

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN:

SCIENZE DEL LAVORO
- XIX CICLO -

Patti territoriali e sindacato.

Gli otto casi della provincia di Torino

SPS - 09

Candidata:
Manuela Galetto

Relatore:
Chiar.ma Prof.ssa Ida Regalia

Coordinatore del dottorato:
Chiar.ma Prof. ssa Ida Regalia

ANNO ACCADEMICO 2007/2008

A Luca Pace

INDICE

<i>Indice delle tabelle e delle figure</i>	3
--	---

I I PATTI TERRITORIALI. IL FENOMENO E LE ORIGINI DEL DIBATTITO

1. Definizione del campo di indagine.....	4
1.1 Le origini.....	4
1.2 Per una definizione operativa dei patti territoriali	7
1.3 I numeri dei patti.....	12
1.4 Gli “altri” patti territoriali.....	17
2. Lo sviluppo del dibattito sui patti	19
2.1. Dalla regolazione centralizzata alla governance.....	21
2.2 Perché un mutamento di paradigma	25
2.3. Concertazione territoriale e nuovo ruolo degli attori sociali.....	31
Conclusioni.....	35

II I PATTI TERRITORIALI NELLA LETTERATURA

1. I patti territoriali nella letteratura giuridica e socio-economica: una tabella di lettura.....	36
2. Che cosa si intende in letteratura con “patto territoriale”: tra definizioni e prescrizioni	39
3. Le tappe dei patti: le origini e la fase di costruzione del patto.....	48
4. La fase di attuazione dei patti territoriali	56
4.1 A proposito delle iniziative imprenditoriali	58
4.2 ... e a proposito degli interventi infrastrutturali	61
4.3 Gli obiettivi di sviluppo occupazionale	62
5. Gli esiti dei patti territoriali.....	65
5.1 Un esempio di valutazione ambigua.....	69
6. Le condizioni di successo.....	71
7. Il ruolo degli attori.....	77
7.1 L'importanza degli attori pubblici	78
7.2 Attori privati accanto ad attori pubblici	81
Conclusioni.....	86

III I RAPPRESENTANTI SINDACALI NEI PATTI TERRITORIALI: QUALE RUOLO?

1. Introduzione.....	88
2. Le organizzazioni sindacali nei patti. Quale possibile ruolo	90
2.1. Sul ruolo del sindacato: sollecitazioni dalla letteratura sui patti	93
3. Le domande di ricerca	99
3.1 Qual è la ratio della partecipazione del sindacato ai patti territoriali? Tre ipotesi esplicative	100
3.1.1 Tradizionale approccio concertativo alle politiche del territorio.....	100
3.1.2 Si partecipa perché si ritiene che questo sia destinato ad essere “il modello” della gestione delle politiche locali	104
3.1.3 Si partecipa per “aumentare il numero dei propri iscritti”	106
3.2 Qual è il costo della partecipazione dei sindacati ai patti territoriali	109
3.3 Le logiche di rappresentanza delle organizzazioni sindacali che partecipano ai patti.....	110
3.4 È possibile individuare degli “stili” di partecipazione?.....	112
Conclusioni.....	113

IV L'AZIONE DEL SINDACATO NELL'AMBITO DEGLI OTTO PATTI TERRITORIALI DELLA PROVINCIA DI TORINO

<i>1. Introduzione all'analisi empirica: metodologia e casi</i>	115
<i>2. I patti della Provincia di Torino</i>	118
2.1 <i>Il patto territoriale del Canavese</i>	121
L'organizzazione e attuazione del patto	122
La presenza sindacale nel patto	123
2.2 <i>Il patto territoriale della Zona Ovest</i>	124
L'organizzazione e attuazione del patto	125
La presenza sindacale	125
2.3 <i>Il patto territoriale del Pinerolese</i>	127
L'organizzazione e attuazione del patto	127
La presenza sindacale	128
2.4 <i>Il patto territoriale del Sangone</i>	129
L'organizzazione e attuazione del patto	130
La presenza sindacale	130
2.5 <i>Il patto territoriale della Stura</i>	131
L'organizzazione e attuazione del patto	131
La presenza sindacale	131
2.6 <i>Il patto territoriale di Torino Zona Sud</i>	132
L'organizzazione e attuazione del patto	132
La presenza sindacale	133
2.7 <i>Il patto territoriale delle Valli di Susa</i>	134
L'organizzazione e attuazione del patto	134
La presenza sindacale	135
2.8 <i>Il patto territoriale del Po</i>	135
La struttura organizzativa	136
La presenza sindacale	136
<i>3. Quale ruolo del sindacato</i>	136
3.1 <i>Le aspettative dei rappresentanti sindacali che hanno partecipato ai patti di Torino</i>	137
3.2 <i>I rappresentanti sindacali nei patti: turnover e delega</i>	142
3.3 <i>La ratio della partecipazione</i>	145
3.3.1 <i>Tradizione concertativa, del territorio e dell'organizzazione</i>	145
3.3.2 <i>Esserci per non essere esclusi da quello che sarà il modello</i>	150
3.3.3 <i>Aumentare il numero degli iscritti alla propria organizzazione</i>	151
3.4 <i>Costi e benefici della partecipazione</i>	153
3.5 <i>Logiche di rappresentanza</i>	157
3.5.1 <i>Rapporti con gli altri livelli dell'organizzazione</i>	158
3.6 <i>Stili di partecipazione</i>	163

CONCLUSIONI	169
--------------------------	-----

APPENDICE	175
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	182
---------------------------	-----

Indice delle tabelle e delle figure

Cap. I

Tabella 1.1 <i>Patti per anno di attivazione e finanziamento previsto</i>	13
Tabella 1.2 <i>Patti Territoriali in Italia per regione (per l'elenco completo dei nomi dei singoli patti si rimanda alla tabella A2 in appendice)</i>	15
Tabella 1.3 <i>Patti territoriali per l'occupazione (patti europei)</i>	16
Figura 1.1 <i>Distribuzione geografica dei patti territoriali in Italia</i>	17

Cap. II

Tavola 1. <i>Tavola sinottica della letteratura e ricerche sui patti territoriali</i>	
---	--

Cap. III

Figura 3.1 <i>Possibili ruoli del sindacato nel patto territoriale</i>	94
Figura 3.2 <i>Evoluzione dell'interazione tra sindacati e governi locali negli anni '70 a seconda del loro grado di forza</i>	102
Figura 3.3 <i>Interazione tra governi locali e sindacati dagli anni '90 ad oggi a seconda del loro grado di forza</i>	108

Cap. IV

Tabella 4.1 <i>Attori e caratteri generali dei patti territoriali della Provincia di Torino</i>	118
Figura 4.1 <i>I patti territoriali della Provincia di Torino</i>	121
Figura 4.2 <i>Aspetti considerati nell'analisi della partecipazione del sindacato ai patti territoriali</i>	142
Tabella 4.1 <i>Sintesi dei risultati emersi dalle interviste</i>	168

Appendice

Tabella A1. <i>Lista e modalità di svolgimento delle interviste citate nella presente ricerca</i>	176
Tabella A2. <i>Lista dei patti territoriali nazionali (divisione per tipologia e regione)</i>	177

I patti territoriali. Il fenomeno e le origini del dibattito

1. Definizione del campo di indagine

1.1 *Le origini*

Specie a partire dall'inizio degli anni '90 sono state sperimentate in Italia, oltre che negli altri paesi europei, una serie di politiche locali, i cui ambiti spaziano dalle ristrutturazioni industriali e occupazionali dei contratti d'area alla riqualificazione urbana dei Prusst (programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio), dai piani di recupero urbano (Pru) ai contratti di quartiere. E, ancora, Urban rappresenta un intervento di natura europea del periodo 1994-99, poi rifinanziato nel 2000-2006, destinato in particolare alle città. In Italia ne sono stati avviati più di una quarantina. Ben tre generazioni di programmi hanno poi composto i Leader (I, II e Plus), legati alla programmazione dei fondi strutturali e a livello internazionale ci sono le Agende 21, documenti programmatici su ambiente, economia e società promossi dall'*International Council for Local Environment Initiatives*.

L'implementazione di vari programmi europei è stata esplicitamente destinata ad un livello intermedio, spesso alle regioni (Regalia, 1997), ma anche a ambiti territoriali di dimensioni variabili, ad esempio a spazi politico-territoriali sub-regionali che condividono caratteristiche socio-economiche omogenee, come previsto ad esempio dai patti territoriali europei per l'occupazione.

Nella galassia di azioni che fanno parte delle possibili politiche pubbliche concertate a livello intermedio in Italia e riconducibili alla programmazione negoziata, troviamo anche i patti territoriali, alla cui definizione ed evoluzione sarà dedicato il paragrafo che segue.

La proliferazione di patti a cui si è assistito ha portato a parlare di “popolo dei patti” (Bonomi e De Rita, 1998) e l’inizio dell’effervescenza nell’attivazione di questo tipo di politica, in particolare, è legata alla fine di un’altra importante politica economica del nostro paese, quella dell’Intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno (sancita con la legge n. 488 del 1992). Inizialmente destinato alle regioni meridionali in ritardo di sviluppo e rientranti nelle aree Obiettivo 1 dell’Unione europea, una legge ha poi esteso a tutto il territorio nazionale la possibilità di ricorrere allo strumento del patto territoriale per attivare progetti di sviluppo.

L’“intervento straordinario” si riferisce, semplificando, ad una politica nazionale che fino agli anni ‘80 aveva sostenuto al Sud singole iniziative produttive, industriali e di servizi, attraverso finanziamenti diretti elargiti dal centro, a livello nazionale, con l’obiettivo di colmare il *gap* economico che differenzia, ancora oggi, il Sud Italia dal resto del paese. Anche se attraverso la Cassa per il Mezzogiorno erano state rese possibili iniziative imprenditoriali importanti, non si era riusciti a innescare processi allargati di sviluppo economico; e il risultato era stato soprattutto un’integrazione verticale delle aziende che inibiva processi di cooperazione produttiva e di creazione di connettivi imprenditoriali (Cersosimo, 1998: 2). In altri termini, gli sforzi e gli interventi pubblici per risolvere la questione meridionale avevano prodotto “effetti perversi”: il Mezzogiorno aveva anche accumulato ricchezza, ma senza riuscire a sviluppare processi di emancipazione dall’assistenza statalista (Trigilia, 1992).

Il successo tutto italiano dei distretti industriali, su cui da qualche tempo si era andata concentrando l’attenzione di studiosi e operatori, aveva messo al contrario in luce l’importanza del “capitale sociale” locale e la sua intrinseca correlazione con lo sviluppo autonomo di altre aree del paese (Brusco, 1989; Becattini, 1998; Coleman, J. S. 1990). I casi studiati, dal Veneto alla Toscana, per citare i più noti, testimoniavano la dipendenza del successo economico di quelle aree dai talenti imprenditoriali, dalla qualità dell’ambiente socio-istituzionale e dall’intensità delle relazioni formali e tacite tra gli attori (fiducia, reciprocità,

cooperazione, reputazione) a livello locale, in grado di alimentare il patrimonio di interdipendenze non mercantili e di relazioni fiduciarie tra gli individui.

Nel periodo di forti trasformazioni dei primi anni '90, di fronte ai fallimenti delle politiche precedenti volte a ridurre il *gap* tra Nord e Sud del paese, la tradizionale logica “erogatoria” viene pertanto accantonata, mentre emerge un nuovo approccio di politica economica, esplicitamente finalizzato, in questo caso, “a sostenere la formazione di sistemi locali di sviluppo”. La logica dell'intervento viene dunque letteralmente capovolta. Si privilegia, in altri termini, un approccio “dal basso” anziché “dall'alto” e, come ben esemplificato nel caso dei patti territoriali, si prevede che gli interventi, oltre che a provenire dai diversi attori locali, siano essi pubblici o privati, sociali o istituzionali, si basino su una loro capacità di cooperare.

Viene così riconosciuto, in sintesi, quel *fondamento sociale dell'agire economico* che sta alla base del nuovo approccio di politiche di sviluppo: un approccio bottom-up, endogeno, che si basa sulla ricerca e la valorizzazione delle specificità di ogni sistema locale, il vero *competitor* dell'arena globale (Weber, 1968).

Operativamente, con i patti ci si prefigge dunque di superare il “tabù della non trasferibilità” dei distretti (Cersosimo e Wolleb, 2001), per “replicare” quanto più possibile e ricostruire in modo “artificiale”, ossia attraverso opportuni interventi di *policy*, quei fattori locali, decisivi per la crescita di un territorio, laddove non erano storicamente emersi in modo spontaneo.

Secondo gli ideatori dei patti, alla luce delle esperienze pregresse – e non solo dei distretti industriali, ma anche di comunità e varie altre iniziative territoriali – la chiave di questa promozione “artificiale” allo sviluppo locale va identificata soprattutto nella capacità di collaborare e cooperare tra sfera pubblica e sfera privata. Alle politiche pubbliche locali, e in questo caso ai patti territoriali, spetta infatti il compito di sollecitare e migliorare, se non di costruire, le relazioni e il comportamento di istituzioni e soggetti privati in vista dello sviluppo.

1.2 Per una definizione operativa dei patti territoriali

È noto che, all'interno del più vasto terreno della programmazione negoziata il fenomeno dei patti territoriali si sviluppa per tappe caratterizzate da frequenti mutamenti della normativa di riferimento.

In sintesi, si passa dal regime di straordinarietà contenuto nella normativa che introduce sperimentalmente i patti nei primi anni '90 (l. n. 448 del 1992 e successivo decreto legislativo n. 92/93) ad un regime di normalità, inaugurato dalla legge n. 662, del 1996 (Manzella, 1997). Da politica pubblica sostitutiva dell'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, con il provvedimento del 1966 il patto territoriale viene infatti esteso a tutto il territorio nazionale quale strumento per lo sviluppo locale, ed entra a far parte del *set* più ampio di strumenti di programmazione negoziata, combinandosi con questi, a disposizione degli enti locali che lo promuovono.

Vero motore della prima fase, sperimentale e semispontanea, dei patti, che può essere compresa tra il 1993 e il 1995, è il CNEL (De Rita e Bonomi, 1998). In assenza di una legislazione puntuale al riguardo, è infatti dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, istituzionale organismo tripartito alla ricerca di un proprio ruolo, che arrivano in quegli anni indicazioni e sollecitazioni agli attori locali, attraverso l'organizzazione di dibattiti e incontri esplorativi, e attraverso l'assegnazione di ruoli di responsabilità nella progettazione e attuazione di iniziative ai sindaci, imprenditori, sindacalisti che stanno dando vita alle prime esperienze su base volontaria.

La fine della fase sperimentale e l'avvio di una fase regolata in modo più preciso si hanno con il passaggio del testimone dal CNEL al CIPE, Comitato interministeriale per la programmazione economica, in un periodo in cui lo strumento dei patti sta incominciando a avere un discreto sviluppo.

Nella deliberazione n. 56 del 10 maggio del '95 ("Regolamentazione dell'istituto del patto territoriale") il CIPE fissa uno schema di regolamento per la

presentazione di un patto, cercando di ordinare alcuni punti salienti che nel frattempo si erano stratificati in vari interventi legislativi. Tra l'altro, si stabilisce che non solo i soggetti pubblici (amministrazioni pubbliche locali e camere di commercio) ma anche gli operatori economici e le rappresentanze sindacali o di categoria possano promuovere un patto. Chi sottoscrive il patto, tuttavia, non è vincolato "al rispetto degli impegni assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza", in quanto non è previsto alcun tipo di sanzione.

Come facilmente immaginabile, questo si rivela un primo punto importante in riferimento al processo di concertazione del patto, in quanto la presenza o la mancanza di "costi di partecipazione" costituisce un fattore rilevante, in grado di influenzare il comportamento dei potenziali partecipanti, soprattutto di alcuni.

Altro elemento di interesse contenuto nella "regolamentazione" del patto qui citata è che vengono indicati degli esempi di azioni che i vari attori, a seconda delle diverse rispettive competenze, possono impegnarsi a svolgere. Ad esempio, si legge, le *associazioni sindacali* dei lavoratori possono promuovere iniziative riguardanti l'avviamento professionale, la flessibilità del mercato del lavoro, l'ottimizzazione della produttività, ecc.; le *imprese e le associazioni di imprese* (industria, agricoltura, servizi, commercio, cooperazione ed artigianato) possono chiedere il finanziamento per nuove iniziative imprenditoriali, la creazione di consorzi a partecipazione anche nazionale od estera, il sostegno all'occupazione attraverso azioni di riqualificazione professionale, ecc.; le *province* possono promuovere la creazione di condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo degli investimenti ed al potenziamento del tessuto economico locale, così come la costruzione di un adeguato sistema di trasporti, l'incremento della formazione professionale, l'implementazione del ruolo di programmazione previsto dalla legge n. 142/1990; i *comuni* possono perseguire l'accelerazione delle procedure di autorizzazione per la allocazione degli insediamenti produttivi e più in generale lo snellimento degli iter burocratici relativi; le *camere di commercio* possono promuovere un potenziamento del ruolo di servizio alle imprese, creare strumenti

innovativi a sostegno dell'impresoria e organismi consortili per la gestione dei progetti a corredo del patto territoriale; le *comunità montane* possono promuovere un adeguamento dei piani zonali e dei piani annuali di sviluppo alle finalità del patto, degli incentivi alle iniziative di natura economica che si insedieranno nel comprensorio della comunità, opere di bonifica, infrastrutture e servizi necessari per l'attuazione del patto.

Finalità generale dei progetti è in effetti quella di contribuire, attraverso l'apporto di tutti i partecipanti, allo sviluppo del territorio. E ciò può aver luogo spaziando, a seconda del caso, dal potenziamento delle infrastrutture al finanziamento di aziende che intendono innovare, dalla riqualificazione di settori strategici del territorio attraverso misure come la formazione e riqualificazione del personale, a forme di sostegno indiretto di attività di supporto alle aziende di uno specifico settore, ecc.

È in questo stesso periodo che si incomincia a fornire una definizione dello strumento. Nel decreto legislativo n. 32 del 1995, il patto territoriale viene definito come *“l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel Quadro comunitario di sostegno»* (art. 1, d.l. n. 32/95).

Una successiva deliberazione del CIPE del 1997 parzialmente modifica tuttavia la definizione del 1995. Ora il patto territoriale viene definito come *«l'accordo tra i soggetti (enti locali, altri soggetti pubblici locali, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, soggetti privati) (...) per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agro-industria, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati»* (punto 2.1, deliberazione CIPE 21 marzo 1997).

Com'è stato messo in evidenza dalle analisi di tipo giuridico, che hanno via via commentato gli elementi di novità introdotti nelle successive, numerose,

modifiche alla normativa, ci sono tre elementi che differenziano queste due definizioni e che è opportuno richiamare subito per ricostruire, come cercheremo di fare più avanti, la storia dei patti. Essi sono *a)* il venir meno del requisito delle “aree depresse” quali destinatarie delle iniziative; *b)* l’enfasi posta invece sul principio dell’integrazione degli interventi; e *c)* l’importanza del fatto che gli interventi previsti nei patti territoriali debbano inserirsi in un più ampio quadro di riferimento programmatico (Manzella, 1997). Dal regime di straordinarietà, siamo dunque ormai entrati in un regime di normalità della normativa, come s’è anticipato.

Fin dall’inizio, la legislazione nazionale ha tuttavia fissato dei limiti all’utilizzo dello strumento. Viene stabilito un tetto massimo di finanziamento, pari a 51 milioni di Euro (100 miliardi di lire), da destinare a progetti infrastrutturali (nella misura massima del 30%), o ad attività imprenditoriali (il restante 70%). Tali finanziamenti erogati dal centro devono rappresentare una quota complementare, da aggiungersi agli investimenti che gli imprenditori prevedono di compiere nell’attuazione dei progetti presentati. Per ricevere i fondi, i vari partner coinvolti devono firmare un accordo formale (il patto, appunto) in cui viene definito il piano di azione congiunta che si è concertato di portare avanti e gli impegni specifici che spettano a ciascuno dei partecipanti. Tra i requisiti, nella presentazione del patto vi è poi la richiesta di identificare ed esplicitare il “soggetto responsabile” del patto, cui compete la responsabilità dell’implementazione di quanto concordato nell’accordo. Tale soggetto responsabile, che potrà essere un organismo giuridico pubblico o un’agenzia *ad hoc*, si occuperà dei rapporti “tecnici” dell’implementazione e dei rapporti con il Ministero (vedi scheda 1).

Scheda 1.1 *Le fasi di attuazione di un patto territoriale*

*A. Un soggetto (un comune, una provincia, una camera di commercio, un'associazione di rappresentanza di interessi,...) che opera su un certo territorio (prima solo le zone ob. 1 del sud d'Italia, successivamente anche le zone ob. 2 e 5b del centro-nord) decide di **promuovere** l'iniziativa e di "**attivare**" il patto. Il primo passo di solito consiste nel farsi assistere da una società di consulenza, che viene incaricata da un lato di acquisire informazioni sulla situazione locale e di darne una lettura analitica che metta in evidenza gli elementi di forza e di debolezza del contesto territoriale; dall'altro di svolgere un'opera di **animazione territoriale**, cioè di sponsorizzare l'iniziativa presso le diverse sedi istituzionali, di raccogliere idee e manifestazioni di interesse per l'iniziativa e di imbastire un primo insieme di relazioni tra i soggetti potenzialmente interessati.*

*B. Terminata questa prima fase viene costituito il **Tavolo di concertazione**, composto dai soggetti che hanno aderito all'iniziativa, che ha il compito di definire le **idee-forza** e le **linee strategiche** del patto e di selezionare le proposte di investimento pubbliche e private. È intorno al tavolo di concertazione che si delinea la **politica di sviluppo locale** che si intende attuare ed è qui che i diversi soggetti convenuti si impegnano formalmente con la firma del **Protocollo d'intesa** e dei **Protocolli aggiuntivi** a fornire il proprio contributo. Al termine di questa attività si individua il **Soggetto responsabile del patto**, l'organismo giuridico (a volte un ente pubblico, altre una società di capitali mista a prevalente capitale pubblico) che gestirà da questo momento in poi il patto.*

*C. Il Protocollo di intesa e i Protocolli aggiuntivi passano nelle mani di una **società convenzionata con il Ministero del Tesoro**. La società acquisisce l'esito della valutazione economico-finanziaria svolta sui progetti, nonché il parere della regione di competenza, e verifica l'esistenza dei requisiti formali, la disponibilità delle risorse finanziarie e la validità complessiva del patto.*

*D. L'approvazione dell'iniziativa che segue a tali verifiche mette in moto il processo di erogazione dei finanziamenti pubblici che attualmente non possono superare i **100 miliardi di lire** (di cui non più del 30% per investimenti infrastrutturali). Al finanziamento pubblico, derivante dall'aver portato a termine con successo la procedura patto territoriale, possono inoltre aggiungersi: a) risorse di privati; b) risorse comunitarie; c) ulteriori finanziamenti statali, regionali e locali.*

E. Con l'erogazione dei finanziamenti prende avvio la realizzazione dei progetti inclusi nei protocolli: costruzione di nuove infrastrutture pubbliche, nascita od ampliamento di imprese private, messa in opera di interventi di recupero ambientale o urbano, avvio di corsi di formazione o di riqualificazione professionale, ...

Fonte: Salerno e Sisti (2001)

1.3 I numeri dei patti

La quantità di patti territoriali attivati in Italia spiega da sola, in parte, l'attenzione che ha suscitato nei vari ambiti di ricerca socio-economica.

È intorno alla metà degli anni '90 che iniziano le prime sperimentazioni e al 15 agosto 1997 i patti approvati erano 12¹. I patti cosiddetti di “prima generazione” erano localizzati su aree abitate complessivamente da più di quattro milioni di persone. L'importo totale di erogazioni per gli investimenti previsti e approvati ammontava a 1.245 miliardi di lire.

Dato che, soprattutto inizialmente, la destinazione privilegiata dei fondi era per patti in aree economicamente depresse i cui livelli occupazionali erano particolarmente bassi, tra i requisiti vi erano gli obiettivi occupazionali. O, meglio, i progetti da presentare dovevano avere un impatto potenziale di sviluppo economico, ma possibilmente prevedere anche un coinvolgimento di nuova forza lavoro e quindi l'assorbimento di disoccupazione. Il *Sole24ore* di quei giorni sottolineava nel titolo di un articolo la notizia degli oltre 7.000 posti di lavoro previsti dai primi patti². Più precisamente, ci si riferiva proprio alle prime approvazioni di finanziamenti per i Patti siglati a Enna e Siracusa (Deliberazione CIPE 18 dicembre 1996, G. U. 2 giugno 1997), e poi quelli di Benevento, Brindisi, Caserta, Lecce, Madonie, Nuoro, Vibo Valentia (Deliberazione CIPE 23 aprile 1997, G.U. 31 Luglio 1997), il patto territoriale di Caltanissetta, Palermo e del Miglio d'Oro (Deliberazione CIPE 26 giugno 1997, G.U. 14 ottobre 1997).

Inizia con queste prime sperimentazioni “la stagione dei patti” che porta il numero a 230, inclusi i cosiddetti patti comunitari, finanziati con modalità definite con la Commissione Europea nel 1998 in occasione della riprogrammazione del

¹ Nel 1993 il CNEL avviò la sperimentazione dei patti territoriali di Enna e di Siracusa, cui poi seguirono, a breve distanza, gli altri. Non è un caso che siano stati tutti concentrati al sud. Nel 1994, ancora per iniziativa del CNEL (Determinazione del 21 Novembre) venne istituita la “Consulta per il Mezzogiorno” che, con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo socio-economico al Sud, incoraggiava e favoriva l'attivazione di patti territoriali.

² *Patti territoriali: in dodici aree creati 7 mila posti*, in “Il Sole-24 Ore” del 15 agosto 1997, p. 1

Quadro Comunitario di Sostegno OB. 1, 1994-1999. In Italia sono stati implementati 10 patti europei per l'occupazione, discrezionalmente selezionati dagli stati centrali come previsto dalla normativa.

Come riportato ne *La lezione dei patti* (DPS, 2002: 64), i patti sono stati approvati e finanziati in blocchi successivi, ciascuno dei quali differente dai precedenti per regole di approvazione e gestione, in qualche caso per contenuto degli interventi ammissibili. È per questo che spesso ci si riferisce ai patti territoriali nazionali specificando se si tratta di patti “di prima generazione”, o di “seconda”, o di patti agricoli; il che, anche intuitivamente rimanda a diverse fonti normative e periodi di attivazione (Tabella 1).

Tabella 1.1 Patti per anno di attivazione e finanziamento previsto

Blocchi	Anno di attivazione*	Numero	Finanziamento previsto (in milioni)
1. Patti nazionali			
I generazione	1997	12	371
II generazione	1999	39	1.278
Bando 10 ottobre 1999	2001	28	1.003
Istruttoria conclusa 31 dic. 1999	2001	7	165
Agricoli	2001	91	1.386
Calamità naturali**	2001	32	902
Istruttoria conclusa il 28 febb. 2001***	2003	11	440
Totale		220	5.545
2. Patti Europei		1998	10
Totale		230	5.962

Fonte: dati del Ministero delle Attività Produttive, Ministero Economia e Finanze (DPS, 2003)

Note:

* **Anno di attivazione:** anno di trasmissione alla Cassa Depositi e Prestiti dell'autorizzazione a erogare i fondi (per i patti di I generazione la media dell'inizio dell'erogazione alle singole iniziative).

** **Calamità naturali:** si intendono i patti localizzati in territori colpiti da calamità naturali o a rischio idrogeologico.

*** L'ultima categoria di patti, la cui **istruttoria** si è **conclusa il 28 febb. 2001**, comprende patti per i quali le risorse a copertura delle iniziative imprenditoriali sono state individuate con la Legge Finanziaria per il 2003.

Il Comitato della programmazione Economica prima, e il Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia poi, rappresentano

fonti preziose per quanto riguarda l'informazione sulla totalità dei patti, grazie alla loro azione di monitoraggio amministrativo sulle erogazioni del contributo pubblico. Come si legge in un rapporto intermedio stilato dal Cipe nel 2002, tuttavia, vi è una difformità nelle modalità di monitoraggio dei patti nazionali e di quelli europei. Si legge alla nota 6, infatti, che tale difformità non dipende tanto dalla “distinzione di competenze tra Ministero delle attività produttive, che ha acquisito nel corso del 2001 le competenze sui patti nazionali e il Ministero dell'Economia, che ha mantenuto competenza sui cosiddetti patti europei, poiché essa era preesistente alla nuova distribuzione di competenze”, bensì dalla “diversa modalità di gestione del contributo pubblico che, nel caso dei patti europei, essendo a gestione diretta del soggetto responsabile, ha seguito le procedure di monitoraggio comunitarie” (Cipe, 2000).

Tabella 1.2 Patti Territoriali in Italia per regione (per l'elenco completo dei nomi dei singoli patti si rimanda alla tabella A2 in appendice)

	<i>I gen. (*)</i>	<i>II gen. (*)</i>	<i>PT Agricoli (*)</i>	<i>Copertura demografica (popolazione dei Comuni interessati dai patti/ popolazione totale)%(**)</i>	<i>Copertura superficie (in kmq) (Superficie Comuni interessati dai PT/Superficie totale)%(**)</i>
Piemonte		11	6	19,57	
Valle D'Aosta				0	0
Lombardia		1		5,12	1,99
Trentino Alto Adige				0,15	0,07
Veneto		9	5	28,88	39,54
Friuli Venezia Giulia		1		4,78	5,17
Liguria		4	2	82,84	72,61
Emilia Romagna		3	1	11,92	31,43
Toscana		7	6	50,83	69,76
Umbria			2	77,56	69,39
Marche		2	2	59,31	76,88
Lazio		5		44,63	29,71
Totale Centro Nord		43	24	27,05	34,07
Abruzzo		4		53,85	62,13
Molise			2	70,48	70,80
Campania	3	11	16	66,25	85,00
Puglia	2	13	11	97,19	98,12
Basilicata		4	1	91,82	87,74
Calabria	1	11	3	62,12	62,00
Sicilia	5	15	25	95,26	97,55
Sardegna	1	5	9	72,12	58,45
Totale Mezzogiorno	12	63	67	80,15	79,40
Totale Italia	12	106	91	46,98	52,64

Fonte: dati del Ministero delle Attività Produttive, Ministero Economia e Finanze (DPS, 2003)

* Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione – Ministero Economia e Finanze

** Ministero delle Attività Produttive e Ministero Economia e Finanze

Il totale dei patti qui è 209 (mancano infatti gli 11 patti rifinanziati di recente). Segue la tabella con la suddivisione per regione dei 10 patti europei per l'occupazione (tabella 3).

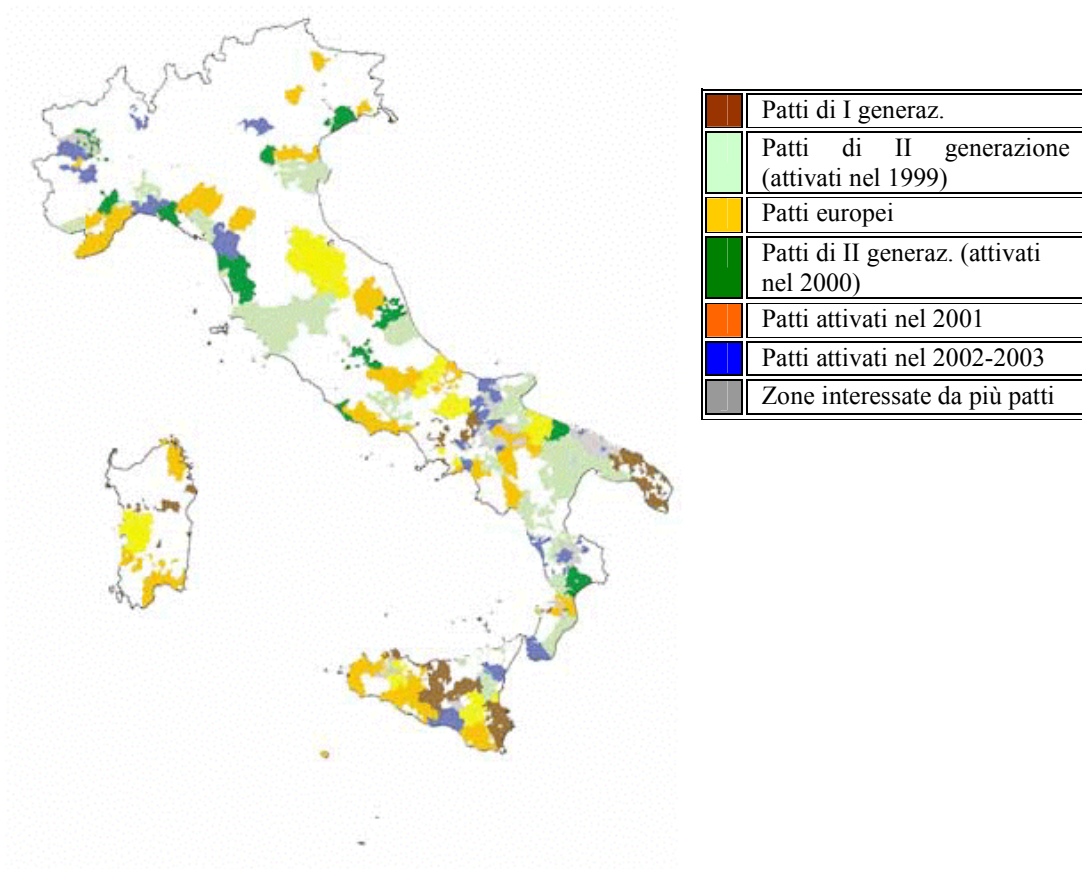
Tabella 1.3. Patti territoriali per l'occupazione (patti europei)

Regione	PTO
Abruzzo	Sangro Aventino
Molise	Matese
Campania	Agro Nocerino Sarnese
	Area Nord Est di Napoli
Puglia	Nord Barese Ofantino
	Alto Belice Corleonese
Sicilia	Calatino Sud Simeto
	Catania Sud
Sardegna	Oristano
Multiregionale	Appennino Centrale
Totale	10

Fonte: Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione – Ministero Economia e Finanze

Nel giro di 10 anni, quindi, circa il 50% della popolazione e della superficie del territorio risulta interessata dai patti territoriali. Immane in Italia le ricorrenti differenze tra Nord e Sud. In questo caso, anche per la specifica iniziale destinazione dei patti, nel Mezzogiorno questi riguardano circa l'80% della popolazione e del territorio (80,15% e 79,40% rispettivamente), mentre al Centro Nord la copertura demografica è del 27,05% e quella geografica di circa il 34,07%. Il dato demografico in termini assoluti è pari invece a poco più di 33 milioni di abitanti (20 milioni al Sud).

Figura 1.1 Distribuzione geografica dei patti territoriali in Italia



1.4 Gli “altri” patti territoriali

Come ricordato, gli anni '90 hanno visto l'attivazione di svariate forme di politiche locali e programmi di sviluppo. Molto spesso, la formula “patto territoriale” è stata usata in modo generico per definire iniziative in realtà diverse da quanto sopra descritto e quantificato. In questa sede l'attenzione è volta ai patti ammessi ai finanziamenti, ma si possono citare altri patti territoriali che hanno caratteristiche diverse e rispondono a logiche diverse³.

³ In riferimento alla flessibilità a livello aziendale, ad esempio, alcuni studi parlano di PTO (patti territoriali per l'occupazione) e ai POC (Patti per l'occupazione e la competitività) (Caruso, 2002), i quali rappresentano forme di concertazione decentrata per l'implementazione dei pilastri delle politiche occupazionali europee. Hanno una più stretta connessione con il diritto del lavoro e con l'implementazione di nuove forme di flessibilità a livello territoriale ed aziendale per il rilancio, in ultima istanza, della

I patti territoriali di Ferrara, Modena, Milano, ad esempio, vengono spesso citati in questo senso (Regalia, 2002; Treu, 2000; Ferraro, 2002; Fontana, 2002), come esperimenti attuativi di una concertazione, o contrattazione territoriale.

Va da sé che non si tratta di fenomeni fra loro del tutto estranei, anzi. Le implicazioni circa la capacità concertativa di questi esperimenti, o l'attrazione esercitata su attori strategici dello sviluppo locale, sono aspetti comuni a quanto mi propongo di analizzare.

Ai fini della distinzione che si vuole qui operare, senza entrare troppo nel dettaglio vengono riportati di seguito i principali contenuti e i settori interessati da tali accordi, raccolti in uno studio condotto da Costantini (2005), e stipulati a vari livelli (regionale, provinciale e comunale) in tutto il territorio nazionale.

“È nei settori dell'agricoltura e dell'artigianato che si registra la maggior parte dei 73 contratti collettivi a livello territoriale visionati (22 e 21 accordi, rispettivamente), seguiti dal settore del commercio e del terziario (11 accordi suddivisi nelle molteplici categorie di lavoratori che ad esso si riconducono) e da quello degli edili e del turismo (10 e 6 contratti collettivi decentrati). Tutti i contratti sono stati stipulati in modo congiunto dalle Confederazioni C.G.I.L., C.I.S.L., U.I.L.. Secondo una recente ricerca del C.N.E.L., fra il 1996 ed il 2003, sarebbero stati siglati 571 contratti territoriali, di cui più della metà sottoscritti nel Nord Italia (55%), mentre per il Centro ed il Sud la ripartizione sarebbe del 23 e 22%. Il settore più interessato è quello dell'edilizia (38%), seguito dall'agricoltura (31%) e dall'artigianato (18%): in coda il settore dei servizi (8%). Per quanto riguarda il contenuto degli accordi territoriali, prevalgono gli aspetti relativi alla “contrattazione acquisitiva” (retribuzione, T.F.R., integrativi, ambiente di lavoro, questioni sociali), presenti nel 90-100% dei casi, e quelli concernenti le relazioni sindacali (80-90%). Limitato, invece, il ruolo della “contrattazione difensiva” (10-15%). Inoltre, elementi di “flessibilità funzionale” (orario e organizzazione del

competitività dell'economia locale. Entrano nel dibattito sulla regionalizzazione e territorializzazione delle relazioni industriali e sulla concorrenza legislativa in materia di diritto del lavoro.

lavoro) hanno un peso maggiore rispetto alla “flessibilità da contratto” (forme atipiche, part-time, tempo determinato), spiccando nel 50-90% dei casi contro il 20-60%. L’agricoltura è il settore in cui gli aspetti relativi alla flessibilità sono più frequenti, seguita dal commercio, turismo e servizi”⁴.

Vi sono infine una serie di patti territoriali che, pur rientrando nella classificazione dei patti territoriali nazionali cui fa riferimento questa ricerca, non sono stati finanziati (Regalia, 1997).

2. Lo sviluppo del dibattito sui patti

Benché sul punto si ritorni poi in modo più esteso più avanti, va subito osservato che fin dalla sua introduzione il nuovo strumento suscita aspettative elevate e la sua evoluzione viene seguita da osservatori ed esperti, anche di origine accademica, oltre che dai politici.

In effetti, fin dalle origini le riflessioni e i contributi da parte di economisti e sociologi impegnati sul terreno dello sviluppo locale contribuiscono a arricchire di nuovi elementi e a sviluppare il dibattito sulle potenzialità dello strumento del patto territoriale, anche in un’ottica di tipo prescrittivo.

Nell’interpretazione, che abbiamo già ricordato, di Cersosimo (1998), il patto territoriale viene presentato come “lo strumento per assecondare, incentivare e aiutare la formazione di sistemi locali *artificiali*; uno strumento, cioè, che mira deliberatamente a “costruire” il sistema locale laddove si manifesta un deficit strutturale di “sistemi naturali” e di “ordini spontanei”. a far da sponda all’entusiasmo sulla nuova progettualità dal basso dello sviluppo locale vi era, come accennato, il modello dei distretti industriali. Ci si aspetta in questo modo di ricreare artificialmente quelle caratteristiche dei distretti industriali che ne hanno contraddistinto il successo, dove non nascono in maniera spontanea. In molti si

⁴ S. Uccello: *Contratti, prove di revisione*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 marzo 2004; cfr. <http://www.labitalia.com/articles/Tendenze%20e%20dati/5363.html>

sono spesso dichiarati perplessi circa l'idea che esista un peso "irrevocabile della storia" (Becattini, 1987; Cersosimo e Wolleb, 2000), rompendo la fissità emblematicamente proposta dal discusso libro di Putnam sull'Italia civile (Putnam, 1993).

Sia sul piano progettuale e di definizione preliminare dello strumento patto, sia in base a quanto rilevato dall'osservazione diretta delle sperimentazioni, due sono stati gli obiettivi principali su cui si è maggiormente insistito da parte di osservatori e protagonisti e che possono essere brevemente sintetizzati come segue:

- 1) promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnino e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale;
- 2) favorire attraverso tali progetti e attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti. Il patto territoriale si propone così di mettere in moto in un territorio un meccanismo di sviluppo autopropulsivo che dovrebbe tradursi in maggiore crescita e maggiore attrattività per gli investimenti privati (DPS, 2003: 63).

