre prendere atto che le espansioni urbane a

**> Un sistema scolastico meno concentrato e meno gerarchizzato, consentirebbe invece flessibilità in emergenza (ad es. possibilità di ridistribuzione a breve raggio, in strutture esistenti ed idonee di classi e attrezzature scolastiche evacuate), riducendo i disagi per l'utenza <**

bassa densità realizzate negli ultimi cinquanta anni con tipi edilizi uni o bifamiliari, nel terremoto dell'Emilia hanno in genere dimostrato buona resistenza sismica e, grazie ad una relativa intensità d'uso, nell'immediato post-sisma hanno contribuito a soluzioni abitative provvisorie, anche in coabitazione, facilitando il rapido svuotamento delle tendopoli e riducendo fabbisogno di moduli abitativi provvisori. Un requisito da incentivare nella rigenerazione edilizia potrebbe essere la predisposizione di elementi (in genere impiantistica e partizioni interne) per la rapida rimodulazione delle superfici degli alloggi (ad es. solo murando una porta), da sfruttare sia per le mutevoli esigenze dell'utenza sia in caso di emergenza sismica.

#### **4. IDEE PER I NUOVI INCENTIVI SELETTIVI A CARATTERE STRUTTURALE DA DECIDERE ENTRO IL 2013**

Utilissima sarebbe l'estensione della deducibilità fiscale delle spese sostenute da chi, senza procedere ad alcun intervento edilizio, pur non obbligato per legge, fa svolgere la verifica sismica del proprio fabbricato e ne consegna copia al Comune, incrementando le conoscenze circa la vulnerabilità del patrimonio edilizio locale (nella logica del *libretto del fabbricato*) e consentendo eventuali riduzioni della spesa di progettazione sismica ammessa a contributo, in caso di successivo intervento edilizio incentivato. Le detrazioni fiscali potrebbero essere proporzionali al livello di approfondimento della verifica sismica (preventivamente identificato dalla normativa statale).

Andrebbero poi estesi gli incentivi fiscali anche ad interventi locali attuabili in occasione di manutenzioni ed anche in presenza di utenza. Vi è infatti una casistica di interventi tecnici di facile progettazione, di esecuzione relativamente semplice e poco costosa, ma di grande efficacia antisismica (es. catene per gli edifici in muratura, ecc.) a cui spesso i proprietari rinunciano o che realizzano abusivamente sotto il profilo sismico, a causa degli oneri di progettazione e dei tempi di autorizzazione preventiva. Per facilitare tali interventi occorrerebbe:

delimitare la casistica e le condizioni di applicabilità degli interventi tecnici, in modo da poter semplificare molto i contenuti della progettazione sismica, riducendone i costi;

calibrare gli sgravi fiscali, ad es., in proporzione agli elementi di cui si è migliorato il comportamento;

dare indicazioni per interventi tecnici compatibili con l'edilizia storica; sostituire, per tali casistiche di interventi locali, l'autorizzazione sismica preliminare con verifiche campionarie ex post, mediante una circoscritta modifica all'art.93 del Testo unico per l'edilizia.

Solo così si promuoverebbero diffusi ed efficaci interventi sismici migliorativi e si darebbe ossigeno al comparto edilizio senza compromettere equilibri territoriali, patrimonio storico, diritti di terzi.

**> Le detrazioni fiscali potrebbero essere proporzionali al livello di approfondimento della verifica sismica (preventivamente identificato dalla normativa statale) <**

Per tutte le suddette tipologie di interventi, nelle zone a maggior rischio relativo individuate dal Comune tramite analisi locali, potrebbero affiancarsi ulteriori incentivi in forma di riduzioni dei contributi di competenza comunale.

L'art. 16 bis del Testo unico delle imposte sul reddito (DPR 917/1986 e s.m.), riprendendo in modo parziale la Ntc, stabilisce che gli interventi antisismici "devono essere realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente e comprendere interi edifici e, ove riguardino i centri storici, devono essere eseguiti sulla base di progetti unitari e non su singole unità immobiliari". È noto che la norma è di attuazione molto complessa e può ostacolare la fruizione degli incentivi fiscali, specie entro termini temporali ristretti, proprio nei contesti in genere più bisognosi di interventi antisismici: complessi edilizi ed edifici degli insediamenti storici. Per rendere possibile l'uso delle detrazioni fiscali incentivanti andrebbero assegnate direttamente ai Comuni delle risorse per le spese di studio complessivo degli aggregati più critici, individuati mediante le analisi locali di rischio svolte nella pianificazione ai sensi della legge 741/1981. Il costo, a carico delle singole proprietà, della progettazione esecutiva di interventi in complessi edilizi risulterebbe così ridotto, con vantaggio anche dell'erario (che applicherebbe le detrazioni su entità di spesa minori, rientrando quindi delle spese anticipate ai Comuni) e della collettività, perché si otterrebbe negli interventi una maggior sicurezza dell'edilizia aggregata più critica e del sistema di accessibilità su cui questa prospetta.

Lo studio dovrebbe comprendere:

un rilievo speditivo geometrico-strutturale dell'aggregato, a partire da assemblaggi catastali verificati in sito, con annotazioni sui materiali e sul processo di evoluzione storica degli edifici, tali da consentire successivamente al progettista strutturale di ogni intervento di recupero di individuare più facilmente l'*Unità strutturale* (= edificio) e di comprenderne il *comportamento strutturale attendibile* come vuole la Normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica Ntc; indicazioni di tipo prestazionale (una sorta di progetto-guida) da rispettare nei singoli interventi edilizi nell'aggregato, per tenere conto delle interazioni strutturali, ridurne gli effetti negativi e prevenire ulteriori interazioni negative.

Esistono esperienze in merito, svolte in Emilia-Romagna già dagli anni Novanta, che dimostrano il costo relativamente contenuto di tali indagini e progetti se eseguiti dal Comune piuttosto che dal progettista del singolo intervento edilizio. Il Comune può inoltre meglio risolvere i problemi di accesso alle proprietà confinanti, necessari per progettare conformemente alla normativa sismica e spesso possiede studi sull'evoluzione storica dell'insediamento, realizzati per la formazione della pianificazione, utili ai fini della conoscenza del comportamento sismico dell'aggregato.

1. Ragionare sulla nostra vita pubblica è sempre buona cosa, in modo particolare oggi, in tempi di sue molte miserie e poche nobiltà. Un modo per farlo è mettere a fuoco il rapporto fra le idee e le politiche. Come sostiene Muller (2000), le politiche sono idee in azione. Le politiche incorporano visioni del mondo, principi, categorizzazioni, criteri di giudizio relativamente a ciò che è giusto, opportuno, desiderabile e ciò che non lo è. Detto altrimenti, nelle politiche le idee contano: improntano le decisioni e gli strumenti d'intervento, tracciano le direzioni dell'azione, fissano le cornici in cui prendono forma i problemi e le soluzioni.

Ancora Muller (*ibidem*, p.195): "Le politiche sono forum nel cui ambito i diversi attori costruiscono ed esprimono un rapporto con il mondo che si riferisce al modo in cui essi percepiscono la realtà, il loro posto nel mondo e ciò che il mondo dovrebbe essere". Più precisamente: "Dare senso al mondo implica la produzione sia di interpretazioni causali («se la disoccupazione aumenta, è perché le nostre imprese non sono competitive in un contesto di globalizzazione») sia di interpretazioni normative («per rafforzare la competitività delle imprese si dovrebbe aumentare la flessibilità del lavoro»). In questo modo, si può dire che lo scopo delle politiche pubbliche è il «futuro» della società: una politica pubblica può essere analizzata come uno spazio in cui una società, o almeno alcuni attori sociali, si proietta nel futuro" (*ibidem*).

Le politiche, in un certo senso, sono fatte della stessa sostanza dei sogni ma non per questo sono meno potenti e reali. Il fatto è che le idee non sono totalmente esplicite e trasparenti. Perciò non è facile maneggiare questa sostanza. Il rischio è di incagliarsi nelle secche di due posizioni opposte. Una, in nome dell'oggettività, nega qualsiasi rilevanza alle idee (ai sogni) e finisce, proprio per questo, con l'assumere come un dato ciò che implica rappresentazioni e opzioni di natura squisitamente sociale. L'altra tende ad abbracciare incondizionatamente un'idea (un sogno) sottraendosi al confronto con la realtà empirica e con la pluralità che la caratterizza. Le due prospettive condividono più di quanto non sembri a prima vista, in particolare la tendenza a rendere più vischiosa e opaca la materia sociale

di cui sono fatte le politiche. Entrambe, perciò, implicano un deficit di riflessività.

2. Il campo delle cosiddette politiche attive chiarisce bene diverse questioni qui implicate. Negli ultimi venti anni il tema dell'attivazione è diventato centrale in Europa, indicando in via generale un legame forte ed esplicito fra lavoro retribuito e protezione sociale (Barbier, 2005). Le politiche attive, infatti, rimandano all'adozione di strategie di inclusione sociale che privilegiano la partecipazione al lavoro anziché, come nel caso delle tradizionali politiche passive, risarcire la mancata partecipazione al lavoro (Borghi, Van Berkel 2007). Tuttavia, né le radici né le formule operative dell'attivazione sono univoche. Per quanto minoritaria, è presente (per esempio in alcuni programmi nord-europei) anche una prospettiva di inclusione sociale più ampia, non incentrata sul lavoro ma associata a temi quali la partecipazione e lo sviluppo di comunità (Hvinden, 1999). In ogni caso, la prospettiva "lavoristica" dell'attivazione si è ormai imposta nelle differenti agende nazionali nei termini di un linguaggio comune (Barbier, 2005). A ciò ha contribuito in modo particolare la Strategia Europea dell'Occupazione, lo strumento di coordinamento delle politiche nazionali per il lavoro. Un primo punto da sottolineare è che la cornice di significato in cui si iscrive l'attivazione, anche quando chiaramente collegata al lavoro, è composita e sgranata. Come da tempo sostiene Jean-Claude Barbier (ibidem, p. 286) "l'adozione di un linguaggio comune non significa che i concetti siano diventati omogenei né che le idee di attivazione siano convergenti". Abbondano, invece usi retorici e "conformità rituali". I programmi nazionali, di fatto, variano dagli approcci tradizionali volti a contrastare la "dipendenza dal welfare" alle misure di stampo universalistico adottate nel welfare svedese. Dunque è necessario problematizzare la nozione di attivazione ed evitare di darla per scontata: come tutti i materiali sociali, è una miscellanea non sempre ben amalgamata di opzioni e strategie possibili.

**> È necessario problematizzare la nozione di attivazione ed evitare di darla per scontata: come tutti i materiali sociali, è una miscellanea non sempre ben amalgamata di opzioni e strategie possibili <**

Un secondo punto riguarda il clima sociale che fa da sfondo al successo dell'agenda istituzionale dell'attivazione. Un clima forgiato dalle forme attuali dell'individualismo, nelle quali diventa prominente "una più proattiva responsabilità individuale per i risultati" (Taylor-Gooby, 2011: 454). In altre parole, l'attivazione prende forza da una certa idea dell'individuo, capace di iniziativa e responsabile, che si è imposta in collegamento con le differenti versioni del liberismo in auge oggi (Borghi, 2011). Un'idea che dagli anni Ottanta del secolo scorso sta improntando l'azione pubblica in tutti i suoi settori e livelli, dando impulso a fenomeni disparati come l'applicazione del *New Public Management*

all'amministrazione pubblica e la diffusione delle pensioni integrative private. In generale, le idee che si imprimono nelle politiche sono socialmente *embedded*, sono radicate in un tempo e in un contesto. Sennett (2004), per esempio, ha analizzato con straordinaria chiarezza la vergogna della dipendenza che ha storicamente informato l'ambiente sociale e istituzionale del welfare americano. Una vergogna "culturalmente specifica" dell'ideologia liberale nella quale si tende a considerare degradante la condizione di chi dipende dall'aiuto degli altri e a stigmatizzare il bisogno di assistenza sociale (ibidem, p. 29). L'assetto attuale del welfare americano – che riduce i propri ranghi per esternalizzare i servizi, affidarsi alla mobilitazione volontaria delle comunità e rendere più selettivi e temporanei gli interventi – ha perciò le sue radici in una tradizione politica e culturale che ha esasperato una concezione dell'autonomia come condizione duratura di autosufficienza.

3. La stessa inquadratura può essere adottata per discutere l'investimento sociale, una nozione assai contigua all'attivazione che identifica una relazione fra l'economia e il sociale rovesciata rispetto all'impostazione neoliberista: anziché come un costo, la protezione sociale viene considerata come un fattore produttivo, perciò necessaria per la crescita economica (Palier, 2013). Collegata principalmente alle misure per l'infanzia, l'educazione, la formazione e l'occupazione (cioè ai campi dell'intervento pubblico ritenuti cruciali per lo sviluppo del capitale umano), questa prospettiva raccoglie un notevole favore bipartisan. Come osserva Sipilä (2008), il discorso sull'investimento sociale può essere inteso come un dispositivo retorico "per legittimare la politica sociale in una nuova impostazione politica" che utilizza il vocabolario tipico dei decisori che contano. Ma gli aspetti controversi non mancano. Difficile non essere d'accordo con chi rileva che concepire la protezione sociale come uno strumento dell'economia implica una economicizzazione del sociale, non una sua valorizzazione, con il rischio conseguente di svalutare gli obiettivi tipici della cittadinanza sociale. Alcune ricerche, fra l'altro, dimostrano che la prospettiva dell'investimento sociale ha paradossalmente contribuito all'aumento della povertà (Cantillon, 2011).

4. Altre questioni riguardano il rapporto fra politiche e conoscenza pubblica, più precisamente le dinamiche collegate alle basi informative delle politiche, la cui importanza va colta da una prospettiva diversa, per certi versi rovesciata, rispetto a quella prevalente. Come osserva Ota de Leonardis (2009), il discorso corrente, sia quello dei *policy makers*, sia quello

**> Concepire la protezione sociale come uno strumento dell'economia implica una economicizzazione del sociale, non una sua valorizzazione <**

scientifico, enfatizza la necessità che le politiche siano basate su informazioni e dati che soddisfano condizioni di oggettività. “Ma il punto è che i dati non hanno nulla di grezzo, essendo essi stessi un risultato di processi, cognitivi e normativi insieme, nei quali si producono selezioni, definizioni, classificazioni e scelte di ciò che dev’essere considerato pertinente e definito per l’appunto come un dato” (ibidem, p. 74). Si tratta, in sostanza, di prendere atto del fatto che la conoscenza pubblica è una “costruzione sociale”. Il che significa metterne in discussione il carattere di oggettività. “Le basi di conoscenza e informazione su cui poggiano le politiche costituiscono «il territorio fattuale» dei giudizi e delle scelte di giustizia (...) ma è precisamente questo loro carattere fattuale – il carattere di dati, di certezze «date per scontate» – che va messo in questione, decostruendo la loro pretesa di oggettività, indagando i modi in cui tali basi sono costruite e fissate, e portando alla luce le componenti normative ad esse intrinseche, il loro essere fondate su processi di scelta, selezione e giustificazione. In una parola, il loro carattere politico” (ibidem, p. 75).

**> Si dovrebbe prestare attenzione a ciò che è dato per scontato, ed è quindi invisibile, anche nel caso delle tabelle statistiche <**

In questa stessa prospettiva Robert Salais (2009) ha sviluppato un’analisi di grande interesse sulle politiche del lavoro e sui relativi indicatori usati nell’agenda europea. In primo luogo, le definizioni sociali e giuridiche presupposte da questi indicatori mutano nel tempo e fra paese e paese. Ciò che in ambito europeo si definisce come “impiego” “non è più ciò che era stato promesso nel modello della piena occupazione, in termini di livello e garanzia della remunerazione sicurezza di fronte a eventi imprevedibili e diritti sociali ed economici, ma tende a portare una maggiore insicurezza nella vita e nel lavoro e una perdita di libertà reale di scelta” (p. 117). In secondo luogo, gli indicatori e le altre procedure informative in cui queste definizioni sono tacitamente incorporate condizionano i processi e gli esiti delle decisioni. “Ogni indicatore (o linea guida) seleziona ciò che è degno di essere conosciuto o meno” (p. 118). Secondo Salais, si dovrebbe prestare attenzione a ciò che è dato per scontato, ed è quindi invisibile, anche nel caso delle tabelle statistiche. Infatti, una tabella non è solo una raccolta di dati ma è “una procedura per aggregare situazioni individuali” (ibidem) che si considerano equivalenti (rispetto all’occupazione e alla posizione nel mercato del lavoro), dando per scontato, cioè, che facciano riferimento alle stesse categorie. Ma non è affatto detto che questa condizione si verifichi. Nel caso del Regno Unito, per esempio, le definizioni prevalenti portano a considerare le persone che lavorano poche ore a settimana come soggetti occupati ma non è così in altri paesi. In terzo luogo, è chiara la valenza politica delle informazioni su cui poggiano le decisioni

e le politiche. La scelta dell'Unione Europea di fare riferimento a una definizione secondo la quale è sufficiente un'ora di lavoro a settimana perché possa parlarsi di occupazione ha effetti sulle scelte nazionali, incentivando misure per la de-regolazione e la flessibilità del lavoro.

4. Dunque, le idee – sia come quadri interpretativi e normativi, sia come conoscenze cui le politiche fanno riferimento – contano molto. Ci sarebbe, ovviamente, ancora molto da dire al riguardo ma, per chiudere, mi limito ad aggiungere due precisazioni. Primo: le idee non sono *la* chiave esclusiva ma uno strumento che, insieme con altri, può consentirci di far fronte alle spinose questioni di cui la nostra vita pubblica è costellata. Secondo: in tempi di crisi (o declino) e di diminuzione drastica delle opportunità di benessere, occuparsi delle idee non è affatto un lusso ma una necessità se vogliamo salvaguardare le condizioni di base per “proiettarci nel futuro”.

#### BIBLIOGRAFIA

- Barbier J.C. (2005), Attivazione, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1: 257-290
- Borghi V. (2011), One-way Europe?, *European Journal of Social Theory*, vol. 14, n. 3: 321–341.
- Cantillon B. (2011), The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era, *Journal of European Social Policy*, vol. 21, n. 5: 432-449.
- Borghi V., van Berkel R. (2007), New Modes of Governance in Italy and the Netherlands: the Case of Activation Policies, *Public Administration*, vol. 85, n. 1: 83–101.
- de Leonardis O. (2009), Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione", *La Rivista delle Politiche Sociali*: 73-84.
- Hvinden B. (1999), Activation: a Nordic Perspective, in M. Heikkilä (ed.). *Linking Welfare and Work*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: 27-42
- Muller P. (2000), L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, vol. 50, n.2: 189-208.
- Palier B. (2013), Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis, *Stato e mercato*, vol. 97, n. 1: 37-66.
- Salais R. (2009), La democrazia deliberativa e le sue basi informative: lezioni dall'approccio delle capacità, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 107-136
- Sennett R. (2004), *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Il Mulino, Bologna,
- Sipilä J (2008), *Social investment state: something real or just a new discourse?*, Paper presented at the 2nd Annual RECOWE Integration Week, Oslo, 10-14 June.
- Taylor-Gooby P. (2011), Opportunity and Solidarity, *Journal of Social Policy*, n. 40: 453-470.

**UMBERTO  
FRANCIOSI**

**DISCUTERE/IL SINDACATO VISTO DA DENTRO**

## **SE I LAVORATORI CI VEDONO COME UN ENTE STATALE**

La mia storia da sindacalista ha radici innanzitutto nella mia infanzia e adolescenza, nei valori e negli ideali che ho avuto la fortuna di respirare in famiglia e che sono alla base della mia personalità. Ho lasciato presto le scuole superiori per lavorare presso il salumificio Villani di Castelnuovo Rangone. Era il 1 aprile 1980: dodici giorni di prova ed ero già a tempo indeterminato a meno di quindici anni! Una cosa oggi inimmaginabile, ma che allora era la normalità. L'impatto con il lavoro non fu dei migliori: l'acqua presente ovunque, l'umidità, le budella trattate dei maiali per insaccare i salami..... Ma con il tempo quella fabbrica divenne la mia scuola di formazione sindacale.

La Villani, all'epoca, era molto sindacalizzata, c'erano i consigli di fabbrica, un delegato ogni 15 dipendenti (circa 200 addetti in totale). Rimanevo affascinato quando vedevo i delegati uscire per andare a discutere fra di loro, preparare documenti o piattaforme. Rimanevo affascinato dal grande rispetto dei colleghi e sempre mi facevano notare, i lavoratori più anziani, che un bravo delegato doveva essere anche un bravo operaio. Mi interessavano le assemblee che tenevano i delegati più esperti, a volte con la presenza del funzionario esterno, e che sono state la palestra dei primi interventi che ho fatto, combattendo la timidezza che mi faceva sentire il cuore in gola ogni volta che dovevo parlare.

Il mio contatto con il sindacato fu molto "diretto": dopo pochi giorni dalla mia assunzione, superato il periodo di prova, alcuni delegati mi offrono la delega della Cgil chiedendo se volevo iscrivermi. Io risposi che prima ne avrei voluto parlare con mio padre, il quale acconsentì. Divenni poi delegato del consiglio di fabbrica molto giovane. Ho vissuto l'inizio della fase che stava ridisegnando quel modello di sindacato per aprirne un'altra molto diversa e più complicata, che faceva i conti con un primo cambiamento epocale: il crollo del muro di Berlino. Altri avvenimenti di importanza strategica di cui si discuteva erano quelli rappresentati dalla marcia dei quarantamila della Fiat, quadri e impiegati che protestavano contro la vertenza delle organizzazioni sindacali, e la sconfitta al Referendum sui punti di contingenza. Per il sottoscritto, fu dura la discussione sullo scioglimento del Pci.

Si delineava una fase storica che metteva in discussione tutte le certezze in cui fino ad allora milioni di lavoratori avevano creduto. Ne

uscimmo bene, nonostante discussioni laceranti e complicate, ma tutte fatte con partecipazione, confronto e democrazia. Le ricordo tutte quelle assemblee al fulmicotone, in cui si mettevano in gioco anche valori indiscutibili in nome del “bene del Paese”: pensioni (riforme Amato e Dini), scala mobile (accordo di San Valentino del 1985, Referendum 1985 e accordo 31 luglio 1992) e l’accordo di luglio 1993.

Ricordo come i vecchi delegati hanno sempre difeso le scelte strategiche della Cgil degli anni 80/90, sentendosi spesso ferocemente attaccati dai colleghi di lavoro nelle assemblee in cui la Cgil, insieme a Cisl e Uil, sosteneva le ragioni di quelle scelte. Ma alla fine erano immancabilmente rieletti. Io, sempre con il cuore in gola, intervenivo per contrastare quelle che consideravo posizioni sbagliate che tradivano “la classe operaia”. Ero giovane, come sempre i giovani sono più irrequieti, ma allora ero sicuro di avere mille ragioni, apprese in un contesto politico e sociale totalmente diverso da quello che si stava delineando dopo il crollo del Muro di Berlino e con l’affermazione del liberismo più sfrenato in tutto il mondo.

Quel contesto stava duramente mettendo in discussione tutte le organizzazioni sindacali e i partiti: in Inghilterra la Thatcher sconfiggeva il forte sindacato dei minatori, in Italia tangentopoli spazzava via partiti con oltre 40 anni di storia, senza dimenticare i repentini cambiamenti di nome e l’affermazione del leaderismo. Il confronto con gli altri delegati era sempre molto positivo, nonostante la diversità sulle questioni politiche di fondo, che venivano superate occupandoci dei problemi concreti dei colleghi di lavoro.

Nel momento più intenso della vita politica e sindacale del nostro Paese, dal 1987 al 1992, frequentavo le scuole serali e mi diplomai in chimica industriale. Un altro passaggio fondamentale per l’incontro con compagni di classe e professori davvero speciali e per la conquista di uno strumento chiave per il mio futuro lavorativo. Negli anni successivi, per non farmi mancare nulla, ho attraversato varie esperienze politiche ed amministrative (segretario provinciale Prc modenese, consigliere comunale e assessore nel Comune di Castelnuovo Rangone, adesione ai Comunisti Italiani dopo che Rifondazione nel ‘98, fece cadere il governo Prodi), che mi hanno tenuto distante, per almeno una decina di anni, dagli organi direttivi della Flai e della Cgil per le incompatibilità previste dal nostro Statuto; quindi la mia formazione sindacale, con gli occhi di oggi, posso dire che è avvenuta in modo un po’ atipico, con un piede nell’organizzazione ed uno nella politica, in un momento in cui il paese, come buona parte del pianeta, stava subendo la fine della prima fase di trasformazione epocale.

## **GLI APPALTI E LE COOPERATIVE SPURIE NELLA MACELLAZIONE**

Alla fine del 2000 diventai funzionario della Flai di Modena, per tre

**> Il confronto con gli altri delegati era sempre molto positivo, nonostante la diversità sulle questioni politiche di fondo, che venivano superate occupandoci dei problemi concreti dei colleghi di lavoro <**



anni ho seguito la zona di Sassuolo poi, dal 2003 fino al 2007, fui assegnato alla zona di Vignola, il cuore dell'agroalimentare modenese, in particolare quello della lavorazione delle carni suine. Il mio ufficio si trovava a Castelnuovo Rangone, come i maggiori impianti della lavorazione delle carni suine d'Europa che fornivano di materie prime i più grandi salumifici e prosciuttifici italiani. In quegli anni nel settore si stava sviluppando il fenomeno delle esternalizzazioni e degli appalti di parti del processo produttivo alle così dette cooperative spurie, cioè false cooperative. Questo è stato il contesto in cui ho prevalentemente lavorato. Un contesto molto difficile per una serie di fattori di origine legislativa e culturale.

Per culturale intendo il fatto che spesso, negli anni '90, l'affidamento dei lavori più "sporchi", dequalificanti e pesanti alle pseudo imprese cooperative veniva accolto dai dipendenti delle imprese committenti con "entusiasmo". Si procedeva ad appaltare o esternalizzare il carico e lo scarico delle merci, il lavaggio degli impianti, le tripperie o le budellerie, la mattazione e la scuoiatura. Insomma le postazioni di lavoro più disagiate e faticose. Non si prestava molta attenzione alla "genuinità" dell'appalto, anzi si faceva fatica a contenere la corsa, da parte dei dipendenti delle imprese committenti, ad associarsi in cooperativa perché attratti dai sontuosi guadagni che venivano proposti e che, spesso, andavano oltre il lecito con notevoli evasioni fiscali e contributive.

Poi ci sono state le modifiche legislative (circolari ministeriali nel 1999) che venivano interpretate come l'allargamento delle attività che le cooperative (in Dpr 602) potevano esercitare, con il risultato di dare il via libera, nel modenese, alle attività di rifilatura e disosso delle carni. Il vero colpo di grazia legislativo è arrivato nel 2003 con la Legge 30 e poi il dlgs 273: in sostanza viene abrogata la Legge 1369/60, che era ancora valida per contrastare l'interposizione illecita di manodopera, e si apre, di fatto, una stagione in cui le imprese, per abbassare il costo del lavoro, si affidavano a moltitudini di false cooperative, spesso costituite all'uopo dai committenti o da loro prestanome, che cambiavano nome ogni due anni.

Nei primi anni 2000, all'interno di queste false cooperative, aumentano considerevolmente i lavoratori extracomunitari che cadono nelle fauci di quelli che io ho sempre definito "moderni caporali", i quali li sfruttano e li fanno lavorare in condizioni contrattuali inferiori a quelle dei colleghi italiani. Sono gli anni della Bossi-Fini e questi sono i primi risultati. Nell'ufficio di Castelnuovo non passava giorno che non venisse uno di quei lavoratori a raccontare la sua storia, gli orari e i ritmi a cui era sottoposto, gli insulti e le angherie che doveva sopportare. Non era facile riuscire a comunicare, principalmente per la lingua parlata, ma anche perché la mia "lingua", anche se tradotta, non poteva essere compresa. Parlavo di diritto

**> Si faceva fatica a contenere la corsa, da parte dei dipendenti delle imprese committenti, ad associarsi in cooperativa perché attratti dai sontuosi guadagni che venivano proposti <**



alle ferie retribuite, di diritto all'anticipo e integrazione della malattia e dell'infortunio, di diritto al pagamento delle maggiorazioni delle ore straordinarie e notturne, di diritto di esprimere le proprie idee, come quello di poter fare sciopero. Quando elencavo tutta la sfilza di diritti, spesso non notavo reazioni, era come se non potessero comprendere. E non potevano in effetti comprendere, perché quelli che per me, come sindacalista e lavoratore italiano, erano aspetti fondamentali, per quei lavoratori non lo erano affatto: nei loro paesi di origine quei diritti non erano scontati, addirittura scioperare poteva essere considerato un reato.

Capì che era necessario cercare di dare risposte immediate ai loro bisogni, perché solo il fatto che qualcuno si poteva occupare di loro era un formidabile strumento di propaganda sindacale: infatti fra loro comunicavano e ne arrivarono tanti. Riuscii a recuperare arretrati retributivi, ore non pagate e non corrette applicazioni contrattuali indirizzando subito l'attenzione sul committente, invocando la "responsabilità solidale", così come prevista dal dlgs 276/03. Rivolgersi direttamente alla cooperativa sarebbe stato un inutile dispendio di energie, in quanto queste dopo poco tempo scomparivano come la neve al sole.