Nelle intenzioni del legislatore e dei promotori, quindi, il patto territoriale si è caratterizzato come il risultato di una rinnovata strategia di sviluppo locale, ancorata alla convinzione secondo cui un territorio può crescere solo mobilitando e responsabilizzando i soggetti che vi operano, ricercando una solida partnership pubblico-privato, coinvolgendo in modo inclusivo tutti gli attori locali organizzati, realizzando beni collettivi (Regalia, 2002).

Non stupisce pertanto che presto il dibattito sui patti si sia focalizzato sul tema dei modelli di regolazione o di governance delle economie locali, più che su quelli, ad esempio, dell'efficienza ed efficacia delle politiche, o dei risultati (occupazionali, economici, sociali) attesi.

Sui termini di questo dibattito prima di proseguire conviene ora soffermarci brevemente. In questa parte finale del capitolo introduttivo, faremo quindi cenno al dibattito sulla governance, alle ragioni che hanno indotto a un mutamento di paradigma nell'interpretazione dello sviluppo locale, al modello quindi atteso di regolazione da mettersi in atto con i patti.

2.1. Dalla regolazione centralizzata alla governance

Negli ultimi decenni, gli studi socio-economici hanno fatto abbondante ricorso all'uso di termini come regolazione, de-regolazione, governance, concertazione, decentramento amministrativo, e così via, in riferimento alle politiche pubbliche europee, agli aggiustamenti dei diversi modelli di welfare degli stati membri, agli approcci ai problemi dell'occupazione e dello sviluppo economico.

In questa sede, l'applicazione di tali concetti si iscrive in un campo di indagine che ha come oggetto principale lo sviluppo locale e il vasto laboratorio di innovazione nei modi di regolazione economica degli ultimi 30 anni, a vari livelli e in relazione a diversi ambiti. La tradizionale e principale forma di regolazione centrale svolta dallo stato è andata via via modificandosi con il succedersi e il combinarsi di una serie di eventi storici, economici e politici. La fine della Cassa per il Mezzogiorno, il decentramento amministrativo, l'avvio di percorsi di regionalizzazione di alcune politiche da un lato e l'entrata nella Comunità Europea dall'altro, con la conseguente introduzione di nuovi strumenti di *politica pubblica locale*, sono esempi di variabili esterne che nel nostro paese hanno influenzato e spinto al mutamento dei modi di regolazione.

L'oggetto della regolazione è da rintracciare nel particolare insieme di attività e di rapporti fra attori che attengono alla sfera della produzione e distribuzione di risorse economiche, sociali e politiche: essa riguarda il modo o, meglio, i modi "in cui un determinato insieme di attività o rapporti fra attori viene

coordinato, le risorse che vi sono connesse vengono allocate, e i relativi conflitti, reali o potenziali, vengono strutturati (cioè prevenuti o composti)” (Lange e Regini, 1987: 13).

Analiticamente, i tre principi guida della regolazione sociale vengono identificati nell’autorità, nello scambio e nella solidarietà, a ciascuno dei quali si associa una specifica istituzione (lo stato, il mercato e la comunità, rispettivamente). A ciascuna istituzione compete poi una certa area di attività (la politica, l’economia, la società). Tuttavia, il significato più dirompente, e qui condiviso, che questi principi contengono è che non possono essere considerati rigidi, tra loro alternativi. Al contrario, proprio perché applicati a fenomeni socio-economici, per definizione in continuo mutamento, *mix* e “intrecci” o “invasioni di campo” di talune forme di regolazione in certe aree di *policy*, si propongono in continuazione e non sono da considerare come “disfunzioni”. Significativo, a tal proposito, è il fatto che gli stessi autori introducano (riprendendo Streeck e Schmitter, 1985) un quarto tipo di istituzione, quella costituita dalle grandi associazioni degli interessi, la cui presenza ha oggettivamente inciso sulle forme concrete di regolazione sociale, soprattutto nel periodo storico in cui essi scrivono. Questo, da solo, rappresenta un altro esempio dal punto di vista epistemologico della necessità di ampliare la terminologia precedente con il mutare degli scenari e delle cornici entro cui si verificano i fenomeni che ci si propone di spiegare.

Altri autori hanno poi ripreso o approfondito il concetto di regolazione, ponendo l’accento sui diversi elementi che lo caratterizzano. La regolazione è stata anche definita, ad esempio, come il risultato di scambi sociali e, conseguentemente, il risultato di compromessi sociali impliciti o espliciti che definiscono non solo regole sostanziali riguardo una certa area di *policy*, ma anche le “regole del gioco”, vale a dire il processo di regolazione stesso (Léonard, 2005: 308).

Alcuni tra i modi di regolazione economica che ci interessano maggiormente in questa sede e che sono stati al centro di numerosi studi, sono fondati sulla cooperazione tra attori.

Proprio sulla base di una diversa, nuova, logica della regolazione si sviluppa il concetto sopra accennato di *governance*, in contrapposizione a quello di *government*, ad una logica, cioè, dell'autorità centrale dello stato (Mayntz, 1993). La *governance* rappresenta quell'insieme di meccanismi, strumenti e disposizioni istituzionali che coordina le azioni economiche degli attori e delle organizzazioni, regola la distribuzione delle risorse e struttura i conflitti. Il passaggio da politiche pubbliche centrate sullo stato a forme di *governance* basate sulla creazione di reti interorganizzative locali ha segnato un cambiamento di paradigma in Europa. Gli attori sociali locali hanno iniziato a strutturare le politiche pubbliche e di partenariato. Le linee guida della Commissione Europea in materia di regolazione economica e i principi alla base dell'assegnazione dei finanziamenti per lo sviluppo hanno inciso fortemente sulla promozione di queste pratiche, ricorrendo a metodi di generalizzazione e trasferibilità delle *good practices* rilevate (tra i modelli più citati e oggetto di "imitazione" troviamo, ad esempio, i distretti industriali).

Di per sé, questa non costituisce una novità recente e, ancora, se da una parte è vero che i patti sociali a livello nazionale hanno progressivamente incoraggiato la contrattazione a livello locale, dall'altra quest'ultima non può essere considerata come una semplice concertazione "derivata" da quella nazionale (Regalia, 2006a). Tipi ricorrenti di esperienze di concertazione locale in corso in vari paesi europei si riferiscono a iniziative di partenariato pubblico/pubblico o pubblico/privato, tramite strumenti quali gli accordi di programma o quelli definiti di programmazione negoziata, come i patti territoriali o i contratti d'area; alle relazioni industriali regionalizzate, ai distretti industriali, alla pianificazione urbana strategica, ai progetti finanziati dai programmi europei, ai patti sociali locali (Regalia, 1997; Bolocan Goldstein, 2002).

È su questo tipo di regolazione che si basa anche la programmazione negoziata. Citata tra gli strumenti di concertazione locale, esprime un modello di programmazione pubblica che privilegia il ricorso a moduli convenzionali piuttosto che a moduli autoritativi (Bobbio, 2000), e rientra nella programmazione economica cosiddetta “di scopo” o “per obiettivi”, ove l’azione dei poteri pubblici e privati viene orientata a perseguire precise finalità di sviluppo e di incremento dell’occupazione (Stipo, 1991 in D’Arcangelo, 2002). In Italia, in particolare, si presenta come esempio di programma di scopo avente ad oggetto “*l’aménagement du territoire*” (l’assetto del territorio) consistente nella necessità di ridurre gli squilibri territoriali tra le aree del meridione, ma non solo, e creare nuovi posti di lavoro (D’Arcangelo, 2002: 2). Come definito dalla legge num. 104/1995, la programmazione negoziata si concretizza attraverso l’applicazione di una serie di misure volte alla “regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private, per l’attuazione di interventi diversi, riferiti ad un’unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza” e che si sostanzia in un riconoscimento istituzionalizzato del pluralismo sociale locale.

L’intenzione della programmazione negoziata, quindi, era quella di favorire una responsabilizzazione della classe dirigente locale, impossibilitata a ricorrere sistematicamente alla “strategia” tradizionale di demandare alla Pubblica Amministrazione centrale l’onere delle scelte (Cersosimo, 1998) soprattutto in aree economicamente in ritardo di sviluppo, come il Mezzogiorno. Ampii riferimenti alla programmazione negoziata si trovano nell’accordo tra governo e sindacati dell’11 Novembre 1994 (sulla spinta del “Libro bianco sulla crescita, competitività e occupazione” del 1993) e nella L. num. 341 del 1995 (Manzella, 1997). Ad oggi, il dibattito sulla programmazione negoziata sembra sempre più incentrato sulle implicazioni della riforma del Titolo V della Costituzione e della conseguente diversa suddivisione delle competenze. In particolare, sembra che gli strumenti della programmazione negoziata rientrino nelle competenze esclusive

delle regioni, poiché ad esse “spetta la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione di Stato”. Dall’altro, la programmazione negoziata, in base alle interpretazioni di “governo del territorio” e “tutela della sicurezza del lavoro”, potrebbe essere ritenuta materia di legislazione concorrente (D’Arcangelo, 2002).

Europeismo e localismo, dunque, vengono così ad intersecarsi in modo sempre più interdipendente, talvolta in modo diretto, senza passare dall’azione centrale dello stato. Come si è visto, infatti, si è andata consolidando una logica di intervento sul territorio basata sulla capacitazione degli attori locali. La stessa programmazione negoziata fornisce un set molto vario di strumenti dello sviluppo locale e, nell’ottica di un nuovo riconoscimento della centralità delle autonomie locali e degli attori sociali nel processo decisionale del “programmare negoziando”, è lasciata a questi la scelta di quale strumento meglio si adatti alle esigenze del territorio. Un problema di sviluppo territoriale che richieda interventi di tipo infrastrutturale, come la realizzazione di autostrade o aeroporti, può essere negoziato in modo più efficace attraverso un accordo di programma piuttosto che con un patto territoriale; una crisi occupazionale, causata da un processo di de-industrializzazione, può essere opportunamente contrastata da un contratto d’area, e così per altri possibili esempi concreti (Bonomi e De Rita, 1998).

2.2 Perché un mutamento di paradigma

La portata esplicativa di questi concetti, fin qui brevemente tratteggiati, non può prescindere dalle origini di questo mutamento di paradigma nell’approccio allo sviluppo economico.

Le origini del passaggio dall’*aménagement du territoire* ad interventi mirati di sviluppo locale sono da rintracciare in una molteplicità di fattori riconducibili alle caratteristiche dell’organizzazione produttiva e ai processi che si sono resi

necessari a livello locale (Trigilia e Viesti in Amendola et al. 2005). Con la crisi e il declino del fordismo, modello in cui l'impresa era percepita come autonoma rispetto ai condizionamenti ambientali, si è passati infatti a forme di produzione che privilegiano l'innovazione e la flessibilità. Le imprese, di qualsiasi dimensione, hanno progressivamente scoperto una crescente interrelazione con l'ambiente circostante, per cui si è verificato il paradosso che la globalizzazione ha aumentato la mobilità territoriale delle imprese, rendendole allo stesso tempo più dipendenti dal contesto esterno.

In buona parte, quindi, è proprio in risposta alla crisi del modello fordista che si ha una sollecitazione maggiore e il coinvolgimento crescente degli attori locali. Contestualmente la globalizzazione, usando una semplificazione che potrebbe risultare inadeguata data l'ampiezza degli studi condotti e le teorie elaborate su origini ed effetti di questo fenomeno, ha innalzato il livello di competizione internazionale, ponendo gli stati occidentali di fronte a sfide importanti circa i modi di regolazione dell'economia nazionale, del proprio welfare state, dei mercati del lavoro.

In molti paesi europei tali sfide hanno trovato risposta nei patti sociali a livello nazionale, che avevano come obiettivi principali e urgenti il controllo dell'inflazione e il risanamento finanziario, successivamente, in vista anche dell'unificazione monetaria europea. A partire dalla seconda metà degli anni '70 in Europa si è assistito ad un proliferare di patti sociali concertati tra stato, sindacati e associazioni imprenditoriali, concordi nel dare un impulso alla ripresa dello sviluppo economico. Successivamente si è avuto un assestamento nel ricorso a questo strumento intorno agli anni '80, per poi tornare ad essere centrale negli anni '90 in vari paesi europei nella conclusione di diversi patti sociali (Pochet e Fajertag, 1997)⁵.

Raggiunti gli obiettivi di superamento della crisi economica e risanamento dei conti, in modi e secondo interpretazioni diverse (Regini, 2000 e 2000a), sono

⁵ Per descriverne l'andamento ciclico si è ricorso alla metafora di Sisifo (Schmitter e Grote, 1997)

rimasti da risolvere altri problemi, come la disoccupazione locale o il rilancio di territori, che, come vedremo, hanno mobilitato gli attori locali per un intervento adeguato e necessariamente più aderente alle esigenze del territorio, più appropriato alla gestione dell'incertezza strutturale e dei processi di riaggiustamento continuo che caratterizzano le economie inserite nei contesti globali. A livello intermedio tra quelli nazionale e locale, si presuppone, gli attori economici ed istituzionali sono nella posizione migliore per valutare, e valorizzare, le proprie specificità ed esigenze peculiari, ed evitare, o ridurre, i limiti e gli sprechi che derivano da iniziative e politiche dalla prospettiva troppo ampia e generale, o al contrario appiattita sul particolarismo locale (Sabel, 1992, in Regalia, 1997). Ne sono un esempio le politiche attive del lavoro progettate a livello locale così come il coinvolgimento delle università locali nei progetti di innovazione tecnologica destinati alle imprese del territorio.

Nel passaggio da una logica centralizzata ad una logica centrata sul territorio gli strumenti e i metodi di regolazione di cui si sono serviti gli stati membri⁶ sono stati principalmente due: de-regolazione e concertazione. Nel primo caso si tratta di una risposta che cerca “di lasciare maggiore spazio al mercato, eliminando i vincoli posti dalle istituzioni”, nel secondo si traduce invece il “tentativo di rafforzare modi di regolazione che combinano il ruolo delle associazioni di interessi e quello dello stato per produrre un *mix* di coordinamento, controllo e consenso” (Regini, 1999). I “macro-obiettivi” perseguiti attraverso queste nuove definizioni delle forme di interazione tra i vari attori dell'arena socio-economica sono principalmente due: il sostegno, diretto o indiretto all'economia e all'occupazione locali, e la promozione della pace e della coesione sociale –

⁶ Sembra più appropriato in questo caso riferirsi a “stati membri”, intesi come stati dell'Unione Europea, le cui stesse direttive hanno inciso nell'indirizzare gli stati membri ad un intervento sempre più ridotto del livello centrale e ad processo di decentramento verso il livello sub-nazionale (Bodo e Viesti, 1997; recentemente richiamato anche dal Libro Bianco della Commissione Europea sulla “Governance Europea” e il richiamo al principio di ripartizione delle competenze sulla sussidiarietà, (pag. 11). Disponibile sul sito: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf)

ovvero del consenso politico, nell'ottica dell'attore pubblico (Regalia, 1997; Caruso, 2002).

Come ben evidenziato in una ricostruzione della letteratura condotta da Regalia (2006a), le accezioni della definizione di concertazione acquistano sfumature diverse a seconda del livello a cui questa si intende applicata. In Pichierri (2002), concertazione non è soltanto sinonimo di azione coordinata, ma è piuttosto un accordo formalizzato, ovvero non soltanto implicito od esplicito, sugli obiettivi condivisi di attori i cui interessi sono tradizionalmente e/o potenzialmente diversi e/o divergenti. Noti esempi ne sono le forme di collaborazione tra attori pubblici e privati e tra associazioni imprenditoriali e sindacati. A livello nazionale, secondo Traxler (1997), il bisogno di momenti di macro-concertazione derivano dalla “divisione strutturale della società in sotto-sistemi relativamente autonomi e [...] dalla separazione tra stato e società civile, caratteristica delle società capitalistiche”. La crescente specializzazione di tali sotto-sistemi, tuttavia, non può prescindere da una loro interdipendenza. Per garantirla, dunque, aumenta la necessità di avere procedure e istituzioni specializzate in funzioni di coordinamento.

Come vedremo, le esperienze di concertazione sub-nazionale e locali abbracciano un'accezione più ampia di concertazione. Questa non ha più a che vedere necessariamente con degli accordi, che possono addirittura precedere la concertazione, anziché esserne l'obiettivo. Gli obiettivi sono stabiliti, semmai rimangono da concertare le priorità e le risorse (Pichierri, 2002), come nel caso dei patti territoriali. A questa particolare accezione si farà quindi riferimento, salvo diverse indicazioni, in questo studio.

A livello aziendale, infine, si può ricorrere alla concertazione per concordare e ri-regolare condizioni e organizzazione del lavoro, oppure per il raggiungimento di veri e propri “patti” bilaterali, come avvenuto per i “PECS”, patti per l'occupazione e la competitività.

L'ampio spazio conquistato dalla concertazione nel dibattito teorico e nella posizioni assunte a livello europeo soprattutto negli anni '90 (dove si parla di *partnership* e *social dialogue*), tuttavia, potrebbe erroneamente indurre a concludere che concertare sia facile. Per quanto auspicabile, visti i risultati conseguiti in molti casi, autorevoli contributi hanno tuttavia spiegato che non è esattamente così e, al di là del livello in cui la concertazione si realizza, conviene richiamare le ragioni per cui, in generale, si sceglie di concertare e le condizioni in cui sia possibile perseguire con successo questo obiettivo.

La letteratura, interrogandosi sulla varietà delle esperienze europee di concertazione, ha messo in luce variabili importanti in grado di influenzare il ricorso e la riuscita di questo “modo di regolazione”. I diversi filoni delle scienze socio-economiche e politiche, in particolare, hanno proposto nel tempo diverse “generazioni” di variabili esplicative (Regini, 2006). Mutuando dalla *political economy* le possibili spiegazioni della diversità di risposte a problemi simili, si è parlato del ruolo del diverso contesto istituzionale, o del peso variabile esercitato di volta in volta dagli attori coinvolti nella concertazione, o, ancora, più che del loro peso, dell'influenza che gli attori coinvolti possono avere sull'andamento della concertazione a seconda delle strategie che decidono di intraprendere. Successivamente, portando in primo piano l'importanza della dimensione cooperativa nella concertazione, si è indagato sul potenziale ruolo esplicativo intrinseco al *learning process*: gli attori che partecipano alla cooperazione, vale a dire, modificano le loro strategie in fasi successive a seconda di quanto appreso nelle fasi iniziali del loro coinvolgimento⁷. Vi è infine una lettura che attribuisce un peso simbolico alla partecipazione volto al mantenimento dell'identità collettiva.

⁷ Come sinteticamente ma efficacemente esposto da Regini (1999) “il gioco cooperativo resiste tanto più a lungo quanto gli attori hanno avuto modo di sviluppare una capacità di apprendimento strategico”. Nella stessa direzione andavano le osservazioni di Schelling (traduzione del 2006) che, già alla fine degli anni '60, stavano delineando i primi elementi di teoria dei giochi.

Dato questo “set” di variabili, si può dire allora che gli attori siano spinti ad accettare di concertare, e quindi a rinunciare ad una parte delle loro preferenze, “quando i rapporti di forza e/o il contesto istituzionale non consentono loro di realizzare la sua prima preferenza e se, al tempo stesso, il non raggiungere un accordo implicherebbe costi ancor più elevati della soluzione condivisa” (per questo si è definita la concertazione trilaterale anche come una soluzione *second-best*, Regini, 2006: 259). Attingendo dagli altri due gruppi di variabili esplicative, *learning process* e azione simbolica, si chiamano in causa processi di apprendimento e di mutata percezione dei costi e dei benefici derivanti dalla partecipazione e le dinamiche di costruzione del consenso intorno a un obiettivo che i negoziatori devono costruire nei confronti della loro base di riferimento.

A seconda dei casi che si analizzano e dei dati disponibili riguardanti quei casi, quindi, possono risultare utili le une o le altre variabili esplicative. Un esempio riportato da Regini (2006) può aiutare la comprensione di tali dinamiche. Nel 1995-96, in Italia venne negoziata una riforma delle pensioni che si concluse con un accordo fra il governo Dini e i sindacati, mentre un anno prima un progetto di riforma analogo suscitò mobilitazione generale nel paese che condusse alla caduta del primo governo Berlusconi. Un po’ come avvenne in Francia dove, evitata la caduta del governo, la proposta di riforma analogo fu duramente contrastata. Nel primo caso, gli attori avevano accettato un accordo, anche se sub-ottimale rispetto alle loro aspettative, preferendolo ad un non-accordo; nel secondo esempio, al contrario, ad una soluzione sub-ottimale si è preferito un non-accordo (pag. 254). La forza o debolezza di ciascun attore rispetto agli altri, in questo caso, ha influito sull’accettazione o meno di accordi concertati.

Gli anni ’90, come già accennato, sono unanimemente riconosciuti come un periodo particolarmente felice della concertazione. Tuttavia non si può assumere che questo abbia “insegnato” una volta per tutte a concertare. Piuttosto, proprio la mancanza di “repliche” altrettanto efficaci insegna che le condizioni ideali per concertare non sono facili a realizzarsi e a realizzarsi contemporaneamente

(Regalia, 2006). Negli anni '90, ha messo in luce Regini (2000a), si è verificata una serie di concomitanze esterne ed interne: i parametri di Maastricht hanno imposto dei vincoli all'azione di governo e delle parti, proprio quando i principali grandi attori del paese vedevano indebolite le proprie posizioni, anche se, come conferma l'esempio sopra citato della riforma pensionistica, non al punto da comprometterne l'affidabilità.

In generale si può sostenere allora che non basta la buona volontà delle parti, seppur necessaria, ma serve che tutta una serie di condizioni si trovino in equilibrio: “circostanze esterne, opportunità a breve, calcolo delle convenienze da parte di ciascun attore e presenza di un qualche attore istituzionale in grado di avere una visione per il futuro e di fungere da garante che le intese possano andare a buon fine” (Regalia, 2006).

2.3. Concertazione territoriale e nuovo ruolo degli attori sociali

Si può quindi dire che è condizione necessaria per la concertazione, la compresenza di tre elementi:

- che a livello locale vi sia *potenziale di protesta* (mutuando dal linguaggio della contrattazione collettiva), ovvero “un problema per...”;
- che vi sia una *policy entrepreneurship*, cioè la presenza di uno o più attori locali in grado di cogliere questo potenziale e metterlo al centro di progetti a cui è possibile destinare risorse specifiche (in parte ricorda quello stretto rapporto tra “politicità” e “professionalità” dei dirigenti delle regioni che hanno costruito con successo i fondi strutturali, Fargion et al., 2006)
- che si verifichi un evento più o meno scatenante in grado di far emergere il problema (come ad esempio lo sono stati i fondi europei per

l'occupazione, i fondi strutturali, l'introduzione di strumenti come i patti territoriali e la normativa che li regola), (Regalia, 2006b).

Gli esempi "nazionali" sopra richiamati, hanno mostrato la possibile ragione della partecipazione alla concertazione e della percezione positiva (o negativa) da parte degli attori. Ciò che in questa sede preme cogliere, tuttavia, è se le stesse ragioni possano essere considerate valide a tutti i livelli, quindi anche nei contesti locali dei territori dove sono stati attivati gli strumenti previsti dalla programmazione negoziata; e se le ragioni della partecipazione possano essere condivise da tutti gli attori coinvolti, di volta in volta, nelle arene decisionali che si sono create a questo fine.

Come accennato, in seguito ai patti sociali degli anni '90 è emersa l'esigenza di modulare a livello micro le scelte macropolitiche dei patti sociali nazionali "troppo rigidi per affrontare le disuguaglianze territoriali e i differenziali di sviluppo e di occupazione" (Costantini, 2005). Strutturalmente viene posto il coinvolgimento delle parti sociali nella gestione istituzionale dello sviluppo economico e dell'occupazione locali.

Dopo i casi di concertazione a livello nazionale, la pratica concertativa si è spostata a livello locale, includendo un tipo sempre più diffuso di "pratiche pattizie" e "partenariato" (o "partnership") caratterizzato dall'individuazione di obiettivi da raggiungere o comportamenti da tenere entro certi tempi, con certe modalità, sulla base di risorse dedicate; il tutto formalizzato in appositi pubblici documenti (Bobbio, 2000; Pichierri, 2001). Nei casi di sviluppo locale di successo gli attori riconoscono esplicitamente o implicitamente l'esistenza di valori condivisi e di interessi comuni, e la regolazione avviene attraverso forme di *governance* piuttosto che di *government*. Dal punto di vista organizzativo, nella definizione degli obiettivi e nella loro implementazione, la rete organizzativa (anziché le singole organizzazioni) è diventata lo strumento caratteristico dell'azione collettiva strutturata. Questa modalità di regolazione delle economie locali dà luogo alla formazione di *policy communities* (Pichierri, 2001: 238).

Nel caso del sindacato, la questione risulta abbastanza complessa e variegata. L'attore sindacale chiamato ad intervenire a livello territoriale sullo sviluppo locale, infatti, si trova a scegliere se agire o meno in un campo altro da quello della tradizionale contrattazione collettiva a cui è legata la propria identità. Non è scontato, quindi, che decida di partecipare e di impegnarsi rischiando di non riuscire a coniugare le istanze di rappresentanza nei confronti della propria base, con la necessità di compromesso più o meno esplicito che la concertazione, come si è visto, comporta.

Nel quadro della regionalizzazione-territorializzazione delle relazioni industriali, sono stati condotti alcuni importanti studi che hanno centrato il dibattito soprattutto sui rischi di una possibile territorializzazione degli standard delle condizioni di lavoro, dato che in molti degli strumenti offerti dalla programmazione negoziata si trovano possibilità di deroga agli standard nazionali di condizioni del lavoro. Se da un lato, infatti, questi strumenti favoriscono “una più capillare partecipazione delle parti sociali ai progetti produttivi in ambiti territoriali delimitati da consistenti elementi di omogeneità non solo geografica”, dall'altra, assecondano “(le) tendenze centrifughe [...] presenti”, favorendo “una disarticolazione della legislazione del lavoro contestualmente alla formazione di apparati giuridici ed economici sensibilmente differenziati per larghe aree territoriali” (Ferraro, 2002; Costantini, 2005).

Al di là del dibattito specifico, appare cruciale, piuttosto, cogliere da questi contributi quanto emerge a proposito del nuovo ruolo di cui sono investite le parti sociali nel contrattare e concertare su questi temi, e in particolare, come anticipato, di quello svolto dal sindacato in questo livello “meso” di relazioni industriali.

I risultati di alcuni studi, in particolare, hanno evidenziato la nuova funzione di “mediazione politica” (le organizzazioni sindacali che contrattano a livello territoriale devono mediare questioni contrastanti nell'interesse dello sviluppo economico locale), contrapposta alla mediazione e protezione degli interessi professionali attraverso la contrattazione (Caruso, 2002). Pur rimanendo, quindi,

una organizzazione degli interessi sembrerebbero cambiare i criteri tecnici e formali su cui si basa il suo mandato nel momento in cui il sindacato cerca di allargare la propria sfera d'azione. Senza anticipare le possibili questioni che si aprono rispetto a questa nuova funzione del sindacato, come ad esempio quella della rappresentatività dell'una o dell'altra organizzazione, si scorge una attenzione destinata a crescere proporzionalmente alle sperimentazioni di governance del territorio in cui sono coinvolti i sindacati. Nell'articolo citato (Caruso, 2002) ci si chiede ad esempio se, nel caso del sindacato, si tratti dell'inizio del declino o piuttosto di una radicale trasformazione da brutto anatroccolo a cigno. Qualsiasi previsione in questo senso sarebbe ora prematura, oltre che decisamente ambiziosa, ma certo è che, rovesciando i termini di analisi, e anziché interrogarsi sul ruolo del sindacato nei patti e nella contrattazione territoriale, guardando agli effetti di quest'ultima sulle organizzazioni dei lavoratori, si scorgono delle novità.

In realtà, il coinvolgimento del sindacato nell'esperienza dei patti (sia quelli a livello locale e sia quelli nazionali) non rappresenta un episodio inedito di collaborazione e confronto delle organizzazioni dei lavoratori con un ambito *altro* dalla contrattazione collettiva. Seppur poco indagati, gli spazi di azione e interazione "non tradizionali" del sindacato sono stati vari nel corso della sua storia (Regalia e Regini in Treu, 1982; Regalia, 1987) e saranno meglio approfonditi nel terzo capitolo.

È dunque dall'intersezione di questi nuovi scenari che prende spunto l'interrogativo guida di questa ricerca, ovvero, che cosa sappiamo veramente dei patti territoriali nazionali, di cui tanto si è detto, e quale è stato il ruolo del sindacato all'interno di questi, quale la *ratio* della loro partecipazione, di cui invece poco si è parlato. Tuttavia, senza anticipare la declinazione delle domande di ricerca qui accennate, oggetto dei capitoli secondo e terzo rispettivamente, sarà utile piuttosto fornire una preliminare definizione e quantificazione del fenomeno dei patti.

Conclusioni

In questo primo capitolo si è cercato di definire, quantificare e contestualizzare il fenomeno dei patti territoriali in Italia e del dibattito che fin dalle origini ne hanno accompagnato lo sviluppo.

Il grande, complesso, ricorso alla concertazione e l'introduzione della programmazione negoziata rappresentano i due elementi che, intersecandosi, dominano il *frame* teorico in cui si inseriscono i patti territoriali.

Come graficamente visibile dalla figura 1, il fenomeno è stato particolarmente cospicuo in Italia tanto da trovare, si potrebbe dire, nella loro stessa proliferazione un giudizio sul loro successo. L'abbondante letteratura sul tema sarà presentata nel capitolo che segue, con l'obiettivo di sistematizzarne i contenuti attraverso la scomposizione degli interrogativi che è stato possibile porsi a proposito dei patti.

Il mutamento, oggetto di studio per eccellenza delle scienze sociali, qui rintracciato nella proliferazione dei patti, è frutto quindi dell'incontro tra logiche precedentemente in atto, da una parte, e dall'altra di contingenze fatte di persone e specificità territoriali che ne amplificano la portata e diversificano il risultato.

II

I patti territoriali nella letteratura

1. I patti territoriali nella letteratura giuridica e socio-economica: una tabella di lettura

Nel primo capitolo si è parlato della spiccata proliferazione dei patti territoriali, uno degli strumenti più trattati nell'ambito degli studi sulla programmazione negoziata. Ne è nata infatti una vasta letteratura inizialmente volta a descrivere e interpretare le potenzialità del nuovo istituto, e poi, attraverso l'analisi di specifiche esperienze, a metterne in evidenza i limiti.

Nell'incalzare dei numerosi contributi ha preso piede un ampio dibattito sull'efficacia di questo strumento rispetto ad altre forme di intervento finalizzate allo sviluppo economico. In particolare possiamo individuare due diverse lenti di osservazione dei patti: da una parte una visione basata sull'analisi del loro potenziale sociale e, dall'altra, un'attenzione più marcata all'efficienza ed efficacia degli interventi. Da una parte ci imbattiamo infatti in posizioni venate di entusiasmo ed aspettative ottimistiche sugli esiti dei patti, sulla base di parametri di volta in volta diversi – il buon andamento della concertazione, la possibilità di utilizzare una certa quota di finanziamenti per determinati progetti, la mobilitazione occupazionale aggiuntiva, l'instaurarsi di relazioni più cooperative tra i soggetti del territorio, ecc. Dall'altra troviamo perplessità e giudizi critici o apertamente negativi in ragione dello scarso “valore aggiunto” che viene riconosciuto ai patti rispetto alle forme consolidate di sostegno centralizzato e basate sul tradizionale approccio top-down, quali gli interventi per lo sviluppo locale previsti dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Questo capitolo si propone come strumento di orientamento nel dibattito, con l'obiettivo di fare il punto sulla conoscenza dei patti territoriali alla luce dei

principali studi di tipo accademico e delle ricerche pubblicate sull'argomento⁸. La letteratura raccolta è stata analizzata e quindi organizzata in una tabella sinottica cui si rimanda per i dettagli.

Come si può osservare, su 47 fonti bibliografiche considerate, 19 hanno come oggetto il patto territoriale in generale, di cui si discutono le potenzialità e le caratteristiche in quanto strumento di programmazione, le restanti 28 hanno invece trattato l'argomento prendendo in considerazione casi studio specifici. Per quanto riguarda la tipologia delle pubblicazioni, si tratta nella maggior parte dei casi (27) di articoli pubblicati da riviste scientifiche quali *Stato e Mercato* o la *Rivista Economica del Mezzogiorno*. Vi sono poi otto saggi o atti di convegno, mentre i riferimenti rimanenti sono pubblicazioni interamente dedicate al tema dei patti territoriali, come ad esempio l'ampia ricerca sui patti territoriali in diverse regioni del Mezzogiorno svolta da Cerase e altri studiosi (Cerase, 2005). Tra queste fonti quattro infine sono rapporti di ricerca o studi particolarmente estesi che hanno preso in esame, ciascuno con strumenti analitici diversi, un numero di casi studio variabile da 19 (DPS, 2003) agli 89 patti europei del rapporto Ecotec.

Come evidenziato nel primo capitolo, i dati quantitativi sui patti confermano una presenza nettamente maggiore al Sud rispetto al resto del paese. Tale dato si riflette anche nella letteratura, dalla cui analisi emerge una maggiore attenzione nei confronti dei patti attivati nelle regioni del Mezzogiorno (28 casi studio considerati sono patti territoriali realizzati nel Sud). Per il centro troviamo i patti della Toscana studiati da Tonarelli (2000) e Freschi (2001) mentre per il Nord particolare attenzione è stata rivolta ai patti del Piemonte (Barbera e Giaccone rispettivamente nel 2001 e 2002, Rinaldi, 2005 e Vesan et al., 2006), concentrati

⁸ Oltre alle pubblicazioni ufficiali vi sono numerose tesi di laurea e di dottorato non pubblicate non presenti nella tabella sinottica. Per quanto riguarda poi le fonti "extra-accademiche" si è ampiamente ricorso alla consultazione di documentazione primaria, su cui gli stessi contributi della letteratura spesso si basano: rapporti regionali o provinciali, relazioni delle associazioni di categoria, e informazioni diffuse dalle agenzie di sviluppo responsabili dei vari patti. Neppure queste fonti compaiono nella tabella, ma entrambe saranno puntualmente citate quando necessario.

Tavola 1. Tavola sinottica della letteratura e ricerche sui patti territoriali¹

Riferimento bibliografico →	Annesi, M., <i>I patti Territoriali</i> , in RGM, num. 3	Coppola, F. S. (1996), <i>Una sfida per il Sud: i Patti Territoriali</i> , in Rassegna Economica, num. 4	Manzella, G. P. <i>Patti Territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata</i> , in RGM	Zoppoli, L. <i>Patti e contratti in Calabria. Nuove stelle nel firmamento degli strumenti dello sviluppo locale?</i>	De Rita, G., Bonomi, A. <i>Manifesto per lo sviluppo locale</i> , Bollati Boringhieri (cap.2)
Anno	1996	1996	1997	1998	1998
Pt studiato	Gen. SUD	Gen. SUD	Gen. SUD	CALABRIA	Gen.
Che cosa si intende per “patto territoriale”	Def.giuridica (L. num. 341/1995)	Def.giuridica. Aspettative positive in contrapposiz. alla ex Cassa Mezzogiorno	Def.giuridica: cfr. art. 1, d.l. num. 32/1995 e punto 2.1, deliberaz. CIPE 21 Marzo 1997	Accezione “ampia” di PT ²	FOCUS su ricostruz.storica:da animatori sv.loc., a comunità,a ruolo CNEL. Grandi ASPETTATIVE
Fase di definizione	Disamina del procedimento di attivazione dei PT		Ricostruz. contesto storico (1)fine Cassa; 2) CE; 3) decentramento amm.)		Passaggio da spontaneismo a burocratizzazione/ Istituzionalizzaz. dei PT
Fase di attuazione	PREVISIONE: disorientamento attori dettato da incertezza normativa				
Esiti del patto					
Condizioni di successo	Importanza della PA e necessità di vincoli di responsabilità e sanzioni	AUSPICA netta assegnazione di competenze	Competenza profess attori coinvolti; coordinam. di tutti i finanziam.; <i>moral suasion</i> insufficiente	Ridefiniz. competenze tra poteri centrali e locali. Attualmente lack di competenze profess. e coordinam. intersett.	
Ruolo degli attori			BANCHE: AUSPICA maggiore coinvolgimento di queste e attenzione nei confronti delle PMI		

¹ Abbreviazione delle riviste contenenti alcuni dei contributi qui citati: **ASUR** – Archivio Studi Urbani e Regionali; **IJURR** – International Journal of Urban and Regional Research; **QRS** – Quaderni di Rassegna Sindacale; **REM** – Rivista Economica del Mezzogiorno; **RGM** – Rivista Giuridica del Mezzogiorno; **RIPP** – Rivista Italiana di Politiche Pubbliche; **SeM** – Stato e Mercato

² Paragrafo 1.4 del capitolo 1.

Riferimento bibliografico →	Cersosimo, D., I patti territoriali, cap. 8 in Cersosimo D. e Donzelli, C. Mezzo Giorno, Donzelli Editore	Tonarelli, A. Industrial decline and local development policies in the steel area of Piombino, Mimeo	De Vivo, P., Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i patti territoriali e le istituzioni locali, in REM, num.2	ITER-sviluppo italia	Cersosimo, D. e Wolleb, G., Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui PT, in SeM, num. 3
Anno	2000	2000	2000	2000	2001
Pt studiato	Gen. RIF a casi	1 PT TOSCANA ³	8 PT CAMPANIA ⁴	46 PT	61 PT
Che cosa si intende per “patto territoriale”	Possibile trasferibilità dell’esperienza dei distretti.	Classifica il caso studio tra i “PT di II gen.”	Richiama finalità: sviluppo endog.+ centralità iniziative PMI. ASPETTATIVE incerte: resistenza al cambiam.	Alla fine dell’analisi distingue patti <i>coesi</i> , <i>asimmetrici</i> , <i>difensivi</i> , <i>animati</i>	Definiz.dell’ob.dei PT: cambiare il contesto istituz. Aspettative incerte: molte variabili. Patti <i>collusivi</i> e <i>integr.</i>
Fase di definizione		L’evento PT è uno strumento tra tanti, strettam.correlato alla situaz.industriale dell’area.	Fondamentale importanza del contesto sociale di ciascun patto.	Analizza attività di promozione/diffusione informazione sul patto.	Ricostruz. storica (federalismo, tangentopoli, CE). Cambia la realtà e il modo di guardare ad essa. Centralità territorio
Fase di attuazione			PT destinati a rispondere a emergenze nei piccoli comuni del Sud; manca coordinam./visione lungo periodo		
Esiti del patto					
Condizioni di successo			Competenze della PA locale (manca nei casi analizzati – difficile realizzaz.per retaggi cult.)	AUSPICA maggiore delega ai sogg. responsabili; + chiarezza procedure d’implementaz.	Importanza di <i>leadership</i> riconosciuta; cambiamento sfera cognitiva degli attori e del loro comportam.
Ruolo degli attori		Forte ruolo <i>politico</i> dell’attore pubblico	Attori pubblici (sindaci intervistati): cercano visibilità pol. Imprenditori: emers. L.av.nero+infrastrutt.	Intervistati sogg.resp + imprenditori (interni ed esterni) – percezione del patto	

³ Pt di Piombino e Val di Cornia

⁴ Rif. a 8 pt in Campania: Benevento, Agro Nocerino Sarnese, Napoli Nord Est, Avellino, Sele Tanagro, Barona, Caserta, Miglio d’Oro

Riferimento bibliografico →	Barbera, F., <i>Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei PT</i> , in SeM, num. 3	Hoffmann A. et al. <i>L'esperienza siciliana dei Patti: alcune considerazioni critiche</i> , in REM, vol. 15, num. 1-2	Fadda, S., <i>Per un nuovo sostegno allo sviluppo locale: PT e servizi al territorio nel nuovo scenario ec.</i> , Roma, Univ. Roma Tre – WP	Mirabelli, M. <i>L'istituzionalismo amonale. L'esperienza dei PT in una regione del Mezzogiorno</i> , Soveria Mannelli, Rubbettino	Freschi, A. C., <i>Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti in Toscana</i> , in SeM, num.3..
Anno	2001	2001	2001	2001	2001
Pt studiato	4 PT TORINO ⁵	5 PT SICILIA ⁶		3 PT CALABRIA ⁷	3 PT TOSCANA ⁸
Che cosa si intende per “patto territoriale”	<i>Distributivi e integrativi.</i> Aspettative: CS non conta, è funzionale solo alle aspettative reciproche	PT I generaz. (no definiz.)	Necessità di “mettere a sistema” tutti i tipi di interventi che attraversano il territorio (PT, PT, Leader, ecc.)	Richiama filosofia del patto: cooperaz. reciproca pubblico-privato e progettazione	Introduce PT <i>dirigisti</i>
Fase di definizione	Si concentra sulla fase di concertazione del PT – fondam.nel definire il successo o meno	Rif.principale alle PMI in Sicilia: contesto di debole cooperazione		Contesto pol e soc: nel breve periodo si è rivelato un meccanismo di riproduz.di dinamiche esistenti	Importanza del CS + momento di crisi è “scatenante” per intraprendere il patto
Fase di attuazione					
Esiti del patto		Scarsi effetti = scarso VA dei PT rispetto alla cassa per il Mezzogiorno (analisi <i>shift-share</i>)			
Condizioni di successo	PT di tipo integrativo possibili anche laddove manca CS: meccanismi di assicurazione e strategie di cooperaz. condizionale			Apprendimento e integrazione delle scelte; <i>leadership</i> : imp.nella fase iniziale, può diventare totalizzante	CS progresso e tradizioni di RI
Ruolo degli attori		PA: ruolo debole. Società di gestione: poco strutturate.		Indica motivi della partecipazione (3 tipi)	Attore pubblico: è sempre l’“attore motore”

⁵ Analizzati 4 PT: Sangone, Pinerolese, Canavese, Torino Zona Ovest. La metodologia utilizzata si rifà alla teoria dei giochi
⁶ Analizzati 5 PT di I generazione: Palermo, Siracusa, Caltanissetta, Enna, Madonie attraverso l’analisi “shift-share”, interviste alle rispettive società di gestione e a 138 imprese
⁷ Analizzati i PT di Vibo Valentia, Lamezia Terme e Catanzaro
⁸ Analizzati i PT di Livorno, Maremma Grossetana e quello europeo multiregionale (l’unico in Italia) dell’Appennino Centrale.