### **IL "NUOVO CAPORALATO"**

In quegli anni non è mancata l'attività politica della categoria provinciale, insieme alle altre organizzazioni sindacali, per ricercare una soluzione contrattuale a quello che, a nostro avviso, stava compromettendo uno dei distretti economici più importanti di Modena, ma anche d'Italia. Cercammo, nel 2006, di coinvolgere le istituzioni locali e le associazioni datoriali per concordare un protocollo, ma Confindustria, in modo molto sprezzante, dichiarò che la "casa non stava bruciando" e che "tutti gli appalti venivano fatti nel pieno rispetto delle leggi". Ovviamente rispondemmo con la mobilitazione, con assemblee, scioperi e manifestazioni, ma non riuscimmo a far cambiare idea al fronte imprenditoriale, il quale riteneva di poter affrontare i problemi di competitività e di flessibilità solo con questa "moderna" organizzazione del lavoro, che ho battezzato "Nuovo Caporalato", come il nome del sito internet che ho costruito già alla fine del 2006.

L'organizzazione del lavoro adottata dalla maggioranza delle imprese di lavorazione delle carni permetteva un costo del lavoro, per un socio lavoratore in Dpr 602, di 10/12 euro orari, contro i 18/20 presenti nell'industria alimentare. Non sono mancati contatti informali con alcuni imprenditori locali che davano ragione alle nostre tesi, in particolare alla nostra denuncia di pericolo che il settore stava correndo, cioè al forte *dumping* che si stava generando. Una concorrenza sleale che andava oltre l'applicazione di contratti diversi, come poteva essere quello della logistica al posto di quello

**> Non riuscimmo a far cambiare idea al fronte imprenditoriale, il quale riteneva di poter affrontare i problemi di competitività e di flessibilità solo con questa "moderna" organizzazione del lavoro, che ho battezzato "Nuovo Caporalato" <**

dell'industria alimentare, fino a riguardare le leggi della Repubblica. Con 12 euro orari di costo del lavoro non si poteva applicare nessun ccnl. A quell'importo si arrivava con una buona dose di elusione fiscale e contributiva, da qui il forte utilizzo della "trasferta Italia" e dei "rimborsi a piè di lista" che, in alcuni casi, raggiungevano cifre che potevano superare i mille euro al mese. Con l'utilizzo di queste voci retributive, le pseudo cooperative non erano tenute a versare i contributi previdenziali – che dal 2007 dovevano essere versati con le stesse modalità e misure previste per tutti i dipendenti degli altri settori produttivi –, superando nei fatti il beneficio previdenziale previsto dal Dpr 602.

Ovviamente in tutti questi anni non sono mancate le nostre denunce e segnalazioni alle istituzioni competenti e alla stampa attraverso comunicati, articoli e inchieste giornalistiche. Sul settore sono stati girati servizi radiotelevisivi e documentari, alcuni andati in onda su Rai 3. Le mobilitazioni sindacali messe in campo nel 2006 non hanno prodotto risultati immediati, ma sicuramente hanno fatto maturare nuova consapevolezza fra i lavoratori, sia delle imprese committenti che delle imprese appaltatrici, e perfino fra alcuni imprenditori. Una consapevolezza che nel tempo è cresciuta fra le varie comunità straniere rispetto al livello di sfruttamento subito. Merito anche dei figli che spesso venivano nei nostri uffici accompagnando i genitori e che, grazie alle scuole frequentate in Italia, fungevano da veri e propri interpreti, capaci di produrre effetti più significativi di tutti i miei discorsi.

La crisi economica anche nel settore dell'industria alimentare si sta, inevitabilmente, scaricando su questi lavoratori. La maggioranza delle imprese cercano di mantenere livelli di competitività riducendo il costo del lavoro, attraverso discutibili appalti ed esternalizzazioni; la crisi ha accelerato questo processo. Ritengo però che la fase espansiva di tale fenomeno di sfruttamento sia arrivata al capolinea per i seguenti motivi: la crescita della consapevolezza dei lavoratori dell'impresa sia appaltatrice che committente; l'inevitabile intervento delle istituzioni competenti per recuperare risorse economiche e garantire un minimo di concorrenza fra le imprese, in condizioni regolari.

## **LA TRASFORMAZIONE DEI LUOGHI DI LAVORO**

I luoghi di lavoro, in questi anni, si sono radicalmente trasformati. Sono usciti quelle lavoratrici e quei lavoratori che hanno fatto gli anni '70, che hanno rappresentato i loro colleghi nelle fasi più drammatiche e importanti della storia italiana. Sono usciti attraverso processi di mobilità per l'accompagnamento alla pensione, o sono semplicemente arrivati a maturare il diritto. Quei militanti sono stati i portatori di una cultura sindacale che è stata a lungo la nostra forza motrice. Oggi nelle fabbriche, colpite dai processi di

trasformazione, i lavoratori sono geneticamente, culturalmente e socialmente diversi.

Sono diversi per i processi radicali di immigrazione avvenuti (in certe aziende ho contato quattordici etnie presenti). Culturalmente diversi perché le nuove generazioni che entrano nelle fabbriche ora sono figlie della globalizzazione mediatica, sia televisiva che di internet. Socialmente diversi perché trenta o quarant'anni fa si aveva la percezione di appartenere ad una "classe", a un gruppo; ora si ha l'impressione di appartenere ad una condizione di "passaggio", con la speranza che arrivi il "colpo" o l'occasione fortunata che dia la svolta alla propria vita. E noi, la generazione dei sindacalisti post moderni, dobbiamo misurarci in questo nuovo contesto, sapendo però che le contraddizioni che la crisi economica produce stanno generando la stessa rabbia e disperazione che si produceva decenni fa nella trasformazione industriale del paese.

Nella mia esperienza mi accorgo che manca, nelle fabbriche, la coscienza che da questa situazione di crisi si esce solo tutti insieme. A questa analisi sono arrivato cercando le risposte alle difficoltà che ogni giorno mi trovo davanti nel risolvere vertenze collettive ed individuali. Ho, ormai, la certezza che la stragrande maggioranza dei lavoratori vede il sindacato come un soggetto molto differente da quello che noi riteniamo di essere. Quando mi capita di stare in ufficio, di permanenza, ma anche nel contatto diretto con i lavoratori, durante lo svolgimento della nostra attività, ho l'impressione che ci vedano come una sorta di "istituzione pubblica", come un "ente dello stato", come "avvocati o consulenti" a buon mercato a cui rivolgersi quando la situazione, sul posto di lavoro, diventa complicata, o non più gestibile nel rapporto diretto con il datore di lavoro. E questa trasformazione la noto ancor di più in questo momento difficilissimo, dettato da una crisi economica troppo lunga che sta accelerando i processi di frantumazione profonda che ho descritto. La tensione, la disperazione, la mancanza di prospettive generata dalla perdita del posto di lavoro non si trasforma in determinazione collettiva per cercare di cambiare le cose, rivendicando una diversa politica economica ed industriale. Dalla fine del 2007, ma ancor di più nel 2008, la Cgil ha denunciato l'arrivo di una pesante crisi economica, che si è poi dimostrata peggiore delle previsioni. Oltre alla denuncia, non sono mancate le proposte, le iniziative, le lotte, gli scioperi, le manifestazioni, un congresso e il Piano del Lavoro, ma non vedo quel necessario ritorno di consenso politico che dovrebbe esserci. Questa mia conclusione mi fa riflettere e crea non pochi conflitti interni fra me e i miei pensieri. Ma mi accorgo che è un problema comune a tanti compagni della nostra organizzazione, in particolare quelli che sono a contatto diretto con le persone che rappresentiamo, i funzionari sindacali che seguono le aziende, ma anche quelli che si occupano dei servizi.

**> Nel contatto diretto con i lavoratori, durante lo svolgimento della nostra attività, ho l'impressione che ci vedano come una sorta di "istituzione pubblica", come un "ente dello stato" <**

## **SUPERARE LE NOSTRE LITURGIE COLLETTIVE**

Ho l'impressione che si stia incrementando un senso d'impotenza che, con il passare del tempo, può anche trasformarsi in frustrazione. Un senso d'impotenza che spesso si avverte davanti a persone che si arrabbiano con te perché ti considerano responsabile della loro situazione, perché ti vedono come qualcuno che, in un qualche modo, rappresenta lo Stato. Oppure quando, al nostro interno e nelle nostre lunghe riunioni, spesso ripetitive, sento citare "la lotta di classe" o la necessità di "dettare l'agenda al governo". Queste sono le cose che più mi disarmano psicologicamente perché, nelle nostre liturgie collettive, facciamo fatica, o non vogliamo, renderci conto che questo tipo di soluzioni non convincono più. Non perché non sono giuste, ma perché incomprensibili ai più. Con questo non voglio affermare che stiamo sbagliando tutto, vorrei solo evidenziare che non abbiamo più una "connessione" efficace fra noi e i lavoratori.

I delegati di oggi sono nati dopo la caduta del muro di Berlino e alcuni nell'era berlusconiana e hanno a che fare con contratti di lavoro prevalentemente precari e atipici e con tanti immigrati non comunitari. Spesso comunicano con mezzi più veloci e globali, come Twitter, Facebook, WathsApp, chat ecc... Vivono in una società, o meglio in un'era, completamente diversa da quella in cui mi sono formato io e la stragrande maggioranza dei dirigenti della nostra organizzazione. E anche i luoghi di lavoro sono stati profondamente ridisegnati. La Cgil deve sapersi adeguare, senza perdere i valori fondamentali che fanno parte del nostro atto costitutivo e sono il nostro Dna; deve riorganizzarsi, nel territorio e al proprio interno, con una nuova struttura organizzativa, più semplificata per chi ci guarda dall'esterno, che cerchi di dare risposte ai nuovi bisogni e alle nuove richieste di aiuto, sempre più individuali e meno collettive, che i lavoratori ci pongono.

È sufficiente passare qualche ora in una camera del lavoro di medie dimensioni ma anche del paesino più sperduto, per accorgersi di quanto aiuto ci viene chiesto. Tra mille sacrifici, siamo in grado di dare risposte anche molto qualificate, che però non riescono a contenere l'attuale domanda e spesso non riusciamo nemmeno a socializzare con queste persone perché fuori c'è la fila. Un errore: non sappiamo sfruttare l'occasione di parlare con chi chiede aiuto per fargli capire chi siamo, come siamo organizzati e cosa proponiamo.

La Cgil ha un'inestimabile ricchezza accumulata in oltre cento anni di storia, fatta di valori, principi, professionalità ed esperienze che devono essere rimesse in gioco anche in questa nuova era, cercando di ricreare, con una diversa struttura organizzativa delle categorie e una diversa presenza nel territorio, quei nuovi "catalizzatori generazionali" in grado di far ripartire la "reazione" della nuova solidarietà e della nuova unità.

Vorrei tanto che il nostro congresso parlasse anche di questo.



GIANLUCA  
DE ANGELIS

LEGGERE

## INDIVIDUALISATION AT WORK. THE SELF BETWEEN FREEDOM AND SOCIAL PATHOLOGIES

**NORBERT EBERT (2012), FARNHAM, ASHGATE**

Con la progressiva messa in discussione del modello di organizzazione sociale ispirato alla grande industria il concetto di individualizzazione ha conquistato un ruolo di primissimo piano nella letteratura sociologica e non solo. Proprio tale fortuna è probabilmente una delle ragioni che ha dato luogo a una molteplicità di utilizzi e accezioni del termine non necessariamente sovrapponibili. Se, infatti, da una parte a quel concetto possono essere ricondotte le opportunità di autorealizzazione che le società post-industriali sembrano poter offrire, dall'altra a quello stesso concetto si fanno risalire le dinamiche di disgregazione e di perdita dei punti di riferimento collettivi che hanno costituito l'equilibrio della società industriale, garantendo la protezione da un'eccessiva mercificazione del lavoro e della vita umana. È sul concetto di individualizzazione che cioè si gioca quell'equilibrio tra l'individualità inibita della società industriale e l'individualità obbligata della società post-industriale.

È questa l'ambiguità di fondo che, già dal titolo, caratterizza la ricerca di Norbert Ebert portando l'attenzione del lettore dall'organizzazione del lavoro subito al di fuori di quella. Sebbene il lavoro e la sua organizzazione siano l'effettivo campo d'indagine della ricerca, sono le ambiguità che caratterizzano il rapporto tra individuo e società a costituirne, piuttosto, il punto di partenza e di arrivo. Il ragionamento di Ebert parte dal rapporto tra semplificazione della realtà e differenziazione strutturale che Beck (1994) pone alla base della società moderna, ma che trova fondamento teorico anche nelle riflessioni di Luhmann. Si tratta cioè, in poche parole, di quel processo di differenziazione che si è reso necessario con l'evoluzione della società. Un esempio classico di cosa si possa intendere per differenziazione è fornito dal diritto. Luhmann afferma che solo nella modernità il diritto è autonomo, differenziato appunto, dagli elementi metafisici di una certa cultura, come ad esempio la religione.

Nella contemporaneità, invece, quel processo di differenziazione appena sintetizzato verrebbe reiterato fino a giungere all'iper-differenziazione. L'era contemporanea perciò si caratterizzerebbe per quegli ulteriori processi di frammentazione che

favoriscono, sul piano individuale, la proliferazione di frizioni e ambiguità: solo al livello individuale è, infatti, richiesta la capacità di ricomposizione e integrazione tra sistemi in qualche modo indipendenti. Per capire a fondo la questione, ci dice l'autore, si deve risalire all'origine del processo di differenziazione così come emerge dalla relazione sociale concreta e, ricorrendo all'analisi di Habermas, al complesso intreccio tra razionale ed empatico. Il sistema sociale sarebbe cioè composto da diversi sottosistemi, ciascuno governato da un certo linguaggio. In particolare il "mondo" della razionalità economica (chiamato *System*) sarebbe il luogo dell'azione strumentale, mentre il "mondo vitale" (*Lebenswelt*), la sfera dell'empatia e del simbolico. Con l'evoluzione, nella lettura di Habermas, le distanze tra i due sistemi sono sempre più ambigue e, nonostante nella società contemporanea siano maggiori le opportunità di giungere ad identità individuali più libere che in passato, tali opportunità sono offuscate proprio dalla progressiva colonizzazione del vissuto da parte delle razionalità economica e amministrativa. Nel suo lavoro, Ebert riprende la questione dell'interdipendenza tra i due "luoghi" dell'agire sottolineandone i possibili esiti socio-patologici.

Se infatti, come sostenuto da Habermas, la colonizzazione del mondo vitale da parte degli elementi costitutivi di quello sistemico arriva al punto che il sostentamento e la continuità del sistema dipenda dal mondo vitale, allora i disequilibri della riproduzione materiale possono essere gestiti solo a partire da incurSIONI nel simbolico, che, esperite sul piano individuale, possono condurre a patologie e crisi di identità. In effetti se il simbolico perde la funzione di semplificazione e anzi sostiene, legittimandola, l'iper-differenziazione, resta all'individuo la responsabilità di ricomporre e integrare le possibili combinazioni tra sistema e mondo vitale sottoponendosi al rischio che l'azione comunicativa diventi funzionale all'azione strumentale. In tal senso, la spinta ad una sempre maggiore autonomia, propria della società individualizzata, smette di essere un'opportunità e assume i tratti del dovere.

Eppure, sostiene Ebert, l'individualizzazione non può ridursi alla sola rottura dei punti di riferimento collettivi. La questione semmai è che in un mondo iper-differenziato anche la pressione sistemica, istituzionale e quindi organizzativa, all'autonomia risulterà frammentata, costringendo il "sistema psichico" individuale al riposizionamento rispetto ai tanti sistemi in cui è inserito. L'individualizzazione diventa perciò un principio organizzativo del coordinamento sistemico nelle società iper-differenziate dell'età tardo-moderna. In questo quadro l'individuo non è solo chiamato all'adattamento, ma diventa occasione di

riproduzione del sistema iper-differenziato stesso, quindi dei sistemi. In altri termini, la “società buona”, data, verso cui gli individui, nell’ottica di “individualismo istituzionalizzato” di Parsons e White (1964, p. 165), si muovevano, oggi si frammenta sui piani individuale e organizzativo. Ecco perché, per Ebert, il concetto che meglio risponde alla moltiplicazione delle forme collettive di identificazione è quello di “individualizzazione organizzata”.

Nel senso di quanto brutalmente sintetizzato, ad essere stato messo in evidenza è il carattere strutturale dell’individualizzazione, ma a quel carattere deve anche essere affiancato quello normativo. A moltiplicarsi sono infatti anche le infrastrutture normative cui i soggetti devono adattarsi e che devono fare proprie al fine di perseguire efficacemente il giusto riconoscimento sociale. La lotta per il riconoscimento diventa perciò una questione organizzativa, con tutte le contraddizioni che derivano oltre che dalle molteplici istanze di adattamento, anche, e soprattutto, dall’effettiva possibilità di negoziare i confini tra sistema e mondo vitale. È nell’ambito di questa negoziazione e della possibilità di trovare un adeguato equilibrio tra gli aspetti strutturali e normativi dell’individualizzazione che l’individuo può dar luogo ad un profittevole percorso di integrazione sociale. In questo passaggio si comprende l’importanza dell’organizzazione, dato che solo in una sfera sociale che abiliti il soggetto a negoziare tali confini l’equilibrio può essere effettivamente perseguito. La questione diventa, a questo punto, se il capitalismo contemporaneo offra, o meno, un adeguato contesto affinché gli obiettivi di integrazione, ancorché individualizzati, siano perseguibili.

Il rischio, messo in evidenza da Ebert, è che in assenza della possibilità di discutere, negoziare, politicizzare e quindi legittimare le pressioni all’autonomizzazione individuale, l’individualizzazione non favorisca il senso di liberazione che pure dovrebbe far scaturire e si limiti a svolgere una funzione meramente organizzativa. In altri termini, se si conviene sul fatto che le norme siano legittimate dalla loro politicizzazione, nel senso di messa in discussione, allora, in assenza di tale negoziazione, o in presenza di pseudo-negoziazione, le norme saranno solo prescrizioni organizzative. Si tratta di un rischio più che concreto, sostiene l’autore, dato che per quanto nei vari approcci economici il rapporto tra Stato, mercato e cittadini sia diversamente modulato, sia il liberalismo economico, che il keynesismo, il neoliberalismo, i modelli del reddito minimo e quello ordoliberal, si reggono sul presupposto che la prosperità economica sia il motore per un’efficace integrazione sociale, mentre lasciano in disparte il problema della legittimazione e della politicizzazione.

Nella riduzione dello spazio democratico a beneficio di quello tecnico si concretizza, quindi, il rischio della riduzione dell'individualizzazione a principio esclusivamente organizzativo, ininfluente sul piano dell'integrazione sociale. Le occasioni dell'integrazione sociale sembrano perciò ridursi drasticamente, anzi ne resta forse una sola, sostiene l'autore: il lavoro e la sua organizzazione. Se infatti da un lato il lavoro è ancora oggi il principale mezzo di ottenimento del riconoscimento sociale, nella sua organizzazione possono esistere quegli spazi di negoziazione necessari all'integrazione. Ciò non significa che il lavoro sia necessariamente occasione di integrazione, anzi, la naturalizzazione dell'etica liberista del lavoro da una parte e la minaccia della "fine del lavoro dall'altra" riducono il lavoro alla sola sfera strumentale. Tuttavia, trattandosi del principale terreno della lotta per il riconoscimento, il lavoro è anche azione emancipatoria e comunicativa. Se ne deduce che la possibilità di negoziazione tra ciò che è "sistema" e ciò che è "mondo vitale" dipenda in larga parte dal grado di politicizzazione del lavoro e della sua organizzazione. In tal senso, la tensione tra politicizzazione e mercificazione va osservata collocata nella struttura reticolare del capitalismo contemporaneo e, quindi, reinterpretata alla luce della progressiva responsabilizzazione individuale dell'integrazione sociale. A ciò concorre senz'altro la centralità che nel capitalismo reticolare hanno le grandi *corporation*, organizzazioni *for-profit* che fanno della pseudo-negoziazione una regola organizzativa dentro e fuori l'organizzazione del lavoro. In particolare, afferma Ebert, attraverso le tecniche di gestione delle risorse umane finalizzate alla promozione della cultura organizzativa, di retoriche, rituali e simboli, i principi dell'organizzazione produttiva escono dai confini dell'azienda e si trasformano, da *modus operandi* a *modus vivendi*.

Questa è la chiave di lettura che permette di interpretare le retoriche relative all'*empowerment* (potenziamento) dei dipendenti e alla loro autonomizzazione. Il potenziamento diventa così di fatto indebolimento e la responsabilità individuale del risultato si legge con l'indiscutibilità, la depoliticizzazione appunto, delle condizioni di lavoro e così via.

Rispetto all'investigazione teorica proposta da Ebert, risultano evidenti le ambiguità su cui si gioca quella sovrapposizione tra le sfere dell'azione strumentale e di quella comunicativa, sovrapposizione che, si diceva, è terreno fertile per patologie sociali. La riflessione teorica non è però che la prima parte del lavoro di Ebert, se, infatti, dell'individualizzazione resta solo il "principio organizzativo", allora è sul campo che ciò va osservato. L'autore opta quindi per un'indagine qualitativa riferita a quei luoghi in cui l'individualizzazione assume il volto col quale si presenterà

agli individui: i manager di alcune grandi *corporation* che operano nell'area del Pacifico.

Il materiale empirico, presentato con ampie citazioni ed estratti dalle interviste, sostiene con cura quanto indagato teoricamente ed è allestito in modo da garantire una facile "navigazione" tra i temi principali, la cui rilevanza è indiscussa anche nei dibattiti collocati a diverse latitudini: l'autonomia, la continuità e il riconoscimento per quanto riguarda la gestione dell'individualizzazione nel luogo di lavoro; il *people management*, la cultura organizzativa e il *project management* quali strumenti organizzativi dell'individualizzazione sul luogo di lavoro. Così se da una parte le contraddizioni e le ambiguità di cui si è detto prendono concretezza nella relazione tra individuo e organizzazione, dall'altro, le *corporation* accompagnano queste ambiguità attraverso trasformazioni organizzative finalizzate al mantenimento e alla riproduzione delle dipendenze sistemiche, inducendo gli individui a far passare gli obiettivi di *business* come i propri obiettivi. L'individualizzazione organizzata, quindi, consiste "nell'implementazione individualizzata degli imperativi del mercato decentrati e organizzativamente dati" (p. 151). Ciò che gli individui perseguono, attraverso il perseguimento della propria continuità è la continuità del sistema stesso.

"L'individualizzazione organizzata" poggia quindi su un piano diverso da quello che è stato della rappresentanza e negoziazione collettiva, dei meccanismi di protezione collettivi. Se, infatti, il rapporto tra ciò che è *System* e ciò che è *Lebenswelt* è individualizzato, la politicizzazione delle norme messa da parte, lo spazio per l'integrazione sociale si riduce mentre aumenta quello per l'integrazione sistemica. Il deficit dell'integrazione sociale è comunque solo una parte del problema, la questione su cui Ebert invita a riflettere è, infatti, sulla difficoltà a distinguere una tensione dall'altra. Oltre alla già vista sovrapposizione tra le "forze strumentali e quelle comunicative", infatti, sia per l'integrazione sociale che per quella sistemica il lavoro costituisce il mezzo principale. Nonostante l'apparente pessimismo, quindi, è proprio in questo ulteriore elemento di confusione che l'integrazione sociale può trovare il proprio spazio. Se il lavoro conserva e rinnova la propria centralità, infatti, è nella politicizzazione del lavoro stesso che può avvenire la messa in discussione e la rinegoziazione anche delle altre ambiguità messe in evidenza nella ricerca. La questione, l'ultima, a questo punto è la matrice della negoziazione. Da un lato, infatti, la responsabilità della negoziazione non può essere lasciata ai singoli individui, dall'altro, non può essere organizzata come economia sociale. La risposta è nel ruolo cruciale che può giocare l'organizzazione

sindacale, a patto che, sostiene Ebert così come altri autori, sappia dar luogo ad un processo di negoziazione che vada oltre le istanze strettamente monetarie.

#### **BIBLIOGRAFIA**

Beck U. (1994), *The reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Cambridge, Polity Press.

Habermas J. (1987), *The Theory of Communicative Action. Vol. 2: Lifeworld and System: A critique of functionalist Reason*, Boston (Ma.), Beacon Press.

Parsons T., White W. (1964), The Link between Character and Society, in *Social Structure and Personality*, New York, Free Press of Glencoe: 183-235.

MARCO  
MARRONE

RILEGGERE

## LA METAMORFOSI DELLA QUESTIONE SOCIALE

**ROBERT CASTEL (1995), PARIS, FAYARD**

Tra le turbolenze mediatiche di questi ultimi mesi si è fatto fatica a rintracciare la notizia della scomparsa di Robert Castel. Retoricamente si potrebbe dire che è morto discretamente così come è vissuto. I suoi studenti raccontano di una persona sempre disponibile all'ascolto, di ore di discussione davanti a una birra nei *bistrot* alla fine dei suoi seminari, del suo essere interessato alle domande più che alle risposte. Sebbene, al contrario di altri sociologi francesi, egli non abbia costruito una vera e propria "scuola" attorno a sé, rimane grande il suo contributo nell'analisi delle complessità del presente.

*Les métamorphoses de la question sociale* risale a circa vent'anni fa (la traduzione italiana, a cura di Antonello Petrillo e Ciro Tarantino, è arrivata solamente nel 2007 per le edizioni Sellino di Avellino) e risente di un dibattito che viveva forte nella società francese a quel tempo. Di fronte all'irruzione (dagli anni '80 in poi) di nuove tipologie "flessibili" di lavoratori, la domanda che Castel si pone è: quale sarà il destino dei salariati? E quale sarà il destino della "società salariale"? L'innovazione portata dal contributo di Castel passa attraverso la scelta di rifiutare le letture dualistiche del post-moderno. La dicotomia tra la "società solida" e la "società liquida" viene definita un "errore sociologico", perché viziata da uno sguardo che non tiene in considerazione il dato che le trasformazioni sono dei processi gradualisti, appunto, delle "metamorfosi".

Ripercorrendo nel corso della storia la figura del salariato (inteso come colui che vive solo del proprio lavoro), Castel la descrive dapprima come marchiata dall'indegnità, poi come "accampata" in modo incerto nella società e, infine, predominante al punto da essere in grado di "apporre ovunque il suo marchio". Le trasformazioni del lavoro degli ultimi anni raccontano di una figura sociale "destituita", ma ben lontana dall'essere cancellata. Piuttosto il dato significativo dal punto di vista sociologico è che torna a delinerasi un contesto di vulnerabilità di massa che sembra ormai definitivamente messo da parte. Pertanto la centralità della figura del salariato non deve essere analizzata soltanto dal punto di vista quantitativo, né tantomeno prendendo in considerazione soltanto la relazione con il proprio lavoro.

Il processo di universalizzazione e di spersonalizzazione delle tutele dei salariati e la loro conseguente emancipazione nei confronti delle tutele del paternalismo padronale – che, comunque, racchiudevano il lavoratore in una relazione di dipendenza – sono avvenuti grazie a riforme centrali, come l'assicurazione obbligatoria, che hanno determinato un nuovo ruolo dello Stato nella società. La centralità delle tutele costruite tra il XIX e il XX secolo rappresenta il nocciolo del passaggio alla “società salariale”. È questo duplice processo di contrattualizzazione da un lato e universalizzazione delle tutele dall'altro che traccia il confine tra una figura del salariato “accampato” nella società e la condizione del salariato come *status*. Questo processo giunge a compimento con la nascita dei diritti sociali, i quali vedono irrompere il lavoro come veicolo di accesso alla cittadinanza intesa, da un lato, come condizione e, dall'altro, come specifico sistema di tutele riservato a chi vive esclusivamente del proprio lavoro, rompendo il monopolio della proprietà che fino ad allora era l'unica chiave d'accesso a un sistema di garanzie.

Il tema della vulnerabilità di massa è ciò che, scuotendo l'unità del sociale, ha imposto nella costruzione della società salariale non solo una trasformazione delle tutele, ma anche una trasformazione etica nell'estensione di queste, fino ad allora riservate soltanto a chi non era in grado di lavorare. È questo un passaggio irreversibile che segna una volta per tutte la sostituzione della protezione ravvicinata con una protezione impersonale, delle tutele da sociabilità primaria con quelle legate al contesto societario, in poche parole il passaggio dalla *Gemeinschaft* (comunità) alla *Gesellschaft* (società). Dunque la frammentazione del contesto lavorativo, la precarietà, la fine delle tutele fordiste e, infine, la crisi della società salariale, non possono essere lette in maniera sconnessa da questi passaggi. La questione sociale è uno spettro che torna a far tremare i pilastri della coesione sociale e dell'interdipendenza degli attori che abitano il contesto societario. Nello stesso tempo non siamo di fronte a una riproposizione identica del passato.