Riferimento bibliografico →	Di Giocchino, <i>Patti a rapporto. Indagine sui patti territoriali</i> , Roma, Ediesse	VINO, A. <i>PT e progettazione istituzionale, Nord e Sud</i> , FORMEZ	Deidda, D. <i>Sviluppo locale, progetti integrati e opportunità per le agenzie dei patti territoriali</i> , Roma, Formez	Giaccone, M. <i>Un modello di concertazione pluralista? Il caso veneto, paper dell'IRES Veneto – VE, Mestre</i>	Riccone, P. <i>Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti territoriali a confronto, in RIPP, num. 2</i>
Anno	2001	2002	2002	2002	2002
Pt studiato		PT gen.	PT + GAL	PT + altre pol. VENETO	3 PT ⁹
Che cosa si intende per “patto territoriale”		PT definito come il risultato di un percorso di concertazione	PT e GAL (gruppi azione locale) dovrebbero comunicare tra loro	Distingue tra PT 1) aree storiche, deboli; 2) qualificaz. territoriale; 3) in aree ex Ob.5	
Fase di definizione	Ricostruz. percorso programmaz. negoz. e PT; percorso legislaz. per PTO				Descriz. cronologica degli eventi che hanno condotto a ciascun PT
Fase di attuazione	Stato dell'arte dei patti in atto (avanzam. finanziario e iniziative nei PT attivi)			Staticità dei rapporti tra enti locali (rimandano alle ass. imprenditoriali le decisioni)	
Esiti del patto					
Condizioni di successo		Imp. delle competenze della PA a tutti i livelli (“progettare non solo programmare”)			
Ruolo degli attori		Agenzie pubbliche di sviluppo: a volte identificate con il PT stesso	Agenzie pubbliche di sviluppo: dopo i PT le agenzie hanno acquisito competenze da ri-valorizzare/usare	Sindacati: deboli (seguono mod. assistenz.). Imprenditori: predominano+incidono sull'andamento concertaz.	Enti locali: promotori in tutti i casi (rischio “protagonismo di policy”) Imprenditori: aiutano la progettaz. Sindacati: defilati ma non ostili

⁹ Analisi due patti territoriali per l'occupazione (europei), Appennino Centrale e Napoli Nord Est e un patto di II gen., Torino Zona Ovest

Riferimento bibliografico →	Cersosimo, D. e Perri, A., <i>Azione collettiva e sviluppo locale: l'esperienza dei PT, in ASUR, num. 75</i>	Lodde, S., <i>Patti territoriali e specializzazione produttiva nel Mezzogiorno, Contributi di Ricerca, CRENOS</i>	Ecotec, Research and Consulting, <i>Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts</i>	Regalia, I., <i>Decentralising Employment protection in Europe: Territorial Pacts and Beyond, in J. Zeitlin and Trubek (ed.)</i>	<i>La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno DPS -</i>
Anno	2002	2002	2002	2003	2003
Pt studiato		SARDEGNA	PT EUROPEI ¹⁰	Gen.	19 PTBA ¹¹
Che cosa si intende per "patto territoriale"	PT=paradigma relaz.tra az.collettiva e svil.loc. PT=istitut. (definisce regole, modo di gioco e ruoli degli attori)	AUSPICA (e cerca con l'analisi) coerenza tra PT e sist.produttivi, tra articolaz.territ.dei PT e specializzaz. produttiva	Creazione partnership locali strategiche al fine di aumentare l'occupazione.	Forme innovative di dialogo sociale decentralizzato (PT tra le tante forme di intervento decentrato)	Distingue PT per specializzazione produttiva (<i>agricoli, manifatturieri, mix</i>)
Fase di definizione			Descrive nascita del programma		"Situaz.pre-patto" per ciascun caso studio
Fase di attuazione	Imp.la stabilità degli attori da fase concertaz. a fase implementaz.				Tipologia di iniziative. FOCUS principale: effetti dei PT sulla popolazione
Esiti del patto			Analisi risultati. (PT europei sono stati assorbiti dai fondi strutturali 2000-2006)		.
Condizioni di successo	Coaliz.selettive + Partecipaz. con costi + esperienze pregresse + presenza <i>leadership</i>	Considerare fattori ec.ma anche socio-istituzionali. Prendere coscienza di sé come sistema	<i>Governance</i> decentrata già esistente; piccola dimensione terr.e "poca" popolaz.coinvolta	Concertazione con costi (per evitare pt collusivi e andare verso PT integrativi)	Fase di progettazione (+); fattori di contesto (-); continuità componente pol. e tecn (+); leadership
Ruolo degli attori		Imprenditori: dovrebbero sviluppare capacità propositiva in linea con le esigenze del territorio.			Imprenditori e loro iniziative; enti locali e capacità progettuale; agenzia e imp.dell'assist.tecnica

¹⁰ Il rapporto Ecotec raccoglie relazioni sull'andamento degli 89 PT per l'occupazione finanziati tra il 1996 e il 2001 in 15 paesi europei. Analizza poi dei casi specifici e per l'Italia sono stati selezionati: Agro Nocerino Sarnese, Catatino Sud Simeto e Catania Zona Sud

¹¹ Nella ricerca presentata si fa riferimento a 19 PT "Ben Avviati" (PTBA) selezionati come casi studio in quanto già conclusi o ad un buon punto di attivazione (Benevento, Caltanissetta, Lecce, Vibo Valentia, Alto Belice Corleonese, Napoli Nord Est, Nord Barese Ofantino, Sangro Avenitino, Area Sud Basilicata, Canavese, Cosentino, Ferrara, Foggia, Locride, Maremma Grossetana, Rovigo, Simeto Etna, Teramo, Valdichiana).

Riferimento bibliografico →	Governa, F. and Salone, C. <i>Territories for Action: the territorial dimension of Italian Local Development Policies</i> , in IJURR, vol. 28 (4), dec. 2004	De Vivo, P., <i>Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei PT e dei PIT della regione Campania</i> , Milano, Franco Angeli	Franco, S. <i>Il territorio nella concertazione locale. Una ricerca su 82 patti in Italia</i> , in QRS, Lavori, num. 5	Tappan, R. <i>La Venezia Orientale come laboratorio di sviluppo locale. L'azione, le buone pratiche e le prospettive del PT</i> , Franco Angeli	Staniscia, B. <i>L'Europa dello sviluppo locale. I PTO in una prospettiva comparata</i> , Donzelli Ed.
Anno	2004	2004	2004	2004	2004
Pt studiato	Gen.	Gen. PT CAMPANIA	82 PT	Gen.	Gen. PT EUROPEI
Che cosa si intende per "patto territoriale"	Definiz. CNEL (1999)	ASPETTATIVE incerte: esiti della concertazione non scontati	Definiz. giuridica	Definiz. giuridica	Definiz. giuridica
Fase di definizione		Problematiche le fasi di costituz. del PT e individuaz. sogg. resp.			Ricostruzione dell'iter legislativo e pol. della normativa sui PTO
Fase di attuazione					
Esiti del patto					Analisi quantitativa a posteriori
Condizioni di successo	Considerare il territorio in sé e non ridurlo a un insieme di relaz. favorite dalla prossimità fisica dei soggetti	Monitoraggio complessivo da parte della Regione.			
Ruolo degli attori					

Riferimento bibliografico →	Magnatti, P. Ramella, F., Trigilia, C., Viesti, G., PT. <i>Lezioni per lo sviluppo</i> , Bologna, Il Mulino	Trigilia, <i>Sviluppo locale: un progetto per l'Italia</i> , Bari, Laterza	Odella, F. <i>Negoziazione, livelli di coordinamento e territorio: l'esperienza del PT del Basso Veronese</i> , DSS – PAPERS Soc-1-05	Cerese, F. P., Patti territoriali, <i>Mezzogiorno e sviluppo possibile: pensare al cs non basta in Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei PT in 4 regioni meridionali</i> , Milano, Franco Angeli	Cortese, A. <i>Programmazione negoziata e occupazione: vincoli e risorse per la regolazione concertata dei mercati del lavoro locali</i> , in Cerase (2005a)
Anno	2005	2005	2005	2005a	2005
PT studiato	Rif. 19 PTBA	Gen; RIF. 3 PT successo ¹²	1 PT VENEZIA ¹³	PT SUD	2 PT SICILIA ¹⁴
Che cosa si intende per "patto territoriale"	Non mera replica dei distretti ind.ma strumento di sv.loc.	PT e altri strum.di sv.loc.dovrebbero produrre beni collettivi locali e relaz.cooperative		PT "massima espressione della programmaz negoziata". AUSPICA pt=istitut.	Focus su ob.occupazionali e impatto pt su MdL
Fase di definizione	Non concertaz.nel senso di scambio pol.,bensì progettualità		Descriz. cronologica situaz.pre-patto		
Fase di attuazione				Si chiede come l'idea del PT sia stata tradotta in pratica (dagli imprenditori)	Analisi azioni relative al MdL
Esiti del patto	Identifica indici di valutazione PT		Rileva effetto maggiore sul piano culturale che su quello economico		
Condizioni di successo	3 tipi di performance (ec.;governance; complessiva) - Normativa; assitenza tec.;	Responsabilizzazione dei soggetti; valutazione progetti.			Integrazione degli interventi
Ruolo degli attori		Enti locali: nuovi rapporti centro-periferia (non solo localismo)	Imprenditori:riscoperto rapporto con PA. Enti locali: entusiasmo per la duttilità dello strum.	Imprenditori: verifica intenzionalità PA: deve garantire rispetto delle regole comuni	Imprenditori: strumentalisti; sindacati: strategie incerte

¹² Alto Belice Corleonese, Napoli Nord Est, Sangro Aventino

¹³ PT Basso Veronese e Colognese

¹⁴ Analizzati i PT di Catania Sud e Calatino Sud Simeto

Riferimento bibliografico →	Chiarello et al. <i>Gli intangibili effetti dei PT. L'esperienza pugliese, in Cerase (2005a)</i>	Pruna, M. L. <i>La partecipazione ai PT: le ragioni dell'adesione e gli obiettivi raggiunti secondo gli imprenditori di 4 regioni del Mezzogiorno, in Cerase (2005a)</i>	Palidda, R. <i>Imprenditoria e programmazione negoziata: dall'assistenzialismo alla cooperazione per lo sviluppo, in Cerase (2005a)</i>	Cerase, F. P. (a cura di), <i>Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei PT in Campania, Milano, Franco Angeli</i>	Farinella, <i>L'accesso al credito e il rapporto con gli attori bancari nell'esperienza dei patti campani, in Cerase 2005b</i>
Anno	2005	2005	2005	2005b	2005
Pt studiato	3 PT PUGLIA ¹⁵	13 PT SUD ¹⁶	2 PTO SICILIA ¹⁷	PT CAMPANIA	PT CAMPANIA
Che cosa si intende per "patto territoriale"	Fiducia influenza la cooperaz.		OB del PT: creare contesto istituz che favorisca beni collettivi per valorizzare risorse endogene		
Fase di definizione		Analizza aspettative degli imprenditori sul PT	Descriz.fase di concertaz. e ruolo del/dei comune/i leader		
Fase di attuazione		Analizza comportamento degli imprenditori, progetti realizzati e occupaz.creata			
Esiti del patto					
Condizioni di successo	Inclusività; assitenza tecn.nella fase di definiz.del progetto; investire sulla coop.senza fiducia		Att.ne al processo di mobilitazione		
Ruolo degli attori	Imprenditori: l'ob.è fare rete (più cooperaz.tra i giovani imprenditori)	Imprenditori: acquisiscono beni relazionali e apprendono cooperaz.	Imprenditori: diverso atteggiamento nei due casi. Tendenza gen.strumentale		

¹⁵ I pt oggetto di studio sono quelli di Lecce, Nord Barese Ofantino, Polis. Sono stati intervistati 169 imprenditori

¹⁶ Interviste a 437 imprenditori di pt realizzati in Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna

¹⁷ Analizzati i casi di Catania Sud e Calatino Sud Simeto

Riferimento bibliografico →	Izzo, F. <i>La pratica imprenditoriale nell'esperienza dei Patti campani</i> , in Cerase (2005b)	Bottazzi, G. (a cura di), <i>Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna</i> , Milano, Franco Angeli	Zurru, M. <i>Un'occasione sprecata? Tra governance a partire dai governamenti e PT in Sardegna</i> , in Bottazzi (2005)	Bobbio, L., <i>La democrazia deliberativa nella pratica</i> , in Stato e Mercato, num. 73	Pruna, M.L., <i>PT e Leader II: strumenti a confronto in tre aree della Sardegna</i> , in Bottazzi (2005)
Anno	2005	2005	2005	2005	2005
Pt studiato	PT CAMPANIA	Gen. (PT e altri strum.)	PT SARDEGNA	Gen.	SARDEGNA
Che cosa si intende per "patto territoriale"				PT = tra i processi di scelta pubblica collettiva a cui applica mod. della democrazia partecipativa	Cft. tra PT e programmi Leader II
Fase di definizione	*		Nel passaggio di competenze dalla concertaz. a ist. tecnici di valutazione: qui sta il "fallim. istituzionale"		
Fase di attuazione	*				*
Esiti del patto					
Condizioni di successo		Coordinam. da parte del livello intermedio (PT in realtà è eterodiretto e poco <i>bottom-up</i> – caso sardo)	Coordinamento dei singoli progetti, non semplice assemblamento		
Ruolo degli attori	*Imprenditori: merito di aver corso il rischio dell'investimento		I protagonisti: ruolo di coordinatori <i>dentro</i> l'org.ne, non <i>tra</i> le org.ni Sindacati: molti attivi all'inizio, poi esclusi.		*Imprenditori: risultati "materiali" + soddisfacenti nei PT che nei Leader Enti pubblici: debole sostegno alle iniziat.

Riferimento bibliografico →	Rinaldi D., Patto territoriale: risultati immediati o logica di sviluppo? , LAPO, WP, Libreria Stampatori Torino	Vesan et al. Local partnership consolidation in Italy. Analytical framework, research strategy and case selection , NewGov Project, Draft of the Poleis and URGE Research Units	Vesan P. e Sparano V. (2007), L'istituzionalizzazione dei partenariati per lo sviluppo locale. Il caso dei pt della Provincia di Torino , Working Paper URGE 3/2007
Anno	2005	2006	2007
Pt studiato	PT TORINO SUD	PT TORINO (8)	PT TORINO (8)
Che cosa si intende per "patto territoriale"		Focus su costruz. partnership	Partnership per produzione BCC
Fase di definizione			
Fase di attuazione	Focus sul tipo di iniziative imprenditoriali incoraggiate dal PT		
Esiti del patto		Costruz. indici di consolidamento partnership post-patto	Focus su consolidamento partnership
Condizioni di successo			
Ruolo degli attori	Imprese (rinunciarie e non)		

soprattutto nella Provincia di Torino⁹ e, anche se in misura molto minore, del Veneto.

Se consideriamo la distribuzione cronologica dei contributi, i dati indicano un'attenzione crescente e via via più precisa nei confronti dello strumento. I primi contributi, che si collocano nella seconda metà degli anni '90 e sono soprattutto di area giuridica, consistono in corposi articoli e saggi di riferimento generale (ossia che non prevedono ancora approfondimenti empirici), centrati in particolare sulle procedure di avvio dei patti. Si passa poi, a partire dal 2000, ai primi rapporti di "bilancio dell'esperienza", spesso su ampi campioni di casi: i 19 "patti territoriali ben avviati" de *La lezione dei patti* (2003) gli 89 patti europei del rapporto Ecotec (2002). Si iniziano ad elaborare "indici di performance" sempre più sofisticati e a tentare di identificare le "condizioni di successo" di un patto. Nello stesso periodo si fa consistente il numero di studi di caso e si nota una crescente attenzione nei confronti della fase di concertazione e del comportamento degli attori. Tra gli attori più "intervistati" troviamo soprattutto attori pubblici locali, sindaci e imprenditori.

Nella tabella sinottica qui presentata, ciascuno dei 47 riferimenti bibliografici è stato trattato in base ad un processo che potremmo definire di "scomposizione". In particolare, per ciascuna delle diverse fasi individuabili nel percorso di definizione e implementazione di un patto territoriale, si è guardato agli interrogativi che la letteratura di volta in volta si è posta al riguardo, con quali metodologia e approccio, e nell'ambito di quali discipline. Per ogni studio o ricerca, oltre a specificare quale fase è stata approfondita o quale problematica è stata affrontata, viene indicato l'anno di pubblicazione, il caso studio (con il nome del patto riportato in nota) o il campione preso a riferimento e la collocazione geografica.

⁹ La provincia di Torino è stata promotrice o partecipante attiva di 8 dei 17 patti attivati in Piemonte (6 generalisti e 2 agricoli); dei rimanenti 9, 6 sono patti agricoli

Questo processo di scomposizione del contenuto degli studi raccolti ha permesso di ricostruire che cosa è stato detto a partire dalle origini del patto e dalle situazioni ad esso precedenti (la fase di “definizione del patto”, paragrafo 3); quello che ci si è chiesti circa l’implementazione (la fase di “attuazione del patto”, paragrafo 4) ed, infine, gli esiti ed eventuali insegnamenti tratti a conclusione delle esperienze (“esiti del patto”, paragrafo 5).

Preliminarmente, è sembrato anche opportuno fare qualche cenno a che cosa si intenda nei vari casi quando si parla di patti territoriali (paragrafo 2). Nelle ultime due righe della tabella, infine, sono stati “isolati” altri due aspetti cruciali, relativi alle condizioni di successo e alla logica degli attori del patto, difficilmente inseribili nella schematizzazione per fasi, ma oggetto più o meno centrale, come vedremo, di molti contributi (paragrafi 6 e 7).

2. Che cosa si intende in letteratura con “patto territoriale”: tra definizioni e prescrizioni

Prima di procedere con l’analisi della letteratura per “tappe del patto”, può essere utile introdurre qualche considerazione sulla definizione o, meglio, sulle definizioni che sono state date del nostro oggetto di indagine. Troviamo infatti che non c’è un’unica definizione condivisa da tutti i contributi che trattano i patti territoriali.

Se definire significa determinare il contenuto di un concetto delimitandone i confini, dall’analisi della letteratura raccolta troviamo che raramente, nei vari studi e ricerche, i patti territoriali vengono realmente *definiti*. Più spesso si trovano riferimenti di tipo solo allusivo o aspettative su ciò che dovrebbe essere il patto.

Al di là degli studi che utilizzano una *definizione giuridica* del fenomeno, quella ricavata dalle norme istitutive del patto, in genere gli autori alludono al patto mettendone in evidenza uno o più diverse dimensioni. Vi sono studi che

tendono a soffermarsi sugli *obiettivi* del patto, talvolta con particolare attenzione alle *condizioni* che ne permettono il *successo*; e altri, soprattutto i contributi pubblicati dopo il 2000, in cui il tentativo di definire e descrivere un particolare caso, tendono a dar luogo a una *qualificazione* specifica del patto.

Una prima ragione di questa diversità nei modi di avvicinarsi al fenomeno potrebbe essere imputabile al susseguirsi delle modifiche legislative che si sono succedute nei primi anni di implementazione dei patti. D'altro canto, questa diversità già da sola può costituire una variabile esplicativa delle numerose interpretazioni che poi conducono a giudizi più o meno positivi sugli esiti dei patti. Più esplicitamente, possiamo ipotizzare che fare riferimento a un patto in un modo piuttosto che in un altro abbia a che vedere anche con le aspettative che si nutrono al riguardo. In particolare, secondo quanto deducibile dai contributi riportati nella tavola sinottica, inizialmente le attese sul metodo della programmazione negoziata e sull'attivazione dei soggetti locali che questa implicava erano cautamente incerte, e non esenti da riserve. Successivamente, come vedremo, le buone pratiche sperimentate in alcune aree hanno acceso l'interesse nei confronti di questo strumento e delle logiche di partecipazione dei diversi attori coinvolti.

Come accennato, buona parte delle prime analisi è di approccio *giuridico* e si rifà quindi alla definizione del nuovo istituto contenuta nella norma. Insieme al tradizionale rigore analitico questi primi contributi (entro cui si possono fare rientrare anche quelli che non adottano un esplicito approccio giuridico, ma che individuano i patti sulla base della normativa, limitandosi ad una specificazione della loro appartenenza alla I o alla II generazione) sono accompagnati da un certo scetticismo sulle reali possibilità attuative dello strumento. Le perplessità derivano dalle caratteristiche meno scontate dei patti: la pratica della contrattualizzazione delle politiche pubbliche, il coinvolgimento di una serie di attori tra loro molto diversi e eterogenei (privati e pubblici), le nuove, non sempre chiare, configurazioni di rapporti tra i diversi livelli di amministrazione.

I numerosi successivi cambiamenti intervenuti sul piano legislativo hanno infatti suscitato perplessità negli esperti di diritto amministrativo e la principale ragione di tale diffuso scetticismo è contenuta proprio nel concetto di “incertezza delle basi giuridiche dei patti territoriali”. Secondo Manzella le successive riforme del patto come strumento di programmazione negoziata, la specificazione del campo di intervento¹⁰, la rimodulazione dei sistemi di finanziamento, su cui l'autore si sofferma, non sarebbero state sufficienti a garantire il successo dei patti nel conseguire gli obiettivi di sviluppo locale (Manzella, 1997: 791). Ancora, in una dichiarazione raccolta dal Sole24ore (20 agosto 1997), Cassese esprimeva lo stesso dubbio: *“Quanto ai patti territoriali, per i quali sono già stati stanziati più di mille miliardi, gli autori possono solo sperare, considerata l'incerta natura dell'istituto e il suo carente fondamento normativo”*.

Benché questo vada al di là degli aspetti definatori iniziali, si può aggiungere che in seno a questa incertezza, uno degli aspetti più problematici messi in luce sin dai primi studi è stata la debolezza delle misure di controllo e della definizione di ruoli e competenze dei diversi attori. Nel dibattito giuridico la posizione predominante è quella per cui queste funzioni non possono che essere svolte da attori pubblici, per cui la scelta di affidare il monitoraggio della spesa dei finanziamenti al soggetto responsabile dovrebbe essere vincolata alla natura pubblica (se non completamente, almeno in parte) di quest'ultimo.

Al di là dei dettagli e della specificità dei temi affrontati nei dibattiti che sarebbe fuorviante riportare in questa sede, si percepisce tuttavia anche un'attenzione crescente nei confronti di un cambiamento importante nella storia dell'amministrazione pubblica. I patti territoriali, insieme ad altri strumenti di programmazione negoziata, stavano in effetti gettando luce su un nuovo rapporto tra le autorità pubbliche e i cittadini, sulle possibilità di una contrattualizzazione di tali rapporti e su nuove opportunità di partecipazione allargata, che in qualche

¹⁰ Le due successive definizioni a cui fa riferimento l'autore sono quelle contenute nell'art. 1, d.l. n. 32/95 e poi il punto 2.1, deliberazione CIPE 21 marzo 1997.

modo andavano al di là di quanto indicato dalla semplice definizione dell'istituto in base alla normativa (Zoppoli, 1998).

È per questo che la definizione giuridica, letterale, del patto non sembra soddisfare completamente gli esperti di diritto amministrativo, ma soprattutto appare presto inadeguata ad altri studiosi, di formazione disparata, che, a partire da alcuni contributi pubblicati dopo il 2000 – e ne abbiamo per la precisione contati 17 – tendono a spostare l'attenzione sugli *obiettivi* del patto. In questo approccio di tipo teleologico, il patto viene sostanzialmente identificato con il suo obiettivo: il patto in ultima analisi è ciò che si propone di ottenere. Si parla quindi del patto territoriale come del “*risultato* di un percorso di concertazione” (Vino, 2002), o, ancora, come di un “tipo di partnership locale strategica *finalizzata* all'aumento di occupazione” (Ecotec, 2002). È così che le “definizioni” dei patti rimandano spesso a ciò che essi *dovrebbero essere*. Particolare importanza riveste uno dei primi contributi di Cersosimo (1998, poi anche in Cersosimo, 2000) in cui si definisce il patto come “lo strumento per assecondare, incentivare e aiutare la formazione di sistemi locali *artificiali*; uno strumento, cioè, che mira deliberatamente a ‘costruire’ il sistema locale laddove si manifesta un deficit strutturale di ‘sistemi naturali’ e di ‘ordini spontanei’”. In questa definizione è implicita l'accettazione e la condivisione del principio della trasferibilità di alcune importanti esperienze storicamente determinate, quale quelle dei distretti industriali, ad altri territori in cui esse non si sono sviluppate come nel caso delle regioni meridionali, che costituiscono l'area a cui inizialmente i patti sono destinati.

In relazione a questo modo di accostarsi ai patti, alcuni studi indulgono in particolare sulle loro *condizioni di successo*. In questo senso sembra di poter ad esempio leggere il riferimento al patto territoriale contenuto in Lodde (2002) dove si auspica che il patto, per avere successo, “sia coerente con i sistemi e la specializzazione produttiva locale”. Allo stesso modo, sulla base di ricerche empiriche effettuate su tutto il territorio nazionale, alcuni autori ri-definiscono il

problema correggendo alcuni degli assunti semplicistici precedenti: il patto, si legge in uno degli studi più sistematici, non deve per forza tradursi nella replica artificiale dell'esperienza dei distretti industriali, ma è piuttosto da intendersi come “uno strumento di sviluppo locale che può indirizzarsi verso diverse forme di sistema produttivo locale, che coinvolga anche grandi imprese, e verso specializzazioni non necessariamente ancorate alla produzione manifatturiera” (Magnatti et al., 2005: 14). Deve porsi quindi l'obiettivo, e su questo eventualmente essere “giudicato”, di produrre *beni locali collettivi*. È in questo senso che il patto territoriale può venir descritto come una delle “massime espressioni della programmazione negoziata” (Cerase, 2005a).

Secondo un approccio che enfatizza la logica dell'azione più che gli obiettivi perseguiti, il patto può essere collocato tra le diverse modalità o pratiche dei processi di scelta collettiva, come fa Bobbio in un suo articolo su *Stato e Mercato* (2005). In particolare, essi possono essere ricondotti alla logica della democrazia partecipativa¹¹. I patti territoriali, che vengono presi come esempio delle arene concertative per lo sviluppo locale in generale, nonostante possano tradursi in pratiche molto diverse tra loro, caratterizzati da una forte vocazione all'inclusione degli attori rilevanti, tendono a collocarsi in una posizione intermedia tra la logica della negoziazione e la logica della deliberazione, i due poli del *continuum* entro cui possiamo immaginare che si situi il processo di concertazione per lo sviluppo locale¹².

Nei vari modi di intendere i patti fin qui citati si avverte una certa tensione tra “forma” e “contenuto”. Se si guarda semplicemente a quanto previsto dalle

¹¹ Secondo la ricostruzione che ne fa l'autore, il concetto di democrazia partecipativa, appartenente alla sfera della filosofia politica, si basa su due condizioni: 1) che partecipino tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della decisione (requisito della inclusività) e 2) che l'interazione dei partecipanti si basi sul confronto di argomenti imparziali, (in quest'ultimo caso, più che di un requisito, si tratta di una prescrizione di metodo) (Bobbio, 2005: 67).

¹² Si noti che in questa prospettiva può essere meno importante il requisito della fiducia – ritenuto invece essenziale in altri approcci – dal momento che è possibile costruirla attraverso le pratiche della deliberazione.

norme, emerge che uno degli elementi cruciali consiste nella creazione di nuove relazioni tra attori pubblici e privati di uno stesso territorio. Il fine, certo, è quello di creare sinergie positive per lo sviluppo socio-economico locale, ma, ancora prima, secondo la definizione originaria, l'obiettivo è quello di incentivare la concertazione tra il numero più ampio di attori sulle priorità dello sviluppo economico (Scheda 1, capitolo I). Si tratta, tuttavia, di un tipo particolare di concertazione. Per alcuni questa avviene non tanto sulla base di uno scambio politico in senso classico, come esposto nel primo capitolo, bensì sulla base della capacità progettuale di diversi attori (Magnatti et al., 2005: 14). Per altri, invece, la partnership che si viene a creare insieme ai patti territoriali è riconducibile proprio al modello dello scambio politico (Vesan e Sparano, 2007: 6). Ecco che alludere al patto territoriale facendo riferimento agli obiettivi o alle condizioni di successo di questo, chiama in causa il modo in cui si intende la concertazione che ne è alla base.

Infine, alcuni (almeno cinque) tra i contributi che hanno preso ad oggetto casi studio specifici hanno proposto delle qualificazioni del termine generico "patto territoriale". Vi sono contributi, cioè, che anziché limitarsi a una definizione generale di ciò che è un patto, ne propongono delle qualificazioni o distinzioni *ad hoc* elaborate in seguito all'analisi di casi. È così che in letteratura si è parlato di patti dirigisti, integrativi, collusivi, oppure di patti manifatturieri o agricoli, e così via.

Come parametro di riferimento per l'elaborazione di distinzioni si può infatti ricorrere alle diverse modalità in cui si partecipa al processo di concertazione. E ciò conduce a individuare patti di tipo collusivo, o distributivo, o integrativo, o dirigista.

In primo luogo, allora, quando "non cambiano le norme condivise, non si accresce la fiducia fra gli attori locali, non aumenta la propensione a cooperare, non si realizzano beni pubblici" si hanno patti cosiddetti *collusivi*, dove gli attori locali partecipano esclusivamente al fine di intercettare risorse pubbliche e

arrivano addirittura a trasformare l'arena offerta dalla concertazione del patto, come "luogo di risse e conflitti di natura personale e/o partitica". È così che gli stessi autori che vedevano nel fine ultimo del patto la formazione di sistemi locali *artificiali* caratterizzati dalla cooperazione, sono portati a qualificare in modo negativo i casi in cui non avviene il cambiamento della sfera cognitiva dei soggetti locali nella direzione attesa (Cersosimo e Wolleb, 2001: 382). Si noti che la probabilità che questo si verifichi è alta ed è generalmente attribuita al fatto che il patto è la traduzione di un'incentivazione pubblica all'azione collettiva, che però ne ha ridotto radicalmente i costi senza che questo venga accompagnato da un sistema adeguato di controlli e sanzioni. Il mancato superamento di una natura puramente simbolica della concertazione è anche la chiave di lettura adottata in uno dei primi studi empirici dei patti, quelli della Calabria. Mirabelli (2001) mette in luce come la partecipazione degli attori sia stata spesso vuota, un semplice "parlarsi reciprocamente". Guardando ai casi studio dei patti di Vibo Valentia, Lamezia Terme e Cosenza, l'autrice individua tre tipi di adesione da parte dei soggetti locali. C'è chi partecipa perché interessato alla *visibilità politica-istituzionale* che ne scaturisce; chi invece decide di far parte dei processi in atto per la *preoccupazione di rimanere esclusi*; e, infine, vi sono i soggetti motivati da un *beneficio immediato*, come ad esempio gli imprenditori interessati ai finanziamenti. Anche qui la mancanza di vincoli e sanzioni influenza negativamente l'assunzione di responsabilità da parte dei soggetti.

Le ricerche hanno poi messo in luce l'esistenza di patti definiti *distributivi*, in cui non sono tanto emersi conflitti o risse, ma in cui, più semplicemente, l'esperienza progettuale e concertativa del patto non ha condotto a modificare in modo significativo la qualità delle relazioni dei soggetti coinvolti. Questi si sono invece momentaneamente accordati per intercettare un flusso di risorse pubbliche da distribuire sul territorio (Cersosimo e Wolleb, 2000; Barbera, 2001; Rapporto ITER-Sviluppo Italia 2000; Di Gioacchino, 2001). Lo stesso approccio è stato

talvolta messo in relazione alla dotazione di capitale sociale preesistente¹³. Più in particolare, ne è emersa la possibilità che nell'ambito dei patti territoriali il capitale sociale possa acquisire un'accezione negativa. Ciò si verifica nel momento in cui, in situazioni di confronto e concertazione come quelle previste dal patto territoriale, la dotazione precedente di capitale sociale finisce per favorire comportamenti apertamente collusivi, attraverso relazioni informali nell'ambito di reti particolaristiche che avvantaggiano solo chi ad esse già appartiene e discriminano chi ne è escluso – secondo una logica ben distante quindi dalla tensione a costruire un bene collettivo mediante la trasformazione delle mappe cognitive degli attori (Catanzaro, 2004).

In altri casi ancora, la concertazione territoriale ha seguito una logica d'azione che è stata definita *integrativa* e, in linea con gli obiettivi del patto, ha generato o rafforzato coalizioni stabili tra gli attori locali, aumentandone la fiducia reciproca e le relazioni orizzontali (Barbera, 2001). Per fare un esempio, tra i quattro patti territoriali della Provincia di Torino esaminati da Barbera (2001), quelli del Canavese e di Torino Zona Ovest sono stati definiti *integrativi*. In questi casi, infatti, vi è stata una prevalenza di atteggiamenti cooperativi tra gli attori, che hanno finito per favorire una progettazione centrata sul territorio anziché su obiettivi particolaristici, secondo una logica di utilizzo integrato, appunto, delle risorse. Il caso specifico del Canavese ha inoltre permesso di ulteriormente comprendere la relazione non necessariamente diretta della dotazione di capitale sociale preesistente sulla buona riuscita dei patti: l'analisi empirica ha infatti evidenziato che l'esperienza cooperativa pregressa, seppur importante, ha influito meno del processo di mobilitazione e concertazione in sé sull'esito positivo

¹³ Il noto concetto di capitale sociale richiama “l'insieme delle relazioni sociali di cui un soggetto individuale (per esempio un lavoratore o un imprenditore) o un soggetto collettivo (privato o pubblico) dispone in un determinato momento. Attraverso il capitale di relazioni si alimenta la formazione di risorse cognitive, come le informazioni o le normative, come la fiducia, che permettono agli attori di realizzare obiettivi che non sarebbero altrimenti raggiungibili, o lo sarebbero a costi molto più alti. Spostandosi dal livello individuale a quello aggregato, si potrà poi dire che un determinato contesto territoriale risulta più o meno ricco di capitale sociale a seconda che i soggetti individuali o collettivi che vi risiedono siano coinvolti in reti di relazioni cooperative più o meno diffuse” (Triglia, 2005: 30).

finale¹⁴.

Un'analisi condotta su alcuni patti territoriali della Toscana, infine, ha identificato un altro tipo di patto, in questo caso individuato soprattutto in base al comportamento dell'attore pubblico locale anziché alla modalità della concertazione tra tutti gli attori. Si tratta dei patti definiti come *dirigisti* (Freschi, 2001). Tra i casi analizzati¹⁵ si è visto che, nelle aree caratterizzate da un maggiore *imprinting* esogeno dell'industria, gli attori pubblici hanno visto il patto come un'opportunità per disporre di nuove risorse e si sono quindi comportati secondo una logica, appunto, dirigista. Nel caso specifico di Livorno, ad esempio, il patto è stato vissuto come episodio all'interno di una prassi concertativa già consolidata e nota, di stampo industriale. Il sindaco della città ha pertanto guidato positivamente le fasi di concertazione e attuazione senza dover modificare i tradizionali rapporti con gli attori privati, e ha "diretto" la distribuzione di risorse e incentivi.

Se finora sono state proposti diversi tipi di patti individuati in base alla diversa logica d'azione dei protagonisti, altri autori hanno ritenuto opportuno distinguere, e qualificare, i patti sulla base alla loro specializzazione produttiva. Tale distinzione è stata operata a seconda del settore a cui appartengono le iniziative previste dall'accordo e quindi finanziate (DPS, 2003). Al di là dei patti per le calamità naturali (vedi tabella 1.1), le iniziative proposte dagli altri patti nazionali di I e II generazione non avevano vincoli particolari e, a seconda che abbiano privilegiato progetti delle imprese del settore manifatturiero o dell'agroindustria e servizi turistici, hanno dato vita a patti definiti *manifatturieri*, *agricoli*, o anche *misti*, nel caso in cui vi sia una compresenza dei due settori di intervento.

¹⁴ Si noti che questo risultato si contrappone a quanto si legge in altri contributi, in cui si sostiene una certa influenza del capitale sociale sullo sviluppo del patto in direzione integrativa, come si vedrà meglio nel paragrafo 6.

¹⁵ Patti territoriali di Livorno, Maremma Grossetana e quello europeo multiregionale (l'unico in Italia) dell'Appennino Centrale.

3. Le tappe dei patti: le origini e la fase di costruzione del patto

Entrando ora nel vivo dell'analisi sul processo dei patti, è piuttosto intuitivo che inizialmente ci si sia interrogati sulle origini del patto territoriale, ovvero sul contesto sociale, politico ed economico da cui l'istituto ha preso forma.

Nella ricostruzione di quanto è stato detto dalla letteratura sarà però necessario distinguere due accezioni. Una parte dei contributi, infatti, ha analizzato le caratteristiche generali delle origini e, senza riferirsi ai singoli patti, ha ricostruito la nascita di questo nuovo strumento attraverso analisi storico-politiche del contesto in cui sono nati. In quella parte di letteratura, invece, basata sulla metodologia dello studio di casi, più spesso le origini a cui ci si riferisce sono specificatamente gli eventi, gli episodi di politica locale e il processo di concertazione che hanno portato alla definizione di uno o più patti specifici nell'ambito di un determinato territorio.

Per quanto riguarda la prima accezione, quella delle origini storiche del patto in generale, vediamo prevalere non tanto tesi opposte, quanto, potremmo dire, accenti diversi su eventi unanimemente riconosciuti come influenti nel processo di crescente protagonismo dello sviluppo locale. Convergono e convivono due filoni interpretativi delle origini dei patti: da una parte le interpretazioni che fanno riferimento alla congiuntura sociale, economica e politica del nostro paese negli anni '90, dall'altra quelle centrate sulle trasformazioni, cui si è fatto cenno anche nel primo capitolo, che hanno coinvolto i tradizionali sistemi produttivi e gli assetti istituzionali.

Riassumendo brevemente, gli studi mettono in evidenza che negli anni '90 in Italia si sono verificati importanti cambiamenti che hanno facilitato il decentramento: nel 1990 è stata approvata la legge di riforma della pubblica amministrazione; nel 1993 è stata introdotta l'elezione diretta dei sindaci; in quello stesso periodo prendono il via misure di modernizzazione della pubblica amministrazione e inizia un processo di decentralizzazione delle competenze

pubbliche; tra il 1999 e il 2001, infine, vengono introdotte due riforme del Titolo V della Costituzione con l'obiettivo di trasformare l'Italia in uno stato quasi-federale. A tutto questo si aggiungono un rapido e crescente successo della Lega Nord, partito politico del nord Italia e i numerosi casi di corruzione cui faranno seguito arresti e indagini giudiziarie note come "tangentopoli" (Bobbio, 2004: 29).

In secondo luogo, una tendenza al decentramento comune a molti paesi europei è da rintracciare nel declino del sistema fordista di produzione, nel relativo cambiamento nell'organizzazione del lavoro ora centrata sulla flessibilità e sulla qualità dei prodotti, nella diversificazione della domanda ma anche dell'offerta di lavoro. Il mondo del lavoro e delle imprese (piccole e grandi) si è trovato ad affrontare simultaneamente queste trasformazioni. La creazione di *network* ed economie esterne è diventata cruciale nel nuovo rapporto con il territorio, nella nuova dimensione sospesa tra locale e globale (Bagnasco, 1990; Storper, 1997; Regini, 2000; Burroni e Trigilia, 2001; Pichierri, 2002; Regalia, 2003). Il "locale" infatti acquista in fretta una nuova e indiscutibile centralità poiché diventa il cuore della produzione, il territorio diventa ciò su cui si può competere, un campo strategico di sperimentazione dove la combinazione degli elementi che lo compongono ne determina il successo (Trigilia, 2001).