In questa prospettiva Castel rifiuta la definizione di “esclusi” usata dalla sociologia per indicare i surnumerari, ovvero le eccedenze lavorative prodotte dalla fine della società industriale e dalla fine del mito del quasi-pieno-impiego-per-tutti. La nuova questione sociale in un certo modo torna a proporre l'esistenza degli “inutili al mondo” (tipica definizione dei vagabondi del XII secolo), ma non lo fa nei termini di una marginalità periferica come è stato in passato, bensì sotto forma di una vulnerabilità di massa che affligge, nuovamente, tutto il contesto dei salariati. Il termine “disaffiliazione” viene preferito da Castel non solo perché la condizione di chi è fuori da un impiego non può

più essere considerata marginale al pari di un vagabondo dei tempi passati, ma anche perché riesce a decodificare gli aspetti completamente nuovi di questa “questione sociale”. Il processo di universalizzazione delle tutele che ha dato origine alla società salariale si basava su uno schema preciso di natura collettiva. Il richiamo ai modelli delle *corvée* e delle “corporazioni di mestiere” di epoca medioevale evidenzia come la relazione fra il lavoro e le tutele sia sempre stata mediata da un profilo collettivo, rispetto al quale o si era interni o si era esterni. La “disaffiliazione” invece tratteggia una condizione individuale di “mancanza” legata da un lato a un processo di individualizzazione dell’organizzazione del lavoro stesso, dall’altro ad una difficoltà concreta da parte dello Stato di trovare una sintesi efficace in un contesto che, oltre ad essere più frammentato, è stato anche “allargato” dai flussi dell’economia globale.

È questa specificità che spinge Castel ad aggiungere nella conclusione del libro alcuni suoi appunti relativi a un ragionamento sull’individualismo “negativo”, definito come tale in opposizione all’individualismo pre-moderno, il quale, attraverso un’organizzazione solidaristica fra lavoratori, è stato capace di rivendicare una dimensione sociale e collettiva del proprio lavoro. L’individualismo “negativo” è ciò che viene fuori dalla destituzione della centralità del salariato come paradigma dell’architettura sociale, un individualismo “residuale” che emerge dalla disgregazione dei contesti collettivi che funzionavano da pilastri della società salariale. Specularmente si può leggere in questa parte conclusiva dell’opera un certo scetticismo nella possibilità di riprodurre una dinamica capace di riconfigurare un tracciato collettivo come fu agli albori della rivoluzione industriale, ma piuttosto la chiave di volta viene affidata ancora una volta nel ruolo dello Stato. Uno Stato che dovrebbe aggiustare i suoi interventi seguendo pressappoco le nervature di questo processo di individualizzazione, di certo appoggiandosi alle risorse disponibili nella società, ma che rimane insostituibile governatore della nave che sta rischiando di affondare minacciata dalla tempesta dell’“individualismo negativo” e della “disaffiliazione”.

## **LUCIANO GALLINO (1983), TORINO, EINAUDI**

Scritto nel 1983, *Informatica e qualità del lavoro* è un testo tutt'ora attuale per indagare il complesso rapporto tra nuove tecnologie e democrazia all'interno delle organizzazioni aziendali e come questo influisca sulla qualità del lavoro.

Già nelle prime pagine si legge una frase che potrebbe essere stata scritta oggi: "La domanda di miglioramenti qualitativi del contenuto del lavoro si affievolisce quando ci si comincia a chiedere se domani o l'anno venturo si avrà ancora un lavoro, mentre, alle spalle, giovani in cerca di occupazione, ex occupati e immigrati del terzo mondo sono vieppiù disposti a svolgere lavori dal contenuto qualsiasi, pur di assicurarsi un posto a scapito d'un altro" (pp. 3-4). Oggi la precarietà generalizzata e l'alto tasso di disoccupazione alimentano il potenziale ed effettivo ricatto sulla classe lavoratrice: la qualità del lavoro viene presentata come un aspetto non fondamentale rispetto alla condizione di essere occupati; significativo a riguardo è il fenomeno dei cosiddetti lavoratori poveri, i quali pur lavorando hanno un reddito inferiore alla soglia di povertà.

Per valutare la qualità del lavoro Gallino individua e definisce quattro dimensioni. La prima è quella ergonomica, nella quale viene analizzato il benessere psicofisico del lavoratore. Seguono il grado di complessità dei problemi decisionali e l'autonomia vista come il bisogno di partecipare alla formulazione degli obiettivi del proprio lavoro. Infine vi è la dimensione del controllo sulle condizioni generali del lavoro. Le quattro dimensioni sono indipendenti tra loro ma, muovendosi dalla prima alla quarta, cresce il valore motivazionale, cioè la capacità di spingere i lavoratori a un'azione collettiva. Le quattro dimensioni inoltre corrispondono a una serie di bisogni che si presentano gradualmente. Apportando miglioramenti all'ergonomia si avvertirà con maggiore urgenza la necessità di valorizzare anche gli altri aspetti: complessità, autonomia e controllo.

Uno dei metodi individuati dall'autore per migliorare la qualità del lavoro è la democratizzazione aziendale attraverso l'ausilio delle nuove tecnologie. L'informatica diventa uno strumento utile per l'affermazione di un metodo democratico che dovrebbe tendere ad accrescere le soddisfazioni personali e le possibilità di sviluppo e di impiego delle capacità individuali. A tal proposito le nuove tecnologie giocano un ruolo decisivo poiché permettono con

un'elevata velocità e un basso costo unitario la circolazione di una grande mole di informazioni, fondamentali per permettere a tutti i lavoratori di prendere parte in modo attivo alle decisioni rilevanti per l'azienda. Questo processo di democratizzazione presuppone un'organizzazione che sia trasparente a tutti i livelli nei confronti dei propri dipendenti; è quindi necessario rimuovere tutti gli ostacoli che rendono differenziale l'accesso alle risorse, onde evitare il monopolio su queste.

Il metodo democratico deve essere costantemente e collettivamente riaffermato e "non può fondarsi soltanto, e al limite non ha senso ove fosse esclusivamente fondato, sulla partecipazione alla scelta di alternative, ma deve comprendere anche la costruzione della matrice delle decisioni" (p. 55). Il lavoratore non può essere chiamato solo ad esprimere una propria preferenza tra una serie di alternative prestabilite, ma deve poter essere messo in condizione di partecipare alla formulazione di tali alternative. Essere parte del processo decisionale ed essere riconosciuto come un soggetto attivo all'interno dell'organizzazione sono presupposti di una migliore qualità del lavoro. Gallino ricorda però che l'utilizzo dell'informatica può portare anche a una deriva del tutto opposta. Infatti, è uno strumento che le aziende possono utilizzare al fine di intensificare il controllo sui propri impiegati, per esempio attraverso l'invio di ordini a un grande numero di lavoratori, conducendo a un impoverimento assoluto della qualità della vita lavorativa.

*Informatica e qualità del lavoro* è un importante punto di riferimento per lo studio della qualità del lavoro. Tuttavia con il passare del tempo e il modificarsi delle condizioni lavorative è necessario riconsiderare lo studio di Gallino alla luce di alcune problematiche che sono andate acuendosi negli ultimi trent'anni, tra le quali è possibile ricordare l'instabilità occupazionale, la precarietà e le differenze di genere. Essendo sempre più labili i confini tra tempi di vita e tempi di lavoro è opportuno focalizzare l'attenzione su come si sviluppa questo rapporto e quali conseguenze ha sul benessere della persona. Per quanto riguarda la qualità del lavoro declinata in un'ottica di genere è necessario prendere in considerazione i dati che rappresentano le donne come sottoposte sempre più spesso a una contrattazione flessibile, a salari più bassi e a ricoprire posizioni di secondo piano all'interno dell'azienda. Inoltre, è importante definire dei nuovi parametri per studiare la qualità delle professioni che richiedono un uso intensivo di capacità cognitive e relazionali. Il testo di Gallino resta comunque un punto di partenza indispensabile per continuare ad approfondire il discorso sulla qualità del lavoro, che rischia di essere messo da parte all'interno del dibattito pubblico, ma che è di vitale importanza e non deve essere interrotto.



## LA SOFFERTA CHIUSURA DELLE CRONACHE LOCALI DELL'UNITÀ

Riflettere sulla chiusura delle cronache locali dell'*Unità* in Emilia-Romagna e in Toscana può essere un'occasione per un giro d'orizzonte sull'informazione, anche nazionale. Le cronache sono state cancellate all'inizio dell'estate 2013. La loro sparizione dal mercato editoriale è stato il primo effetto visibile di una crisi che ha investito violentemente il giornale fondato da Antonio Gramsci e da anni flagella praticamente tutte le testate, spingendo anche le più forti a duri piani di ridimensionamento: per completezza va aggiunto che in questi ultimi, secondo le parti sindacali, le difficoltà del settore costituiscono solo un pretesto per ridurre il personale e aumentare ulteriormente i profitti. Resta il fatto che in giornali grandi e piccoli diminuisce da anni lo spazio del lavoro garantito, con rischi piuttosto seri per la qualità del lavoro, l'autorevolezza dell'informazione e quindi per la sopravvivenza delle aziende che la producono e mettono in vendita. Risparmi su vasta scala sacrificano da anni firme importanti e riconosciute, intaccando quello scambio tra generazioni vecchie e nuove fondamentale per il funzionamento di qualsiasi impresa industriale. Internet viene rappresentata, giustamente, come la soluzione per il futuro della stampa quotidiana, ma pochi sono gli editori che si rivolgono ai propri dipendenti con parole paragonabili a quelle pronunciate da Jeff Bezos, il fondatore di Amazon, quando ha acquistato il *Washington Post*: "I valori del Wp non devono cambiare. Il dovere del giornale è verso i suoi lettori, non verso l'interesse del proprietario". Certo nessuno, nemmeno un protagonista della Rete, potrebbe permettersi di calcare gli open space che videro nascere il caso Watergate con in testa pensieri programmatici diversi. E poi, è chiaro, si tratta di parole. Il fatto è che se parole simili sono state pronunciate in Italia, di certo non hanno fatto notizia, né hanno prodotto la eco di quelle di Bezos.

Spiace dirlo, ma la sensazione, al momento, è che la Rete sia vista dagli editori nostrani come una grande occasione di risparmio (soprattutto sui costi di carta e distribuzione, ma non solo) e non rappresenti invece un'occasione per produrre utili rinnovando un patto coi propri lettori che più o meno suoni così: anche se i media cambiano, l'informazione che ci apprestiamo

a vendervi sarà seria, approfondita e quindi autorevole. Torniamo all'*Unità*. La chiusura delle cronache ha rappresentato secondo il Cdr e i fiduciari, la Federazione nazionale della stampa e le associazioni di Emilia-Romagna e Toscana, un fatto grave, traumatico e scarsamente perspicuo. Perché in generale, nel panorama disastroso dell'editoria italiana, l'unico settore che regge più che dignitosamente ai colpi della crisi è quello dell'informazione locale. Perché, in particolare nelle due regioni colpite dal provvedimento di chiusura, viene diffuso il 40% delle copie dell'*Unità*, dunque l'indebolimento del giornale è avvenuto in una delle zone dove il suo radicamento è maggiore ed è decisivo per la sua sopravvivenza. E infine perché i dati forniti dall'azienda hanno sempre messo in evidenza uno scarto positivo delle vendite nelle due regioni in cui si producevano le cronache: in altre parole, se le vendite dell'*Unità* calavano, in Emilia-Romagna e Toscana calavano di meno; se crescevano, crescevano di più. Va detto, per completezza, che secondo l'azienda il segno più non era da attribuire alla forza del prodotto "cronache", ma al fatto che si tratta di due regioni "rosse". Va però aggiunto che non sono stati forniti, a distanza di mesi, dati relativi alle vendite dopo la chiusura delle cronache locali, gli unici in grado di confermare o smentire questa tesi. Né sono stati comunicati alle rappresentanze sindacali gli eventuali esiti di indagini di *marketing* che la convalidassero.

Come è stato più volte scritto in documenti del Cdr, la scelta di chiudere le cronache va al contrario inquadrata in un piano di tagli che ha penalizzato il giornale nazionale. Nel giro di pochi anni sono stati prepensionati giornalisti di grande esperienza e valore, una sorta di spina dorsale del giornale; in periodi più recenti sono stati annullati contratti con centri stampa che permettevano di arrivare in Sardegna, Sicilia e parte della Calabria. Vale la pena di ricordare che, da tempo ormai immemorabile, giornalisti e tipografi hanno dovuto rinunciare a parte del loro reddito in forza di accordi che prevedono, di volta in volta, contratti di solidarietà e periodi di cassa integrazione a rotazione e questo ha necessariamente diminuito le presenze quotidiane in redazione. E che i giornalisti che collaboravano dall'esterno alla realizzazione delle pagine locali (con un apporto quantitativamente importante) attendono da mesi il pagamento delle loro spettanze. Per comprendere gli effetti complessivi di queste manovre basta riflettere sulla particolarità del settore. In genere, nell'industria quando si arriva a uno stato di crisi è perché il calo della domanda impone una diminuzione della produzione e quindi della forza lavoro. Nei giornali, il prodotto realizzato quotidianamente rimane lo stesso ma i dipendenti che lo producono sono meno.

Proviamo ad allargare per un momento l'orizzonte. All'avvento

dell'euro, molti politici italiani profetizzarono che le imprese italiane, non potendo più contare sulla svalutazione della lira, avrebbero risposto alla concorrenza ampliando le proprie dimensioni. Accadde il contrario, e l'attenzione della maggioranza degli imprenditori si concentrò sul costo del lavoro. In alcuni settori dell'editoria, dove la sfida non è globale ma solo nazionale, si è assistito in alcuni casi addirittura a una progressiva diminuzione delle dimensioni aziendali. Nonostante la crisi, le imprese editoriali si sono moltiplicate, con alterne fortune. Al successo del *Fatto Quotidiano*, diretto da Antonio Padellaro, ha fatto riscontro il flop di *Pubblico*, diretto da Luca Telese. Da notare che il *Fatto* è nato da una costola dell'*Unità*, dove oltre a Padellaro e Marco Travaglio, lavorava Furio Colombo, il direttore che aveva riportato il quotidiano in edicola dopo la chiusura del 2000, facendola passare da 0 a 70.000 copie vendute ogni giorno. Non è questa la sede per analizzare la causa di questa dilapidazione di risorse, di questa prolungata mitosi di cellule impazzite. Ma deve far pensare che il calo delle vendite dell'*Unità* sia iniziato proprio in corrispondenza con l'uscita del giornale concorrente.

Come si vede, la chiusura delle cronache locali dell'*Unità* di Emilia-Romagna e Toscana affonda le proprie radici in tempi, fenomeni e cause estremamente complessi, di cui forse le strategie editoriali non hanno saputo tenere conto. Rimane comunque la necessità di raccontare vicende di queste regioni che difficilmente trovano spazi adeguati su altri giornali. Il lavoro, in tutte le sue articolazioni, è stato parte fondamentale del *core business* del giornale, soprattutto nelle sue articolazioni locali. Potrebbe essere proprio questo il punto da cui ripartire per consolidare e rilanciare il giornale di Gramsci. Siamo in attesa fiduciosa che un editore si renda conto delle potenzialità dell'informazione locale. Da troppo tempo.



## IL LAVORO NEL CINEMA EUROPEO

Riprendiamo il tema del lavoro nel cinema, questa volta relativamente all'Europa e, in particolare all'Italia, ma non ci limiteremo al periodo 1920-1940, come abbiamo fatto per l'Urss e gli Usa (ERE n. 14), anzi: per quanto riguarda l'Italia, dominata in quegli anni dalla dittatura fascista, inizieremo l'indagine a partire dal dopoguerra. Inoltre va detto che in quello stesso ventennio il cinema europeo non è molto ricco per ciò che riguarda il tema da noi trattato, fatta eccezione per la Gran Bretagna e la Germania. Del cinema tedesco ci siamo già occupati commentando i due film per noi più interessanti prodotti durante la drammatica vicenda della Repubblica di Weimar: *Metropolis* di Fritz Lang (n. 7, aprile 2011) e *Kuhle Wampe* di Slatan Dudow, con la sceneggiatura di Bertold Brecht (n. 11, luglio 2012). Per la Germania pensiamo che ciò sia sufficiente, tanto più che dal 1933 alla fine della guerra domina il regime nazista e il lavoro nel cinema, come in ogni dittatura, è ridotto a pura retorica. Dobbiamo, invece, soffermarci sulla scuola documentaristica britannica, che, fondata da John Grierson, suo infaticabile animatore, alla fine degli anni Venti con il sostegno di un ente governativo, ci ha dato alcuni film tanto straordinari quanto assai poco frequentati ai nostri giorni. Il primo da menzionare è proprio il documentario, l'unico, girato da Grierson nel 1929, l'indimenticabile *Drifters* (Pescherecci), un vero capolavoro sulla pesca nel Mare del Nord. Il duro lavoro degli uomini nelle difficili condizioni atmosferiche, che spesso fanno del mare un elemento ostile, è narrato con un realismo implacabile e, insieme, struggente. Il successo fu grande e ciò facilitò a Grierson il consolidamento della scuola, alla quale accorsero da tutto il mondo molti grandi documentaristi, primo fra tutti il maestro americano Robert Flaherty, del quale abbiamo commentato nell'ultimo numero *La terra*. Durante il suo soggiorno inglese Flaherty girò vari film, dei quali dobbiamo segnalare almeno *Industrial Britain* (Gran Bretagna industriale), del 1933, una persuasiva rappresentazione della struttura industriale del Regno Unito e del suo asse portante, la classe operaia organizzata dalle Trade Unions. Di un altro eccezionale cineasta, accorso dalla Francia, suo paese d'adozione, Alberto Cavalcanti, dobbiamo segnalare

*Coal face* (La miniera, 1936). Il documentarista di origine brasiliana, che già ci aveva dato una bellissima sinfonia visiva di Parigi nei suoi aspetti quotidiani, *Rien que les heures* (Nient'altro che le ore, 1926), scava con la macchina da presa il carbone assieme ai minatori per mostrare la realtà del lavoro necessario ad assicurare alla collettività quella che era una fonte energetica primaria, lavoro di enorme utilità sociale, ma anche di enorme fatica e pericolo. L'anno successivo, due giovani allievi di Grierson, Anstey e Elton, girano un documentario didattico come un'inchiesta televisiva *ante litteram*, *Workers and Jobs* (Lavoratori e impieghi), che ancora oggi costituisce un realistico documento sulle condizioni della classe operaia inglese.

Questa scuola avrà una profonda influenza su tutto il cinema inglese e ritroveremo la sua lezione nello spessore sociologico del Free Cinema, la Neoavanguardia degli anni '50-'60. *Saturday Night and Sunday Morning* (Sabato sera, domenica mattina, 1960) di Karel Reitz, uno dei film più significativi di quella tendenza, costituisce, infatti, una straordinaria rappresentazione del lavoro giovanile in una fabbrica metalmeccanica. A maggior ragione dobbiamo citare Kenneth Loach, il regista contemporaneo che meglio di ogni altro ha portato sullo schermo i problemi del proletariato, il quale, a partire dagli anni Settanta, radicalizza l'aspetto sociologico del Free Cinema dando vita a una serie di opere di grande impatto visivo e forza ideologica ispirate alla sostanza profonda della scuola di Grierson. Qui possiamo accennare solo ad alcuni dei suoi tanti film e credo giusto scegliere quelli che ritengo più duramente critici verso la società inglese post-thatcheriana, sfrenatamente liberista e antisindacale. Cominciamo con *Riff Raff*, che potremmo tradurre *Gentaglia*, realizzato nel 1991. Vivace affresco di un cantiere edile, dove la forza lavoro è multietnica, lo sfruttamento si accompagna al razzismo, la minaccia di licenziamento è usata come arma di ricatto e le prevaricazioni dei capi sono all'ordine del giorno. Passiamo al più noto *Piovono pietre* (Raining Stones, 1993), rappresentazione di tagliente ironia delle vicende di un disoccupato costretto a inventarsi i più strampalati mestieri per poi finire nelle grinfie di uno strozzino, dal quale riuscirà a salvarsi, anche grazie all'aiuto del parroco, di sani sentimenti proletari. Infine, *Paul, Mick e gli altri* (The Navigators, 2001), efficacemente teso a delineare i danni sociali complessivi, e spesso drammatici, prodotti dalla privatizzazione dei servizi pubblici, nel caso specifico delle ferrovie. I *Navigators* sono gli operai addetti alla manutenzione, sui quali più direttamente si scaricano le conseguenze della gestione privata di un'azienda per sua natura pubblica, imposta dai governi conservatori, prima, e poi dallo stesso Tony Blair.

Dobbiamo ancora ricordare *Borinage*, un film girato dal grandissimo documentarista olandese Joris Ivens in collaborazione con il belga Henri Storck, che potremmo mettere in relazione con *Sciopero* di Ejzenstejn, perché anche qui abbiamo a che fare con un grande sciopero fallito. Solo che non è lo sciopero ad essere filmato (la lotta di 45 mila minatori è avvenuta l'anno precedente, 1932), bensì le condizioni di vita dei lavoratori in quella zona mineraria del Belgio, che dà il titolo al film. Nonostante le condizioni di miseria disperata, spietatamente documentate, i lavoratori non rinunciano a lottare sorretti da una commovente solidarietà di classe.

Veniamo ora all'Italia, dove solo con la grande stagione del Neorealismo (1943-1953, secondo gli storici più autorevoli) il cinema affronta i grandi temi storico-sociali, anche se non direttamente quello del lavoro, ma creando il clima culturale favorevole a portare la cinepresa nel mondo dei lavoratori. Infatti i grandi film neorealisti, ad esempio *Ladri di biciclette* e *Umberto D*, di De Sica e Zavattini, contemplano sì il lavoro (il protagonista del primo è un operaio, a cui hanno rubato la bicicletta, indispensabile mezzo per recarsi al lavoro, mentre l'Umberto del secondo è un ex insegnante che stenta a vivere con la sua pensione), ma in un contesto sociale molto più ampio. Fanno eccezione *La terra trema* (1949) di Luchino Visconti e *Roma ore 11*, del quale abbiamo già ampiamente parlato (n. 9, dicembre 2011). Il film di Visconti, ispirato al capolavoro di Giovanni Verga *I Malavoglia*, narra splendidamente la massacrante fatica del pescatore 'Ntoni e della sua famiglia, duramente sfruttati dai grossisti di pesce. Si tratta della tragedia, in senso classico, di una famiglia di pescatori siciliani collegata alle vicende della storia d'Italia.

Nel 1956 Gillo Pontecorvo, col finanziamento di una produzione della Repubblica democratica tedesca, gira l'interessantissimo *Giovanna*, anticipatore del femminismo, avente per tema la lotta contro i licenziamenti delle operaie di una fabbrica tessile, le quali devono combattere, oltre al padrone, la incomprendimento dei propri mariti e parenti. Il film, nonostante la fama acquisita da Pontecorvo, non è mai stato distribuito nel nostro paese. Più tardi, negli anni Sessanta, verranno prodotti alcuni documentari di qualità, dei quali dobbiamo citare almeno *Scioperi a Torino* (1962), di Paolo e Carla Gobetti, e *Apollon, una fabbrica occupata* (1969), di Ugo Gregoretti. Sempre negli anni Sessanta escono sul lavoro operaio alcuni film d'autore, dei quali citiamo il bellissimo *I compagni* (1963) di Mario Monicelli, sulla formazione della classe operaia organizzata alla fine dell'Ottocento, e *I fidanzati*, girato lo stesso anno da Ermanno Olmi e teso a esplorare i rapporti fra condizione operaia e intimità

sentimentale. Negli anni Settanta meritano di essere ricordati, fra gli altri, *La classe operaia va in paradiso* (1972) di Elio Petri, mirabile affresco del lavoro stressante nella fabbrica automatica, e *Trevico-Torino... Viaggio nel Fiat-Nam* (1973) di Ettore Scola, un esemplare film militante che coglie incisivamente la condizione di estremo disagio dei lavoratori alla Fiat (“impene-trabile a cineprese esterne”). A proposito della nostra industria automobilistica, vanno assolutamente menzionati i due film di Mimmo Calopresti, *Alla Fiat era così* (1990) e *Tutto era Fiat* (1999), assieme a *Crotone, Italia* (1993) di Daniele Segre, ma soprattutto allo straordinario *Signorinaeffe*, realizzato nel 2007 da Wilma Labate. Nel solco di *Sciopero e Borinage*, l’opera commemora la grande sconfitta operaia avvenuta nel 1980, il cedi-mento, dopo uno sciopero di 35 giorni per impedire che la Fiat licenziasse 15 mila lavoratori, alla intransigenza della direzione e all’ostilità della Torino benpensante (ricordiamo la “marcia dei 40 mila”). Un film emblematico, che ci ricorda dolorosamente la fine di quella grande stagione di lotta, iniziata nel 1969, che sta impressa nella nostra memoria come *l’autunno caldo*.

SCRIVERE

LORENZO  
CILLARIO

## PADRONI FUORI DALLA STORIA

La trama del romanzo “Il padrone” di Giuseppe Parise (1964) è presto detta. Un giovane arriva nella metropoli dalla provincia e trova lavoro in una ditta commerciale, che impiega circa duecento addetti. Il padrone, il dottor Max, uomo malinconico e complessato, lo prende a suo modo a benvolere, mantenendolo sotto assidua tutela. Di carattere introverso, trasfuso in un “io” vorace, che tiene la scena dalla prima all’ultima riga, il protagonista si muove in un viluppo di relazioni fatue e inconcludenti. Su tutto stagliandosi il potere manipolativo del carismatico dottor Max. A tal punto forte da convincere il malcapitato a sposare Zilietta, ragazza dolce ma demente (protetta della madre del padrone), che vive senza pensieri né parole, fuori dalla realtà. Nonostante i tormentosi interrogativi sul senso di ciò che sta facendo il giovane accetterà la proposta/ricatto – solo così, infatti, potrà rimanere nella ditta – adattandosi all’idea di un matrimonio e di un figlio esenti da complicazioni, in cui si dispiegherà quella felice ottusità – tipica degli oggetti – che potrà farli vivere al riparo da pensieri e dubbi, immersi “nella beatitudine pura dell’esistenza”.

Forte di trovate parossistiche e surreali il romanzo fu a suo tempo considerato un vibrante apologo sulla crisi sociale, culturale e di valori, provocata dal boom economico, dalla esplosiva industrializzazione di un paese arretrato con l’annessa nuova mentalità d’una società spersonalizzata e anonima quale quella indotta dalla massificazione dei consumi. Non ne disconosciamo i meriti in tal senso. Non ultimo d’aver introdotto problematiche di “genere” quali il rapporto del protagonista – *maschio* insicuro e fragile – col potere del *padrone*, con la presuntuosa sicumera del *padre*, e con la rinuncia alla prerogativa maschile del nesso di *paternità* (accettando l’idea che gli nascerà un figlio mongoloide come la madre). Quadro inusuale ed inquietante la cui acme sta nei test di laboratorio – il prelievo dello sperma e l’analisi del seme – cui il poveretto viene dolorosamente sottoposto dalla ferrea organizzazione, in vista di un perfetto esito del matrimonio cui è stato predestinato.

Una rilettura oggi ci permette tuttavia l’approfondimento di alcuni limiti ravvisabili anche in questo romanzo, e che

contraddistinsero la nostra letteratura in quel periodo, su quei temi. Al cui proposito rimandiamo alla trattazione che ne abbiamo proposto in ERE n. 6, dicembre 2010 (“Quelli del Menabò”) e n. 7, aprile 2011 (“Luci nella crisi”).

È del tutto assente nel romanzo di Parise ogni riferimento ai reali nessi di lavoro e ai concreti rapporti di produzione che ne costituivano il contesto e la struttura portante. Tale mancanza di storicità determina – a parere di chi scrive – esiti anche stilisticamente e artisticamente insoddisfacenti. Le vicende fluttuano in luoghi imprecisati, sono disancorate da eventi connessi a come il lavoro espressamente si estrinsecava, a cosa servisse, di cosa le persone si occupassero, cosa in quelle fantomatiche “ditte” davvero si producesse. Mancanza di “realismo”? Non solo: disancoramento dalle radici storiche, prediligendo vicende nel migliore dei casi surreali, o favolistiche, nel peggiore dei casi giocate in chiave grottesca, caricaturale, a volte persino farsesca.

Non sempre alla letteratura si può richiedere una preveggenza, l’anticipazione storica del futuro. È vero. Pare però che nel caso di questi episodi letterari dei primi anni sessanta – incluso “Il padrone” di Parise – la cecità circa la brace che covava sotto la cenere e che di lì a poco avrebbe incendiato e rivoluzionato il lavoro, la politica, la cultura, non solo in Italia, ma in Europa e nel mondo – a partire dalle lotte operaie e studentesche del ’68-’69 – sia stata quasi totale. Non dà conto infatti del fuoco che covava sotto la cenere l’atmosfera rarefatta, indefinita, vagamente snobistica e totalmente individualista che trapela, ad esempio, da questo romanzo. L’assenza di corallità fa sospettare che non si cogliessero i tumultuosi sommovimenti sotterranei, le faglie profonde che incrinavano il corpo industriale del paese; le corrosioni carsiche che preparavano i crolli e le deflagrazioni che sarebbero seguite.