Come ben argomentato da Cersosimo (2001), "l'assunzione della "territorialità" come concetto centrale cambia nel profondo il modo stesso di intendere lo sviluppo economico, i cui lineamenti non sono più individuabili in semplici processi lineari, univoci e ripetitivi, ma vanno rintracciati anche nelle specificità dei luoghi, nelle sedimentazioni umane localizzate, nelle organizzazioni radicate, nei caratteri ambientali, nei tessuti relazionali, ossia nei contesti istituzionali locali. Lo sviluppo diventa così una costruzione sociale meno prevedibile e allo stesso tempo più tributaria delle peculiarità dei luoghi, meno scontata e uniforme e più varia e caotica nella genesi e nelle dinamiche evolutive". Se la territorialità è intesa poi in senso ampio, comprendendo anche i diversi assetti istituzionali che la caratterizzano, si parla di *territorial regime competition*

(Crouch e Trigilia, 2001).

Si può parlare, dunque, della maturazione in letteratura di un vero e proprio “paradigma” dello sviluppo endogeno che in Italia è ben esemplificato dai casi di distretti industriali¹⁶ e in cui si inserisce anche il fenomeno dei patti territoriali. Questo e gli altri strumenti della programmazione negoziata sembrano infatti tradurre in pratica la risposta alle sfide elencate e al nuovo approccio allo sviluppo locale, attirando attenzione e interesse “praticamente ancora nella fase di *start-up*” (Cersosimo, 2000: 209).

L’evento unanimemente riconosciuto in letteratura come l’*incipit* della programmazione negoziata è la fine della Cassa per il Mezzogiorno che si combina ad un vivace spontaneismo degli attori degli stessi territori.

Nel “Manifesto per lo sviluppo locale” di Bonomi e De Rita troviamo un tentativo di declinare storicamente la questione delle origini e ritessere i fili del “modello patto” in particolare partendo dalle esperienze di sviluppo locale e di comunitarismo italiano e attribuendo un ruolo di grande importanza ai soggetti, alle persone riconosciute come i veri protagonisti. Attraverso esempi, come il movimento di comunità di Adriano Olivetti, vengono evidenziati gli ingredienti (territorio, fabbrica e rappresentanze sociali) da cui prendono vita le figure di operatori, o *leaders*, di comunità, gli animatori dello sviluppo locale che, secondo gli autori, se fino agli anni ’80 agivano nei territori avendone a cuore soprattutto l’autosufficienza, con le sfide del post-fordismo e della globalizzazione si trovano a dover cercare di proiettare le potenzialità del territorio verso livelli spaziali superiori. Gli autori registrano così un cambiamento da *comunità naturali* a *comunità artificiali* (De Rita, Bonomi, 1998: 60).

Oltre ai propri presupposti teorici, affermano gli autori, i patti territoriali trovano in questi “precedenti” anche i loro promotori. Specificatamente nel testo si fa riferimento a De Rita e al CNEL, di cui era presidente, come agli autori del progetto dei patti territoriali nato in risposta al bisogno di espressione delle

¹⁶ Vi è una ricchissima letteratura di riferimento sui distretti industriali, a partire da Becattini (1989 e 1998).

comunità locali, soprattutto nel Mezzogiorno con la fine dell'intervento straordinario. A soli quattro anni dalle prime sperimentazioni, tuttavia, la buona pratica dello spontaneismo sembra essere minacciata, secondo Bonomi, da un'eccessiva tendenza all'istituzionalizzazione e alla centralizzazione delle procedure per l'attivazione di patti che avrebbero dovuto servire, in primo luogo, a dar voce ai territori e a incentivare la "coalizione là dove si produce per competere" (pag. 86).

Altri studi che pur non escludono completamente la componente storico-sociale delle origini, si concentrano sul percorso legislativo che ha portato alla costituzione dei patti. Nella maggior parte dei casi si tratta di vere e proprie disamine delle norme istitutive dei patti. Questa modalità di contestualizzazione non è tipica soltanto, come si potrebbe intuitivamente pensare, dei contributi giuridici (Annesi, 1996; Coppola, 1996; Manzella, 1997) in cui si evidenziano, ad esempio, le principali differenze con gli istituti della Cassa per il Mezzogiorno, ma caratterizza anche diversi studi come quello di Iser (2001) ed Ecotec (2003), in cui si richiamano ampiamente le norme introduttive dei patti nazionali ed europei, e contributi di stampo "valutativo-quantitativo" come quello di Di Giacchino (2001) e Staniscia (2004).

Spostandoci invece sulla seconda accezione dell'analisi della fase di definizione dei diversi patti, quella propria degli studi di caso in cui si ricostruiscono gli episodi specifici che precedono il patto, si possono distinguere in letteratura due diversi modi di contestualizzare:

- a)* ricostruzione attraverso la cronologia degli eventi precedenti il patto e la descrizione del contesto socio-economico del territorio;
- b)* indagine sulle aspettative (e le intenzioni) di alcuni attori chiave prima di intraprendere il progetto.

La maggior parte dei contributi analizzati, come si vede dalla schematizzazione proposta nella tavola sinottica, ricostruisce in modo descrittivo e cronologico la situazione precedente al singolo patto oggetto di studio.

All'interno della letteratura si può distinguere tra chi ritiene che i patti nascano già segnati da fattori precedenti che poi ne determinano il successo o meno e chi invece non vede un'influenza diretta tra la situazione pre-esistente e l'esito del patto; tra chi, si può dunque dire, si pone nell'analisi dei patti in una prospettiva di *path dependence* e chi no. In quest'ultimo caso la distinzione con il secondo filone di studi (quello che punta alle aspettative e alla logica) degli attori tende a venir meno.

La distinzione non è sempre netta, ma in questa interpretazione sembrano confluire, anche se con sfumature e intensità diverse e segni a volte opposti, i contributi, tra gli altri, di De Vivo (2000), Hoffman et al. (2001), Mirabelli (2001), Riccone (2002), Odella (2005). Nel primo caso, ad esempio, l'autrice identifica nelle pubbliche amministrazioni dei piccoli comuni coinvolti nei patti campani, uno dei principali limiti alla riuscita del patto inteso come mezzo trasformativo della gestione del territorio. Queste realtà, infatti, investite di un ruolo di progettazione cruciale trovano difficoltà a guidare la crescita locale per mancanza di competenze, come rilevato anche in Manzella (1997), Zoppoli (1998) e Vito (2002). Attraverso l'osservazione dei progetti messi in atto dai patti campani, si vede infatti come questi rappresentino delle risposte ad emergenze e non l'integrazione di iniziative in grado di incarnare una visione di lungo periodo. Le interviste condotte ai sindaci dei comuni campani coinvolti nei patti confermano un approccio poco lungimirante all'opportunità del patto territoriale. Il "retaggio culturale" e la "resistenza al cambiamento" si traducono così in un ostacolo alla definizione del patto. In Mirabelli (2001) l'inesperienza degli enti locali calabresi si somma alla debolezza imprenditoriale locale e all'incertezza normativa e, a meno che non sia offerta l'opportunità di ripetere l'esperienza, i patti potrebbero rivelarsi meccanismi di riproduzione di dinamiche esistenti.

Di segno opposto sono le considerazioni sulle situazioni precedenti ai “patti territoriali ben avviati” (Magnatti et al., 2005). Qui si afferma che “anche laddove le precondizioni favorevoli mancano” essi sono comunque strumenti in grado di “rompere i “circoli viziosi” della sfiducia che ostacolano l’azione collettiva e la mobilitazione delle risorse locali” (Magnatti et al., 2005: 52). In base a questo parametro, viene sottolineata la valenza positiva di un patto calabrese, quello della Locride, in cui sono stati alcuni rappresentanti sindacali a dare il via all’idea del patto, forti di un loro maggiore prestigio e riconoscimento rispetto alla classe politica locale, riuscendo a stabilire le coalizioni necessarie per lo sviluppo. E analoghe osservazioni positive vengono sviluppate a proposito di un patto campano, quello di Napoli Nord Est, in cui la sindaca di Acerra, “città afflitta da mille problemi”, ha saputo creare una coalizione di attori locali con cui avviare un patto per contrastare il degrado del territorio. Si noti peraltro che, come appena osservato, gli studi di Mirabelli (2001) e De Vivo (2000) leggono invece gli stessi casi con una lente diversa, per cui il patto, che viene visto come fortemente vincolato alla storia precedente che caratterizza quei territori, viene giudicato negativamente. Soffermandosi sull’analisi del contesto del patto del Basso Veronese e Colognese, il contributo di Odella (2005) mette in luce un’innovazione sul piano culturale più che su quello dello sviluppo e sottolinea un’aumentata fiducia tra un ceto imprenditoriale “tradizionalmente antistatalista” e l’amministrazione pubblica *dopo* il patto.

In alcuni contributi relativi ai patti della Toscana (Freschi, 2001), del Piemonte (Barbera, 2001; Riccone, 2002; Vesan et al., 2006) e della Sardegna (Zurru, 2005), per citarne alcuni, l’attenzione è più esplicitamente rivolta al raccordo tra condizioni di contesto e avvio della concertazione.

Nella gran parte di queste ricostruzioni dell’iter che ha portato all’avvio della concertazione per il patto territoriale troviamo momenti o eventi scatenanti spesso legati ad una crisi. I tre patti della Toscana, ad esempio, pur insistendo su territori tra loro diversi (Livorno, Appennino Centrale e Maremma Grossetana, Piombino)

sono accomunati, oltre che da tradizioni più o meno continuative di governi di centro sinistra, anche dall'acuirsi di situazioni di crisi, soprattutto dal punto di vista economico ed occupazionale, ma anche politico (Freschi, 2001: 457; Tonarelli, 2000). I leader politico-istituzionali, gli "attori motore", quasi sempre pubblici¹⁷, sembrano accogliere il patto come un'opportunità di soluzione di questi momenti di crisi e dimostrano una imprenditorialità politica che, secondo altri studiosi, costituisce un elemento positivo nel difficile percorso di costituzione di un patto.

Più in generale, particolare rilievo assumono eventi specifici che hanno preceduto il patto e che, soprattutto, hanno offerto l'opportunità di un primo confronto tra i soggetti potenzialmente interessati. Un esempio è dato dal Consiglio d'Europa di Firenze in cui, in modo diretto, gli attori istituzionali hanno fatto presente la convenienza di un patto europeo nella zona dell'Appennino Centrale, puntando su "il contenuto infrastrutturale del patto collocato in una zona nevralgica a livello nazionale sulle direttrici nord-sud ed est-ovest; la possibilità di mettere in moto meccanismi di sperimentazione amministrativa trans-regionale, valorizzando il ruolo di nuovi livelli di governo, diversi dalle regioni, in rappresentanza di macro-aree; la copertura di quattro regioni non meridionali con un'unica assegnazione di risorse", (Freschi, 2001: 462). Immediatamente dopo è stata avviata un'indagine esplorativa di preparazione del progetto che, prevedendo la consultazione con le parti sociali, ha contribuito ad avvicinare i soggetti locali in un'operazione di "animazione culturale".

Numerosi sono poi altri contributi che parlano di "eventi scatenanti" precedenti al patto. Per citare un altro esempio, il patto del Pinerolese è stato ideato nel '98 e firmato l'anno seguente, ma le origini di quest'idea sono unanimemente attribuite al "Forum per il rilancio del Pinerolese" tenutosi nel 1997, nel quale tutti gli attori locali si erano incontrati e trovati d'accordo

¹⁷ Gli "attori motore" identificati nei casi analizzati in Freschi (2001) sono il sindaco a Livorno, il presidente della comunità montana Valtiberina per il patto dell'Appennino Centrale, Grosseto Sviluppo e la Camera di Commercio per il patto della Maremma Grossetana.

sull'opportunità di dare vita a un'iniziativa per lo sviluppo.

Tra i fattori cruciali per l'effettiva realizzazione del patto, alcuni autori si sono soffermati su diversi aspetti della fase della concertazione. Come evidenziato nella tabella sinottica, troviamo, tra gli altri, La lezione dei patti, De Vivo, Palidda, Zurru.

De Vivo (2004) sottolinea come particolarmente problematica la fase di costituzione del patto, in particolare il momento della individuazione degli incarichi e delle responsabilità, poiché la ricerca di visibilità politica espressa da alcuni attori istituzionali diviene fattore di rallentamento o causa di conflitti. Zurru (2005), analizzando i patti della Sardegna, sottolinea, tra le altre cose, come addirittura il “fallimento istituzionale” dei patti si collochi nel passaggio tra la fase di concertazione a quella di valutazione svolta dagli istituti tecnici. Il principio dell'integrazione che può aver guidato la fase di concertazione tende a venir meno nel passaggio al criterio di valutazione centrato sul progetto singolo che guida invece l'azione degli istituti tecnici.

Alla ricostruzione *a posteriori* delle aspettative di alcuni dei protagonisti, nel solco di quello che abbiamo prima individuato come secondo filone nello studio della fase iniziale di costituzione dei patti, è dedicata in particolare la ricerca ITER (2000). Tra i temi principali delle interviste rivolte a soggetti responsabili e imprenditori che hanno preso parte ai patti, troviamo anche quello delle aspettative circa la partecipazione a questa esperienza. Senza anticipare dettagli che saranno ripresi nel paragrafo dedicato al ruolo degli attori, emerge una visione strumentale nel caso degli imprenditori, interessati principalmente ad intercettare risorse per lo sviluppo della propria azienda e una visione un po' più “politica”, di interesse a sperimentare sinergie inedite sul territorio tra attori diversi, da parte dei soggetti responsabili dei patti, spesso sindaci.

Concludiamo con un'osservazione su un limite molto rilevante della letteratura a proposito dell'attivazione dei patti. Posto che il patto è uno strumento di politica pubblica non obbligatorio, ma che si pone in alternativa ad altre

possibilità per intervenire sullo sviluppo di un territorio, va sottolineato che non esistono studi in cui si siano considerati casi in cui, pur avendo avviato le trattative per un patto, la concertazione non sia andata a buon fine. Non è dato sapere, quindi, se e perché in alcune aree una possibile idea iniziale non si sia conclusa in un patto.

4. La fase di attuazione dei patti territoriali

Dal punto di vista tecnico, la fase iniziale, concertativa, del patto, è funzionale anche alla definizione di quali debbano essere i soggetti che seguiranno poi concretamente la fase di attuazione dei vari progetti e delle linee strategiche concordate. Non esiste un modello unico di struttura organizzativa preposta all'attuazione del patto. Si è visto, anzi, che vi sono molteplici livelli di complessità e formalizzazione dell'organizzazione in cui entrano in gioco non più i promotori "politici" bensì gli "attuatori" esecutivi dei propositi del patto.

La normativa relativa ai patti territoriali stabilisce, genericamente, che al termine della fase concertativa di ciascun patto debba essere indicato un *soggetto responsabile*, ovvero un organismo giuridico incaricato di gestire il patto. Si tratta a volte di un ente pubblico o di una società di capitali mista a prevalente capitale pubblico. È poi prevista una società di gestione, o un'agenzia, convenzionata con il Ministero del Tesoro che "acquisisce l'esito della valutazione economico-finanziaria svolta sui progetti, nonché il parere della regione di competenza, e verifica l'esistenza dei requisiti formali, la disponibilità delle risorse finanziarie e la validità complessiva del patti" (Scheda 1, cap. 1).

Come anticipato, tuttavia, l'attuazione di queste decisioni gestionali e organizzative, che potremmo definire come requisiti minimi, è stata declinata in modo diverso nelle varie esperienze. Troviamo patti che si sono organizzati a partire dall'attività di organismi assembleari dei diversi attori partecipanti combinati ad un ente esecutivo la cui composizione era stata stabilita durante la

stessa fase concertativa. Nella composizione di questi organismi esecutivi si poteva ad esempio prevedere la presenza di un membro rappresentante di ciascun comune firmatario e delle rappresentanze territoriali delle parti sociali coinvolte. In molti patti si è ricorso a segretariati tecnici, cabine di regia incaricate di seguire l'attivazione dei progetti e la spesa delle risorse erogate dal centro, tavoli di coordinamento delle varie attività, assemblee periodiche dei firmatari, agenzie di sviluppo responsabili della gestione amministrativa talvolta dotate di un proprio budget e dipendenti che, oltre al patto, gestiscono o attivano collaborazioni con altri progetti locali di sviluppo e, in casi di particolare successo, continuano questa attività anche una volta esaurito il processo di attuazione del patto territoriale.

Da notare anche che frequenti sono stati i protocolli aggiuntivi che accompagnavano il documento pattizio, con l'obiettivo di indirizzare poi l'attenzione nel momento dell'attuazione su alcune tematiche precedentemente concordate, quali la formazione professionale, le pari opportunità, la semplificazione amministrativa, il miglioramento dell'ambiente. Si tratta di temi che spesso sono rimasti sulla carta, ma che in altri casi sono diventati oggetto di lavoro e sviluppo concreto di tavoli tecnici dedicati.

Gli studi che abbiamo considerato non hanno tuttavia evidenziato molta consapevolezza dell'importanza della dimensione organizzativa dei patti. Nonostante si sia spesso sottolineato come una struttura organizzativa efficace ed efficiente condizioni, "o addirittura determini" strategie di sviluppo altrettanto efficaci ed efficienti (Pichierri, 2002), non troviamo molti studi o ricerche dedicate a questo aspetto. Tra le eccezioni, si segnala di recente il già citato studio di Vesan e Sparano (2007), che parte proprio dalla "dimensione organizzativa" per costruire, insieme ad altre variabili, una proposta di strumento di misurazione del consolidamento della partnership. Più spesso, al contrario, troviamo in letteratura contributi che si sono concentrati sul tipo di progetti attivati.

Una volta conclusa la fase di concertazione, infatti, e stabiliti gli organismi giuridici preposti all'esecuzione dei progetti approvati e degli eventuali protocolli

di intesa aggiuntivi, l'arrivo dei finanziamenti dà il via alla fase di attuazione vera e propria del patto. La letteratura si è quindi interrogata sulla finalità materiale delle risorse erogate, ovvero sulla natura e le caratteristiche dei progetti di sviluppo avviati.

Gli obiettivi dei progetti possono essere evidentemente diversi. Tuttavia sulla base della normativa sui patti che prevede un contributo pubblico massimo per ciascun patto pari a 51 milioni di euro da destinare a investimenti infrastrutturali (per un massimo del 30% del totale) e a attività imprenditoriali, gli studi e i dati disponibili distinguono appunto tra iniziative *imprenditoriali* e *infrastrutturali*.

I dati cui è possibile fare riferimento sono in questo caso i risultati di tipo quantitativo e qualitativo derivanti da questionari e interviste agli imprenditori direttamente interessati dai patti e i dati ufficiali forniti dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione Sociale a cui hanno attinto i vari rapporti (Iter-Sviluppo Italia, 2000; Di Gioacchino, 2001; Ecotec, 2002; DPS, 2003).

4.1 A proposito delle iniziative imprenditoriali ...

Al tipo di utilizzo delle risorse per le varie iniziative è dedicata una parte de *La lezione dei patti* (DPS, 2003). I soli 19 casi del campione scelto hanno usufruito di un contributo statale (e comunitario) pari a circa 780 milioni di euro. A questa somma si aggiunge la mobilitazione complessiva a livello locale di altri 920 milioni di euro, corrispondenti a circa 1.800 iniziative progettuali, per un investimento complessivo di oltre un miliardo e settecentomila euro. Anche se si sta parlando di un campione limitato rispetto agli oltre 200 patti territoriali attivati in questi anni, è possibile farsi un'idea dell'ingente quantità di risorse mobilitate per finanziare i progetti. Dallo stesso rapporto si evince che delle 1.400 iniziative imprenditoriali finanziate con i contributi pubblici, circa il 45% consiste di nuove unità produttive. Negli altri casi si è trattato di ampliamenti di impianti (33%),

ammodernamenti e ristrutturazioni (13%), trasferimenti (1%), mentre per circa l'8% dei casi non è stato possibile identificare con certezza il tipo di investimento finanziato.

Il rapporto Ecotec (2002), pur riferendosi soltanto ai patti territoriali europei per l'occupazione, aggiunge alcune osservazioni sul tipo di imprese che hanno partecipato e creato occupazione aggiuntiva nel territorio in cui sono stati attivati. Si tratta spesso di imprese artigiane di piccole dimensioni, organizzazioni non profit, cooperative e nuove imprese in senso classico. Anche in questo caso la ripartizione tra interventi di ammodernamento e avviamento di nuove imprese sembra abbastanza equilibrata nei casi selezionati, ma non vengono riportati dati aggregati su questo aspetto.

In base ai risultati di altri studi, come vedremo, le dimensioni delle imprese partecipanti ai patti sembrano acquisire importanza strategica per la riuscita di alcuni obiettivi più generali del patto. Utili osservazioni a tal proposito vengono dall'interessante studio condotto da Rinaldi (2005) avente come riferimento il caso del patto territoriale di Torino Zona Ovest. Obiettivo dell'autore è quello di individuare il tipo di iniziative che lo strumento patto tende ad incoraggiare. Dai risultati emerge che la fisionomia dell'impresa con le maggiori probabilità di realizzare il progetto annunciato non corrisponde pienamente a quella di un'azienda che realmente necessita di un aiuto esterno per la propria crescita. L'autore ne deduce che si dovrebbe quindi differenziare maggiormente il *target group* di questa particolare *policy*, che pare caratterizzata da una logica di ammissione ai finanziamenti "fin troppo inclusiva e aperta" (Rinaldi, 2005: 6). Concentrando poi l'attenzione sulle imprese che hanno partecipato al bando del patto, egli rileva che il "tasso di rinuncia" è più alto per le imprese minori, con pochi occupati, le quali, *in termini assoluti*, avevano obiettivi di incrementi occupazionali più modesti rispetto alle grandi imprese (più spesso finanziate), ma che *in termini relativi* avevano in realtà obiettivi occupazionali assai superiori.

Da un lato, i dati indicano dunque una spiccata dinamicità e un'elevata propensione delle aziende a partecipare ai patti con progetti propri, seppur con problematiche e limiti come quelli messi in luce da Rinaldi. D'altro lato, tuttavia, gran parte della letteratura, sulla base di ulteriori evidenze empiriche, ha anche sottolineato una netta tendenza alla dispersione individualistica dei progetti, più che a una loro "integrazione" con il resto delle iniziative del patto, come invece previsto dall'impostazione di questo genere di interventi (DPS, 2003; Cortese, 2005). In una recente ricerca che interroga attraverso un questionario gli imprenditori che hanno partecipato ai patti in quattro regioni del sud, emerge che "per oltre il 58% dei casi le iniziative proposte dagli imprenditori sono riconducibili a progetti individuali già avviati" (Palidda, 2005: 71). Il dato della Campania relativo a progetti imprenditoriali elaborati *ex novo* è il più alto rispetto alle altre regioni, 41,5%, mentre la percentuale più bassa di nuove idee imprenditoriali nell'ambito dei patti si registra in Sardegna, con il 27,4%.

Dalla stessa ricerca emerge che gli obiettivi più facilmente e diffusamente raggiunti sono quelli inerenti l'ammodernamento degli impianti o il loro ampliamento. Più diversificati invece sono i risultati ottenuti quando gli imprenditori si riferiscono alla qualificazione del prodotto o del personale. Nella prima accezione, tale obiettivo è stato raggiunto in media nel 45,7% dei casi, mentre per quanto riguarda la riqualificazione del personale è stato registrato un esito positivo solo nel 31,4% dei casi. Complessivamente, gli imprenditori intervistati nelle regioni del Mezzogiorno non sembrano riconoscere un particolare valore aggiunto del patto. Oltre i due terzi dichiarano anzi che avrebbero comunque portato avanti gli stessi obiettivi con le stesse risorse. Il patto ha semplicemente rappresentato un'opportunità aggiuntiva. In Sardegna questa opinione è diffusa tra l'80% degli imprenditori intervistati, mentre il livello più basso si registra in Sicilia dove è del 52%.

Mentre, come s'è detto, non si dispone di approfondimenti sui casi in cui il processo di concertazione sia stato avviato ma non concluso, i "mancati" progetti

imprenditoriali sono stati spesso citati e analizzati (Iter, 2000; Rinaldi, 2005).

Tra gli imprenditori così detti rinunciatari, ovvero tra coloro che avevano presentato un progetto che poi non è stato approvato, o che è stato approvato ma non è stato portato a termine (almeno nell'ambito del patto territoriale), le motivazioni più ricorrenti della rinuncia chiamano in causa la lentezza dei trasferimenti e il rapporto con le banche. A causa della incertezza normativa iniziale e, poi, dei rallentamenti burocratici più in generale, in alcuni casi si arriva ad un paio d'anni o più di attesa per vedere finanziati progetti che nel frattempo rischiano di diventare obsoleti, o di "avere conseguenze negative sulla validità dell'investimento" con altre iniziative avviate nello stesso periodo (Cersosimo e Wolleb, 2001: 386). Allo stesso modo, il rapporto con le banche non sempre si è rivelato incentivante né proficuo. Questo aspetto è stato lamentato in particolare dalle piccole e medie imprese.

4.2 ...e a proposito degli interventi infrastrutturali

La seconda tipologia di iniziative finanziate dai patti, quella degli interventi infrastrutturali, occupa – come del resto previsto dalla normativa – una quota inferiore rispetto alla prima nel volume delle risorse assorbite. Il già citato rapporto de *La lezione dei patti* dice che in generale le iniziative infrastrutturali si aggirano su una media del 18% sull'investimento complessivo. Nella fattispecie si tratta di opere riguardanti viabilità, centri congressi e fieristici, aree industriali, potenziamento risorse idriche, elettriche e impianti di depurazione, valorizzazione delle risorse del territorio. Altri interventi sono stati indirizzati invece verso la realizzazione di strutture sportive, opere di urbanizzazione, di recupero funzionale di edifici e impianti industriali.

Come noto, "una delle finalità della procedura pattizia era quella di cambiare l'approccio degli attori locali ai temi dello sviluppo - incoraggiando una

impostazione di tipo progettuale e partecipata - e di promuovere un cambiamento del contesto socio-istituzionale in cui operano le imprese e i cittadini” (DPS, 2003). E in questa prospettiva anche le iniziative infrastrutturali possono essere lette come strumento di miglioramento della qualità di vita. Anche dal punto di vista settoriale, l’integrazione delle iniziative infrastrutturali sembra essere stato raggiunto con una media di circa il 65% dei casi.

Per contro, alcuni autori hanno accennato al rischio dell’eccessivo protagonismo dei *policy entrepreneurs* costituiti dagli attori pubblici locali, protagonismo che potrebbe tradursi soprattutto nella promozione di interventi (non sempre necessari) in campo urbanistico (Riccone, 2002).

Più in generale, si noti tuttavia che le valutazioni sulle iniziative effettive sono molto approssimative. Molto spesso il semplice stato di finanziamento delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali è stato considerato come un indice di attivazione e di stato di avanzamento del patto stesso. Nel rapporto di ricerca di Di Gioacchino (2001), ad esempio, troviamo una ricostruzione dello stato dell’arte dei patti avviati fino a quel momento costruita principalmente sui dati disponibili circa lo stato di avanzamento delle erogazioni finanziarie (senza particolari specificazioni del tipo di iniziative finanziate) e sui dati ufficiali dichiarati dai documenti dei patti relativi a stime dell’occupazione aggiuntiva.

4.3 Gli obiettivi di sviluppo occupazionale

Nelle definizioni dei patti territoriali per lo sviluppo, il miglioramento dei mercati locali del lavoro è sempre stato più o meno esplicitamente incluso tra gli obiettivi di *policy*. Il bisogno originario di migliorare lo stato socio-economico di alcune aree in ritardo di sviluppo si è tradotto nell’intento di combinare la crescita della competitività con misure di intervento per l’occupazione locale in senso ampio. I patti, proprio in ragione dell’integrazione tra specifici interventi finanziati

e progetti di sviluppo che essi dovrebbero incentivare, si prefigurano anche come possibili spazi di sperimentazione nella creazione di occupazione.

I dati elaborati ne *La lezione dei patti* mostrano in effetti come occupazione aggiuntiva sia stata creata più facilmente, e in modo meno oneroso, dai patti che da altri strumenti di programmazione. In particolare è stato calcolato che, nei 19 patti territoriali ben avviati inclusi nella ricerca, per ogni occupato in più si sono spesi circa 52.000 euro e l'occupazione aggiuntiva a regime è stata complessivamente stimata in 15.000 unità. Nel caso dei patti territoriali nazionali, il livello medio di spesa è invece un po' più alto: 67.400 euro per ogni occupato aggiuntivo; mentre ancora più "efficienti" secondo questo parametro sono stati i patti europei dove la stessa voce è pari a 45.000 euro. In ogni caso, si tratta di valori nettamente inferiori a quelli stimati per i contratti d'area e i contratti di programma, dove la voce "Onere pubblico per ogni nuovo occupato" ammonta rispettivamente a 108.900 euro e 126.000 euro.

Su questa base dunque sembra si possa ritenere che il patto territoriale non solo rappresenti uno strumento di politica occupazionale, oltre che di sviluppo, ma che in questo senso sia addirittura preferibile ad altri, visti i dati comparati.

Dalla stessa ricerca proviene inoltre un altro dato circa gli effetti dei patti territoriali sui relativi mercati del lavoro. Emerge infatti che "l'indice di mobilitazione di occupazione aggiuntiva" (il numero di occupati aggiuntivi ogni 100.000 euro di contributo pubblico) è più alto per i patti cosiddetti *manifatturieri*, ovvero per quei patti in cui la maggior parte dei progetti è dedicata alla grande industria. L'indice risulta qui pari a 2,4 (che diventa 1,9 per i patti *agro-turistici* e infine 1,4 per quelli *misti*).

Se da un lato tale dato potrebbe rappresentare un'indicazione interessante per stabilire una direzione degli investimenti, qualora tra gli obiettivi più urgenti ci fosse quello dell'incremento occupazionale, dall'altro la ricerca condotta da Rinaldi (2005) sottolinea che le imprese che ricevono finanziamenti e riescono a soddisfare obiettivi di ampliamento del personale sono soprattutto quelle più

grandi. Quelle medie e piccole, per cui, come già accennato, l'incremento occupazionale relativo sarebbe maggiore e di maggiore "peso specifico" nell'organizzazione del lavoro, spesso non riescono a "rimanere nel patto" fino alla conclusione dei progetti o non vengono nemmeno ammessi ai finanziamenti, il più delle volte per la mancanza di risorse proprie necessarie a pagare parte del progetto.

Un diverso quadro emerge tuttavia a proposito delle regioni meridionali, in cui l'incremento occupazionale sarebbe stato basso, né "potrebbe essere altrimenti" secondo Pruna (2005: 192), trattandosi di "imprese molto piccole e nonostante i finanziamenti non sempre siano stati di piccola entità". In questo caso viene dunque espresso un giudizio negativo sull'efficacia dello strumento in termini di creazione occupazionale, indicandone la causa proprio nella destinazione degli investimenti, che risulta però opposta rispetto a quanto osservato da Rinaldi.

Più in generale, risulta tuttavia sorprendente la scarsità di dati e di analisi più dettagliate sul tipo di occupazione effettivamente creata. Spesso, inoltre, anche quando si stimano indici come "la spesa pubblica per occupato in più" si fa riferimento a stime ricavate dai dati occupazionali previsionali contenuti nei documenti dei patti.

Se prendiamo i documenti ufficiali di alcuni patti, troviamo riferimenti puntuali sui posti di lavoro aggiuntivi previsti. Ad esempio, il patto di Lecce, di I generazione, attivato nel 1998 e spesso citato come caso di successo, dichiara nel suo documento costitutivo che i finanziamenti alle imprese avrebbero creato esattamente 1.764 nuovi posti di lavoro. È possibile inoltre avere dati precisi relativi a ciascun comune (2 nuovi posti a Leverano, 78 a Porto Cesareo, 24 a Maglie e così via). Di questi dati, tuttavia, si perde completamente notizia nel passaggio alla verifica dell'effettiva realizzazione. Lo stesso rapporto Ecotec, avente ad oggetto, come si diceva, i patti europei per l'occupazione e il loro valore

aggiunto in termini di creazione di nuovo lavoro, indica con riferimenti soltanto molto generali che l'Italia ha rappresentato un caso interessante “in cui si è raggiunta una buona *ratio* tra risorse e nuovi occupati”.

Il rapporto di Di Gioacchino fa parte di una collana di pubblicazioni della CGIL (Edizioni Ediesse) ma, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare da uno studio condotto in ambito sindacale, non vi si trovano informazioni significative sui mercati del lavoro interessati dai patti, né, come vedremo, sul tipo di partecipazione svolta dal sindacato nell'ambito di questi.

5. Gli esiti dei patti territoriali

A oltre dieci anni dalla loro comparsa, non è ancora chiaro che cosa si debba intendere con “esiti” dei patti né che cosa debba essere giudicato come risultato positivo o negativo di questa politica. Da quanto finora esposto, in effetti, se c'è un aspetto dei patti che emerge più chiaramente di altri è proprio il loro intrinseco carattere di apertura, incompletezza, indeterminatezza. Si tratta certamente di “un esperimento da valutare con cura”, nel duplice binario della performance economica, da una parte (iniziative imprenditoriali, innovazione, mobilitazione occupazionale aggiuntiva), e della capacità di apprendimento e trasformazione delle mappe cognitive, dall'altra (Trigilia, 2001).

Tuttavia, non esiste ad oggi un'accezione condivisa di quali siano i parametri da utilizzare per dare dei patti una valutazione se non definitiva ed oggettiva, il più possibile condivisibile.

Si possono distinguere, piuttosto, due tipi di approccio al riguardo. Anche se spesso nelle analisi i due piani si sovrappongono, possiamo notare che da una parte molti contributi tra quelli analizzati insistono sugli esiti dei patti territoriali in termini di miglioramento delle relazioni tra attori, mentre altri si sono concentrati

sui risultati prodotti in termini di progetti realizzati. Di qui un aumento della difficoltà nella misurazione e valutazione di cui si è detto sopra.

Gli economisti che si sono avvicinati all'argomento hanno proposto un approccio di *public policy evaluation*, riscontrando non poche difficoltà nel reperire i dati necessari ad un confronto tra il prima e il dopo la politica pubblica. Il successo o meno non è mai stato misurato compiutamente, nemmeno da chi si è espresso in modo molto netto nel dibattito su “fallimento totale vs. successo straordinario” dei patti. Sia la pubblicistica che i molteplici tentativi di analisi sistematica non sono giunti ad una visione condivisa di che cosa si debba considerare un “risultato ottenuto”. Anche in quei casi in cui i patti sono stati analizzati in chiave comparata, i risultati e i parametri di riferimento sono, seppur importanti, incerti e contingenti.

In base a cosa è stata valutata quindi la bontà delle iniziative? Le valutazioni contenute in alcuni rapporti del Ministero, del Dipartimento di Politiche di Sviluppo e Coesione Sociale, o delle agenzie di sviluppo, prendono come riferimento, di volta in volta, il numero dei progetti attivati, la capacità di far arrivare risorse aggiuntive ai territori che attivano il patto, la capacità di mobilitazione degli attori locali, il numero *sic et simpliciter* degli investimenti, il numero di nuovi occupati *previsti* dal progetto.

Sulla base di questi indicatori eterogenei due studiosi di *public policy evaluation*, Dorangricchia e Salerno, hanno recentemente impostato una propria proposta di valutazione degli effetti del patto del Canavese dal punto di vista degli andamenti occupazionali. Ma il tentativo non è stato poi completato, a detta di uno di loro¹⁸, proprio per le difficoltà di reperire dati uniformi e sufficientemente sistematici.

Uno dei pochi indici ad oggi disponibili per una possibile valutazione dei patti territoriali ha come oggetto il consolidamento della partnership (Vesan et al.,

¹⁸ I due autori, contattati per e-mail, avevano iniziato uno studio sugli effetti occupazionali del patto territoriale del canavese che qui non è stato possibile citare in quanto inconcluso.

2006). Partendo dal presupposto che, come più volte ricordato, uno degli obiettivi dei patti è quello di creare forme stabili di collaborazione tra attori locali, pubblici e privati, aventi un qualche interesse sullo sviluppo del territorio, una forma di valutazione dello strumento potrebbe avere a che fare proprio il consolidamento della partnership sopravvissuta una volta esaurito lo scopo del patto. A tal proposito gli autori hanno messo a punto indicatori di consolidamento dei partenariati costruiti tenendo conto di una “remuneratività dal punto di vista politico”, dal lato delle autorità pubbliche, e dei vantaggi in termini di “beni” che si possono trarre da una strategia cooperativa così come prevista dal partenariato, dal lato gli attori socio-economici coinvolti. Il coinvolgimento di questi ultimi vede un chiaro interesse nella capacità di influire su decisioni che riguardano la distribuzione di costi e benefici prodotti dal partenariato stesso (pag. 18) ed in tal senso il partenariato è visto come una forma di “scambio politico”. Prendendo ad oggetto, tra gli altri casi, lo studio delle forme di partenariato nate con i patti territoriali della Provincia di Torino, gli autori hanno evidenziato casi più o meno di successo.

Vale la pena citare subito qualche esempio (Sparano in Vesan et al., 2006), riservandoci di tornare sugli altri numerosi casi di consolidamento (o mancato consolidamento) nell’ultimo capitolo di questo nostro studio, dedicato al ruolo del sindacato proprio nei patti della Provincia di Torino.

Un esempio è quello del patto di Torino Zona Ovest, in cui sono stati osservati segnali molto interessanti di consolidamento. In questo caso, infatti, sia la struttura organizzativa sia la dimensione operativa sono ben articolate e funzionano ormai indipendentemente dal collegamento con il patto. In altri termini, gli attori locali hanno creato una struttura autonoma – nella fattispecie un’agenzia *ad hoc* avente un *budget* autonomo e personale dedicato – che, anche dopo la conclusione del patto, ha saputo attivarsi per promuovere altri progetti di sviluppo sul territorio, sulla scia di quanto realizzato con il patto, continuando a coinvolgere gli attori locali. Per contro, il patto territoriale di Torino Zona Sud ha

dato vita a una partnership che non è riuscita a sviluppare quegli indicatori di consolidamento, né in termini organizzativi (la struttura risulta semplice e poco formalizzata, senza chiare definizioni delle competenze), né in termini operativi, dato che le relazioni tra gli attori non sono state particolarmente cooperative e il livello di coesione del partenariato è andato diminuendo con il tempo.

Per concludere, non è facile dare un giudizio definitivo sull'esito più o meno positivo dei patti, ma, come mostra quest'ultimo esempio, non è nemmeno impossibile.

Sulla base di già citati indicatori puramente economici, alcuni commentatori si sono espressi in termini di totale fallimento dei patti. Assumendo che inizialmente il patto territoriale, insieme agli altri strumenti della programmazione negoziata, si poneva come strumento di superamento dell'intervento straordinario, Nicola Rossi, ad esempio, ha denunciato un eccessivo, poco proficuo, localismo, favorito anche dalle politiche di Bruxelles, che ha finito per far spendere lo stesso ammontare di finanziamenti che sarebbe stato impiegato con la Cassa per il Mezzogiorno, senza però ottenerne gli auspicati risultati di sviluppo. Tra le cause della "infima qualità della spesa", in realtà, viene citata soltanto l'incertezza normativa che ha finito per svantaggiare gli imprenditori coinvolti nella programmazione negoziata. In alternativa, vengono pertanto proposti "pochi ma chiari obiettivi" su scala interregionale, come ad esempio nuove reti di servizi o logistica modale non però su base locale, ma destinata a tutto il Mezzogiorno¹⁹.

Utilizzando l'analisi "shift share", le conclusioni a cui arriva anche lo studio di Hoffmann et al. (2001) si collocano abbastanza vicine a quelle di Rossi. In particolare, la rilevazione condotta presso gli imprenditori coinvolti nei patti siciliani rileva uno scarso valore aggiunto rispetto ai contributi che gli stessi avrebbero ottenuto con l'intervento straordinario.

¹⁹ Citazioni da interviste a Nicola Rossi, economista DS, su *Il Messaggero* del 21 settembre 2005, pag. 2 e su *Il Corriere della Sera* del 28 Novembre 2005, pag. 6

5.1 Un esempio di valutazione ambigua

La normativa che introduce il patto territoriale non specifica chiaramente che cosa ci si attenda da questo strumento e, quindi, a quali esiti esso debba dar luogo per rispondere con successo alle aspettative del legislatore. Tenendo conto del carattere sostanzialmente aperto, indeterminato, della cornice di riferimento entro cui si sono sviluppati i patti, non sorprende che gli studi abbiano messo in evidenza una grande varietà di esperienze, in gran misura collegate alle caratteristiche locali, per cui si può parlare di una “geografia dei patti” in Italia.

Pertanto, sulla base della diversità intrinseca degli esiti, ciò che in un determinato territorio può essere considerato un fallimento o comunque un risultato modesto, in altri contesti potrebbe rappresentare un successo. Ma non c'è solo questo: è l'osservatore stesso che potrà decidere di avvalersi di punti di vista diversi per “definire e valutare” il patto; così che ciò che uno studioso potrà decretare come successo, potrebbe da un altro, sulla base di altri parametri, essere liquidato come fallimento.

Calzante a questo proposito è il confronto tra due contributi aventi come oggetto di analisi uno stesso patto territoriale. Il caso in questione è il patto per l'occupazione di Catania Zona Sud.