È con tale chiave di lettura personale – quindi, naturalmente, discutibile – che cercherò di enucleare gli snodi in cui anche “Il padrone” lascia intravedere un profondo distacco dalla realtà di cui pure pareva volersi occupare.

Colpiscono in primo luogo i reiterati registri “fumettistici”. Presenti già nei nomignoli dei personaggi collaterali, Pippo, Pluto, il dottor Diabete, Tropía, Orazio il pittore, il dottor Bombolo, ben più che forzature dell’approccio surreale e grottesco, sono preparazioni culminanti nel personaggio della moglie del dottor Max, che pare proprio uscire da un cartone animato: Minnie. Una donna che anziché parlare schiamazza con esclamazioni tipo “szip”, “smack”, “s-bang”, “ron-ron”, “ruf-ruf”, “s-ciak”, “splak!”, “uaff-uaff-uaff”, a commento delle sue azioni fanciullesche. Funge da contrappasso un certo infantilismo onnivoro dello

spaesato protagonista che – ad esempio – si trova a vivere metafore erotico/nutritive come l’incontro ripetuto con la bellissima Selene – probabilmente un’impiegata – fantasmatica creatura che quando gli compare davanti si sbottona la camicetta, gli mostra il seno e con un dito, silenziosamente, gli fa assaggiare la deliziosa goccia di nettare che le fuoriesce dal capezzolo. O che dire – sul finale – del bizzarro rincorrersi tra il dottor Max e il protagonista che giocano a nascondino tra corridoi e scaffali, facendosi reciproci dispetti; una specie di “il gatto e il topo” che strizza l’occhio alla commedia dell’arte e all’opera buffa.

Un’abilità linguistica quasi magistrale dispensa lezioni di stile un po’ fini a sé stesse. Il rifugio nel comico e nel caricaturale fa pensare che anche questo importante scrittore, come altri di quella storica generazione cada vittima, egli stesso, del taglio di volta in volta farsesco, grottesco, fiabesco, comunque inverosimile e irreali, di quanto preso a oggetto della narrazione.

Dello stordito epilogo abbiamo già detto. Intriso di sconfinata amarezza. Vi sono sepolte le speranze nel futuro: sposerò una demente, avrò un figlio anch’egli demente, avrò il cervello di un barattolo ma – per fortuna – ciò gli eviterà di soffrire. Il romanzo si chiude lasciandoci dunque l’impressione – col senno di oggi – di una abdicazione collettiva dal ruolo conoscitivo, critico e propositivo che la grande letteratura avrebbe potuto svolgere nei convulsi e controversi anni del boom economico. Quasi a dire che l’onda d’urto della “catastrofe” epocale, economica e culturale che travolse in quegli anni la nostra società pre-industriale si abbatté in pieno anche sulla nostra letteratura.

Potrebbe allora risiedere in ciò il senso dei nomignoli, dell’approccio caricaturale, surreale, del tono velato, di episodi quasi sotto copertura, che Parise assegna nel romanzo – di chiara matrice autobiografica – a personaggi/non-personaggi, a vicende/non-vicende: forse la nebbia sulla realtà, la ritrosia a riportare fatti troppo realistici o comunque verosimili, serviva anche a “proteggere” l’autore da possibili ritorsioni ad opera di un potere produttivo capitalistico – dominante anche nel mondo della cultura e dell’editoria – cui gli scrittori erano in fondo anch’essi soggetti, subalterni, come gli operai nelle fabbriche, come gli studenti nelle facoltà e nelle scuole.

Ma queste sono solo ipotesi. Se ne potrebbe estrapolare una chiave di lettura per rileggere le opere di quel periodo, stimolando ulteriori ricerche tese ad approfondire aspetti cruciali, ed esiti incompiuti, di un tormentato, irrisolto, momento della nostra narrativa d’autore.

## LE DIFFICOLTÀ DEL SINDACALISMO INTERNAZIONALE

UMBERTO  
BETTARINI

L'intensificarsi dei processi di interdipendenza economica a livello globale e l'allargamento dell'Unione europea pongono nuove e decisive sfide per il movimento sindacale. Questi processi coinvolgono ogni dimensione della sfera sociale e hanno contribuito ad articolare su più livelli il piano del *decision making* trasferendo diverse prerogative nazionali in un ambito sovranazionale, caratterizzato dalla forte influenza delle grandi imprese multinazionali (MNCs) e altri attori di natura non statale. In questo contesto risulta interessante capire quali sono le risposte sindacali e quali i loro possibili sviluppi futuri. I dati a disposizione ci mostrano un quadro a tinte fosche, in cui l'attività sindacale si sta sviluppando principalmente a macchie di leopardo, senza una reale visione d'insieme. Questo articolo, perciò, dopo aver fornito una rapida ricostruzione delle principali dinamiche di mutamento nel quadro delle relazioni industriali (RI), vuole indagare quali siano i fattori principali che frenano lo sviluppo di uno spazio sovranazionale per l'attività sindacale.

È del tutto evidente come l'ultimo trentennio abbia rappresentato un evidente cambio di paradigma rispetto al passato. Come ben analizzato da Suzanne Strange (1998), i processi globali hanno condotto a una radicale ridefinizione dei ruoli tra i diversi *stakeholder* internazionali, attraverso la cessione di quote di sovranità dagli Stati ad altre entità politico-economiche come le Nazioni unite, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, il *World Trade Organization*, le corti di giustizia internazionali, i mercati globali e le grandi MNCs.

In particolare, il clima di *deregulation* di questi ultimi decenni ha consentito alle MNCs di svilupparsi e accrescere il proprio peso politico ed economico tanto da renderle un soggetto determinante per la gestione della *governance* globale, con un potere di influenza che deriva principalmente dalla forza dei propri numeri. Basti pensare, infatti, che oggi sono attive in tutto il mondo circa 80.000 MNCs le quali occupano oltre 77 milioni di lavoratori, ai quali vanno aggiunti i 69 milioni che nel 2011 sono stati impiegati dalle loro consociate (Unctad, 2012). Se già da questi elementi si può intravedere la rilevanza socio-economica delle MNCs, guardando ai dati sulle prime 100 società per

fatturato la questione della concentrazione del potere emerge pienamente. Queste, infatti, dispongono di una forza lavoro che supera i 15,3 milioni di lavoratori e sono responsabili per oltre il 50% degli investimenti esteri nel mondo (Unctad, 2012). L'elemento più impressionante, però, ci viene fornito dalla classifica stilata dalla rivista *Fortune* sulle prime 100 economie del mondo. Basata sui dati forniti dalla Banca mondiale, questa classifica mette insieme in un'unica graduatoria il Pil dei diversi stati e i fatturati delle principali MNCs. Nel 2009 questa classifica ha visto comparire tra le prime 100 economie mondiali ben 44 MNCs, un dato che mette in luce come le più grandi MNCs posseggano risorse economiche maggiori di quelle di buona parte degli Stati sovrani. La forza dei numeri non è poi l'unico elemento che caratterizza le MNCs. Queste, infatti, hanno al proprio interno il *know how* e le risorse necessarie per sviluppare strategie d'investimento flessibili e diversificate, che consentono di muoversi agilmente tra i diversi confini nazionali alla ricerca dei contesti socio-economici e giuridici più favorevoli. Questa pressoché illimitata libertà di movimento conferisce alle MNCs un vero e proprio "potere a responsabilità limitata" (Martinelli, 2004: 45), in quanto riduce fortemente ogni tipo di vincolo normativo e sindacale alla propria azione.

Il quadro di costante mutamento socio-economico degli ultimi trent'anni ha inciso molto anche sulle organizzazioni sindacali. Parole d'ordine come terziarizzazione, flessibilizzazione, decentralizzazione delle RI, hanno reso la forza lavoro sempre più eterogenea e frammentata, conducendo ad una vera e propria scomposizione di classe. Questa progressiva erosione della base sociale delle organizzazioni sindacali è all'origine della significativa riduzione dei tassi di densità sindacale, la quale ha indebolito la rappresentatività e la forza del movimento sindacale in quasi tutti i paesi occidentali.

Come abbiamo visto, perciò, quest'ultimo trentennio si è caratterizzato per una sostanziale ridefinizione del rapporto triangolare che ha retto le relazioni industriali sino ad oggi. Tra Stato, impresa e sindacato, infatti, c'è stata una forte redistribuzione dei rapporti di forza a netto vantaggio delle imprese, in particolare delle MNCs. Ciò su cui occorre interrogarsi, perciò, è come le organizzazioni sindacali stiano reagendo a questa redistribuzione dei poteri e al progressivo slittamento della sede dei processi decisionali nella sfera sovranazionale.

Innanzitutto va considerato che il mutamento delle strategie sindacali è un processo lungo e privo di linearità. Questo è contraddistinto da frizioni interne, contraddizioni ed elementi che producono diffidenze e, in alcuni casi, vere e proprie forme di resistenza. Tale elemento è supportato dall'analisi empirica che

ha messo in luce come a fronte dell'evidente portata dei processi globali non vi sia una chiara relazione con lo sviluppo di un'azione sindacale a livello sovranazionale. Possiamo, infatti, affermare che in questi ultimi anni ci sono stati diversi tentativi di internazionalizzazione dell'attività sindacale, in particolare nella ricerca di strumenti efficaci per la rappresentanza dei lavoratori nelle MNCs. Lo sviluppo a partire dal 2000 degli accordi quadro internazionali (si veda Telljhoann *et al.*, 2009) rappresenta la punta più avanzata di tale percorso. Tuttavia questi tentativi risultano ancora limitati e non coinvolgono nella stessa maniera tutte le organizzazioni. Inoltre, spesso rimangono relegati ai margini dell'attività sindacale, risultando come degli strumenti di natura prettamente simbolica, privi di una reale efficacia.

In questa sede, più che giungere a una ricostruzione dettagliata del processo di internazionalizzazione delle RI, si vuol mettere in evidenza quali siano le logiche che portano le principali organizzazioni sindacali a essere titubanti e talvolta diffidenti nei confronti della dimensione internazionale. In particolare vanno evidenziate quattro differenti questioni: assenza di convergenza e conflitto di interessi tra i diversi sindacati, attività internazionale come cessione di quote di sovranità, scarsa efficacia dell'attore pubblico, lievitazione dei costi procedurali ed economici.

In primo luogo, i processi che ricadono sotto l'etichetta di globalizzazione non determinano una piena convergenza dei vari sistemi nazionali di RI in un unico modello globale. È del tutto evidente che ci siano delle tendenze comuni, in particolare una spinta verso un modello maggiormente neoliberale, tuttavia, i diversi sistemi nazionali di RI mostrano caratteristiche proprie, che se pur smussate con il tempo, risultano di difficile eliminazione. Inoltre, per quanto riguarda gli effetti dei processi globali, le marcate diseguaglianze socio-economiche tra i diversi paesi determinano costi-opportunità estremamente differenziati. Per alcuni paesi, infatti, i processi in atto rischiano di contribuire alla riduzione del numero dei posti di lavoro e a una progressiva riduzione dei salari; per altri, invece, sono l'occasione per attrarre nuovi investimenti e migliorare la propria condizione economica. In quest'accezione, la competizione globale si può tradurre in una sorta di gioco a somma zero per i lavoratori, dove le conquiste di alcuni sono viste come controproducenti per gli altri (Hanckè, 2000). Questo conflitto di interessi è emerso con forza nel 2000, durante il congresso dell'*International Confederation of Free Trade Unions* (Icftu), nel quale i sindacati dei paesi in via di sviluppo bocciarono una risoluzione volta alla difesa di alcuni standard minimi di lavoro da far rispettare in tutto il

mondo, bollando tale iniziativa come un'arma utile al protezionismo nazionalista dei paesi più industrializzati. In pratica, i sindacati occidentali sono stati accusati di avere un atteggiamento di "protezionismo travestito da idealismo" (Silver, 2008: 54), in quanto, attraverso l'introduzione di standard minimi, rischiano di ridurre la capacità dei paesi in via di sviluppo di attrarre gli investimenti delle MNCs.

In secondo luogo, svolgere attività internazionali significa per il sindacato cedere alcuni poteri da un livello locale ad un livello superiore. Infatti, quando parliamo di azione sindacale a livello sovranazionale ci riferiamo a diverse modalità d'azione: *communication network*, che serve per implementare le conoscenze tra le organizzazioni sindacali; *coordination network*, che mira a organizzare coordinamento su determinate questioni; *cooperation network*, che punta a istaurare pratiche e azioni condivise; *meta-organization* che punta a creare vere e proprie confederazioni sindacali a livello sovranazionale (Larsson, 2012: 153-154). Per il sindacato tutto ciò vuol dire una sempre maggiore cessione di competenze dal livello locale a quello sovranazionale man mano che si procede verso forme di cooperazione sindacale più strette. Questo elemento, però, incontra forti resistenze, specialmente da parte di quelle organizzazioni che detengono un ruolo forte nella regolazione del mercato del lavoro nazionale. La ragione di ciò è assai semplice: l'azione sindacale sovranazionale prevede una cessione di prerogative da istanze in cui i sindacati si sentono sufficientemente forti a istanze superiori, meno controllabili, e i cui risultati non sempre sono prevedibili. Inoltre, la cessione di prerogative implica inevitabilmente processi di riorganizzazione interna che possono produrre ulteriori resistenze. Questi fattori portano alcune organizzazioni a guardare con estrema diffidenza i processi di *meta-organization*, ragione per cui in molti casi le confederazioni sindacali sovranazionali detengono poteri prettamente simbolico-residuali.

Il terzo elemento che influenza negativamente il pieno sviluppo di un quadro sovranazionale di RI è dato dall'assenza, o dalla scarsa efficacia dell'attore pubblico a livello internazionale. Alcuni studiosi (Streeck, 1997; Bernaciak, 2010), infatti, hanno puntato il dito sulle debolezze delle istituzioni transnazionali che, anche all'interno della stessa Unione europea, detengono poteri e margini d'azione del tutto inadeguati rispetto alla sfera sociale. Ciò mette in luce "l'assenza di un'alternativa concreta e praticabile all'azione sindacale in ambito nazionale" (Bernaciak, 2010: 122) in quanto a livello sovranazionale viene a mancare il soggetto che può stimolare forme di dialogo tra imprese e sindacati e imporre il rispetto degli accordi e delle normative.

In questo quadro, perciò, lo sviluppo delle RI a livello sovranazionale è quasi completamente demandato al volontarismo delle parti sociali. Ciò spiega efficacemente la natura instabile e discontinua delle RI a livello sovranazionale, che si scontra quotidianamente con l'ostracismo della gran parte delle imprese, contrarie ad ogni tipo di azione che possa limitare il loro potere discrezionale, e le diffidenze del mondo sindacale.

Infine, l'attività di rappresentanza a livello internazionale, concepita sia come azione di *lobbying* nei confronti delle istituzioni internazionali, sia come vera e propria attività sindacale nelle MNCs, è estremamente dispendiosa in termini di risorse economiche e procedurali. Questa, infatti, presuppone un lavoro di coordinamento e di scambio di informazioni tra le diverse sigle sindacali, un'attenta preparazione dei vari momenti di confronto, il possesso di competenze linguistiche adeguate, un buon grado di capacità relazionali in contesti culturali e sindacali molto differenti. Tutti questi elementi, si vanno ad aggiungere all'impegno costante delle organizzazioni sindacali nella gestione dei rapporti di lavoro a livello nazionale. Per queste ragioni, molte volte, schiacciati dalla quotidianità e dalle numerose contingenze dell'azione interna, i sindacati non trovano il giusto spazio o le necessarie risorse per sviluppare adeguatamente un'azione di carattere internazionale.

Questi elementi appena descritti richiamano due diverse tipologie di limiti rispetto alla possibilità di azione sindacale sovranazionale: i fattori strutturali e quelli soggettivi. Alla prima categoria appartengono tutti quegli elementi che attengono alla dimensione oggettiva e che non dipendono dalla volontà sindacale, come lo strutturale conflitto tra impresa e sindacato, la debolezza delle istituzioni internazionali e la forte competizione internazionale che genera diversi sistemi di interessi nazionali contrapposti. Alla seconda, invece, appartengono quei fattori che sono strettamente connessi con le scelte sindacali. In quest'ottica, perciò, ritardi organizzativi e culturali, scarsità di risorse, e scelte strategiche consapevoli che vanno nella direzione della resistenza ai processi di internazionalizzazione, sono elementi tutt'altro che secondari ai fini della nostra analisi.

L'importanza dei fattori soggettivi emerge ancora più chiaramente guardando alla dimensione europea delle RI. L'Europa, infatti, si differenzia rispetto allo scenario globale per almeno tre fattori cruciali. In primo luogo, la forte integrazione economica e politica che intercorre tra i paesi dell'Unione europea amplifica la necessità di cooperazione tra i sindacati, generando maggiore interdipendenza tra i diversi contesti nazionali. In secondo luogo, pur permanendo profonde differenze tra le diverse sigle sindacali e tra i modelli di RI dei vari paesi, accentuatesi con il

processo di allargamento dell'Unione, esiste un'omogeneità relativa se comparata alle differenze con gli attori presenti nel resto del mondo. In terzo luogo, all'interno dell'Unione europea le relazioni industriali sovranazionali sono stimulate dalla presenza dell'attore istituzionale che può intervenire attraverso la legislazione e attraverso forme di finanziamento rivolte ai progetti di cooperazione internazionale tra le parti sociali.

La presenza di un attore pubblico in grado, se pur con tanti limiti, di stimolare le RI a livello continentale è l'elemento caratterizzante delle relazioni industriali europee. Infatti, se nel mondo esistono altre aree che si contraddistinguono per una forte integrazione economica, come ad esempio quelle delimitate dagli accordi commerciali istitutivi della Nafta o della Mercosur, in queste la regolazione del mercato del lavoro rimane un fattore esclusivamente relegato all'ambito nazionale. L'Unione europea, invece, ha introdotto negli anni un sistema di norme atto a creare un panorama di diritti sociali comuni a tutti gli stati membri. Il contesto europeo, perciò, è l'unico al mondo che vede attivi su scala transnazionale tutti e tre gli attori che di norma compongono i sistemi di RI: i sindacati, le imprese e l'attore pubblico.

Questi elementi mettono in luce come in Europa i fattori strutturali che incidono negativamente sullo sviluppo delle RI a livello sovranazionale risultino fortemente limitati rispetto al contesto globale. Nonostante ciò, anche nella cornice comunitaria lo sviluppo di RI che esulino dai confini nazionali è ad oggi una chimera. Il caso europeo, perciò, ci permette di vedere come i fattori soggettivi siano un elemento cruciale per capire i ritardi nello sviluppo di un'azione sindacale più orientata al piano internazionale.

In particolare occorre volgere l'attenzione sullo strumento dei Comitati aziendali europei (Cae), organismi introdotti dal legislatore comunitario nel 1994, al fine di istituire procedure di informazione e consultazione dei lavoratori nelle MNCs di rilevanza europea. Questi comitati, pur essendo nel mondo gli unici organismi di rappresentanza sovranazionale dei lavoratori istituiti attraverso un'azione legislativa, risultano ad oggi scarsamente sviluppati. Infatti, delle oltre 2200 aziende che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva comunitaria sui Cae, solo 958 hanno negoziato un accordo che istituisce tali organismi (Etui, 2013). Inoltre, come evidenziato da diverse ricerche empiriche sono molteplici i punti critici rispetto al loro funzionamento. È stato, infatti, rilevato che le procedure di informazione e consultazione, non solo non riescono ad andare oltre gli standard minimi previsti dalle direttive, ma molto spesso si collocano ben al di sotto di tali parametri. In particolare, la pratica

della consultazione rimane un fenomeno piuttosto limitato e sottoutilizzato (Waddington, 2011: 526). Un ulteriore punto di criticità riguarda il rapporto tra questi organismi e le strutture sindacali, che risulta molto scarso (p. 527) e da attribuire principalmente all'iniziativa personale dei membri Cae (Telljhoann, 2005: 94). Questi elementi hanno portato alcuni autori a classificare come meramente simbolici oltre il 50% dei Cae attivi. Si tratta di organismi costituiti solo formalmente, senza che al loro interno venga praticato un reale scambio di informazioni (Platzer, 2009). Tuttavia, la ricerca empirica ha messo in luce come esistano Cae in cui le procedure di informazione e consultazione funzionino in maniera estremamente positiva e in cui è stato possibile prevedere l'introduzione di nuovi diritti, che hanno condotto all'istituzionalizzazione di vere e proprie pratiche di co-decisione.

Per concludere, possiamo affermare come in questi ultimi anni, a fronte dell'intensificarsi dei processi che comunemente vengono messi sotto l'etichetta di globalizzazione, il sindacato fatichi ancora a sviluppare un'azione efficace in ambito internazionale. Fatta eccezione per i primi esempi di accordi quadro internazionali, a mancare è principalmente uno spazio sovranazionale della contrattazione collettiva. La ragione di questi ritardi risiede in numerosi fattori. Alcuni di questi sono da ascrivere a delle variabili di natura prettamente strutturale, come l'assenza di un attore pubblico internazionale in grado di regolare il rapporto tra le parti, sottraendole al mero volontarismo; il possibile conflitto di interessi tra le diverse organizzazioni sindacali nazionali; lo strutturale conflitto capitale-lavoro, che porta le imprese a negare agibilità a tutte quelle iniziative che possono minare la propria discrezionalità d'azione. Questi fattori, però, da soli non sono in grado di spiegare i ritardi nello sviluppo delle RI a livello sovranazionale. Infatti, anche in un contesto come quello europeo, in cui i fattori strutturali precedentemente elencati risultano di minore rilevanza, l'attività sindacale a livello continentale non sembra sufficientemente sviluppata e permane una forte variabilità tra le scelte delle diverse organizzazioni sindacali. Tale variabilità è visibile guardando allo sviluppo dei Cae, i quali oltre a non essere pienamente utilizzati (sono stati costituiti solo nel 40% delle imprese che ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva sui Cae), risultano fortemente eterogenei, con alcune esperienze estremamente sviluppate e altre completamente prive di supporto sindacale. Ciò porta a concludere che al di là dei fattori oggettivi che limitano lo sviluppo delle RI a livello sovranazionale, il peso delle scelte sindacali ricopre un ruolo determinante. Le principali confederazioni sindacali, infatti, in parte per l'assenza

di risorse adeguate, in parte per scelte strategiche e in parte per ritardi culturali, non hanno ancora valorizzato la questione internazionale, dando vita a strumenti d'azione che nella gran parte dei casi non superano la mera dimensione simbolica. Se, perciò, il sindacato vorrà maggiormente sviluppare la sua azione internazionale, data l'impossibilità di modificare i vincoli oggettivi, dovrà fare delle scelte strategiche importanti che portino a superare le diffidenze interne e che consentano di sbloccare le necessarie risorse.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bernaciak M. (2010), Cross-border competition and trade union responses in the enlarged EU: evidence from the auto motive industry in Germany and Poland, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 16, n.2: 119-135.
- Etui (2013), *The Database on European Work Council agreements*, <http://www.ewcdb.eu>
- Hanckè B. (2000), European Works Councils and Industrial Restructuring in the European Motor Industry, *European Journal of Industrial Relations*, vol 6., n.2: 35-59.
- Larsson B. (2012), Obstacles to transnational trade union cooperation in Europe – results from a European survey, *Industrial Relations Journal*, vol.43, n. 2: 152 -170.
- Martinelli A. (2004), *La democrazia globale*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Platzer H. W. (2009), Approaching and theorizing European Works Councils: comments on the emergence of a European multi level-structure of employee involvement and participation, in Hertwing M., Pries L., Rampeltshammer L. , a cura di, *European Works Councils in complementary perspectives*, Brussels, Etui.
- Silver B.J. (2008), *Le forze del lavoro. Movimenti operai e globalizzazione dal 1870*, Milano, Bruno Mondadori.
- Strange S. (1998), *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello stato e dispersione del potere*, Bologna, Il Mulino.
- Streeck W. (1997), *Citizenship Under Regime Competition: The Case of the 40 European Works Councils*, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 4: 643-664.
- Telljhoann V., Da Costa I., Muller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009), European and international framework agreements: new tolls of transnational industrial relations, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 15, n. 3: 505-525.
- Telljhoann V. (2005), The European Works Councils a role beyond the EC Directive?, *Transfer: European Review of Labour and Research*, n. 11: 81-96.
- UNCTAD, *World Investment Report, 2012* [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/WIR2012\\_WebFlyer.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/WIR2012_WebFlyer.aspx)
- Waddington J. (2011), European Works Councils: the challenge of labour, *Industrial Relation Journal*, vol. 6, n. 42: 508-529.

## GLI AUTORI

**MIRELLA BAGLIONI** UNIVERSITÀ DI PARMA

**MARINA BALESTRIERI** SEGRETARIA GENERALE F.P. CGIL EMILIA-ROMAGNA

**LAVINIA BIFULCO** UNIVERSITÀ MILANO BICOCCA

**UMBERTO BETTARINI** ESPERTO IN RELAZIONI INDUSTRIALI

**VITTORIO BOARINI** DOCENTE DI CINEMA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**DANIELA BORTOLOTTI** SEGRETERIA REGIONALE CGIL EMILIA-ROMAGNA

**CRISTINA BRASILI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**MIMMO CARRIERI** UNIVERSITÀ DI ROMA LA SAPIENZA

**FEDERICO CHICCHI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**LORENZO CILLARIO** SCRITTORE

**IRENE CREMONINI** INU EMILIA-ROMAGNA, GDL VULNERABILITÀ SISMICA URBANA/  
PIANIFICAZIONE

**GIANLUCA DE ANGELIS** DOTTORANDO UNIVERSITÀ DI BOLOGNA, COLLABORATORE IRES  
EMILIA-ROMAGNA

**CARLO FONTANI** RICERCATORE IRES EMILIA-ROMAGNA

**UMBERTO FRANCIOSI** SEGRETARIO GENERALE FLAI CGIL MODENA

**ASSUNTA INGENITO** LAUREATA IN SOCIOLOGIA, UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**CARLO LUSENTI** ASSESSORE ALLE POLITICHE PER LA SALUTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

**VITTORIO MAIO** THOMAS JEFFERSON UNIVERSITY PHILADELPHIA

**GIGI MARCUCCI** CAPOCRONISTA REDAZIONE UNITÀ BOLOGNA

**LUIGI MARIUCCI** UNIVERSITÀ DI VENEZIA

**MARCO MARRONE** LAUREATO IN SOCIOLOGIA, UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**NICOLETTA MASIERO** RICERCATRICE IRES VENETO, DOTTORANDA UNIVERSITÉ PARIS XII

**ANTONIO MATTIOLI** SEGRETERIA REGIONALE CGIL EMILIA-ROMAGNA

**MAURIZIO PICCAGLI** SEGRETERIA REGIONALE SPI EMILIA-ROMAGNA

**MARIO PICCININI** PRESIDENTE INU EMILIA-ROMAGNA

**FLORINDA RINALDINI** RICERCATRICE IRES EMILIA-ROMAGNA

**ANNA SALFI** SEGRETERIA REGIONALE CGIL EMILIA-ROMAGNA

**CHIARA SEBASTIANI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**FRANCESCO TARONI** UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**MAURO TURRINI** POST-DOC FELLOW – CETCOPRA – UNIVERSITÉ PARIS I

# NOVITÀ



**L'immigrazione  
nei luoghi di lavoro,  
nel sindacato,  
nella società.**

**S**  
EDITRICE  
SOCIALMENTE

**Disponibile in libreria e su [www.editricesocialmente.it](http://www.editricesocialmente.it)**

# NOVITÀ



**Le trasformazioni di Bologna  
e del suo tessuto industriale:  
un racconto per immagini.**

**S**  
EDITRICE  
SOCIALMENTE

Disponibile in libreria e su [www.editricesocialmente.it](http://www.editricesocialmente.it)



# ERE

EMILIA  
ROMAGNA  
EUROPA

IN  
QUESTO  
NUMERO

EDITORIALE

## **L'EUROPA CHE VORREMMO**

SALFI

L'INTERVISTA

## **MIMMO CARRIERI**

I TEMI

## **I SISTEMI SANITARI: LA SALUTE IN GIOCO**

BALESTRIERI, BORTOLOTTI, LUSENTI, MAIO, PICCAGLI, TARONI

## **LAVORO COGNITIVO:**

## **TRA PRECARIETÀ E AUTONOMIA**

CHICCHI, FONTANI, MASIERO, RINALDINI, TURRINI

## **QUALE FUTURO PER LA CONTRATTAZIONE**

BAGLIONI, MARIUCCI, MATTIOLI

## **ARGOMENTI APERTI**

CREMONINI, PICCININI

## **RIFLESSIONI**

BIFULCO, BRASILI, FRANCIOSI, SEBASTIANI

## **LE RUBRICHE**

BETTARINI, BOARINI, CILLARIO, DE ANGELIS,  
INGENITO, MARCUCCI, MARRONE