Questo patto è stato esaminato una prima volta nell'ambito dello studio Ecotec (2002) sui patti per l'occupazione europei. In proposito, gli autori del rapporto evidenziano a più riprese il merito che il patto avrebbe avuto nell'innalzare “la capacità di coordinamento tra gli attori locali, migliorare la concertazione locale, attrarre investimenti e creare così nuovi posti di lavoro, in particolare nel settore turistico”, quello privilegiato dal patto. All'epoca del rapporto (2002), i dati forniti ad Ecotec dal patto di Catania Zona Sud indicavano la creazione di circa 500 nuovi posti di lavoro, di cui non venivano peraltro specificate le caratteristiche. L'esperienza veniva in definitiva valutata come “un

buon patto”, contribuendo a far rientrare l’Italia in quel *cluster* di paesi in cui i patti europei si sarebbero rivelati particolarmente proficui.

Anche un successivo studio sui patti per l’occupazione in Sicilia (Cortese, 2005), avente come oggetto proprio le politiche del lavoro attuate dai patti, ha esaminato il caso di Catania Zona Sud. Si tratta di una delle pochissime ricerche che ha il merito di focalizzare l’attenzione sugli esiti occupazionali dei patti e sulle caratteristiche del lavoro da essi creato. Ma in questo caso la valutazione proposta relativamente a questo patto è molto meno positiva, anzi apertamente critica. Viene infatti messo in luce che in realtà le misure occupazionali attuate nell’ambito di queste esperienze non si sono rivelate particolarmente efficaci. In particolare, attraverso lo svolgimento di interviste a lavoratori che avevano ottenuto un posto di lavoro attraverso il patto, era emerso che nella maggior parte dei casi si trattava di contratti a termine, di cui destinatari erano spesso giovani *over-qualified* che non avevano molte opportunità lavorative alternative.

Al di là della tipologia dei nuovi posti di lavoro creati, ciò che ci preme qui evidenziare è la discrasia delle conclusioni. Uno studio come quello di Ecotec, centrato sulla ricerca del valore aggiunto in termini occupazionali creato dai patti, considera quello di Catania Zona Sud come un caso di successo. La ricerca di Cortese, invece, guardando in particolare alle misure messe in campo per migliorare il mercato del lavoro locale (indicate peraltro come prioritarie negli obiettivi guida dei patti territoriali per l’occupazione), non trova particolarmente efficaci i risultati ottenuti dallo stesso patto. In particolare, l’autrice argomenta l’insoddisfacente successo del patto su questo terreno rilevando una scarsa differenziazione tra obiettivi occupazionali e obiettivi di crescita economica. Questi ultimi avrebbero catalizzato gran parte delle energie e delle risorse, a scapito dei possibili investimenti in politiche del mercato del lavoro attuabili in quella sede.

È chiaro, si potrebbe obiettare, che i diversi focus delle due ricerche possono portare ad evidenziare risultati diversi: a seconda di quello che si cerca, e del

significato che vi si attribuisce, cambia ciò che si trova. Ma ad un confronto più approfondito vediamo che Cortese individua tra le cause dell'insuccesso anche una situazione locale contingente caratterizzata da una delegittimazione delle organizzazioni sindacali e dalla contemporanea forte pressione sugli attori politici locali da parte delle imprese, così che le misure destinate al mercato del lavoro si sono risolte in obiettivi di creazione di “qualsiasi lavoro” (Cortese, 2005: 136)²⁰. Le conclusioni a cui giunge il rapporto Ecotec sono state tracciate senza tener conto di aspetti come questi, che sono invece evidentemente correlati proprio con la tematica dell'occupazione locale.

L'esempio qui brevemente illustrato permette di evidenziare l'importanza non solo dei punti di osservazione a partire dai quali vengono elaborate le valutazioni, ma anche la difficoltà di disporre di informazioni appropriate *ex-post* su quanto realizzato, sia in termini economici che occupazionali.

6. Le condizioni di successo

Il tema della valutazione, spesso controversa, degli esiti dei patti ci conduce ora a considerare quali siano i fattori che possono facilitare una buona riuscita dei patti. Una volta che si sia osservato e stabilito che alcune esperienze hanno funzionato meglio di altre, quali sono le condizioni che determinano la differenza?

Gli studi che hanno affrontato il tema hanno evidenziato in proposito diversi fattori intervenienti, talvolta fra loro intrecciati, che qui possiamo schematicamente riassumere in quattro “condizioni di successo”:

- l'adeguatezza organizzativa e la disponibilità sia di competenze tecniche sia di risorse di leadership tra i partecipanti;

²⁰ Il ruolo predominante in questa esperienza sarebbe stato giocato dagli imprenditori locali, interessati in primo luogo ad ingrandire gli impianti turistici, senza “integrazione” con il resto degli obiettivi del patto. Il ruolo del sindacato, su cui ritorneremo nel prossimo capitolo, viene descritto invece come debole e incapace di farsi portatore degli interessi dei lavoratori, pretendendo piuttosto di farsi portatore di interessi generali

- la dotazione di capitale sociale pregresso a livello locale;
- l'esistenza di costi di partecipazione al processo di concertazione;
- il grado di integrazione degli interventi;

Nei primi contributi riportati nella tabella sinottica è la prima di queste condizioni a emergere. In particolare, sin dall'inizio si nota l'importanza di una chiara assegnazione delle competenze, come evidenziato già da Annesi (1996) e Coppola (1998), quando ancora non era disponibile molta evidenza empirica su cui riscontrare l'effettiva necessità di una netta definizione dei ruoli. Ma anche dopo che alcuni patti si sono conclusi e sono stati analizzati, si continua a sollecitare il bisogno di chiarezza nelle procedure (ITER, 2000). Diventa presto inoltre diffusa l'opinione che, oltre alla necessità di una chiara attribuzione dei ruoli, è indispensabile che gli attori investiti di responsabilità siano dotati delle competenze tecniche e professionali appropriate, come sottolineato in Manzella (1997), Zoppoli (1998), De Vivo (2000) e infine Vito (2002). Come evidenziato da De Vivo (2000), questa consapevolezza è l'esito delle difficoltà emerse nei piccoli comuni del Sud coinvolti nel patto, dove la mancanza di familiarità con le procedure previste dalla normativa, spesso riviste *in itinere*, rischia di rappresentare un fattore di rallentamento e "ostacolo" alla diffusione corretta di informazioni oltre che di una nuova cultura di *policy*.

All'interno della divisione dei ruoli entro la coalizione che costituisce il patto, il ruolo della leadership rappresenta poi quello più decisivo. Richiamando il saggio di Olson (1983) su *La logica dell'azione collettiva*, uno tra i primi contributi ad argomentare l'importanza della presenza di un leader all'interno di un patto è quello di Cersosimo e Wolleb (2001):

“La ricognizione empirica mostra poi che il successo del patto è strettamente correlato alla presenza nel territorio di leadership istituzionali credibili e affidabili; di soggetti che, per esperienza o per competenze specifiche, sono in grado di aggregare, organizzare e guidare coalizioni locali composite di persone che spesso hanno scarsamente dialogato tra loro nel passato, se non sul terreno della generica consociazione difensiva. Si rivela, in particolare, di grande

importanza la circostanza che vi sia un leader disposto a sostenere una parte rilevante dei costi connessi alla promozione dell'azione collettiva" (pag. 396).

La letteratura ha mostrato che nei casi in cui la leadership è debole o discontinua, è stato più difficile instaurare un clima di fiducia condiviso. Questo rilievo viene poi ripreso in Cersosimo e Perri (2002) e ritorna anche nelle conclusioni del rapporto *La lezione dei patti* (2003) e in Trigilia (2005), in cui si osserva che il leader svolge la funzione di intercettare opportunità interessanti per il territorio e coinvolgere i soggetti privati e pubblici locali più rilevanti per realizzare nuovi progetti. L'importanza della funzione più specifica di *policy entrepreneur* viene sottolineata anche in Regalia (2003 e 2006), in relazione alla più ampia gamma di condizioni che facilitano situazioni di concertazione locale.

Mirabelli (2001) nel suo studio sui patti calabresi, tuttavia, sembra limitare l'importanza della presenza di una leadership forte alla fase di avvio del patto. Successivamente, ha osservato l'autrice, se male controllata, questa può rischiare di trasformarsi in una presenza dominante ed escludente, dando luogo a una deriva totalizzante. Anche se in modo non del tutto esplicito, l'importanza della leadership per il successo del patto viene ripresa anche da Barbera (2001), per cui il leader svolge un ruolo di garanzia assicurante in relazione ai rischi, oltre che ai vantaggi, che gli altri attori sanno di dover affrontare impegnandosi nel patto.

Una seconda condizione facilitante, di cui si è già parlato nel corso di questa esposizione, è quella dell'esistenza a livello locale di *capitale sociale* pregresso. Si tratta di una circostanza, che, possiamo dire, ha goduto di popolarità a fasi alterne nel corso dei vari studi sui patti. Inizialmente, infatti, è sembrato quasi scontato associare il buon esito di un patto al capitale sociale pregresso, nonché alle tradizioni precedenti di relazioni industriali caratterizzanti un territorio (Freschi, 2001; Mirabelli, 2001). Tuttavia, ci si è presto resi conto del rischio di considerare questa come *la* variabile cruciale: in questo modo, infatti, verrebbe avvallata l'ipotesi della fissità e immutabilità di un territorio radicata nella sua storia e il patto potrebbe essere interpretato come un mero strumento di riproduzione di

dinamiche esistenti (*La lezione dei patti*, 2003; Magnatti et al., 2005). Tuttavia, poiché non è possibile prescindere dalla tradizione concertativa di certi territori, e dalla conseguente più agevole capacità di apprendimento degli attori politici e socio economici che vi operano, uno dei contributi ha proposto di leggere la relazione tra capitale sociale pregresso e dinamica di un patto come un rapporto di tipo indiretto: in questa prospettiva il capitale sociale inciderebbe non tanto direttamente sull'esito del patto, quanto sulla mobilitazione della fiducia nella fase di concertazione. L'esistenza di livelli elevati di fiducia tra i partecipanti, combinata alla presenza di una leadership adeguata, è risultata cruciale alla creazione di meccanismi di assicurazione e strategie di cooperazione condizionale (Barbera, 2001).

Si passa così ad un'altra variabile citata come condizione di successo per la riuscita dei patti, quella dei caratteri che assume la fase della *concertazione*. Il processo di costruzione della concertazione è stato sempre visto come la fase cruciale dei patti (Cersosimo e Wolleb, 2001; Barbera, 2001; *La lezione dei patti*, 2003, ma anche Palidda, 2005), non solo perché è il momento in cui si definiscono i ruoli (e ci ricongiungiamo così alla prima variabile dell'elenco sopra esposto), ma anche perché, a seconda delle sue caratteristiche, può avere la capacità di canalizzare interessi e impegni degli attori coinvolti in modo decisivo per la buona riuscita del patto. Gli studi che si sono soffermati sul punto hanno sistematicamente messo in evidenza la necessità che la partecipazione alla costruzione del processo pattizio avesse luogo "con costi": il che significa che al patto partecipino coalizioni selettive, ossia che si assumono delle responsabilità pagando dei costi di partecipazione. Secondo vari autori (Cersosimo e Perri, 2002; Regalia, 2003), alle coalizioni selettive si contrappongono quelle collusive, fatte di attori che partecipano senza avere niente in comune, ma soprattutto che partecipano solo con l'obiettivo di intercettare risorse. Parlare di concertazione "con costi" rimanda in particolare all'importanza di meccanismi sanzionatori e di procedure di valutazione, soprattutto ex-post. Proprio a tale mancanza Cersosimo e

Wolleb attribuiscono la possibilità di coalizioni *collusive* ed *opportunistiche*, intese formali orientate unicamente a drenare risorse finanziarie pubbliche (2001: 390).

Anche lo studio già citato di Barbera (2001), applicando schemi di teoria dei giochi, sostiene che la normativa sui patti permette due modi di giocare: si può essere cooperativi o scegliere di partecipare marginalmente. Di qui i possibili esiti in direzione rispettivamente integrativa o collusiva, che vengono a dipendere dall'interazione tra la struttura degli incentivi e le aspettative degli attori circa la collaborazione reciproca. In questo schema, come abbiamo già ricordato, è importante il ruolo giocato dal capitale sociale, che ha appunto la capacità di influenzare le aspettative degli attori (e quindi, indirettamente, gli esiti del patto). Ad intervenire come variabile importante, poi, c'è il tipo di processo di mobilitazione e concertazione territoriale in cui un ruolo cruciale è riservato a un eventuale leader istituzionale ("prefigura agli altri partecipanti i vantaggi della mutua cooperazione"). È così che "contesti sperimentali", anziché come luoghi di riproduzione di dinamiche esistenti, possono venire letti come occasioni per cambiare la configurazione pregressa delle relazioni. Oltre al leader, infine, l'autore sottolinea il fattore rilevante rappresentato, appunto, dai "costi specifici della concertazione", necessari a creare selezione ed evitare circoli viziosi.

Il fatto che la normativa sui patti non preveda esplicitamente sanzioni in caso di comportamenti collusivi, non significa dunque che il processo di costruzione del patto non possa essere talvolta in grado di produrre quei "costi di ingresso" che facilitano l'emergere di coalizioni più stabili e integrative. Ad esempio, nel patto della Maremma Grossetana la dinamica della concertazione ha avuto l'effetto di produrre numerose varianti dei piani regolatori generali dei comuni nei quali erano previste iniziative imprenditoriali appoggiate al patto; in quello europeo Sangro Aventino, nella fase della concertazione le banche hanno ideato strumenti finanziari in grado di garantire un abbattimento significativo dei tassi di interesse per le imprese che realizzavano investimenti nell'ambito del patto; in altri,

sindacati e imprenditori hanno concordato e sottoscritto intese sulla riduzione del costo del lavoro e sulla flessibilità d'uso dei lavoratori simili a quelle previste nei contratti d'area.

Un'ulteriore specificazione delle caratteristiche che dovrebbe assumere la concertazione "ideale" viene dai già citati Cersosimo e Perri (2002), ma anche da Trigilia (2005) e Zurru (2005), nei cui contributi si sottolinea come l'evidenza empirica abbia dimostrato l'importanza di una certa continuità tra la sfera progettuale e politica, caratterizzante la fase di concertazione, e la sfera invece di attuazione tecnica, a volte unica sede della fase di implementazione del patto. In particolare, i casi dei patti sardi analizzati in Zurru (2005) sembrano indicare che il momento del "fallimento istituzionale" dei patti coincide con la fase di passaggio delle competenze dalla concertazione agli istituti tecnici di valutazione. Più in generale, la visione progettuale e politica espressa dagli attori nella fase della concertazione viene meno nel momento in cui tutta la gestione è affidata agli istituti tecnici di valutazione, i quali, incaricati di selezionare i progetti da finanziare, non svolgono alcun ruolo di coordinamento e integrazione tra essi, ma finiscono per assemblare singoli progetti tra loro destinati a rimanere scollegati.

Ed è proprio invece la capacità di *integrazione* che dovrebbero assumere i patti ad essere citata come fattore di successo in altri importanti contributi che compongono l'imponente mosaico della letteratura sul tema. Nella definizione data dal CNEL (1999) questi vengono definiti come "un gruppo di attività integrate pianificate a livello locale per promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio...". In Lodde (2002), attraverso una ricostruzione dell'articolazione territoriale dei patti in Sardegna e la sottolineatura della loro scarsa aderenza con le specializzazioni produttive settoriali delle diverse aree, viene evidenziata una mancanza di coerenza degli interventi sul territorio. Partendo dal presupposto che l'intervento centralizzato nel Mezzogiorno prescindeva completamente dalle vocazioni dei territori, l'autore ritiene che lo strumento dei patti dovrebbe essere invece più sensibile a questa specificità. Questo non si verifica tuttavia in maniera

sistematica: la condizione perché ciò avvenga favorendo il successo degli interventi è una presa di coscienza delle proprie caratteristiche come sistema da parte dei territori. In caso contrario, sarà difficile che i patti vadano oltre un'articolazione territoriale che segue i confini amministrativi, a seconda dei casi di provincia o dei comuni. Anche il già citato contributo di Cortese (2005:115) sottolinea l'importanza della dimensione integrativa degli interventi quale ingrediente di successo dei patti. In questa prospettiva, l'autrice vede nei patti uno strumento contenente elementi potenzialmente strategici per intervenire sul problema della disoccupazione, oltre che per favorire la crescita economica.

La necessità di mettere in campo logiche di tipo integrativo viene spesso chiamata in causa non solo in riferimento agli interventi nell'ambito di un patto territoriale, ma anche per sollecitare una connessione tra i diversi patti e altre possibili misure di sviluppo locale. Secondo Bottazzi (2005), ad esempio, in base all'osservazione dei patti e di altre forme di intervento per lo sviluppo locale attivate in Sardegna, ciò che potrebbe aumentare la capacità complessiva di sviluppo economico sarebbe proprio una forma di coordinamento tra i vari strumenti ad opera della regione.

7. Il ruolo degli attori

Tra i principi guida originariamente stabiliti dalla normativa sui patti c'è quello di favorire la collaborazione tra istituzioni pubbliche e private, parti sociali, associazioni della società civile, al fine di rispondere congiuntamente e in maniera integrata, appunto, alle esigenze del territorio. Almeno in via di principio, quindi, con l'introduzione dei patti si è creato uno spazio che, se non completamente inedito, soprattutto in alcune aree del paese, è comunque nuovo nel modo di intendere la partecipazione alle decisioni riguardanti lo sviluppo del territorio.

Dove si sono raggiunte intese, l'intera "filiera istituzionale" e sociale locale è stata coinvolta negli accordi pattizi, "attraverso la sottoscrizione di protocolli d'intesa o del patto nel suo complesso" (Cersosimo e Wolleb, 2001: 388). L'ampiezza degli attori coinvolti nella concertazione dei patti è ben riassunta dagli stessi autori i quali osservano che:

Amministrazione provinciale, Comuni, Associazioni degli industriali e Sindacati dei lavoratori sono, di norma, i quattro pilastri su cui regge l'intero edificio concertativo e il processo di costruzione dei patti. Molto diffusa è anche la presenza tra i firmatari delle altre associazioni imprenditoriali (CNA, Lega delle cooperative, Api, Confartigianato), delle Camere di Commercio e dei Consorzi di sviluppo industriale e ampiamente coinvolte sono anche le banche, soprattutto nei patti del centro-nord. Al contrario, del tutto trascurabile è stato il ruolo delle Regioni, sia per lo scarso peso istituzionale attribuito loro dalla legislazione, sia per la diffidenza dei promotori locali nei confronti delle Amministrazioni regionali, nonché per l'incapacità di queste ultime di assumere un ruolo di coordinamento e di regia delle esperienze di concertazione dal basso. Del tutto episodico è stato anche il coinvolgimento delle Università, il che rimanda alle note difficoltà di collegamento tra strutture scientifiche locali e territorio.

In effetti le regioni non sono quasi mai state citate come attore coinvolto nei patti. Del resto, l'invito a impegnarsi in un patto territoriale era rivolto soprattutto "al territorio, caratterizzato da problemi di sviluppo locale omogeneo" e ai "soggetti (enti locali, altri soggetti pubblici locali, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, soggetti privati)" (punto 2.1, deliberazione CIPE 21 marzo 1997).

Come vedremo gli attori dei patti che maggiormente hanno attratto l'attenzione di studi e ricerche sono quelli pubblici – sindaci, enti locali, altri soggetti pubblici responsabili dei progetti – e gli imprenditori.

7.1 L'importanza degli attori pubblici

Nel dibattito sorto soprattutto in ambito giuridico, le esperienze locali di concertazione e programmazione negoziata hanno posto la questione di quale ruolo sarebbe toccato alle istituzioni decentrate nel momento in cui il "centro"

stava progressivamente delegando alla “periferia” funzioni di intervento per lo sviluppo locale. Se, come si è visto nell’excursus attraverso le discipline che si sono interessate ai patti, gli esperti di diritto amministrativo si sono concentrati soprattutto sui problemi tecnici legati alle nuove sfere di competenza dei vari enti, gli scienziati politici e sociali si sono dedicati maggiormente all’analisi delle pratiche di negoziazione e gestione delle nuove politiche pubbliche. Da un lato, infatti, le nuove pratiche di gestione concertata del territorio a livello locale hanno cercato di superare i limiti dei tradizionali sterili interventi dall’alto, dall’altra il nuovo ruolo guida delle amministrazioni locali ha posto la questione dei livelli di governance competenti in ciascuna politica di intervento (De Vivo, 2000; Trigilia, 2005).

La letteratura, tuttavia, ha dato spazio soprattutto a due aspetti importanti della partecipazione degli attori pubblici ai patti: e cioè alle nuove competenze professionali richieste, non sempre adeguate, e alla notevole diffusione iniziale di una carica di entusiasmo per la versatilità del nuovo strumento.

Dal primo punto di vista, l’esperienza discussa nella letteratura rivela, infatti, come non sia affatto scontato che gli attori pubblici di volta in volta protagonisti siano in grado di progettare e implementare le iniziative pattizie. L’ampio grado di inclusione previsto si presta del resto a una duplice lettura. Da una parte costituisce un’opportunità per dare voce a quella vivacità del territorio già osservata in molte aree del paese (De Rita e Bonomi, 1998), dai distretti industriali alla comunità di Olivetti, dall’altra è ragionevole supporre che rappresenti un ostacolo per quei territori ancora troppo “verdi” perché vi nascano spontaneamente e in modo efficace iniziative pattizie (Bottazzi, 2005a).

Altri casi studio confermano la diversità delle esperienze e l’impossibilità di implementare in modo uniforme gli interventi locali previsti dai patti; e rivelano i risultati talvolta deludenti dei tentativi di sviluppare un approccio bottom-up, o comunque di stabilire un raccordo tra livelli centrali e livelli decentrati della governance. Secondo quanto commentato da Bottazzi a proposito dell’esperienza

dei patti territoriali e di altre “iniziative locali per lo sviluppo e l’occupazione” in Sardegna²¹ (Bottazzi, 2005a), non ci si può attendere che i comuni imparino a progettare improvvisando, ma vi è necessità di un periodo di apprendimento. Queste considerazioni si basano sull’analisi di alcuni progetti e iniziative di sviluppo locale presentati dai comuni al fine di ottenere finanziamenti e caratterizzati in grande parte da ripetitività e poca originalità. Tratto che è stato descritto anche in altre ricerche sui patti effettuate in altri contesti. Ad esempio nei patti territoriali della Provincia di Torino, su cui torneremo come già detto più avanti, alcuni intervistati hanno messo in evidenza come alcuni progetti di patti diversi fossero in realtà molto simili tra loro proprio in virtù del fatto che l’agenzia di sviluppo che li aveva “assistiti” ed approvati era sempre la stessa²².

Anche se di grado e impatto diverso, questi casi confermano che molto spesso si è avvertita la mancanza di un periodo di apprendimento necessario agli attori locali per poter ragionare con maggiore originalità ed efficacia sullo sviluppo del proprio territorio. A conclusione delle sue osservazioni, Bottazzi (2005a) sottolinea che di tale apprendimento dovrebbe farsi carico la regione, secondo una visione del ruolo dell’amministrazione centrale per cui essa dovrebbe fungere “da catalizzatore, non intervenire quindi direttamente a una reazione, ma favorirla o renderla possibile” (nota 22, pag. 35).

Nelle interviste agli attori pubblici riportate in altre ricerche emergono però anche reazioni molto diverse. Leader politici locali, sindaci o responsabili dei patti sembrano avere talvolta elaborato una visione molto positiva e addirittura entusiastica dell’esperienza di concertazione attivata in occasione dei patti territoriali. Anche laddove non ci sono dati quantitativi a testimoniare risultati economici od occupazionali significativi, gli intervistati tendono a porre grande enfasi sulla percezione di una migliorata attitudine a cooperare, elemento

²¹ Il riferimento è ad una legge regionale della Sardegna, la num. 37 del 1998 che riguardava proprio “Iniziative locali per lo sviluppo e l’occupazione”. Nel testo l’autore si riferisce in secondo luogo anche alla costituzione del Parco naturalistico e ambientale del Gennargentu.

²² Intervista PI2.

ricosciuto come “strategico” nel lungo periodo.

Nei casi di alcuni patti territoriali toscani si è visto che il ruolo dell’attore pubblico è stato spesso quello di garante della corretta distribuzione delle risorse (Freschi, 2001). Ma non si tratta solo di un ruolo di garante. Nei casi considerati dall’autrice anche l’attivazione del patto è attribuita ad *attori motori* che sono pubblici, spesso protagonisti in prima persona. Nel caso di Livorno, ad esempio, il sindaco ha saputo investire il patrimonio di relazioni che gli derivavano dalla membership al Comitato delle Regioni d’Europa interloquendo direttamente con il centro, e scavalcando quindi la provincia, che in questo caso partecipa più attivamente al patto di Piombino (Tonarelli, 2000). Nel caso del patto della Maremma Grossetana il ruolo di primo piano è stato invece assunto dalla provincia e dalla Camera di Commercio. Insieme al ruolo di protagonista dell’attore pubblico, emerge anche l’importanza della rete di relazioni, dalla geometria variabile, intrattenute con livelli diversi di governance. Calzante a questo proposito è l’esempio già citato del patto europeo dell’Appennino centrale, dove “sono apparse decisive le reti di relazioni verso il centro e verso Bruxelles costruite dalla leadership del patto”. Tali “reti verso il centro non si sono addensate sulla rappresentanza politica ma piuttosto su entrate di tipo tecnico-burocratico” (Freschi, 2001: 466).

7.2 Attori privati accanto ad attori pubblici

È da notare che molte delle ricerche riportate nella tavola sinottica analizzano spesso congiuntamente il ruolo degli enti pubblici e quello degli imprenditori, che vengono visti come gli attori “privati” per antonomasia. Ne emerge spesso una certa contrapposizione tra due diverse logiche: quella maggiormente attenta al valore sociale e simbolico del patto propria degli attori pubblici, e quella di tipo più strumentale propria degli imprenditori. Ma la realtà

appare più variegata.

Dalla ricerca Iser (2000), ad esempio, il 90% degli enti pubblici, contro il 70% degli imprenditori coinvolti negli oltre 40 patti territoriali analizzati, dichiara che la concertazione ha intensificato le relazioni orizzontali tra gli attori e innalzato il livello di fiducia. I primi inoltre, attribuiscono alla concertazione un'accezione di lunga durata, ritengono cioè che con il patto non solo si siano ottenuti importanti risultati, ma che l'esperienza avviata possa portare a collaborazioni propositive anche in seguito.

Pur nella stessa scia, le conclusioni tratte da De Vivo (2000) a proposito dei patti campani appaiono più severe. I sindaci intervistati, dice, cercano nella partecipazione al patto soprattutto "visibilità politica", mentre gli imprenditori sembrerebbero interessati a modi per fare emergere il lavoro sommerso e infrastrutture adeguate ai propri bisogni imprenditoriali. In Veneto, secondo quanto osservato da Giaccone (2002), si registra al contrario una maggiore predominanza e capacità di orientare la concertazione da parte degli imprenditori locali rispetto alla pubblica amministrazione e ai sindacati. Riccone (2002), che analizza tre casi distribuiti nelle tre aree del paese, rileva una distribuzione più equilibrata dei ruoli tra enti locali, il cui protagonismo è da tenere sotto controllo, e imprenditori, che si fanno invece parte attiva della progettazione del patto. Tale capacità propositiva sembra invece mancare nell'indagine condotta da Lodde (2002) in Sardegna.

Nell'analisi del patto territoriale del Basso Veronese e Colognese (Odella, 2005), si sottolinea come il ruolo giocato dall'amministrazione locale abbia contribuito ad accrescere la considerazione e la stima per l'attore pubblico – in precedenza piuttosto limitate – da parte degli imprenditori. Un tempo area rurale, il Basso Veronese è oggi parte del produttivo nord est, la cui economia si basa su una miriade di piccole e medie imprese. Nonostante lo scetticismo di alcuni imprenditori circa le possibili ripercussioni positive del patto, ad esempio sull'occupazione ("L'imprenditore veronese non assume uno perché gli danno

qualche euro: lo assume se ne ha bisogno. E molto dopo che ne ha bisogno”, pag. 32), il giudizio complessivo può essere definito positivo. In tono altrettanto pragmatico anche un sindaco intervistato ha sottolineato che “il patto territoriale velocizza l’intervento sul territorio/tessuto aziendale rispetto al piano regolatore”, e questo conferma un po’ la visione suggerita anche da Cersosimo e Wolleb (2001: 385), del patto come una “nuova istituzione intermedia”.

Nello studio condotto su tre patti territoriali della Calabria (Vibo Valentia, Lamezia Terme e Cosenza) si è osservato come essi siano stati visti dall’amministrazione provinciale in termini di sfida: come un’occasione, in altre parole, per dimostrare la propria capacità di intervenire in modo diretto sul contesto socio-economico del territorio. Questo è particolarmente vero per la Provincia di Vibo Valentia, che all’epoca del patto era appena stata formalmente costituita; ma è confermato anche da quanto avvenuto nella Provincia di Lamezia Terme, dove il patto ha rappresentato l’opportunità per il comune di farsi promotore di interventi a favore dello sviluppo locale, così da “restituire” all’attore pubblico, secondo le parole di un funzionario locale, “un ruolo di progettazione e protagonista che prima non esisteva” (Mirabelli, 2003).

Da quanto esposto fino a questo punto appare dunque acquisito un ruolo di primo piano degli attori pubblici locali, nonostante che essi spesso non dispongano di tutte le competenze richieste. Ma anche gli imprenditori, contemporaneamente beneficiari e *stakeholder* del patto, sono spesso al centro dell’attenzione delle ricerche quali attori rilevanti.

In generale, gli interrogativi più ricorrenti degli studi sugli imprenditori possono essere divisi in tre gruppi:

- ci si è chiesti, anzitutto, quale sia stato l’orientamento degli imprenditori nei confronti del patto territoriale e quale sia stato l’eventuale valore aggiunto, atteso o osservato, da ricollegare alla partecipazione, o alla non partecipazione, a questa esperienza;

- in secondo luogo, parte della letteratura si è interrogata sulle caratteristiche dei progetti imprenditoriali che venivano finanziati. Per questo aspetto si rimanda al paragrafo 5 del presente capitolo;
- si sono infine esplorate le criticità incontrate dagli imprenditori, una volta intrapreso il percorso del finanziamento, al fine di intervenire con possibili miglioramenti nella eventuale ridefinizione dello strumento di *policy*.

Per quanto riguarda il primo punto, come si diceva, numerosi studi, sulla base di interviste, tendono a confermare una visione prevalentemente strumentale della partecipazione al patto da parte degli imprenditori ((Iter, 2000; Barbera, 2001; Odella, 2005 e i vari contributi presenti in Cerase, 2005, in particolare Pruna e Cerase stesso, capitolo 2). O anche, semplicemente, un orientamento “pragmatico” (Cerase, 2005a). Molti imprenditori hanno dichiarato di aver preso parte ai patti perché si trattava di “un’occasione da non perdere”; altri hanno pensato che l’iniziativa attraverso il patto avrebbe potuto essere “più efficace di altre politiche”. In particolare questo è emerso nella ricerca condotta da Pruna (2005) – una delle poche in cui siano stati messi a confronto gli orientamenti degli imprenditori a seconda della loro collocazione geografica, anche se limitatamente a quattro regioni del Mezzogiorno²³. Nelle aree considerate, le due opzioni sono state scelte rispettivamente dal 22% e dal 21% degli intervistati. Ma in Sardegna, ad esempio, il fatto che si trattasse di una politica potenzialmente migliore di altre è stato dichiarato da più di metà degli intervistati (53,4%); in Puglia, invece, soltanto dal 15% dei casi. Nell’insieme, tuttavia, ha contato soprattutto il calcolo della propria maggior convenienza, più che la eventualità di migliorare il rapporto

²³ Si noti che, nonostante sia diffusa la tesi che l’utilizzo dello strumento dei patti e la logica di comportamento degli attori varino a seconda della collocazione geografica, pochi sono gli studi che adottano un approccio comparativo per area geografica. In particolare, carente è un confronto tra Nord e Sud.

con le amministrazioni pubbliche, o di favorire un miglioramento in generale del territorio.

Vi è d'altro lato anche chi riconosce agli imprenditori il merito di aver intrapreso il rischio di un investimento incerto (Cerase, 2005a e 2005b; Izzo, 2005) e legge nei loro comportamenti un interesse che va oltre il mero orientamento strumentale, e riconosce l'importanza del "fare rete" e cooperare, come sottolineato soprattutto degli imprenditori pugliesi più giovani in Chiarello et al. (2005).

Per quanto riguarda invece gli ostacoli che gli imprenditori trovano nel portare avanti i loro progetti e le loro idee nell'ambito dei patti territoriali, troviamo spesso citati le difficoltà di accesso al credito e il mal funzionamento delle istituzioni pubbliche. Va peraltro osservato che, anche all'interno delle stesse interviste e ricerche, emerge un dato che a prima vista sembrerebbe contraddire quanto meno la gravità di queste difficoltà. Spesso troviamo infatti indizi che parrebbero indicare che, nonostante tutto, si desidera un'istituzionalizzazione del patto. E ciò sia al Sud (Cerase, 2005a), sia al Nord (Odella, 2005). La lettura che viene data del patto, infatti, è spesso quella di un'utile "istituzione intermedia" tra il mondo imprenditoriale e le istituzioni (nelle parole di un imprenditore riportate da Cerase: "Il patto era un punto di riferimento, era un interlocutore tra noi e le istituzioni") che può svolgere un servizio importante.

Riassumendo, quindi, se da una parte la maggioranza degli studi che hanno toccato il tema hanno sottolineato l'atteggiamento sostanzialmente strumentale, o anche semplicemente "pragmatico" (Cerase, 2005a), degli imprenditori nei confronti dei patti territoriali, dall'altra alcuni degli studi hanno evidenziato sia il merito degli imprenditori nel cogliere l'opportunità e accollarsi il rischio degli investimenti, sia un implicito apprezzamento complessivo dell'esperienza.

Seppur in misura marcatamente minore, troviamo in letteratura ricerche dedicate anche al ruolo svolto da altri attori dei patti, come le banche (Farinella, in

Cerase 2005b) o le agenzie di sviluppo. Del ruolo svolto da queste ultime si trovano dei cenni in Hoffman et al. (2001) e invece degli approfondimenti in Vito (2002) e Deidda (2002) nell'ambito di uno studio condotto dal Fornez in cui si sottolinea l'importanza delle competenze acquisite da queste agenzie e la possibilità di non disperderle con la fine dei patti territoriali. Anche *La lezione dei patti* ha spesso fatto riferimento all'importanza dell'assistenza tecnica fornita dalle agenzie per la definizione e implementazione dei progetti.

Conclusioni

La rassegna della letteratura qui presentata mostra un ampio ventaglio di contributi sui patti concentrati soprattutto sulla fase di definizione e concertazione del progetto pattizio.

Ciò che appare di particolare interesse è il mutamento nel tempo delle aspettative suscitate da questo fenomeno.

Superati gli scetticismi dovuti all'iniziale incertezza giuridica del nuovo istituto, molti degli studi che con approccio sociologico o politologico si sono occupati dell'argomento sono stati caratterizzati da grandi aspettative nelle capacità di innovazione dello strumento. Con il tempo, tuttavia, alle interpretazioni che ne sottolineavano l'inclusività, la funzione di trasferibilità e creazione di sistemi locali artificiali (Cersosimo, 1998), se ne sono sostituite altre volte a ridimensionare la bontà dello strumento in sé e a spostare piuttosto l'accento sulle capacità dei singoli attori (Magnatti et al., 2005); e dall'interesse per la concretezza dei risultati raggiunti ci si è mossi verso l'analisi delle relazioni e delle partnership create. Di evidente constatazione è infatti la recente corposa attenzione nei confronti degli attori dei patti, con una indubbia predilezione per gli attori pubblici e gli imprenditori che vi hanno preso parte.

Poco documentata risulta invece la fase "dopo-patto", fatta eccezione per lo studio sul consolidamento della partnership (Vesan et al., 2006).

In merito alle considerazioni sulla concertazione, un recente contributo (Regalia, 2006) ha riassunto in due fattori gli elementi rilevanti perché questa possa essere avviata con speranze di successo:

- la presenza di un potenziale di protesta (gli studi hanno indicato ad esempio l'acuirsi di crisi economiche più o meno locali);
- la presenza di una *Policy entrepreneurship* – ovvero di un'imprenditorialità delle politiche pubbliche incarnata da attori locali (non necessariamente pubblici) in grado di cogliere il potenziale di protesta di cui sopra e coniugarlo alle opportunità di sviluppo offerte dai diversi strumenti.

Per quanto riguarda invece l'analisi del ruolo degli attori, ciò di cui ben poco sappiamo è il ruolo che il sindacato ha svolto nell'ambito dei patti. Se in letteratura risulta il grande assente, nella pratica non si può dire altrettanto. Al di là degli accenni presenti in letteratura, i documenti dei patti includono tra i firmatari sempre anche le organizzazioni sindacali locali.

I capitoli successivi di questa tesi sono appunto volti a cercare di incominciare a colmare questo vuoto. In primo luogo, in base alla letteratura esistente, si ragionerà sul ruolo svolto dalle organizzazioni dei lavoratori in un ambito "altro" rispetto a quello della contrattazione e, nello specifico, nella nuova funzione di interlocutore dello sviluppo locale (capitolo 3). Infine ci si concentrerà sui casi studio sulla partecipazione delle organizzazioni sindacali nell'ambito dei patti territoriali della Provincia di Torino (capitolo 4).

III

I rappresentanti sindacali nei patti territoriali: quale ruolo?

1. Introduzione

Abbiamo fin qui visto come il notevole sviluppo dei patti territoriali abbia dato luogo a una ampia letteratura sul tema. Ci sembra tuttavia di dover rilevare una carenza significativa all'interno di questo insieme pur vasto di studi. Essa riguarda l'analisi e l'interpretazione del ruolo di un importante attore nella dinamica dei patti: quello del sindacato.

In effetti, il ruolo svolto dal sindacato è stato scarsamente considerato dalla letteratura, così come scarsa attenzione ha avuto il tema delle ricadute dei patti nei mercati del lavoro locali.

Le questioni al centro dell'attenzione sono state altre, come si è visto. Sintetizzando, infatti, da una parte gli studi si sono concentrati sulle caratteristiche della fase cruciale di costruzione della concertazione, ossia del momento in cui il patto viene definito; dall'altra, con il passare degli anni e con l'accumularsi di nuove esperienze, gli studi hanno guardato con interesse crescente ai progetti, imprenditoriali e infrastrutturali, realizzati attraverso i patti. Nella realizzazione di questi studi, tra gli strumenti di indagine cui si è fatto maggiormente ricorso si segnalano le interviste ai "soggetti protagonisti" dei patti, utilizzate singolarmente o in combinazione con altri metodi di analisi. E gli attori su cui maggiormente si è concentrata l'attenzione sono stati gli imprenditori e i sindaci dei comuni: sono soprattutto queste figure a costituire quegli "attori privati e pubblici" che, secondo la formula prevista dalla normativa, hanno sperimentato la progettazione comune dello sviluppo del territorio e la gestione delle risorse (spesso cospicue) ad esso destinate.

Tuttavia, in entrambe le fasi – quella della concertazione e quella dell’attuazione – a fianco di amministrazioni locali e imprenditori sono presenti anche altri soggetti, come camere di commercio, enti di formazione e istruzione superiore, università, istituti di credito e, infine, le associazioni di rappresentanza dei lavoratori. Queste ultime, poi, a differenza degli “altri” soggetti, sono praticamente *sempre* presenti.

I rappresentanti locali delle tre maggiori organizzazioni sindacali, Cgil, Cisl e Uil compaiono infatti sistematicamente tra i partecipanti ai tavoli di concertazione dei patti e sono nella gran parte dei casi tra i firmatari dei documenti pattizi finali. Questo dato è facilmente riscontrabile attraverso una consultazione dei siti web costruiti *ad hoc* dai singoli patti, in cui vengono pubblicati i documenti istitutivi e programmatici, la composizione, appunto, del tavolo concertativo, la *mission* e gli obiettivi, anche di crescita occupazionale, oltre che di specializzazione settoriale dello sviluppo che si intende promuovere.

Tuttavia, pochi dei contributi analizzati nell’ambito di questa ricerca si soffermano con una certa attenzione sul ruolo svolto da questi “altri” attori, e in particolare dal sindacato, nella costituzione e attuazione dei patti. Il paragrafo che segue è dedicato a una breve riflessione su ciò che ci si poteva aspettare dalla partecipazione del sindacato ai patti e sul ruolo da esso svolto al loro interno (paragrafo 2). Successivamente saranno presentate le domande di ricerca che quindi ci sembra importante porci al riguardo, alla luce anche dei riferimenti tratti dalla letteratura esistente nel campo delle relazioni industriali sull’interazione fra sindacato e istituzioni o amministrazioni locali, o comunque sull’azione del sindacato in contesti “altri” rispetto a quello della contrattazione collettiva a cui è tradizionalmente associato (paragrafo 3). Nel capitolo successivo entreremo invece nel merito del nostro approfondimento originale.

2. Le organizzazioni sindacali nei patti. Quale possibile ruolo

Abbiamo dunque osservato che nella letteratura sui patti il ruolo che ha avuto la partecipazione dell'attore sindacale alla concertazione territoriale è stato in genere poco esplorato.

La normativa sui patti, invece, come si è già avuto modo di dire, prevede (auspica) il coinvolgimento del più alto numero possibile di attori nel processo di concertazione, includendo esplicitamente anche le organizzazioni locali del lavoro.

Ma che cosa ci si aspettava dalla presenza sindacale in quest'ambito e, in particolare, che cosa ci si attendeva potessero offrire i sindacati locali partecipando ad una concertazione in cui, apparentemente, non hanno niente da scambiare, come invece avviene nella loro sede "naturale" – quella della contrattazione collettiva – o nei contratti d'area? Sarebbero stati partecipanti passivi, dei semplici invitati, o avrebbero avuto un ruolo propositivo, proattivo, all'interno delle nuove forme di *policy-making* locale? Quali potevano dunque essere e quali sono state le modalità dell'azione sindacale nei processi di concertazione e partecipazione territoriale?

Da un punto di vista analitico, è da una riflessione sulle aspettative e sul ruolo possibile del sindacato che occorre appunto partire. In ciò utilizzando in primo luogo osservazioni che troviamo espresse nella letteratura, e più avanti quanto dichiarato dagli stessi rappresentanti sindacali (capitolo IV).

Uno dei nodi degli interrogativi che abbiamo appena elencato sta nel fatto che, se nel passato, negli anni '70 e '80, la presenza delle organizzazioni dei lavoratori in commissioni o istituzioni del mercato del lavoro era regolata da leggi e norme che ne prevedevano il tipo di coinvolgimento e definivano la funzione, se quindi gli attori sociali erano coinvolti formalmente all'interno della sfera pubblica, nel caso dei patti territoriali il coinvolgimento istituzionale – com'è stato osservato – sta al di fuori degli enti amministrativi e "segue una logica tipica del

diritto privato e della contrattazione, la cui sinuosità e flessibilità riescono a far adattare strumenti e politiche ai diversi contesti territoriali” (Caruso, 2002: 28).

In queste condizioni nuove della partecipazione, occorre capire se siano i criteri interni e formali su cui tradizionalmente si basa la legittimazione del sindacato (numero di iscritti, risultati elettorali nelle elezioni delle rappresentanze, grado di consenso interno e di controllo dei rappresentati) a contare di più nel definire le caratteristiche specifiche della partecipazione di un dato sindacato a quel processo di *decision-making* politico che è costituito dalla concertazione territoriale; oppure se siano altri i parametri che contano, dal momento che in questo caso i sindacati risultano coinvolti in quanto portatori di un ruolo più ampio, che va oltre la difesa di specifici interessi professionali e che guarda anche ad altri gruppi socialmente identificati.

Nel primo caso, se cioè contano soprattutto i punti di forza e di riferimento tradizionali e il rapporto stretto con i lavoratori rappresentati, la partecipazione del sindacato alla concertazione territoriale potrebbe presentare problematiche abbastanza ovvie. Attraverso i patti territoriali, infatti, “le organizzazioni sindacali sono costrette a mediare tra interessi generali e interessi particolari e differenziati che sono spesso non solo in conflitto, ma addirittura antagonistici, e si riferiscono non solo ai lavoratori stabili ma ad un ampio ventaglio di lavoratori che riflette la frammentazione sociale e il raggio di lavori e interessi di una società post-industriale” (Caruso, 2002: 35). Un esempio ricorrente di questa problematicità sta nel dover decidere se far entrare nel mondo del lavoro categorie svantaggiate, scambiando, ad esempio, più o meno implicitamente concessioni sui livelli salariali, contravvenendo così al principio dell’eguaglianza di trattamento, oppure, come esemplificato in un altro caso, rischiare posti di lavoro in fabbriche altamente inquinanti o che producono armi. Vengono così a contrapporsi inevitabilmente gli interessi dei lavoratori (la salvaguardia dei posti di lavoro) con gli interessi più generali della comunità (ad esempio, sostenibilità ambientale, opposizione alle guerre per cui si producono armi, ecc.).

Nel secondo caso, se cioè contano soprattutto attese legate a un ruolo più aperto e meno predeterminato della rappresentanza sindacale, viene immaginata una funzione del sindacato più ampia, che prevede la sua presenza in ambiti diversi, non solo in quello tradizionale della contrattazione collettiva, e una “contaminazione” del proprio modello storico di rappresentanza con esperienze di partecipazione sociale diverse. In questa prospettiva, dunque, si viene a delineare un nuovo ruolo per il sindacato come interlocutore politico, in contrapposizione a quello di rappresentante di interessi parziali. E si aprono interrogativi sul tipo di rappresentanza che tale attore assume nel partecipare, quando lo fa, ai tavoli concertativi dei patti.

Gran parte della letteratura sui patti territoriali tende ad allinearsi, anche se per lo più in modo implicito, con questa seconda più ampia accezione del ruolo che i sindacati possono svolgere (si veda, in particolare, Caruso, 2002). Il ruolo del sindacato viene pertanto posto in relazione ad un *range* più ampio di temi e interessi rispetto a quelli della base ristretta di riferimento. Ci si immagina che tale ruolo non si riferisca più soltanto ai lavoratori, ma alla comunità locale in generale; non più soltanto ai lavoratori di uno specifico luogo di lavoro, ma al mercato del lavoro di un certo territorio. Ma ciò apre la questione spinosa del rapporto tra sindacato e politica – locale in questo caso – e dovrebbe condurre a definire o ridefinire quale diventa allora il “mestiere del sindacato”, quali i confini della sua azione rispetto a quella politica.

Tuttavia, le ricerche sui patti che hanno in qualche modo affrontato questo aspetto, e di cui s’è detto nel capitolo precedente, non contribuiscono a comprendere come sia stato interpretato questo ruolo, quando effettivamente assunto; né mettono in luce quali siano state le “specificità dei metodi e delle logiche d’azione” (Regalia, 2007a) di questo attore, quali siano state le strategie di rappresentanza adottate, quali i costi della partecipazione, se presenti, alla concertazione territoriale.

Per poter incominciare a comprendere, occorre affrontare apertamente il tema e considerare quale esplicito oggetto d'analisi l'azione del sindacato nell'ambito di un gruppo di patti territoriali, indagandone le caratteristiche e ricostruendone gli aspetti principali o più problematici. Ed è per questo che abbiamo condotto un nuovo approfondimento, per quanto circoscritto, di cui daremo conto, come s'è detto, più avanti.

Ma prima soffermiamoci sui risultati più interessanti riguardanti il ruolo del sindacato nei patti che troviamo nella letteratura disponibile.

2.1. Sul ruolo del sindacato: sollecitazioni dalla letteratura sui patti

La motivazione che spinge ad indagare in questo spazio di ricerca è data da un lato dagli obiettivi stessi che vengono attribuiti questo genere di patti e dall'altro dalla presenza ricorrente di un attore importante dello sviluppo locale, il sindacato appunto, la cui presenza caratterizza gran parte dei patti.

In genere si riconosce, infatti, nel patto territoriale, in accordo anche con le impostazioni derivanti dagli orientamenti Europei, uno strumento efficace di contrasto ai problemi della disoccupazione, in quanto caratterizzato, almeno in via di principio, da un insieme di elementi quali:

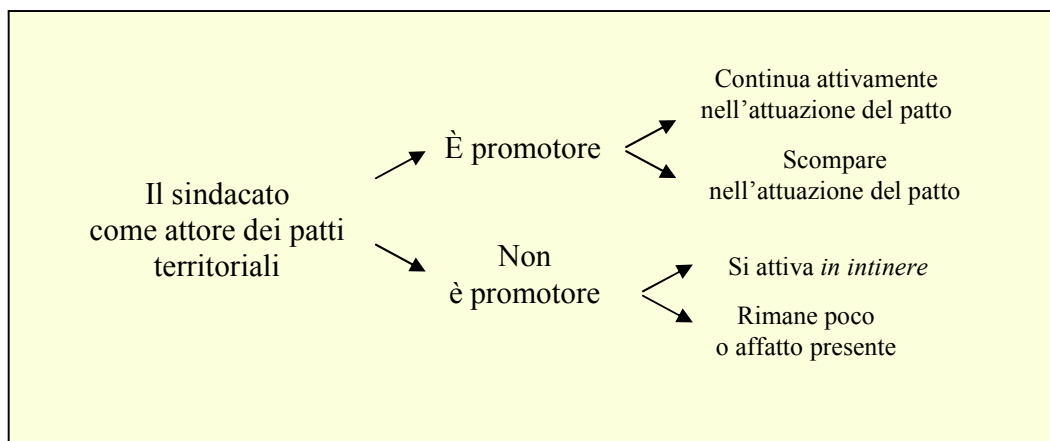
- l'integrazione delle politiche del lavoro nell'ambito di altre azioni e iniziative per lo sviluppo locale;
- la redistribuzione della responsabilità della competizione territoriale e della coesione sociale tra un'ampia gamma di attori sociali;
- il coordinamento verticale e orizzontale delle azioni di governance (Cortese, 2005: 115).

E all'interno di questa "ampia gamma di attori sociali" si assume che debba essere inclusa la presenza del sindacato ai tavoli concertativi: " ... *Amministrazione provinciale, Comuni, Associazioni degli industriali e Sindacati*

dei lavoratori sono, di norma, i quattro pilastri su cui regge l'intero edificio concertativo e il processo di costruzione dei patti" (Cersosimo e Wolleb, 2001: 388).

Sulla scorta della normativa e dei risultati delle pur limitate osservazioni empiriche disponibili, si possono riassumere schematicamente le principali modalità che la partecipazione dell'attore sindacale ai patti può assumere. Come indicato nella figura 1, tali modalità corrispondono alle alternative tra cui il sindacato può via via più o meno liberamente scegliere, a partire dal momento in cui si profila la possibilità di dar vita a un patto.

Figura 3.1 *Possibili ruoli del sindacato nel patto territoriale*



La prima alternativa di fondo per il sindacato di fronte alla possibilità di dar vita a un patto è dunque tra l'impegnarsi attivamente nel progetto fino a essere tra i promotori dell'iniziativa, oppure il non assumere un ruolo attivo, almeno per il momento.

Nel primo caso, quello della partecipazione come promotore, la successiva alternativa sarà poi se continuare a svolgere un ruolo attivo anche in seguito, durante la fase dell'implementazione; o al contrario, specie nel caso in cui intervengano variabili esogene od endogene che ne impediscono o rendono poco

conveniente la partecipazione, se farsi da parte o scomparire con l'esaurirsi della fase concertativa.

Ma anche nei casi in cui i sindacati non abbiano figurato tra i promotori dell'iniziativa esiste un'alternativa. In questo caso l'alternativa sarà tra la possibilità di entrare con un ruolo attivo in un secondo momento, attivandosi *in itinere* durante la fase della concertazione, o durante quella dell'implementazione, una volta che le misure previste dal patto siano già state definite; ovvero il continuare ad avere un ruolo sostanzialmente marginale e passivo anche nella fase di attivazione delle iniziative.

Tra gli studi in cui si è fatto qualche riferimento al ruolo del sindacato, ci soffermiamo ora su alcuni approfondimenti relativi a patti territoriali in Sicilia, Toscana e Calabria, che ci permettono di ricondurre il ruolo svolto dal sindacato entro lo schema che abbiamo presentato.

Cortese (2005) analizza, come s'è detto, due esperienze pattizie siciliane (Calatino Sud Simeto e Catania Sud). Oltre all'analisi delle misure destinate al mercato del lavoro, che costituiscono il focus principale della sua ricerca e che abbiamo già commentato, ci fornisce qualche dato sul ruolo svolto dai sindacati firmatari dei patti.

Nel primo caso, quello del patto territoriale del Calatino Sud Simeto, sembra si possa rintracciare un esempio di partecipazione del sindacato che, pur non essendo tra i promotori, si attiva *in itinere*. L'ambito entro cui il sindacato si attiva è quello dell'emersione del lavoro irregolare e delle condizioni di lavoro nel settore della cooperazione sociale. La ricerca approfondisce poi gli sviluppi di tali interventi, ma conclude descrivendoli più come dichiarazioni di intenti che come azioni vere e proprie. L'autrice, in particolare, individua una discrasia tra la fase, molto propositiva, di definizione del patto e quella, più "vuota", dell'implementazione, sottolineando tre aspetti che, a suo parere, hanno influenzato questo esito piuttosto deludente della partecipazione sindacale: la mancanza di una rete efficiente di servizi per l'impiego ed esperienze territoriali

significative, la tradizionale autoreferenzialità degli enti di formazione e la difficoltà di coordinamento tra sistema di regolazione territoriale attivato dal patto e quello della microregolazione aziendale condotta attraverso la mediazione delle parti sociali.

Nel caso del patto territoriale di Catania, troviamo invece sindacati particolarmente attivi nella fase di promozione, tanto che i rappresentanti di Cgil e Cisl rivendicano il ruolo di principali artefici del patto. Dallo studio di caso si apprende che in questa situazione i sindacati si sono sentiti “portatori di interessi generali” rivendicando quel ruolo politico di mediazione descritto da Caruso (2002). Nel progettare “lo sviluppo per tutti”, tuttavia, gli stessi sindacati trascurano la negoziazione di interventi di protezione del lavoro e riqualificazione delle condizioni di impiego, soprattutto nelle cooperative sociali, come si erano inizialmente proposti. Nella fase di attuazione del patto, infine, sia gli obiettivi di interesse generale sia quelli più tipicamente sindacali vengono meno e si decide di concentrare gli interventi verso la costruzione di un *Patto del lavoro* con cui si voleva riproporre l’esperienza, peraltro controversa, del Patto per il lavoro di Milano²⁴. Il nuovo “Patto per Catania” si riduce però ad un accordo quadro in realtà poco incisivo sul piano dell’efficacia regolativa. Nell’analisi conclusiva l’autrice individua nella tradizione locale del sindacato la causa della scarsa incisività della sua partecipazione al patto. Viene infatti richiamata la tradizionale logica di partecipazione del sindacato ai circuiti politico-amministrativi, storicamente basata sulla capacità di gestire a livello periferico l’erogazione di risorse di welfare, dando copertura, soprattutto in agricoltura, a rapporti collusivi tra imprese e lavoratori. Pertanto “... [il sindacato] nonostante abbia acquisito visibilità e un nuovo ruolo politico-istituzionale, non sembra in grado di far fruttare le occasioni offerte dalla programmazione negoziata e, almeno nell’esperienza dei patti, si rivela impreparato a rappresentare interessi specifici”.

²⁴ Nel num. 2 della rivista di Diritto delle Relazioni Industriali del 2000 si trovano numerosi contributi (di Biagi, Scarpelli, Tiraboschi, tra gli altri) dedicati al Patto per il lavoro di Milano. Si veda anche Regalia (2002) e Pau e Russo (2000).

Riassumendo, dunque, nel primo caso (Calatino Sud Simeto), il sindacato si è attivato *in itinere*, ma le “scarse competenze progettuali degli attori” non hanno facilitato il raggiungimento di particolari risultati. Nel caso del patto territoriale di Catania, invece, il sindacato è stato molto attivo nella fase promozionale, ma si è poi perso, secondo l’autrice, per la scarsa preparazione a rappresentare interessi specifici.

Ulteriori sollecitazioni sul ruolo del sindacato nei patti vengono da un altro importante contributo della letteratura, che abbiamo più volte citato, quello di Freschi (2001), che analizza tre esperienze toscane: i patti territoriali di Livorno, della Maremma Grossetana e quello europeo dell’Appennino Centrale.

In nessuno dei casi analizzati il sindacato è il diretto promotore del patto territoriale²⁵, anche se viene sottolineato un suo ruolo di costante stimolo nella fase concertativa e poi un’attivazione, comune ai tre casi, nella fase di implementazione.

Anche se l’autrice non lo esplicita, si può ipotizzare che in mancanza di una strategia territoriale chiara da parte dei sindacati, questi non siano i diretti promotori e si limitino a partecipare nella fase successiva a quella concertativa, e con un approccio che, per usare le parole dell’autrice, potremmo definire *difensivo*:

“ ... Salvo svolgere una funzione di stimolo a monte del processo di patto e/o di sostegno *in itinere*, questo attore pare ancora marginale nel processo specifico di patto, se non per quanto attiene una funzione difensiva, di tutela, per esempio quando respinge la proposta di contratti d’area (nel caso di Grosseto e di Livorno), o si oppone all’inserimento di alcune iniziative imprenditoriali «sospette» (come a Livorno)” (Freschi, 2001: 470).

²⁵ A Livorno, in realtà, secondo la ricostruzione dell’autrice, nel 1993 il sindacato è stato il promotore dell’*Agenda di priorità in difesa dell’occupazione e per lo sviluppo*, in cui si inserisce anche il patto territoriale. Tra gli altri promotori Confesercenti, Confcommercio, CNA, Lega delle cooperative di Livorno e della Bassa Val di Cecina. Nel corso dell’esperienza del patto di Livorno, tuttavia, è il sindaco della città ad essere investito del ruolo di leader, passaggio a cui il sindacato sembra attribuire maggiore importanza rispetto ad altri partecipanti, soprattutto in ragione della natura pubblica di questo soggetto.

Sono poi gli stessi attori sindacali che, intervistati dall'autrice, esprimono nel complesso una certa insoddisfazione per quanto (non) è stato fatto attraverso il patto, soprattutto in relazione a temi chiave come la flessibilità del lavoro e la formazione che, anzi, hanno rappresentato terreno di tensione. Si evince quindi che il sindacato abbia preferito non essere coinvolto in iniziative sul territorio a favore della contrattazione aziendale, limitandosi, nell'ambito dei patti, a bloccare iniziative selvagge.

In Calabria troviamo casi di sindacati che, secondo lo schema della figura 1, potrebbero essere classificati tra i "promotori che scompaiono nella fase di attuazione". Nello studio effettuato da Mirabelli (2001) si legge che a Cosenza promotori del patto territoriale sono state le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali, le quali hanno cercato di affermare il loro ruolo in un contesto in cui la politica è sempre stata un potere forte (Mirabelli, 2001). Nel caso del patto territoriale della Locride, poi, è proprio la Cgil di Reggio Calabria a proporre, nel 1995, l'idea del patto territoriale "anche per la necessità di coprire il vuoto istituzionale creato dalla crisi verticale che in quegli anni colpisce i partiti tradizionali" (Cersosimo e Wolleb, 2001: 397). Simile è quanto si verifica anche nel caso del patto territoriale di I generazione di Brindisi, dove sindacati e Assindustria portano avanti con competenza il processo di concertazione, già forti di precedenti legati alla gestione della crisi del polo chimico. E tuttavia nella fase di implementazione le parti sociali assumono un ruolo marginale (Cersosimo e Wolleb, 2001).

Riassumendo, dunque, per quanto gli studi che fanno riferimento al ruolo dei sindacati siano limitati, abbiamo visto che è stato possibile rintracciare esperienze in cui il sindacato è stato il soggetto promotore, o ha fatto parte del gruppo dei soggetti promotori, come a Livorno. In alcuni casi, benché abbiano continuato a svolgere un ruolo attivo anche nella fase di attuazione dei progetti, i rappresentanti sindacali tendono a esprimere insoddisfazione e a sminuire il proprio ruolo, e nel descrivere le attività svolte citano iniziative che definiscono di "limitazione del

danno” o azioni di veto nei confronti di proposte da parte degli industriali ritenute poco strategiche per le crisi aziendali o di grave impatto ambientale. In altri dei casi in cui i sindacati avrebbero avuto un ruolo promotore, si sarebbe poi verificato uno svuotamento progressivo della sua posizione, come avvenuto nel caso di Brindisi.

S’è anche visto che, anche quando non direttamente promotori, la presenza dei sindacati può rivelarsi comunque importante nelle fasi successive. Nei casi, ancora toscani, dell’Appennino Centrale e della Maremma Grossetana, ad esempio, i sindacati si trovano ad attivarsi *in itinere*, con esiti più o meno positivi.

3. Le domande di ricerca

Gli autori di questi studi di caso non fanno esplicito riferimento a quali possano essere le condizioni che hanno talvolta favorito il sindacato nel ruolo di promotore del patto, né che cosa sia intervenuto poi a relegarli ad un ruolo marginale. Si può tuttavia ipotizzare che il fatto di essere stati promotori abbia a che fare con esperienze precedenti di partecipazione a livello locale, oppure con la spinta soggettiva di alcuni rappresentanti sindacali particolarmente sensibili al tema, o, ancora, con una strategia di presenza sul territorio decisa dai vertici sindacali e veicolata attraverso i rappresentanti locali. L’impoverimento della partecipazione nelle fasi successive può essere attribuito, da un lato, a caratteristiche endogene dello specifico patto territoriale (non è previsto, ad esempio, un ruolo specifico per il sindacato, o una consultazione periodica con i rappresentanti sindacali; oppure l’interesse a partecipare tende progressivamente a venir meno, perché, ad esempio, i costi superano i vantaggi). O può essere attribuito dall’altro a variabili esogene, quali cambiamenti negli equilibri politici tra gli attori maggiormente influenti.

Le osservazioni derivanti dalla letteratura non contribuiscono tuttavia in modo soddisfacente all’approfondimento di queste ipotesi. Pertanto, a partire dai

suggerimenti individuati nella letteratura, abbiamo provato a elaborare noi delle domande di ricerca, con l'obiettivo di approfondire il ruolo che le organizzazioni sindacali hanno avuto nel gioco di interazione messo in atto dai patti. E abbiamo poi preso in esame un gruppo di patti territoriali, con l'intento di rispondere a tali domande attraverso interviste ai rappresentanti sindacali che hanno partecipato in prima persona alle fasi di concertazione e attuazione del patto.

La descrizione del campione e i risultati ottenuti saranno più dettagliatamente esposti nell'ultimo capitolo. L'intento dei seguenti paragrafi è piuttosto quello di esplicitare le domande di ricerca e presentare alcune ipotesi di spiegazione che costituiranno la base di analisi dell'osservazione empirica.

3.1 Qual è la ratio della partecipazione del sindacato ai patti territoriali? Tre ipotesi esplicative

Nell'intento di individuare uno schema di analisi del comportamento dei sindacati che vada al di là dei cenni contenuti nelle ricerche citate, la prima domanda da porsi riguarda la *ratio* della loro partecipazione. Ovvero, perché i sindacati partecipano e perché rimangono nel patto?

È possibile procedere ragionando su tre ipotesi.

3.1.1 Tradizionale approccio concertativo alle politiche del territorio

In primo luogo si può assumere che il sindacato decida di partecipare al tavolo concertativo del patto e poi alla sua implementazione secondo la logica del *tradizionale approccio concertativo alle politiche del territorio*.

Nella storia del sindacato in Italia, pur nella discontinuità e nell'alternarsi di fasi diverse, è stata ricorrente un'esplicita opzione a non delimitare il proprio campo d'azione alla sola contrattazione collettiva. Sindacato e istituzioni, anzi, hanno interagito a livello nazionale e a livello locale in varie forme che, come messo in luce da Regalia (1987), possono essere di tre tipi:

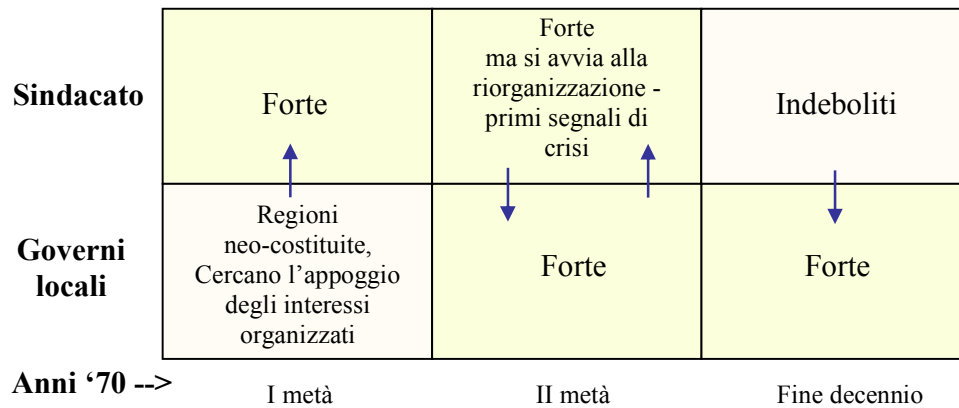
- vi può essere un'interazione, che è stata definita “soluzione standard”, che prevede l'incorporazione del sindacato in organismi di gestione dei programmi;
- si può altresì avere una consultazione sindacale, che non è necessariamente regolata dal punto di vista formale e la cui attuazione dipende dunque dalla volontà delle parti;
- infine, soprattutto a livello locale, varie ricerche condotte negli anni '80 hanno messo in luce forme di negoziato tra vertici sindacali e poteri pubblici.

Come accennato, quindi, la partecipazione del sindacato alla governance locale, ha attraversato momenti diversi nel corso della storia. Già nei primi anni del dopoguerra c'era stata una silenziosa “partecipazione organica”, regolata per legge, che prevedeva la presenza di rappresentanti dei lavoratori in diverse commissioni o organismi (Regalia e Regini, 1998). Ma più in generale, prima degli anni '70 la letteratura è unanime nell'osservare un isolamento dei sindacati rispetto al potere politico.

Se consideriamo ora ciò che è avvenuto a partire dagli anni '70, possiamo riassumerne le tappe principali, che ci porteranno ad introdurre la seconda ipotesi sul perché della partecipazione ai patti territoriali, come nella figura 2.

In linea di principio, come osservato da Pizzorno (1977), ci si può attendere che il sindacato “tenda ad agire sul terreno politico quando riterrà di ricavarne vantaggi maggiori di quelli che otterrebbe attraverso la sola azione sul terreno economico”. Per il periodo degli anni '70, ciò è indicato dalla direzione delle frecce nella figura 2, in cui sono rappresentate le fasi dell'interazione tra sindacati e governi locali a seconda del loro grado di forza. Come si può vedere, ne emerge un percorso che ha portato a capovolgere la reciproca ricerca di sostegno tra sindacato e politica, a seconda delle contingenze.

Figura 3.2 *Evoluzione dell'interazione tra sindacati e governi locali negli anni '70 a seconda del loro grado di forza*



Nella prima metà degli anni '70 si assiste infatti ad un rafforzamento contrattuale del sindacato da una parte, e alla costituzione delle regioni dall'altra. Queste ultime, che sono alla ricerca di legittimazione, cercano l'appoggio degli interessi organizzati per aggregare consenso e cercano di coinvolgere i sindacati, molto forti ma inizialmente diffidenti, nelle decisioni pubbliche e nel controllo di gestione di alcune specifiche politiche.

Nella seconda metà degli anni '70 i sindacati sono ancora forti, ma si intravedono anche i primi segnali di una vicina crisi (Trigilia, 1986), mentre in particolare le regioni stanno iniziando a consolidarsi. Ciò fa emergere una reciproca convenienza alla collaborazione.

A fine decennio, infine, i sindacati risultano più deboli e, viceversa, regioni e governi locali rafforzati. Sono i primi ora ad assumere un atteggiamento di ricerca dell'appoggio dell'altra parte per un'accresciuta necessità di trovare sostegno nel terreno politico e difendere l'occupazione e i mercati del lavoro locali.

Nel concreto, in quegli anni si consolida ed estende la presenza sindacale nelle istituzioni locali: "Nei collegi di rappresentanza del personale in organismi statali e in rappresentanza delle categorie sociali interessate al campo di attività dell'ente; vi è una forte presenza nei consigli di amministrazione degli enti pubblici e in un gran numero di organismi collegiali costituiti dalle regioni e dagli

enti locali per l'amministrazione di servizi (trasporti, scuola, servizi sanitari, ecc.) o in comitati di controllo (su prezzi e licenze, ad esempio)" (Regalia e Regini, 1998).

Per concludere, possiamo dunque notare l'esistenza di un approccio concertativo nella tradizione di relazioni tra governi locali e sindacati, che, dal punto di vista di questi ultimi, trova motivazione nel potere, a seconda del caso, *"controllare dall'interno l'applicazione degli accordi e l'attuazione delle riforme concordate fra sindacati e governo, sconfiggere le degenerazioni clientelari negli enti previdenziali e assistenziali, promuovere la riforma della Pubblica amministrazione, concorrere direttamente all'elaborazione delle scelte degli enti locali, rappresentare gli interessi degli utenti dei servizi pubblici* (Lipparini, 1982).

Riportando per analogia quanto osservato nelle relazioni tra sindacati e istituzioni locali del passato al contesto recente dei patti territoriali, si può quindi ipotizzare che:

- a) il sindacato possa essere il promotore, o tra i promotori del patto quando la sua presenza nel territorio è sufficientemente forte da richiamare l'attenzione delle istituzioni, ma non tanto da poter essere tentato di fare da sé. Ci si può attendere inoltre che in questo caso il sindacato mantenga un ruolo attivo anche nella fase di implementazione, a meno che non si trovi costretto da variabili esogene a diminuire il proprio coinvolgimento (cambio di incarichi all'interno dell'organizzazione o per mutato ordine di priorità nelle attività di una certa organizzazione sindacale in un certo periodo);
- b) il sindacato non sia il promotore del patto quando la sua presenza sul territorio è debole in quanto non rappresenta un soggetto sufficientemente rilevante; in tal caso è probabile che rimanga ai margini anche nelle fasi successive all'avvio del patto. Anche in questo caso, tuttavia, possono intervenire fattori che lo attivano *in itinere*,

grazie ad esempio all'iniziativa di qualche rappresentante sindacale portato alla partecipazione locale per propria formazione personale, oppure per una mutata strategia organizzativa di una certa organizzazione sindacale.

La potenziale presenza di un fattore "strategico-organizzativo" del sindacato ci porta ad introdurre una seconda ipotesi.

3.1.2 Si partecipa perché si ritiene che questo sia destinato ad essere "il modello" della gestione delle politiche locali

I casi presentati, e soprattutto quelli che si riferiscono alla permanenza dei sindacati nei patti territoriali, ad esempio come membri della cabina di regia (si pensi al citato caso dell'Appennino Centrale), potrebbero fare supporre che la ragione della partecipazione del sindacato, nonostante le probabili difficoltà a trovare un proprio spazio, sia spiegabile in termini di *strategia di auto-inclusione in un modello di processo decisionale partecipativo destinato a diventare "il modello"*.

Nel primo capitolo si è parlato diffusamente del processo che ha portato alla concertazione come metodo di regolazione e di come negli anni '90 vi sia stata una tendenza generale a spostare il baricentro della regolazione in campo economico e sociale dal livello nazionale a quello regionale e locale (Perulli, 1995). Calzante a questo proposito anche un passaggio di Pichierri (1995) di seguito riportato:

"Iniziative di cooperazione formalizzata nella regolazione delle economie locali sono chiaramente visibili in diversi paesi europei negli anni '70; diventano più numerose e importanti negli anni '80, e specialmente negli anni '90, attraverso un processo di istituzionalizzazione particolarmente evidente nel recente moltiplicarsi dei «patti sociali» a base territoriale. Per certi aspetti sembra addirittura che la concertazione locale sia diventata il modo legittimo di regolazione dei sistemi economici locali, e cominciano ad essercene indicatori nel linguaggio giuridico-politico: "concertazione", "partenariato", "dialogo sociale", ricorrono ossessivamente nei documenti di politica regionale

della UE; i “patti” tra attori sociali si moltiplicano in diversi paesi europei; in un certo numero di amministrazioni provinciali italiane sono stati istituiti assessorati “alla concertazione territoriale”.

Dalla teoria organizzativa apprendiamo che tra gli obiettivi di un'organizzazione c'è anche quello di “esserci”, di “entrare nelle arene che contano”, e così, riconducendo questi concetti a quanto espresso, e sopra citato, da Pizzorno e Lipparini, possiamo supporre che il sindacato partecipi ai tavoli concertativi dei patti per timore di essere escluso, perché si sente cioè minacciato dalla possibilità di rimanere estraneo a forme di interazione sempre più ricorrenti e rilevanti quali metodi decisionali locali.

Se in ambito politico la logica dell'inclusione risulta abbastanza ovvia, nel caso del sindacato il fatto di partecipare alle arene decisionali può risultare ancora più importante che per altre istituzioni, poiché se nella contrattazione collettiva, a cui è tradizionalmente associato il suo ruolo, il sindacato ha il monopolio della rappresentanza, non è così nella concertazione. In termini di scambio politico, soprattutto nell'ambito di una concertazione dai costi non sempre espliciti, come vedremo, la sua capacità politica risulterà verosimilmente legata alla sua capacità di minaccia sul consenso.

Ad oggi, si è visto sopra, tendono a prevalere sistemi complessi di governance locale al cui funzionamento è indispensabile “lo sviluppo di una comunicazione a due sensi tra attori sociali e istituzioni pubbliche e per l'esercizio di pressioni e controlli dal basso”. In particolare, poi, “la partecipazione istituzionale si presenta come risorsa per la stabilizzazione delle relazioni tra le parti, o come pre-requisito per la formazione di *policy communities*, anche in contesti a forte tradizione antagonista rivendicativa”. (Regalia e Regini, 1998).

Secondo questa ipotesi di auto-inclusione all'interno di un processo decisionale che potrebbe rappresentare un modello di *governance* per il futuro, è evidentemente importante che l'organizzazione sindacale entri a far parte dell'arena concertativa. Non è indispensabile invece che l'organizzazione sia

necessariamente tra i promotori del patto, se questo non pregiudica la possibilità di attivarsi successivamente. Sarà importante infatti “esserci” soprattutto nella fase di implementazione e di svolgimento dei progetti messi in campo con il patto.

3.1.3 Si partecipa per “aumentare il numero dei propri iscritti”

Come sottolineato da Caruso (2002) anche nella nuova veste di “mediatore politico”, il sindacato rimane comunque un’organizzazione degli interessi. Di qui l’idea che, tra le altre ragioni, il sindacato partecipi ai patti territoriali in una logica funzionale al suo obiettivo principale, ovvero il mantenimento e l’eventuale allargamento della propria base e la tutela dei lavoratori. In questo caso la partecipazione al patto avrebbe quindi il significato di un’azione finalizzata al riconoscimento e a un eventuale rafforzamento organizzativo, pur all’interno dell’interesse a salvaguardare la propria identità collettiva.

Considerata in quest’ottica, la questione della partecipazione sindacale in ambiti “altri dalla contrattazione collettiva” a fini di consolidamento interno non può prescindere dal recente dibattito sviluppatosi nelle relazioni industriali sulle *strategie di rivitalizzazione* del sindacato.

Sebbene non sia semplice definire che cosa si intenda per declino e rivitalizzazione del sindacato, e tenendo presente che lo stesso concetto di “declino del sindacato” è oggetto di dibattito (Regini, 2001; Baccaro et al., 2003), possiamo richiamare alcune strategie attivate da diversi sindacati in diversi paesi che sono state oggetto di analisi da parte di Frege e Kelly (2003)²⁶.

Si tratta di misure impiegate dalle organizzazioni sindacali, in misura diversa a seconda sia delle loro caratteristiche interne sia del contesto istituzionale, al fine di contrastare ricorrenti problemi riguardanti la rappresentanza nei luoghi di lavoro, la capacità di mobilitazione, i livelli di sindacalizzazione, a livello aggregato o in alcuni segmenti del mercato del lavoro. L’attivazione di queste

²⁶ Si tratta di strategie individuate dagli autori in seguito ad una ricerca comparativa effettuata in cinque paesi: Germania, Italia, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti.

misure può essere ricondotta a un deterioramento delle condizioni in cui si muovono i sindacati, quali la diminuzione della *coverage* o l'indebolimento del legame con i partiti politici, oppure l'aumento dei livelli di disoccupazione e la conseguente diminuzione quindi del loro potere contrattuale.

Tornando alle misure messe in campo dai sindacati come strategie di "rivitalizzazione" (Frege e Kelly 2003), troviamo 6 tipi principali di azioni: *l'organizzare, la ristrutturazione organizzativa, la costruzione di coalizioni, la creazione di legami internazionali, la partnership con le imprese e l'azione politica.*

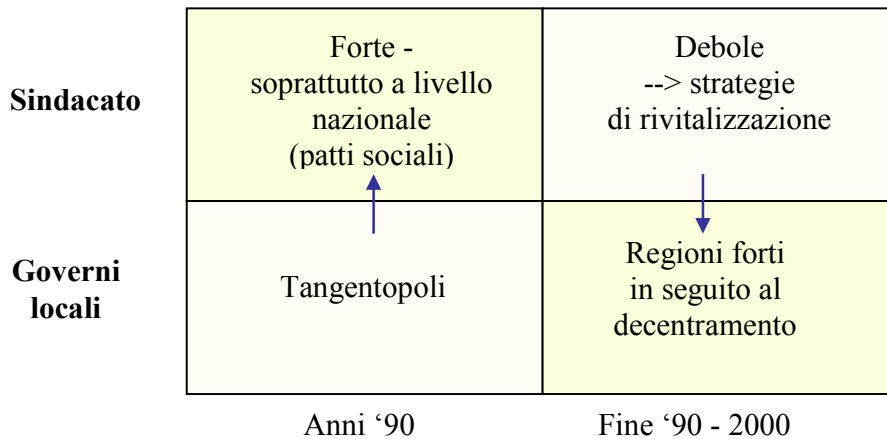
La partecipazione ai patti da parte dei sindacati potrebbe essere inserita tra gli ultimi due tipi di azione: in questo caso si prevede infatti di costruire partnership non solo con il mondo delle imprese locali, ma anche con le amministrazioni, i centri per l'impiego, le agenzie di formazione del territorio, ed inoltre con banche e altre associazioni di categoria. Queste pratiche facilitano l'inclusione del sindacato in una coalizione politica temporanea, ovvero in una *policy community*.

In realtà la partecipazione a partnership sociali, sia a livello locale che a livello nazionale, riguarda indirettamente anche altre misure di rivitalizzazione, come la riorganizzazione interna, la creazione di legami internazionali, l'avvicinamento a gruppi di lavoratori *unorganised* (Baccaro et al., 2003a).

Abbiamo già visto come in Italia l'interazione tra istituzioni e sindacato abbia avuto andamenti diversi e sia stata caratterizzata da diverse logiche d'azione a seconda delle circostanze e della situazione politica. Anche negli anni '90 è possibile rintracciare due fasi diverse (figura 3). All'inizio del decennio, infatti, il sindacato ha vissuto un momento importante come protagonista di decisioni di politica economica che andavano dalle pensioni al mercato del lavoro, in seguito anche al declino di popolarità dei partiti tradizionali cui si è già accennato (Regini 2000). Dalla fine della seconda metà del decennio ad oggi la programmazione negoziata e la maturazione del processo di decentramento hanno portato ad un

attivismo dei sindacati in contesti soprattutto locali, anche se con sfumature di intensità diverse a seconda delle aree geografiche del paese.

Figura 3.3 *Interazione tra governi locali e sindacati dagli anni '90 ad oggi a seconda del loro grado di forza*



Lasciando da parte l'approfondimento del tema della rivitalizzazione che ci allontanerebbe dai limiti di questo capitolo, è possibile declinare l'ipotesi che i sindacati partecipino ai patti territoriali per aumentare il proprio seguito tra i lavoratori in due modi diversi: possono farlo perché perseguono una strategia di rafforzamento organizzativo, oppure purché cercano un forte riconoscimento simbolico che intendono valorizzare soprattutto a livello locale.

In entrambi i casi ci si può aspettare che, di fronte alla possibilità di attivare un patto territoriale, il sindacato se ne faccia promotore, o che, a patto già avviato, tenti di acquistare visibilità come soggetto del patto presso le aziende protagoniste dei progetti pattizi, secondo una logica di rafforzamento organizzativo, oppure che si attivi *in itinere* entrando a far parte del gruppo di soggetti incaricati dell'implementazione del patto (spingendo, ad esempio, per un riconoscimento del proprio ruolo all'interno di un'eventuale cabina di regia).

3.2 Qual è il costo della partecipazione dei sindacati ai patti territoriali

Imprescindibile rispetto a qualsiasi considerazione sulle ragioni della partecipazione del sindacato è il riferimento ai costi di tale partecipazione. E ciò è tanto più vero dal momento che si tratta di un processo di concertazione in cui il nostro attore è chiamato ad interagire con interlocutori diversi, di cui si è già più volte detto nei capitoli precedenti, al fine di distribuire risorse sul territorio.

La seconda domanda di ricerca, quindi, riguarda quale sia il *termine di scambio* del sindacato, ammesso che ci sia, nel momento in cui si siede al tavolo di concertazione.

Nel caso specifico dei patti territoriali, vediamo che la domanda è meno scontata di quanto non possa essere nel caso di altri strumenti della programmazione negoziata. Ad esempio, in un contratto d'area è abbastanza intuibile che il sindacato che accetta di sedersi ai tavoli concertativi sia disposto a scambiare il mantenimento dei livelli occupazionali di un'area fortemente in crisi con il consenso a forme di flessibilizzazione del lavoro, spesso in deroga a quanto previsto a livello nazionale (Caruso, 2002). In D'Arcangelo (2002) il punto viene detto esplicitamente in modo chiaro: *“Ciò che contraddistingue il contratto d'area in modo positivo è la previsione al suo interno di modulazioni flessibili delle forme di lavoro mediante la stipula di un vero e proprio protocollo sindacale contrattato con le organizzazioni di controparte datoriale che vede la presenza della componente sindacale più accentuata che nel PT”* (D'Arcangelo, 2002: 10).

Più in generale, dunque, dobbiamo considerare che nel caso dei patti territoriali il sindacato non si trova necessariamente coinvolto nello scambio tra flessibilità e soluzione di una crisi industriale, ma si trova a gestire e concertare la distribuzione di risorse aggiuntive finalizzate allo sviluppo del territorio. Rispetto ai tempi in cui i rappresentanti sindacali erano previsti come componenti di organismi di gestione di servizi o di consigli di amministrazione degli enti pubblici, la logica della gestione delle politiche pubbliche locali a mezzo di

contratti si inserisce in un quadro diverso, in cui per l'attore sindacale si delineano spazi nuovi in termini di esercizio di funzioni di indirizzo e controllo. Dagli anni '90 "si esce dai consigli di amministrazione, mentre si entra a far parte dei consigli di sorveglianza degli enti previdenziali" (Regalia e Regini, 1998: 494), e, aggiungiamo qui, si entra a far parte delle *policy communities* locali, oggi sede di definizione delle politiche economiche e sociali del territorio. Ne consegue che nel rispondere alla domanda sui costi della partecipazione attraverso i casi studio che verranno proposti nel capitolo quarto, si dovrà riconsiderare da un lato il significato dei *costi* della partecipazione del sindacato e, dall'altro, il *senso* dell'apporto dei rappresentanti degli interessi ai tavoli concertativi dei patti

3.3 Le logiche di rappresentanza delle organizzazioni sindacali che partecipano ai patti

Mettendo insieme alcuni degli elementi emersi fino ad ora, vediamo ricomporsi un'immagine delle organizzazioni sindacali nel quadro dei patti territoriali potenzialmente molto più complessa di quanto suggerisce l'idea tradizionale di sindacato dei lavoratori.

Nell'ambito della contrattazione territoriale, si è visto, il sindacato si pone come "mediatore politico" (Caruso, 2002) oltre che come rappresentante del lavoro. Inoltre, nel caso dei patti in particolare, non necessariamente scambia flessibilizzazione del mercato del lavoro locale con maggiore occupazione, ma si siede al tavolo concertativo in un'ottica propositiva più generale finalizzata allo sviluppo locale. È così che "cambiano i criteri tecnici e formali su cui si basa il suo mandato" (Caruso, 2002) e conseguentemente il significato della sua presenza e rappresentanza. Le organizzazioni sindacali diventano attori che agiscono, come gli altri, entro una logica definita di "autogoverno locale" secondo un criterio di "corresponsabilizzazione attiva" (Regalia e Regini, 1998: 494).

Questo mutato quadro di insieme pone quindi un interrogativo importante sulla logica di rappresentanza cui il sindacato si ispira nel prendere parte alla *policy community* che si crea intorno al patto.

Tradizionalmente si distinguono due modi di rappresentanza a cui ci si riferisce in genere con le espressioni anglosassoni di *standing for* e di *acting for* (Cotta 1990). Nel primo caso, *standing for* indica che il rappresentante sindacale, che nel nostro caso siede al tavolo di concertazione dei patti, è un portavoce della sua organizzazione e agisce attraverso una delega o un mandato vincolante. Nella contrattazione collettiva uno scenario che ben esemplifica questa modalità di rappresentanza si ha nel momento in cui il sindacato non firma immediatamente l'accordo raggiunto con la controparte ma va a verificare il consenso o meno espresso dalla base di riferimento dell'organizzazione (i lavoratori). Nei casi analizzati dalla letteratura sui patti, non è stata riportata alcuna evidenza empirica di questa pratica da parte dei sindacati.

Più ricorrente sembrerebbe piuttosto una logica di *acting for*, in cui è previsto che il rappresentante sindacale agisca direttamente, senza ricorso a verifica del consenso della base che, semmai, avverrà *ex-post* con il rinnovo o meno del mandato, ad esempio.

Si può anche supporre, in realtà, che l'una o l'altra forma saranno privilegiate da diverse organizzazioni sindacali, a seconda dei rispettivi diversi "stili" sindacali (Meardi, 2004), o anche a seconda di periodi o contesti ambientali diversi. Non è detto che le organizzazioni sindacali che, ad esempio, sono caratterizzate da pratiche di consultazione della base nel terreno della contrattazione collettiva trovino questo approccio proficuo anche in ambito politico, a maggior ragione nel caso italiano in cui tradizionalmente vi è una forte differenziazione tra il livello confederale e quello categoriale. Tali logiche, tuttavia, sono alternative tra loro da un punto di vista analitico; ma nella realtà ci si può attendere di trovare situazioni caratterizzate da un *continuum* tra le due dimensioni. Sarà oggetto dell'analisi empirica, quindi, osservare quali canali di comunicazione, se ci sono stati, si sono

attivati tra il livello categoriale e confederale, in che termini, con quali finalità ed esiti e secondo quale, più o meno esplicita, logica di rappresentanza.

Nello specifico diviene dunque importante ricostruire attraverso i casi studio i rapporti tra i vari livelli dell'organizzazione durante la partecipazione ai patti. All'interno delle aziende che hanno presentato dei progetti che, una volta approvati, sono stati finanziati con risorse del patto, è possibile siano stati presenti delegati di categoria delle organizzazioni sindacali che siedevano al tavolo di concertazione o che facevano parte della cabina di regia: qual è stata, se presente, l'interazione tra questi due livelli, confederale e categoriale? E, ancora, dal livello centrale sono giunte indicazioni o linee guida nella partecipazione ai patti?

3.4 È possibile individuare degli “stili” di partecipazione?

Infine, mettendo in connessione tra loro le possibili risposte agli interrogativi di ricerca fin qui presentati, ci si può chiedere se, a seconda del tipo di partecipazione che il sindacato intraprende nel sedere al tavolo di concertazione del patto o alla cabina di regia, vi siano diversi stili di partecipazione.

Possiamo in particolare ipotizzare che vi siano rappresentanti sindacali che adottano uno stile:

- *Difensivo*, caratterizzato da partecipazione e coinvolgimento solo formali e da un'alleanza debole con gli altri sindacati coinvolti. Si può pensare che in questi casi i rappresentanti sindacali tendano a avallare i progetti intrapresi, cercando solo di ottenere rassicurazioni sui possibili effetti dei patti sull'occupazione. Tale stile può essere tipico di casi in cui, come si è visto anche in letteratura, le organizzazioni dei lavoratori siano state coinvolte a *posteriori* e siano state invece poco presenti nelle fasi di approvazione o nella cabina di regia;

- *Propositivo*. In questo caso il sindacato potrebbe voler cogliere un'opportunità che ritiene interessante o strategica, facendosi quindi portatore di istanze che da tempo richiedevano attenzione. Ci si può attendere che abbia quindi una strategia di partecipazione ben definita, con obiettivi chiari, i quali, a loro volta possono essere di diversi tipi. Elencandoli brevemente questi potrebbero essere:
 - Obiettivi di tipo quantitativo: ad esempio il sindacato potrebbe avere in mente un numero preciso di occupati aggiuntivi da raggiungere attraverso il patto;
 - Obiettivi di tipo qualitativo, dove l'attenzione si sposta piuttosto sui tipi di contratto attivati nell'ambito dei patti, sulle condizioni di lavoro che nascono nelle diverse iniziative. In questo caso si può immaginare che il sindacato sia disponibile a collaborare all'ideazione di iniziative di formazione o riqualificazione del lavoro, a seconda delle esigenze locali ritenute prioritarie;
 - Obiettivi che potremmo definire strategici, ovvero che includono l'avviamento di progetti a lungo termine con volontà di monitorarne gli effetti sul mercato del lavoro; oppure che riguardano attività e iniziative da ottenere con il patto (sia di tipo produttivo sia di tipo infrastrutturale) viste come opportunità di creare lavoro. In quest'ultimo caso, il sindacato potrebbe aver giocato un ruolo di “promotore del patto” e aver per primo cercato alleanze per attivare il progetto.

Conclusioni

La varietà dei temi toccati dalle ipotesi qui presentate dà un'idea di come possa essere complesso il ragionamento sulle logiche che guidano i sindacati nel partecipare ai patti territoriali. Si è visto come le aspettative riposte sullo strumento della concertazione territoriale investano anche l'attore sindacale,

chiamato ad agire secondo logiche non tradizionali di rappresentanza di un mondo del lavoro, non più circoscritta a categorie specifiche di lavoratori o a un posto di lavoro, ma coinvolto in quanto attore sociale di un certo territorio in qualità di mediatore politico.

Da una parte abbiamo dunque una funzione di “mediazione politica” del sindacato, ad un tempo nuova, ma anche, come hanno mostrato alcuni importanti studi, sedimentata nella tradizione, e che consiste nell’interazione in campi altri dalla tradizionale contrattazione collettiva. Dall’altra abbiamo a che fare con un’organizzazione che è organizzazione dei lavoratori, e che quindi continua a rappresentare interessi specifici.

È partendo da queste considerazioni che ci accingiamo ora a indagare nel prossimo capitolo, attraverso lo studio dei casi degli otto patti territoriali siglati nella Provincia di Torino, l’analisi del ruolo concretamente svolto dai rappresentanti sindacali.

IV

L'azione del sindacato nell'ambito degli otto patti territoriali della Provincia di Torino

1. Introduzione all'analisi empirica: metodologia e casi

L'idea di contestualizzare l'agire dei sindacati nell'esperienza dei patti territoriali è parsa interessante non solo perché il comportamento di questo attore, rispetto ad altri, è stato poco trattato, ma anche perché, con la diffusione di partenariati per lo sviluppo locale, si pone la questione di un suo nuovo ruolo nell'ambito territoriale.

Il caso dei patti è emblematico di una diffusione di pratiche che riguardano un'ampia gamma di aree di intervento del *policy making* locale e che, allo stesso tempo, trovano coinvolti costantemente attori sociali locali, tra cui i sindacati, anche se in misura e intensità variabili. L'assunto di partenza "che sembra informare i partenariati – l'impegno a creare beni collettivi per la competitività (BCC)²⁷ – è che senza la partecipazione congiunta di amministrazioni pubbliche, associazioni di categoria degli imprenditori e degli artigiani, sindacati dei lavoratori, camere di commercio e di altri attori economicamente rilevanti su un dato territorio, ovvero senza il raggiungimento di una certa "massa critica" di risorse economiche, di *expertise* e di consenso, la produzione di tali BCC si rivelerebbe difficilmente praticabile" (Vesan e Sparano, 2007: 5).

Ma quali erano le aspettative a cui il coinvolgimento del sindacato avrebbe dovuto rispondere con la sua presenza nell'ambito dei patti territoriali? Quali sono stati, se ci sono stati, i risultati o gli effetti ottenuti? Ancora, perché hanno partecipato, e come, ai patti? In questa ultima parte della ricerca si è cercato di dare una risposta empirica agli interrogativi qui riassunti e argomentati nel

²⁷ Crouch et al., 2001; Trigilia, 2005

capitolo terzo, attraverso l'analisi di alcuni casi studio: gli otto patti territoriali siglati nel territorio della Provincia di Torino.

Il tipo di analisi è riconducibile al metodo del “*most similar systems design*” (Przeworski e Teune, 1970). Il contesto di tutti gli otto patti risulta infatti piuttosto omogeneo per storia e per caratteristiche del territorio, seppur con le dovute differenziazioni, come vedremo di volta in volta. E benché in tutti i patti siano stati coinvolti sempre anche rappresentanti del mondo del lavoro, tradizionalmente forti in questo territorio, il livello di coinvolgimento, il tipo di partecipazione e le caratteristiche della loro presenza ai tavoli concertativi sono stati variabili nei diversi casi.

Per semplificare l'esposizione della consistente quantità di materiale raccolto, nella prima parte di questo capitolo vengono presentati i tratti caratterizzanti di ciascun patto, richiamando brevemente per ciascuno l'anno di avvio, gli eventuali “precedenti” politici locali che hanno contribuito alla nascita del patto, il contesto socio-economico in cui il patto si sarebbe inserito e un primo accenno di carattere generale alla presenza sindacale. Nella tabella 1, infine, vengono schematicamente elencati gli attori firmatari, le sigle sindacali, il numero di comuni coinvolti e l'entità del finanziamento pubblico ricevuto.

Successivamente saranno quindi ripresi gli interrogativi riguardanti la partecipazione del sindacato e troveranno spazio i risultati emersi dalle interviste. La metodologia di rilevazione usata per questa indagine, infatti, è quella delle interviste semistrutturate. In alcuni casi queste si sono svolte presso gli uffici dei rappresentanti sindacali che si sono resi disponibili, a Torino o nelle sedi sindacali locali dei vari patti; in altri è stato necessario somministrarle telefonicamente, previo appuntamento. Come le altre, anche queste sono state registrate e poi analizzate.

La prima parte dell'intervista, più breve, era rivolta alla ricostruzione della storia “anagrafica” del rappresentante sindacale nel patto (quando ha ricevuto l'incarico di partecipare al patto territoriale, da chi, che cosa faceva prima di

seguire il patto, ecc.), mentre nella seconda parte l'obiettivo è stato quello di indagare più approfonditamente le motivazioni e le modalità della partecipazione al patto. Seguendo una griglia di argomenti che ricalca le domande di ricerca, si è lasciato spazio agli intervistati perché facessero emergere eventuali altri temi e si è cercato di incoraggiare il ricorso ad esempi concreti di esperienze o episodi, discussioni e confronti sperimentati durante i patti, nelle loro diverse fasi. Mediamente le interviste duravano di un'ora e mezzo. In molti casi gli intervistati non ricordavano dati o episodi specifici, per cui è stata necessaria una ricerca attraverso altre fonti (documenti, rassegna stampa locale, ecc.). Inoltre, come vedremo, spesso i sindacalisti incaricati di seguire le attività del patto non sono rimasti gli stessi per tutto lo svolgimento del processo ed è stato necessario sentire due rappresentanti sindacali diversi. In non pochi casi i rappresentanti che avevano seguito il patto sono oggi in pensione e non sempre raggiungibili o disponibili all'intervista.

La sigla con cui ci si riferirà di qui in avanti alle diverse interviste è composta dalle prime due lettere del nome del patto e da un numero da uno a tre, corrispondente rispettivamente alle diverse sigle confederali nell'ordine ormai consueto con cui ci si riferisce ad esse (Cgil, Cisl e Uil)²⁸. Per fare un esempio, quindi, la fonte dell'intervista al rappresentante Uil del patto del Canavese sarà citata come "Intervista CA3", oppure l'intervista al rappresentante Cisl del patto del Pinerolese sarà citata con "Intervista PI2". Una lista delle interviste effettuate è riportata in appendice (Tabella A1), integrata con i riferimenti alle interviste realizzate nell'ambito di altre ricerche da dottorandi e ricercatori (Barbera, 2001; Vesan e Sparano, 2007) di cui è stato possibile acquisire copia.

²⁸ Nei patti territoriali della provincia di Torino qui esaminati non sono presenti altri sindacati. Il sindacalismo di base, ad esempio, non compare mai tra i firmatari.

Tabella 4.1 Attori e caratteri generali dei patti territoriali della Provincia di Torino

<i>Patto territoriale</i>	<i>Attori pubblici</i>	<i>Sindacati firmatari</i>	<i>Organizzazioni socio-ec.</i>	<i>Num. totale di partner</i>	<i>Area (in kmq)</i>	<i>Popolaz. (2004)</i>	<i>Finanziamenti nazionali (milioni di Euro)</i>
<i>Canavese</i>	Provincia di Torino, 123 comuni, 5 comunità montane,	Cgil, Cisl e Uil	58	187	2000	253.514	50,7 (+2,8 per il patto agricolo)
<i>Zona Ovest</i>	Provincia di Torino 11 comuni	Cgil, Cisl e Uil	21	33	180	226.705	44,2 (+5,3 per il patto agricolo)
<i>Pinerolese</i>	Provincia di Torino 51 comuni 3 comunità montane	Cgil, Cisl e Uil	40	95	1400	147.217	33,2
<i>Sangone</i>	Provincia di Torino 11 comuni 1 mountain community	Cgil, Cisl e Uil	28	41	300	111.092	28,4
<i>Stura</i>	Provincia di Torino 42 comuni 2 comunità montane	Cgil, Cisl e Uil	31	76	1.000	135.801	32,8
<i>Torino Sud</i>	Provincia di Torino 31 comuni	Cgil Piemonte, Cisl e Uil	66	100	600	277.353	40,2
<i>Valli di Susa</i>	Provincia di Torino 36 comuni 2 comunità montane	Cgil, Cisl e Uil	45	84	1060	88.183	7,9 (patto agricolo)
<i>Po</i>	Provincia di Torino 9 comuni	Cgil, Cisl, Uil, Fim-Cisl	28	38	120	94.549	-

2. I patti della Provincia di Torino

Nel vasto panorama di patti del contesto italiano (vedi cap. 1), il caso della Provincia di Torino appare particolarmente interessante dal punto di vista

dell'esperienza dei patti. Principale provincia della regione Piemonte, è anche la prima in Italia per numero di comuni, ben 315, oltre che una delle più vaste (quasi 7.000 chilometri quadrati di superficie) e più popolose, dopo Milano, Roma e Napoli, con oltre 2 milioni di abitanti. La sola città di Torino ne conta 908.000 e con l'area metropolitana raggiunge 1,7 milioni.

Si tratta poi di quella provincia del triangolo industriale che da sempre rappresenta una parte importante della storia dell'economia in Italia, dal punto di vista produttivo ma anche sindacale. Torino è oggi una delle aree più ricche del paese, contribuisce con il 6% alle esportazioni del paese e per il 4,4% al Prodotto interno lordo. È tradizionalmente associata alla casa automobilistica Fiat e al suo imponente indotto concentrato nel settore metalmeccanico, e alla Olivetti dell'area di Ivrea, caratterizzata da un modello produttivo-sindacale che è diventato per antonomasia un modello di sperimentazione della comunità creatasi intorno all'azienda.

Come accennato, a partire dagli anni '90 il mondo dell'industria torinese è stato colpito da forti crisi economiche con pesanti ripercussioni su tutto il territorio. Le organizzazioni del lavoro che avevano fino a quel momento rappresentato una sorta di modello a livello nazionale nelle conquiste sindacali, si sono trovate a dover fronteggiare continue e imponenti ristrutturazioni, riconversioni, esternalizzazioni, cassa integrazione, licenziamenti²⁹.

L'area "olivettiana" ha presto riconvertito la propria produzione nel settore dell'*information technology* e, come vedremo a proposito del patto del Canavese, non solo. Anche il tessuto produttivo torinese ha trasformato la propria composizione e, benché il settore manifatturiero rimanga rilevante (vi appartiene il 12% delle aziende), prevalente è diventato quello dei servizi (29%) e del

²⁹ Per un approfondimento sulla storia economica torinese, si veda Bagnasco, A. (1999), *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Bollati Boringhieri; Altvater et al. (1986), *Tre incognite per lo sviluppo: strutture di mercato, scelte tecnologiche e ruolo delle istituzioni nell'ultimo decennio*, Milano, Franco Angeli; e Luzzati E. et al. (1982), *La rilocalizzazione dell'industria nell'area torinese, 1961-1977* Milano, Franco Angeli; per la storia di Ivrea legata all'industria Olivetti, tra i più recenti, Ricciardelli C. (2001), *Olivetti: una storia, un sogno ancora da scrivere. La sociologia del lavoro italiana nell'esperienza di Ivrea*, Milano, Franco Angeli

commercio (27%). Minori, seppur importanti, sono quello agricolo (7%) e quello turistico (5%)³⁰.

Anche se in termini dinamici gli ultimi anni hanno registrato una certa stagnazione nell'andamento dell'occupazione, i dati dell'Istat relativi al 2006 hanno visto un tasso di disoccupazione nella Provincia di Torino pari al 6,1%, contro la media regionale del 5%, ma comunque al di sotto di quella nazionale che si attesta intorno all'8%. Dal punto di vista politico, negli anni dei patti la provincia è stata governata ininterrottamente da governi di centro sinistra, dalla prima metà degli anni '90 fino al 2004³¹.

Le condizioni fin qui brevemente tratteggiate rappresentano la cornice entro cui si situano i patti territoriali. Infatti, la crisi industriale, la tradizionale forte presenza sindacale nella grande industria, il susseguirsi di governi abbastanza stabili di centro sinistra e quindi verosimilmente più inclini al dialogo, la spinta al decentramento dello sviluppo economico, sono tutti fattori che hanno dato vita a numerosi episodi di cooperazione tra i vari attori del territorio, ossia a partnership locali che, a loro volta, hanno incoraggiato il ricorso allo strumento dei patti territoriali.

Come si è detto, la presenza di patti nell'ambito della provincia risulta forse unica nel panorama italiano e gli otto patti territoriali siglati interessano il 97,4% dell'area, come evidenziato dalla figura 1. Ne è coperto praticamente tutto il territorio, escluso il comune di Torino e alcuni comuni limitrofi della provincia vicino ad Alessandria.

Come vedremo, nonostante i patti rientrino tutti in un'unica provincia, ciascuna esperienza ha avuto un percorso proprio. I paragrafi che seguono hanno lo scopo di tratteggiare le caratteristiche principali degli otto patti torinesi, soffermandosi sulle particolarità socio-economiche e politiche che caratterizzano l'area di volta in volta interessata e sui passaggi che hanno portato alla firma del

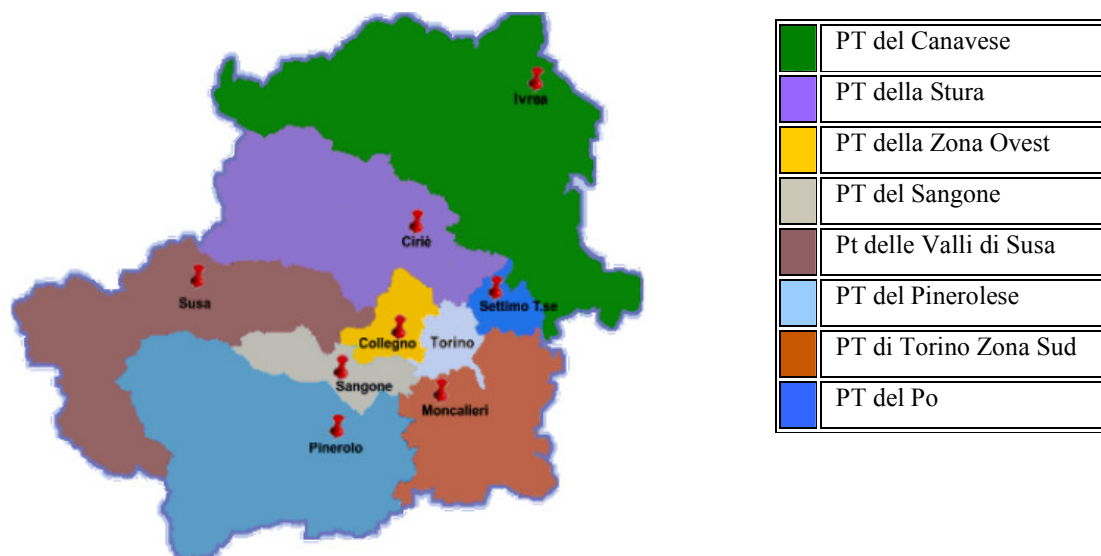
³⁰ Fonte: www.unioncamere.it

³¹ Fonti: Istituto Tagliacarne (www.tagliacarne.it) e sito della provincia di Torino (www.provincia.torino.it)

protocollo di intesa e agli eventuali protocolli aggiuntivi (i quali hanno il compito di specificare meglio determinati impegni in alcune aree), per giungere infine a una prima presentazione dei caratteri della presenza sindacale in ciascuno di essi.

L'ordine seguito è quello cronologico, per data di sottoscrizione del patto.

Figura 4.1 *I patti territoriali della Provincia di Torino*



2.1 *Il patto territoriale del Canavese*

Siglato nel 1998, quello del Canavese è stato il primo patto territoriale della Provincia di Torino. Come si è già avuto modo di accennare nel primo capitolo, quest'area si differenzia da quella torinese per una sua particolare "identità industriale". Infatti, è stato storicamente il territorio sede dell'azienda Olivetti, produttrice prima di macchine da scrivere, poi riconvertita in azienda leader dell'ITC. Tuttavia, la crisi che ha duramente colpito questo settore all'inizio degli anni '90 ha avuto ripercussioni economiche particolarmente pesanti su tutta l'area,

ed è da questa crisi, dall'improrogabile necessità di trovare nuovi fonti di sviluppo economico che è nata l'idea del patto territoriale.

L'iniziativa del patto è stata preceduta da altri momenti di cooperazione tra alcuni attori locali per il rilancio del territorio. Una prima iniziativa è rappresentata dalla la creazione, nel 1993, del Consorzio per il distretto tecnologico del Canavese, formato dalla Provincia, il Comune di Ivrea, l'azienda Olivetti e l'associazione locale degli industriali. Il Consorzio avrebbe poi costituito una sorta di agenzia di sviluppo locale finalizzata ad attrarre le risorse disponibili nell'area, creando interazioni dove possibile e assistendo le ristrutturazioni aziendali locali. In seguito, nel 1995 mentre si aggravava la crisi dell'Olivetti³², il Comune di Ivrea ha dato vita alla Conferenza generale dei sindaci dei comuni e dei presidenti delle comunità montane locali, avviando così un processo di confronto sulle questioni del territorio da parte degli attori locali.

Nel 1997 è stata quindi presentata la proposta del patto territoriale come strumento per attrarre risorse che aiutassero il territorio. Nel 1998, dopo una lunga fase di concertazione, l'accordo fu raggiunto e il patto approvato a livello nazionale l'anno successivo.

L'organizzazione e attuazione del patto

Da un punto di vista organizzativo, l'assemblea generale e la cabina di regia erano i due organi principali operativi del patto. Questi si incontravano regolarmente una o due volte al mese, per stabilire quali progetti finanziare con le risorse nazionali e seguirne lo sviluppo. Dell'assemblea facevano parte tutti i sottoscrittori del patto (vedi tabella 1), mentre della cabina di regia, l'organo più operativo del patto e che in genere selezionava i progetti da finanziare, presieduto dal Comune di Ivrea, erano membri 10 comuni e 5 comunità montane, i sindacati e le associazioni datoriali.

³² A settembre dello stesso 1995 l'Olivetti annuncia infatti di voler tagliare altri 5.000 posti di lavoro, in aggiunta agli oltre 6.000 licenziamenti effettuati tra il 1989 e il 1994.

Nell'ambito del patto sono stati poi costituiti 13 tavoli tecnici e raggiunti alcuni accordi aggiuntivi, tra cui quello per il credito, per le pari opportunità, la formazione, la semplificazione amministrativa e lo sviluppo sostenibile. Il patto del Canavese, tra i più attivi secondo varie testimonianze e ricerche sui patti, ha avviato poi anche un patto agricolo e progetti (13) che rientravano nel piano ambientale provinciale.

A sostegno delle imprese è stato aperto lo sportello unico, dove era possibile reperire tutte le informazioni e ricevere assistenza per l'avvio di attività imprenditoriali. A sostegno del mercato del lavoro, invece, il patto ha promosso azioni per le pari opportunità e incoraggiato lo sviluppo di LAPIS, un progetto che rientrava nell'iniziativa europea denominata Equal, finanziata dalla regione Piemonte, comprendente varie misure di inserimento nel mondo del lavoro di gruppi di persone generalmente esclusi.

Millennium Canavese e Mediapolis sono tra i progetti di centri multifunzionali ad oggi non ancora in fase di definizione, ma che sono stati pensati nell'ambito della partnership del patto territoriale per investire risorse al fine vivacizzare l'economia locale mettendo in connessione tra loro varie attività (ricerca, sviluppo ambientale, sostenibilità, ecc.).

Nel patto del Canavese, così come in altri (Pinerolese, Sangone e Stura), le amministrazioni locali hanno poi destinato parte delle risorse in progetti di diffusione delle tecnologie per la diffusione della banda larga.

Fino al 2005 la provincia di Torino è stata il soggetto responsabile del patto, ruolo poi passato al Comune di Ivrea. Ad oggi, nonostante il patto territoriale si sia concluso, cabina di regia e consorzio sono organi rimasti attivi sul territorio.

La presenza sindacale nel patto

Le sedi di Ivrea delle tre sigle confederali Cgil, Cisl e Uil hanno inizialmente partecipato ai lavori di progettazione e attuazione del patto e poi, con continuità,

anche all'implementazione di iniziative a latere del patto (come ad esempio il progetto LAPIS a cui si è accennato sopra).

Anche se non direttamente promotori del patto, dalle opinioni raccolte nelle interviste si è potuto cogliere una consolidata abitudine dei sindacati a interloquire con gli altri attori locali, sia con i rappresentanti delle istituzioni pubbliche che con quelli del mondo dell'industria. Questo è senza dubbio da ricondurre ad una tradizione ereditata dal passato, come in molti hanno avuto modo di sottolineare, “dai tempi in cui anche in Olivetti si co-gestiva” (intervista CA2)³³.

Esserci per i rappresentanti del sindacato è stato pertanto un passaggio molto “naturale”. E, come vedremo in seguito, anche quella che potremmo definire una divisione del lavoro all'interno della partnership ha seguito un andamento quasi spontaneo, permettendo di dar vita a svariate iniziative per lo sviluppo locale, tra cui alcune che riguardano il mercato del lavoro quale ambito importante di azione, su cui tutti gli attori ritengono sia indispensabile intervenire.

2.2 Il patto territoriale della Zona Ovest

Anche in questo caso il raggiungimento del patto è avvenuto dopo vari altri momenti di confronto tra gli attori locali. In particolare, il motivo scatenante dell'avvio delle fasi di concertazione è stata la crisi della Phillips, le cui conseguenze avevano allarmato gli attori locali, in particolare il Comune di Alpignano, al punto da spingerli, nel 1996, a contattare i comuni limitrofi e per cercare una strategia comune con cui affrontare la crisi. L'opportunità offerta dal patto territoriale è stata colta al balzo e le consultazioni per la costruzione del tavolo concertativo sono iniziate nel 1997. Questo patto, particolarmente interessante dal punto di vista della solida partnership locale a cui ha dato vita

³³ Oltre ad essere il primo ad essere stato attivato a Torino, il patto del Canavese è stato uno dei casi studio più analizzati. Con riferimento alla tabella sinottica del capitolo 2, lo ritroviamo ad esempio in Barbera (2001), ne *La lezione dei Patti* (2003) e, più recentemente, in Vesan e Sparano (2007).

(Vesan et al., 2006), è stato siglato nel 1999, l'anno dopo quello del Canavese, e firmato da 11 comuni e vari altri attori sociali locali.

L'organizzazione e attuazione del patto

La struttura organizzativa di questo patto vanta un impianto solido e ben costruito, tanto che anche in seguito all'esaurirsi dei finanziamenti derivanti dal patto, la società di gestione "Zona Ovest", precedentemente costituita *ad hoc*, continua a svolgere funzioni di sostegno allo sviluppo locale. Anche se il suo compito era quello, temporaneo, di seguire l'applicazione pratica degli accordi del patto, l'agenzia è ad oggi ancora attiva e lo sarà, secondo quanto stabilito dai partner locali, fino al 2020.

Con l'avvio del patto si è immediatamente dato vita ad un segretariato tecnico, ad un tavolo concertativo formato da tutti i firmatari dove vengono definite le linee guida e la strategia di sviluppo complessiva, e ad un organo il cui compito era quello di designare la cabina di regia, composta da 6 comuni e 6 rappresentanti tra gli attori sociali.

Una volta approvato il patto nel 2001, il tavolo di coordinamento, nato dalla fusione degli altri due organi citati, vale a dire la già citata agenzia "Zona Ovest" è divenuta sede di lavoro per 10 dipendenti ed è stata dotata di un proprio budget.

In questo caso, quindi, la struttura gestionale è stata costruita in modo "altamente complesso e formalizzato" (Vesan e Sparano, 2007) ed è stata capace di essere molto attiva nel promuovere una serie di iniziative non solo nell'ambito del patto, ma anche in seguito, dalle importanti, positive, ripercussioni sul territorio.

La presenza sindacale

Per fronteggiare le possibili ricadute della crisi il patto territoriale è parso lo strumento adeguato, oltre che già in parte collaudato dalla provincia per Ivrea. Inizialmente, tuttavia, è stato guardato con sospetto dai rappresentanti sindacali

locali, in quanto ritenuto troppo simile a un contratto d'area, e associato quindi ad un ambito in cui il mondo del lavoro avrebbe dovuto fare delle concessioni al ribasso. Anche se non promotori iniziali del patto, nell'esperienza della Zona Ovest il sindacato si è notevolmente attivato in corso d'opera e le iniziali diffidenze sopra accennate sono state poi superate grazie al lavoro di alcuni sindacalisti motivati a partecipare al patto, senza dover necessariamente mettere in conto concessioni pericolose dal punto di vista del consenso (ZO1a). Anche i momenti di conflitto emersi nella definizione del comune leader (dapprima identificato in Alpignano, sede della Phillips, e poi assegnato definitivamente a Collegno, più adatto dal punto di vista delle strutture organizzative) hanno in un certo senso consolidato le diverse posizioni e rafforzato i legami tra i firmatari del patto.

L'attenzione rivolta al mercato del lavoro è stata notevole. Oltre alla promozione di un patto agricolo, infatti, come ha avuto modo di spiegare un rappresentante Cgil che ha partecipato in prima persona al patto, è stato avviato un progetto che ha permesso di accorciare notevolmente i tempi di erogazione dell'indennità di cassa integrazione per i lavoratori che ne avevano bisogno (in particolare i lavoratori con famiglia a carico, in affitto o con un mutuo). Il patto territoriale della Zona Ovest è stato poi sede di proposte per altri progetti europei coinvolgendo anche altri patti territoriali circostanti (un esempio è l'attuazione del progetto Perla, destinato in particolare alle donne disoccupate e del progetto Spring, il cui target era invece maggiormente focalizzato sui giovani esclusi dal mercato del lavoro). I partners hanno continuato a vedersi e, senza un calendario fisso, ancora oggi si incontrano per discutere ogni volta che si presenta un problema o ci sono iniziative e proposte da discutere.

I rappresentanti sindacali hanno partecipato attivamente a tutte le fasi del patto, a partire dalla concertazione, alla definizione e supporto delle iniziative, per poi proseguire con progetti altri dal patto, anche dopo l'esaurirsi di questa esperienza. In particolare, come vedremo ricorrere anche in altri casi, i delegati

Cgil (parlando al plurale poiché nel corso degli anni sono cambiati due volte) hanno avuto mandato di delega anche dalle altre due confederazioni firmatarie, Cisl e Uil, e si sono spesi molto in queste attività in termini di tempo e di partecipazione attiva alla definizione degli interventi, dei requisiti “labour-friendly” richiesti alle aziende che presentavano progetti per ottenere finanziamenti dal patto.

2.3 Il patto territoriale del Pinerolese

Firmato nel 1999 (e poi approvato dal Ministero nel 2001), il patto del Pinerolese ha avuto come “precedente concertativo” il “Forum per il rilancio del Pinerolese” tenutosi nel 1997. Gli attori locali - Comune di Pinerolo (poi leader del patto), le tre comunità montane della zona e i rappresentanti locali del lavoro e dell’impresa - si erano riuniti in quest’occasione per discutere possibili strategie di rilancio del territorio decidendo di dare vita ad un patto territoriale.

Nonostante alcune divergenze iniziali, nell’arco relativamente breve di un anno si è conclusa la fase di concertazione, fortemente supportata dagli attori locali e il patto è decollato.

L’organizzazione e attuazione del patto

Come evidenziato nello studio relativo al consolidamento della partnership nei patti della Provincia di Torino svolto da Vesan e Sparano (2007), la struttura organizzativa del patto del Pinerolese era abbastanza complessa, anche se non particolarmente formalizzata. In particolare, era prevista un’assemblea generale composta da tutti i firmatari e un ente esecutivo, più piccolo, formato dal Comune di Pinerolo e altri tre comuni tra i maggiori che avevano sottoscritto il patto, le comunità montane e le associazioni locali dei rappresentanti dei lavoratori e delle imprese.

Anche in questo caso, come nel resto dei patti del torinese, è stata la provincia ad assumersi il ruolo di leader, almeno fino all'assegnazione completa dei finanziamenti previsti. C'è stata infatti una seconda fase in cui, dopo la fine formale del patto, erano rimasti da allocare alcune risorse avanzate nelle casse del patto. In questa seconda fase il testimone del "soggetto responsabile" è passato al Comune di Pinerolo.

Tornando alla fase iniziale di definizione del patto, vale la pena accennare ai protocolli aggiuntivi siglati in vari campi. L'intesa prevedeva, infatti, tavoli tecnici per la formazione professionale, la semplificazione delle procedure amministrative, un tavolo finanziario e per il credito agevolato e uno per le infrastrutture. Successivamente sono stati costituiti altri quattro tavoli: per lo sviluppo sostenibile, i Giochi Olimpici, le pari opportunità e la diffusione della banda larga.

Tuttavia, nonostante le numerose e variegata iniziative, l'impressione generale resta quella di una conduzione un po' "eterodiretta". Le iniziative attuate, come confermato anche dalle testimonianze di alcuni intervistati, sembravano preconfezionate dalla provincia, forte anche di quanto stava facendo in altri patti, ed è parso di cogliere che a livello locale non ci sia stato un salto di qualità nel prendere iniziative autonome da parte dei soggetti membri del patto.

La presenza sindacale

Nelle interviste ai rappresentanti sindacali di questa particolare esperienza pattizia tale limite emerge con chiarezza e questo in parte è stato attribuito all'effetto "progetti fotocopia" (Intervista PI2). Non solo la provincia era coinvolta in varie iniziative pattizie su tutto il territorio, ma anche l'agenzia di sviluppo che seguiva e promuoveva i progetti era sempre la stessa per diversi patti (agenzia S. & T.).

Inizialmente, proprio i rappresentanti sindacali avevano rifiutato di firmare il protocollo d'intesa, il documento di istituzione del patto, in quanto ritenevano che

“ci fosse stata poca concertazione, che molti fossero presenti al tavolo di concertazione solo per ottenere dei finanziamenti” (Intervista PI1). Questo portò alla scrittura di un documento che “dava organicità al tavolo di concertazione e stabiliva che questo dovesse andare oltre il patto territoriale”. La preoccupazione espressa, dunque, era quella che i finanziamenti rappresentassero l’unico collante della collaborazione che stava emergendo tra i vari attori. L’attore sindacale ha cercato di partecipare alla fase concertativa non tanto promuovendo il patto in sé, bensì investendo nella fase successiva e spingendo per una partecipazione il più possibile “consapevole”.

In ogni caso, è unanimemente riconosciuto che il patto abbia rappresentato un *link* significativo per partecipare, insieme ad altri patti, a progetti variegati e nuovi, come ad esempio i già citati Spring e Perla, in collaborazione con il patto della Zona Ovest, e alla creazione di un progetto d’area integrato in collaborazione con il patto delle Valli di Susa.

2.4 Il patto territoriale del Sangone

Quasi contemporaneamente al patto del Pinerolese veniva firmato, nel 1999, il patto territoriale del Sangone, anche questo approvato dal Ministero nel 2001.

Come risulta ormai comune a questa “comunità di patti”, anche per il Sangone il segnale di partenza dell’iniziativa è stato antecedente e può essere fatto risalire al “Tavolo permanente di concertazione per lo sviluppo locale” creato nel 1997 da sei comuni della zona che avevano siglato un primo accordo congiunto sullo sviluppo locale. In un primo momento il tavolo concertativo aveva cercato, senza successo, di aggregarsi ad altri patti in via di costruzione nella zona. Per questo nel 1998 fu fondata l’agenzia di sviluppo ASSOT (membri i sei comuni e la Provincia di Torino) nel cui ambito fu proposta l’iniziativa di patto territoriale. In seguito a numerosi incontri con vari comuni dell’area del Sangone e con attori

sociali locali, il patto fu firmato nel 1999 da 8 comuni, una comunità montana e 28 organizzazioni socio-economiche.

L'organizzazione e attuazione del patto

ASSOT ha quindi gestito sia la fase iniziale di elaborazione e presentazione del progetto di patto agli attori locali, sia quella successiva di relazione con le imprese partecipanti.

Allo stesso modo, da un punto di vista di definizione degli interventi strategici da attivare attraverso il patto, ASSOT sembra aver sussunto tutte le funzioni, definendo l'agenda delle assemblee generali, senza coinvolgere rappresentanti del mondo dell'impresa e del lavoro (come lamentato da questi in alcune interviste – intervista SA1). Ha agito cioè in modo molto dirigitico e operativo, trascurando quasi completamente il piano politico. Oltre ad ASSOT faceva parte della struttura organizzativa anche il tavolo concertativo di tutti i firmatari. I tavoli tecnici che sono stati attivati da questo patto sono soltanto due, uno sulla formazione professionale e uno sullo sviluppo sostenibile.

La presenza sindacale

I sindacalisti interpellati in questo caso hanno confermato la completa mancanza di coinvolgimento: “È mancata la concertazione” (Intervista SA1). Anche in seguito alla costituzione degli unici due tavoli tecnici (uno sullo sviluppo sostenibile e l'altro sulla formazione professionale) le assemblee non hanno coinvolto i partecipanti: “Non può essere solo una persona o un ente a dirigere. Non si discute di niente. Chi decide il tema? Questa non è concertazione. Ci vorrebbe un gruppo che propone ad un assemblea plenaria” (Intervista SA1).

Anche se i documenti ufficiali, quindi, riportano iniziative interessanti rivolte proprio al mercato del lavoro (si parla di 7 diverse politiche del lavoro indirizzate in particolare a donne e giovani esclusi dal mercato del lavoro, tra cui la

partecipazione ai già citati Equal e Spring), i sindacati non sono stati né promotori, né sembrano aver trovato il giusto spazio per attivarsi *in itinere*.

2.5 Il patto territoriale della Stura

Il patto territoriale della Stura è stato proposto dal Comune di Ciriè e firmato all'inizio del 1999. Come rilevato dalle interviste condotte agli attori pubblici (sindaci, presidenti delle comunità montane o responsabili delle agenzie di sviluppo, Vesan et al., 2006), la negoziazione del patto è stata piuttosto breve e questo ha in parte escluso gli attori sociali da una vera propositiva partecipazione. Tra gli stessi comuni partecipanti, in realtà, pare esserci stato poco coordinamento e la gran parte delle iniziative (i sei tavoli tecnici, i protocolli aggiuntivi e i programmi di sostegno e promozione alle pari opportunità, come i già citati Spring e Perla) è stata proposta dalla provincia o è stata ispirata da altri patti.

L'organizzazione e attuazione del patto

La struttura del patto territoriale della Stura consta soltanto di un tavolo concertativo. Non c'è una cabina di regia o un altro organo con compiti esecutivi, e tutti i firmatari del patto che lo compongono si riuniscono ogni qualvolta emerga un problema oppure quando la provincia propone progetti o iniziative legate al patto.

La presenza sindacale

Le testimonianze portate dai rappresentanti sindacali che hanno preso parte al patto, in realtà, parlano di un clima collaborativo e anche se il patto “non permise di risolvere i problemi della zona, che in quegli anni si era trovata ad affrontare forti ristrutturazioni aziendali. Permise comunque una boccata di ossigeno a ben più di un'azienda” (Intervista ST1).

Tuttavia, rispetto ad altri patti, i rappresentanti sindacali hanno espresso difficoltà nel partecipare appieno al patto, e in particolare alla fase concertativa. Secondo quanto riportato da un'intervista a un rappresentante della Cisl che ha collaborato anche nell'ambito del patto del Po, il fatto che molti dei progetti riguardassero infrastrutture ha automaticamente escluso dal processo di partecipazione i sindacati, "generalmente interessati ad altre tematiche" (intervista ST2).

Esclusi dalla fase concertativa, quindi, in questo caso il sindacato ha faticato a trovare un proprio ruolo anche in seguito.

2.6 Il patto territoriale di Torino Zona Sud

Il comune di Moncalieri è stato unanimemente riconosciuto da tutte le fonti relative come il promotore del patto di Torino Sud, firmato nel 1999 con l'obiettivo di attrarre risorse e far fronte a una forte crisi economica locale. Il gruppo dei firmatari era in realtà molto numeroso e comprendeva, come si vede dalla tabella 1, altri 31 comuni e oltre 60 associazioni socio-economiche.

L'organizzazione e attuazione del patto

Gli organi attraverso cui si è articolato questo patto sono stati principalmente due: il tavolo concertativo, con compiti deliberativi e composto da tutti i firmatari del patto, come avvenuto per la gran parte dei patti; e, con funzioni più operative, la cabina di regia, composta dal Comune di Moncalieri e altri 8 comuni, tre banche e 9 associazioni degli interessi locali. Anche in questo caso soggetto responsabile era la Provincia di Torino, che si era opposta alla proposta di assegnazione del ruolo di soggetto responsabile ad un'agenzia creata appositamente.

Più che a tavoli tecnici (soltanto due quelli creati, sul welfare e sulla formazione professionale), il patto di Torino Sud ha dato vita a protocolli aggiuntivi su prestiti agevolati, formazione, sicurezza e semplificazione delle

procedure amministrative. Torino Sud ha partecipato, inoltre, a progetti per la promozione di nuovi servizi e di supporto ai lavoratori atipici o “over 40”.

Più in generale, questo è un caso per cui si è parlato di scarso grado di consolidamento della partnership (Vesan et al., 2006) una volta esaurita la funzione di finanziamento delle attività concordate. Gran parte degli intervistati (e non solo i sindacalisti contattati nell’ambito di questa ricerca, ma gran parte degli attori pubblici coinvolti), hanno infatti messo in evidenza una tendenza a un comportamento “mordi e fuggi” e alla dispersione da parte dei partecipanti: dopo aver fatto fronte parzialmente alle più urgenti criticità con le risorse provenienti dal patto, gli imprenditori sono tornati a rioccupare il proprio spazio. La difficoltà di dar vita a forme di cooperazione più stabili non si è verificata soltanto sul piano economico, che ha risentito di una certa eterogeneità del territorio e del suo tessuto produttivo, ma anche sul piano politico, dove è stata rilevata una caduta della collaborazione da parte degli attori pubblici.

La presenza sindacale

Anche se non è stato particolarmente attivo nella fase della concertazione, in questo caso il sindacato ha adottato e conservato una disponibilità a partecipare e collaborare nella fase di implementazione del patto.

L’unico rappresentante sindacale intervistato nell’ambito di questa esperienza pattizia è stato un funzionario della Cgil che ha seguito i lavori dall’inizio alla fine con mandato di delega anche da parte di Cisl e Uil. Pur registrando un abbassamento dell’attenzione da parte di molti partecipanti una volta esauriti i finanziamenti legati al patto, l’intervistato ha ricordato come questo sia stato uno dei patti più apprezzati anche dal Ministero. E, in particolare, ha aggiunto che lo spirito di cooperazione tra i partecipanti “insieme al controllo esercitato dal sindacato” hanno permesso di arginare la crisi che aveva colpito il territorio, “di salvare posti di lavoro altrimenti a rischio e distribuire le risorse tenendo conto del vero bisogno di sviluppo dell’area” (Intervista ZS1).

Non avvertendo come negativo, dunque, il mancato consolidamento della partnership l'intervistato ha messo in evidenza, piuttosto, una ritrovata abilità a parlare e collaborare con gli enti locali: "...per esempio, i piani di zona sono stati una conseguente naturale capacità di concertazione che enti locali e noi abbiamo messo in campo, tagliando fuori gli imprenditori perchè sui piani di zona poco ci azzeccano. Il piano di zona è una contrattazione quasi tutta sociale, e i privati entrano in campo soltanto se, per esempio, il settore della cooperazione sociale viene tirato in ballo, altrimenti è una cosa tra enti locali, associazioni sindacali e associazionismo, ma anche lì si è usata la medesima concertazione usata nei patti territoriali. Si parte da punti di vista e aspettative diverse per raggiungere tutti il medesimo obiettivo. Sui piani di zona quindi abbiamo fatto un ulteriore sforzo di concertazione e non ce ne pentiamo" (intervista ZS1).

2.7 Il patto territoriale delle Valli di Susa

Il patto delle Valli di Susa è un patto agricolo ed è uno dei più recenti: è stato firmato infatti nel febbraio del 2000 e dal punto di vista territoriale coincide con i confini amministrativi delle due comunità montane che insistono nella zona delle Valli di Susa. Rispetto agli altri patti, i cui territori erano alle prese con processi di ristrutturazione aziendale e con progetti di rilancio del tessuto produttivo, nelle Valli di Susa una delle questioni al centro dell'attenzione era il passaggio dell'alta velocità nell'area: tema che ha portato, come noto, a imponenti mobilitazioni della società civile locale e a ripetuti blocchi del progetto.

L'organizzazione e attuazione del patto

Dal punto di vista organizzativo il patto delle Valli di Susa era strutturato abbastanza semplicemente, presentando infatti soltanto un tavolo di concertazione formato da tutti i firmatari.

Il patto ha rappresentato la possibilità di ottenere notevoli risorse al fine, come concordato dagli attori locali, di sviluppare i settori del turismo e dell'agricoltura, di concentrarsi su questioni ambientali, oggetto di un tavolo tecnico dedicato, sviluppo locale integrato, formazione e, come ricorrente anche in altri patti comprendenti la partecipazione attiva delle comunità montane, iniziative e tavoli tecnici legati ai Giochi Olimpici. Proprio come in altri patti in cui la concertazione tra gli attori e il grado di propositività riguardante il territorio sono stati deboli, anche per le Valli di Susa, gran parte di quanto realizzato è stato promosso dalla Provincia, il soggetto responsabile.

La presenza sindacale

Anche a detta di alcuni sindacalisti intervistati, nella stagione dei patti torinesi, questo è stato tra quelli che hanno incontrato maggiori difficoltà e che non sono stati completamente finanziati. Dal 2003, infatti, la gestione dei fondi destinati ai patti, in particolare la “rimodulazione” dei finanziamenti non precedentemente assegnati, è stata progressivamente affidata alla regione. Questo ha rallentato, e in parte verosimilmente “smorzato”, il processo di costruzione della cooperazione tra attori locali.

2.8 Il patto territoriale del Po

Ultimo in ordine cronologico, promosso dal Comune di Settimo Torinese, il patto del Po è stato firmato nell'ottobre del 2001 ma nonostante sia già stata approvata l'assegnazione di finanziamenti da parte della regione, non è ancora stata ratificata con il decreto amministrativo necessario per renderla operativa.

La struttura organizzativa

Dal punto di vista organizzativo, proprio come il caso precedente, anche il patto del Po è strutturato intorno ad un tavolo concertativo. Ma proprio per il ritardo e l'incertezza dei finanziamenti la stessa Assemblea generale dei soggetti firmatari ha concordato nel rimandare nuovi incontri al momento in cui il quadro finanziario sarebbe stato più chiaro.

Al di là del ritardo burocratico-amministrativo, il patto del Po non sembra destare particolare interesse dal punto di vista delle relazioni tra gli attori mobilitati. In questo caso il precedente sembra essere rappresentato dagli altri patti della Provincia di Torino, più che da situazioni di “spinta dal basso” verso cooperazione tra attori e alleanze strategiche per lo sviluppo locale.

La presenza sindacale

Le osservazioni raccolte a proposito del patto del Po durante le interviste ai sindacalisti non hanno messo in evidenza alcun elemento degno di nota, né in fase di promozione e concertazione del patto, né successivamente in quanto non ci sono state attività particolari per via dei ritardi nei finanziamenti.

3. Quale ruolo del sindacato

Abbiamo fin qui solo introdotto alcune caratteristiche della presenza sindacale nell'ambito dei patti torinesi. Nei prossimi paragrafi approfondiremo l'analisi del ruolo svolto dal sindacato secondo lo schema interpretativo e le domande di ricerca presentate nel capitolo precedente.

La ricostruzione che proponiamo si basa in particolare sulle aspettative di coloro che hanno partecipato ai patti in qualità di rappresentanti sindacali.

3.1 Le aspettative dei rappresentanti sindacali che hanno partecipato ai patti di Torino

Come si è visto, nella letteratura il problema del coinvolgimento sindacale nell'ambito della concertazione per lo sviluppo locale si è tradotto più o meno esplicitamente in un interrogativo: il sindacato avrebbe ampliato il suo raggio d'azione e di riferimento trasformandosi in un interlocutore politico oppure si sarebbe ritratto nell'ambito "rassicurante delle prassi consolidate di rapporto con imprese e lavoratori"?

Qui affronteremo il tema andando in primo luogo a vedere quali sono state le aspettative dei rappresentanti sindacali nel momento in cui sono stati chiamati a partecipare al patto territoriale o hanno deciso di sedersi ai tavoli di concertazione. Senza pretese di generalizzazioni, che richiederebbero certamente studi più ampi, possiamo rispondere a questa domanda sulla base dei dati raccolti nelle interviste realizzate nell'ambito di questa ricerca ed evidenziare in particolare tre tipi di aspettative espresse dagli intervistati:

- incidere sulla distribuzione delle risorse messe a disposizione del patto;
- incidere sui livelli occupazionali sul territorio attraverso queste risorse, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi;
- aumentare le relazioni di fiducia tra gli attori locali.

Gran parte degli intervistati concorda nel descrivere il patto come uno strumento che è stato "scelto" dagli attori locali per fare fronte ad un momento di difficoltà del territorio e alla necessità di iniettarvi una dose di risorse per il suo rilancio.

In questo contesto, l'aspettativa circa la propria partecipazione ha riguardato in primo luogo la possibilità di "**incidere sul processo decisionale circa la distribuzione delle risorse**" (intervista ZO1a). "Quando si tratta di valutare quali

sono le priorità di un territorio, le condizioni per rendere competitive le industrie, il turismo, noi partecipiamo sempre all'analisi delle priorità, perché questo è il nostro compito, perché abbiamo un osservatorio privilegiato, siamo il terminale sensibile del territorio e delle esigenze non solo dell'industria, ma anche della società in senso lato" (intervista ST1a). Allo stesso modo, l'idea di partecipare significava anche un contributo alla qualità dello sviluppo che si stava per progettare, come si evince da quanto detto dal rappresentante Cisl che ha partecipato al patto del Canavese: "Il sindacato avrebbe offerto coesione sociale, una partecipazione consapevole allo sviluppo" (intervista CA2).

Come emerso da molte delle valutazioni raccolte, quindi, prima di sedersi ai tavoli di concertazione dei patti i rappresentanti sindacali erano consapevoli del fatto che non si trattava di mediare per deroghe di flessibilizzazione o costo del lavoro, come nei contratti d'area, ma piuttosto di partecipare alla discussione sulla distribuzione delle risorse, facendosi portavoce del mercato del lavoro e della comunità in generale. Il sindacato dei patti, cioè, si è presentato come un attore sociale che prendeva parte a decisioni riguardanti la vita del territorio intesa in senso ampio, consapevole che il proprio ruolo nell'ambito di quell'arena decisionale doveva guardare "al cittadino e non solo al lavoratore", nelle parole di un funzionario sindacale della Cgil intervistato (intervista ZS1).

Per spiegare meglio le aspettative che sono state alla base della propria partecipazione, in gran parte delle testimonianze è stato in secondo luogo specificato che gli **obiettivi di rilancio economico del territorio andavano combinati alla salvaguardia dei livelli occupazionali** e, conseguentemente, ad un'imprescindibile attenzione al mercato del lavoro locale. Tuttavia, nei fatti gli obiettivi occupazionali non sono stati poi sempre quelli inizialmente sperati o proposti. Unanimemente, infatti, i vari rappresentanti sindacali hanno riportato nelle interviste quello che potremmo chiamare un "assestamento delle aspettative *in itinere*", dettato dalla crisi che ha colpito la Fiat negli anni dal 2002 al 2004 e dalle forti ricadute che questo ha avuto sulle imprese dell'indotto presenti in tutto

il territorio della provincia. A quel punto, gli obiettivi di rilancio della zona interessata dal patto si sono trasformati in obiettivi di contenimento della crisi.

A proposito del patto della Zona Ovest, ad esempio, il rappresentante Cgil intervistato ha raccontato che “i finanziamenti servivano all’ammodernamento delle aziende ma collegato all’occupazione. Abbiamo avuto su questo territorio 600 occupazioni dimostrabili. Non si può parlare di un vero aumento, ma piuttosto di un ‘mantenimento’, perché la realizzazione dei progetti è cascata nel periodo 2002-2005, in piena crisi Fiat e, conseguentemente, dell’indotto” (intervista ZO1).

Dello stesso tono anche quanto riportato dal rappresentante Cisl del patto di Pinerolo: “I numeri non sono stati rispettati. Però dobbiamo considerare che erano gli anni 2002 e 2003, spaventosi per gli investimenti, soprattutto in questo territorio e in relazione alla Fiat. Non è che si poteva mettersi a fare battaglie su quei numeri. Andava bene anche il mantenimento, invece che l’incremento occupazionale. Questi soldi che sono arrivati hanno permesso di traguardare una delle fasi peggiori dal dopoguerra” (intervista PI2) e la testimonianza del rappresentante Cgil del patto della Zona Sud: “Inizialmente l’aspettativa era di 1.500 posti di lavoro in più. Ma alla fine sono stati circa 800, credo. E di questi probabilmente non tutti stabili: c’è una parte di occupazione atipica. Ma, ripeto, se non ci fosse stato il patto saremmo andati sotto di 2.000-2.500 posti di lavoro” (intervista ZS1).

Oltre agli obiettivi quantitativi, tuttavia, ci sono state anche rivendicazioni di obiettivi di tipo qualitativo. Ovvero, la presenza di un sindacato ai tavoli concertativi in molti casi è servita anche a portare l’attenzione su questioni specifiche del mercato del lavoro locale. Nel patto della Zona Ovest, ad esempio, tra i più attivi e propositivi rispetto a quelli fortemente “guidati” dalla provincia o dalle rispettive agenzie di sviluppo, la rappresentante Cgil ha dichiarato di “aver sempre portato a casa qualcosa”, in particolare in riferimento ai criteri di genere che sono stati adottati nella selezione dei progetti, cosa che invece non è avvenuta quando la stessa ha partecipato alle discussioni per il patto delle Valli di Susa.

Inizialmente concentrati su obiettivi economici e occupazionali, di tipo quantitativo e qualitativo, potenzialmente raggiungibili attraverso il patto, che, come si è visto, hanno dovuto essere in larga misura ridimensionati nel corso dell'esperienza, molti intervistati hanno inoltre espresso forti aspettative circa il possibile effetto durevole di un **aumento della fiducia reciproca** tra i partner sociali e tra essi e gli enti locali: aspettative che sono state in gran parte soddisfatte. Molti, infatti, per quanto non in riferimento a tutti i patti, hanno concordato sull'efficacia dello strumento come metodo di concertazione delle politiche locali e apprezzato la logica inclusiva su cui si basa.

Le testimonianze dei sindacalisti del patto del Canavese, di quello della Zona Ovest, della Zona Sud e di Pinerolo hanno parlato di una “eredità positiva a sedersi intorno ad un tavolo” (PI2), di una “percezione di continuità dell'esperienza del patto con il presente e con le iniziative concertate che sono venute dopo” (CA2), come ad esempio i piani di zona: “I piani di zona sono stati una conseguente naturale capacità di concertazione che enti locali e noi a questo punto abbiamo messo in campo” (ZS1). Allo stesso modo il sindacalista Cgil intervistato a proposito della sua partecipazione al patto della Stura, ha affermato che “la prassi concertativa è stata comunque tenuta in piedi, su materie che non riguardano più l'elaborazione di progetti, ma come metodo – ritenuto positivo – anche per la destinazione di pareri di conformità su progetti formativi presentati da questo o da quell'istituto” (intervista ST1a). Anche il collega della Cisl ha posto l'accento sul metodo, in quanto “il dialogo rappresentato dal patto, il mettere insieme risorse e interessi diversi per provare a trovare una sintesi dei bisogni primari” può essere definito come “un esercizio di alta democrazia partecipativa” (intervista ST2).

Come osservato in precedenza, i casi delle Valli di Susa e del Sangone non hanno invece riportato risultati particolarmente soddisfacenti in questo senso e anche le interviste hanno confermato una “concertazione vuota”, in cui il sindacato ha potuto essere un semplice invitato, più che un partecipante attivo al tavolo concertativo (intervista SA1).

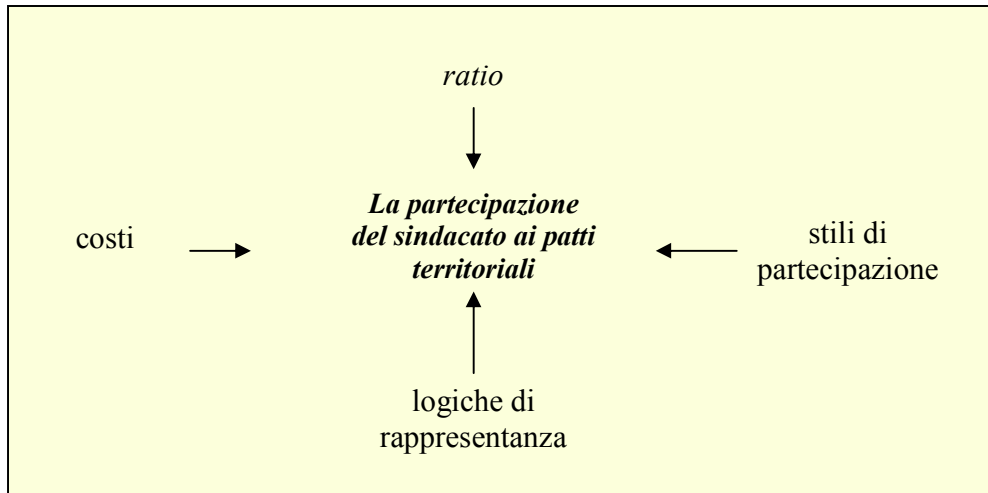
Il quadro appare quindi articolato. Ma da questo primo sguardo a quanto emerso dalle risposte alla domanda sulle aspettative circa il proprio ruolo nella concertazione territoriale, i sindacalisti dei patti che potremmo definire come più attivi, quelli in cui è stato possibile trovare maggiore spazio d'azione e di espressione, hanno implicitamente risposto alla prima domanda emersa in letteratura definendo il proprio ruolo nel senso più ampio di veri e propri interlocutori politici, portatori di interessi generali. Senza far riferimento a specifici criteri di rappresentatività, essi si sono infatti riconosciuti come “mediatori politici”, attori di un'arena di *decision making* in cui hanno agito come rappresentanti non tanto (o comunque non solo) dei propri iscritti, ma di una cerchia più ampia. E si sono definiti come rappresentanti del mondo del lavoro in generale (“il terminale sensibile del mondo del lavoro, avendone a disposizione un osservatorio privilegiato”) o addirittura della società civile più ampia (rappresentanti “non solo dei lavoratori ma dei cittadini”).

Nel momento in cui si guarda più in profondità ad altri aspetti della loro partecipazione ai patti, le interpretazioni del proprio ruolo da parte dei sindacalisti risultano tuttavia particolarmente complesse e problematiche, oltre che diversificate.

Nei prossimi paragrafi l'intento sarà quindi quello di entrare nel merito di questa complessità, declinando empiricamente, sulla base di quanto esposto nelle interviste, le ipotesi esposte nel capitolo precedente.

Dopo una prima presentazione su “chi sono” i rappresentanti sindacali dei patti, si proseguirà con l'analisi della *ratio* della partecipazione del sindacato ai patti, dei suoi costi e delle logiche di rappresentanza e, infine, degli stili adottati nel prendere parte a questa esperienza (figura 2).

Figura 4.2 *Aspetti considerati nell'analisi della partecipazione del sindacato ai patti territoriali*



3.2 *I rappresentanti sindacali nei patti: turnover e delega*

Da un primo sguardo alle “biografie” del campione intervistato emergono aspetti interessanti circa la composizione della popolazione dei rappresentanti sindacali dei patti torinesi.

Delle 20 interviste realizzate, in quasi la metà dei casi (8) gli intervistati non hanno seguito direttamente tutte le fasi del patto, bensì soltanto una parte, passando poi il testimone ad altri colleghi, subentrati in quella posizione o in quella sede. Nella selezione delle persone da intervistare si era peraltro cercato di prendere contatto con chi aveva partecipato più a lungo e, possibilmente, a più fasi del patto (disegno e progettazione iniziali, concertazione e implementazione). Ma questa tendenza a far spazio ad altri non deve stupire. Se si considera che le esperienze pattizie hanno avuto una durata media di almeno 7-8 anni, dall'anno della firma del documento d'intesa alla distribuzione degli ultimi finanziamenti (senza contare ulteriori prolungamenti dovuti a procedure di rimodulazione in alcuni casi ancora in corso), è verosimile che nella carriera di un funzionario

sindacale vi siano stati cambiamenti di mansioni, o di territorio, passaggi da incarichi di categoria a incarichi confederali, o viceversa.

In ogni caso si tratta sistematicamente di funzionari confederali, spesso segretari degli uffici sindacali locali del territorio del patto. Quasi sempre sono proprio i segretari locali di Cgil, Cisl e Uil presso le strutture sindacali del comune leader del patto a partecipare come rappresentanti per il sindacato. Nel caso di Pinerolo, ad esempio, il rappresentante Cisl ha seguito le fasi di avvio del patto di Pinerolo. Successivamente trasferito alla sede provinciale di Torino ha comunque continuato a seguire il patto e, forte dell'esperienza, ha anche affiancato colleghi della Cisl coinvolti in patti successivi.

La scelta di funzionari di confederazione anziché di categoria appare quasi inevitabile. Anche ammesso che fosse possibile individuare una categoria sindacale più coinvolta di altre nell'ambito di un certo patto, quali potevano essere ad esempio i metalmeccanici nella zona di Torino Ovest o nel Canavese, compiti e funzioni dei segretari di categoria sono generalmente molto centrati sulle esigenze (e spesso le emergenze) delle singole imprese del settore, su vertenze specifiche, rendendoli quindi forzatamente meno disponibili a essere coinvolti in questioni di governance locale di tipo generale.

Nella fase di primo contatto con gli intervistati, avvenuta all'inizio del 2007 (in alcuni casi, quindi, a patto concluso almeno da un paio d'anni) in molti casi (58%) i funzionari che avevano partecipato al patto erano cambiati: alcuni erano andati in pensione, altri erano divenuti segretari di categoria oppure avevano cambiato sede.

Si sarà notato già nel paragrafo introduttivo precedente, in cui si è iniziato a ragionare sulle aspettative dei sindacalisti nella partecipazione ai patti, che i rappresentanti sindacali di cui abbiamo riportato la testimonianza sono soprattutto della Cgil o della Cisl. Non è un caso. Dall'analisi della prima parte delle interviste, quella centrata sui dati anagrafici, è emersa infatti una tendenza ricorrente a delegare la rappresentanza unitaria del sindacato a un rappresentante,

spesso della Cgil. Inoltre, specie nei patti in cui la partecipazione del sindacato è stata più assidua, il rappresentante della Cgil ha talvolta ricevuto la delega al tavolo di concertazione o alla cabina di regia da parte di Cisl e Uil (si pensi, ad esempio, ai casi dei patti di Torino Zona Sud e Zona Ovest). Nell'ordine, dopo i rappresentanti della Cgil, sono stati quelli della Cisl ad essere più presenti ed attivi (Pinerolo e Stura). Nel caso della Uil, invece, il coinvolgimento attivo è stato un po' più limitato. Dal canto nostro ci è stato possibile intervistare soltanto il rappresentante che ha preso parte al patto del Canavese e il segretario generale della Uil della Provincia di Torino, che ha fatto da portavoce "un po' per tutti i patti".

Il dato sulla frequente attribuzione della delega alla Cgil può essere letto come una conferma dei buoni rapporti fra le tre sigle sindacali, come unanimemente sottolineato dagli intervistati. Da questo punto di vista la Cgil verrebbe scelta soprattutto in quanto organizzazione maggiore e dotata di maggiori risorse di responsabili a disposizione. Una funzionaria Cgil, che ha partecipato con interesse alla definizione del patto della Zona Ovest in qualità di neo-responsabile della Camera del lavoro di Collegno, ha detto per esempio che: "C'era un ritorno di immagine molto positivo per l'organizzazione. Ero in cabina di regia, rappresentavo la delega di Cgil, Cisl e Uil, e con le altre organizzazioni sindacali, infatti, ho sempre avuto un buon rapporto, corretto" (Intervista ZO1a). D'altro canto, la stessa informazione potrebbe indurre a pensare che alcuni sindacati siano maggiormente interessati di altri ai patti territoriali, o in generale alle politiche di sviluppo locale, dal punto di vista del posizionamento strategico della propria organizzazione nel territorio. Alcuni degli intervistati, del resto, hanno sottolineato come l'individuazione di chi avrebbe avuto responsabilità nei patti era l'esito di una diversa disponibilità anche di tipo personale: "Devo dire che la presenza del sindacato nei patti non è stata una presenza organizzata, in primo luogo proprio tra Cgil, Cisl e Uil. Però a seconda del territorio avevi poi il soggetto di questa o quella organizzazione che era un pochino più interessato, più sveglio, che ci

credeva un po' di più, e allora quello è diventato un po' un riferimento. Gli altri si sono un po' camuffati. La Uil è meno presente sul territorio, perché la storia è più tra Cgil e Cisl" (Intervista PI2).

A conclusione di queste osservazioni sulle caratteristiche dei rappresentanti sindacali che hanno partecipato ai patti, sono dunque due i punti da sottolineare. Uno è quello del *turnover* abbastanza elevato che si è registrato nel tempo tra i partecipanti dal lato del sindacato. L'altro è il non raro ricorso, esplicito o di fatto, alla delega ad un unico rappresentante da parte delle altre organizzazioni: delega che è stata frequentemente affidata al rappresentante della Cgil.

3.3 La ratio della partecipazione

3.3.1 Tradizione concertativa, del territorio e dell'organizzazione

Come si è già più volte ricordato, nei patti la partecipazione dei vari attori ai tavoli di concertazione non è formalmente regolata né è da considerarsi obbligatoria. In merito alle caratteristiche e agli esiti di questa partecipazione, la letteratura si è soprattutto concentrata sulle condizioni che l'hanno facilitata, sul ruolo del capitale sociale pregresso, sull'importanza dell'esistenza di qualche forma di leadership, sulla fiducia conseguentemente creata, e così via.

Anche per quanto riguarda la partecipazione dei sindacati, sembra particolarmente importante in primo luogo l'esistenza o meno di una *tradizione concertativa* preesistente, sia in termini di rapporti instaurati da lungo periodo tra gli attori locali del territorio, sia in termini di approccio storicamente concertativo di certe associazioni dei lavoratori rispetto ad altre.

In questa seconda prospettiva, due rappresentanti della Cisl che hanno partecipato ai patti del Canavese e di Pinerolo, hanno esplicitamente chiamato in gioco la maggiore propensione della propria organizzazione sindacale alla concertazione, distinguendosi in questo dalla Cgil. "La Cisl ha una *cultura concertativa*" (intervista PI2) e, ancora: "Se la Cgil non avesse partecipato,

avrebbe compromesso tutto. Invece *per fortuna nel canavesano avevamo una Cgil di cultura olivettiana*. Mentre la cultura cislina, in generale, è ben adatta al patto territoriale perché è concertativa per vocazione” (intervista CA2).

Più in generale, con riferimento a esperienze precedenti, i sindacalisti intervistati del patto del Canavese hanno sottolineato episodi di continuità con la tradizione olivettiana anche in seguito alla riconversione dal punto di vista produttivo-industriale. Il rappresentante della Cisl, ad esempio, cita il caso della industria cinematografica che viene a stanziarsi ad Ivrea negli anni recenti e sottolinea come i sindacati abbiano “colto la palla al balzo per coinvolgere centri per l’impiego e centri di formazione man mano che si andava delineando un nuovo mercato del lavoro, fatto di nuove figure lavorative, dai doppiatori, agli sceneggiatori, ecc.” (intervista CA2). Motivo di orgoglio della tradizione concertativa viene rintracciato prima di tutto nella conseguente creazione di consenso a livello locale intorno all’introduzione di nuove realtà lavorative, come avvenuto ad esempio con l’insediamento di call center nell’ex-area Olivetti. Ci sono nell’area “3500 giovani lavoratori [...] con 50.000 tipi di contratti e orari di lavoro, lavorano il sabato e la domenica, di notte.. Però, la stragrande maggioranza di quelli presenti in queste due grandi aziende, Wind e Vodafone, sono a tempo indeterminato [...]. Questo è quello che offre il sindacato nella concertazione territoriale, offre coesione sociale intorno ai problemi da risolvere”. E in questo senso il “patto territoriale risponde proprio ad un sentire della comunità canavesana” (intervista CA2). Più pragmatica e realistica l’interpretazione che è stata proposta dal rappresentante della Uil del Canavese: “Il patto parte dalla consapevolezza che era il momento di un cambiamento, e tanto maggiore è la necessità, tanto più indispensabile è concordare gli obiettivi” (intervista CA3).

Nel caso di Torino Zona Ovest, ancora, un esempio spesso citato dai rappresentanti Cgil come risultato della concertazione territoriale avviata nell’ambito del patto riguarda la concertazione di forme di sostegno ai lavoratori in cassa integrazione. Il sindacato (questo è uno dei casi in cui la delega era

affidata da Cisl e Uil alla Cgil) ha spinto e ottenuto che fosse istituita una forma di anticipo dell'indennità di cassa integrazione per i lavoratori che, ad esempio, dovevano continuare a pagare un mutuo o un affitto e che non potevano permettersi i tempi di attivazione della Cig. Il progetto è stato discusso e alla fine attivato grazie al confronto con i comuni e al coinvolgimento di Banca Etica.

Se da una parte, tuttavia, si raccolgono testimonianze ed esempi di un continuo confronto e dialogo, dall'altra non è raro che l'obiettivo di "coinvolgere quanti più attori locali possibile e distribuire le risorse finanziarie secondo un ordine di priorità condiviso [...], leggendo il territorio con le stesse lenti" non sia stato raggiunto.

Secondo le testimonianze riportate dai sindacalisti che in prima persona hanno vissuto questa esperienza, la tradizione di supporto al mercato del lavoro locale era tra le ragioni principali della partecipazione, come nei patti di Torino Zona Ovest e di Torino Zona Sud, così come in quello del Canavese. Per quanto riguarda invece quelli di Pinerolo e Stura le voci sindacali hanno espresso un entusiasmo contenuto, caratterizzato da riserve: "I patti sono stati un'occasione persa per i sindacati. Non c'è stata molta coerenza nella pianificazione (chi meglio compilava le domande di finanziamento, otteneva i soldi!) ed è mancato l'investimento selettivo" (intervista PI2). Anche il rappresentante Cgil del patto del Pinerolese ha denunciato un dialogo un po' "stanco" tra le parti e un processo decisionale "abbastanza accentrato e con un forte presenza della Segreteria Tecnica e della Provincia" (PI1). Nell'ambito di questo patto, in particolare, i sindacati avevano inizialmente preteso che il tavolo concertativo portasse con sé, già nel momento della sua definizione, l'obiettivo di continuare ad essere attivo anche in seguito alla conclusione del patto. La discussione al riguardo ha portato all'accettazione di questo punto, ma evidentemente, se questo fattore ha permesso, da una parte, il raggiungimento di un accordo sul patto, dall'altra non è bastato a garantire una concertazione continuativa ed efficace.

Nei restanti casi, invece, più che di fattori più o meno facilitanti la concertazione del patto, gli intervistati hanno parlato di una concertazione praticamente inesistente. Per i patti del Po e delle Valli di Susa, in particolare, gli intervistati faticavano ad identificare e ricordare esempi di momenti di confronto significativi a cui hanno partecipato e, nel caso del Sangone il rappresentante della Cgil denuncia che “... non c’è stata vera concertazione. La società ASSOT è stata costruita senza alcuna consultazione dei sindacati. Non c’è mai stato un gruppo che abbia lavorato per proporre ad altri degli argomenti da discutere. Non c’è mai stata una cabina di regia. Mi ricordo che una delle prime volte era stato invitato il Centro Ricerche della Fiat, che stava sul palco tra i promotori, e noi stavamo in mezzo a tutti gli altri. Un modo un po’ impari” (intervista SA1).

Sollecitati a valutare la portata della propria presenza nella fase concertativa del patto, i sindacalisti intervistati hanno spesso chiamato in causa le agenzie di sviluppo e la collaborazione con esse³⁴. La valutazione da parte degli intervistati è stata ambivalente: se da una parte, infatti, le agenzie di sviluppo sono state spesso viste come portatrici di competenze importanti nell’ambito del patto, dall’altra queste sono state a volte additate come organismi un po’ accentratori. Oltre che per una certa ripetitività dei progetti, la presenza dell’agenzia viene spesso indicata, infatti, come uno dei motivi del mancato vero coinvolgimento dal basso che alcuni intervistati hanno percepito. “5 patti su 8 sono stati scritti dalla stessa mano, da ST. Agenzia privata: Pinerolo, Canavese, Settimo e Valli di Susa, Ciriè. Persone serie, ma alla fine la tentazione di fare fotocopie è umana! È un modo di ammortizzare il lavoro. Si vedeva questo tratto... è mancato il ragionamento su cuore e vocazione di un territorio che poteva fungere da traino in un cambio di generazione” (intervista PI2).

Qualcun altro ha espresso un commento simile e, nel caso di Torino Zona Sud l’intervistato ha rivendicato con punta di orgoglio il fatto di aver lavorato a

³⁴ Oltre ad ASSOT, specifica per il Sangone, e quella creata *ad hoc* dal patto di Torino Zona Ovest, l’agenzia che ha seguito i restanti patti è stata la S. & T.

che il patto che stava contribuendo ad elaborare fosse diverso: “I patti fatti con il ciclostile non reggono, nel caso di Torino Zona Sud si è cercato di far fare ai progetti un salto di qualità” (intervista ZS1).

Il ruolo dell’agenzia, come si è visto, è spesso interpretato dai rappresentanti sindacali come fattore di disturbo della potenziale capacità endogena di concertazione, oltre che omologante.

Accanto a, o a differenza dell’importanza che avrebbe avuto la tradizione concertativa preesistente nello spiegare le ragioni e le caratteristiche della partecipazione dei sindacati ai patti, secondo molti intervistati a contare sarebbe stato piuttosto il ruolo delle singole persone, vale a dire dei funzionari che hanno partecipato all’esperienza con un ruolo di primo piano. In questo modo viene sottolineata l’importanza della componente personale nell’evoluzione delle iniziative.

Il rappresentante della Cisl nel patto del Pinerolese ha ad esempio sottolineato la diversità dell’impegno dei sindacalisti coinvolti: “Qualcuno l’ha interpretato bene, qualcuno l’ha vissuto come un impegno in più, qualcuno l’ha colto come un’opportunità perché attraverso questo si legittimava come agente di cambiamento sul territorio, o qualcuno l’ha vissuta come esperienza di crescita, perché attorno a questa sviluppava competenze che poi tornavano utili” (intervista PI2). Vi si può affiancare l’osservazione della funzionaria Cgil del patto di Torino Zona Ovest: “Più che la mia organizzazione sono io. Il nostro lavoro dipende dalle persone, da come uno è, dalle condizioni che si trova intorno. Mi sono trovata in buone condizioni, c’è molto *feeling*. Anche con le controparti, soprattutto datoriali, c’è stato un aumento di fiducia reciproca, anche se questo non cambia nulla dal punto di vista dei ruoli” (ZO1a).

In definitiva, nonostante l’importanza dei numerosi riferimenti alla tradizione concertativa del territorio di riferimento (come nel Canavese) o della propria organizzazione sindacale rispetto ad altre (come sottolineato dalla Cisl), la spiegazione delle ragioni, e delle variazioni, della presenza sindacale nei patti

richiede che si consideri l'intervento di altri fattori: l'intervento di attori che possono relegare ad un ruolo marginale la presenza del sindacato o appiattirne i contributi (come espresso in alcuni casi) e soprattutto, per quello che qui ci interessa, la presenza in un dato momento di alcuni individui che hanno più o meno fortemente creduto e investito nelle possibilità del progetto.

3.3.2 Esserci per non essere esclusi da quello che sarà il modello

Sappiamo dagli studi organizzativi che partecipare ed essere inclusi nelle arene che contano può essere tra gli obiettivi dei responsabili delle organizzazioni. Anche nel caso dei rappresentanti sindacali questa ipotesi, pur non costituendo quella preponderante, sembra trovare conferma in alcuni passaggi delle interviste.

Combinando le testimonianze di imprenditori e amministratori locali raccolte nell'ambito di altre ricerche, è indubbio che l'opportunità nuova costituita dal patto e dalla pratica concertativa abbia esercitato una notevole forza attrattiva nei confronti di vari attori locali, in generale: attori che generalmente si conoscevano già tra loro in quanto appartenenti da tempo allo stesso territorio e che erano tutti più o meno *entitled* a prendere parte al patto, ciascuno secondo la propria propensione naturale.

È chiaro che esserci, infatti, non significa semplicemente essere presenti ai tavoli. Coloro che hanno partecipato più attivamente ai patti hanno messo in evidenza come ciascuno avesse un proprio "compito": per il sindacato essere parte di queste arene decisionali equivaleva a vedere riconosciuta una sua funzione nella definizione delle politiche locali. "Con il patto si stava sviluppando un ragionamento tra industria, rappresentanti delle imprese, sindacati, rappresentanti delle istituzioni come dire, un rapporto positivo e 'fecondo', mi verrebbe da dire. Interessato e coinvolgente, 'tutti coinvolti in un proprio interessamento', mettiamola così. Le imprese avevano l'utile di trovar delle risorse, gli enti locali di vedere il proprio territorio in sviluppo e trovare delle soluzioni di interessamento

sociale e noi, come organizzazioni sindacali, chiaramente, eravamo interessate allo sviluppo delle imprese e dell'occupazione" (intervista ZO1). "Prima del patto territoriale c'erano state altre discussioni promosse dagli enti locali: si sono resi conto che c'erano problemi di occupazione e sviluppo, e che gli interventi non potevano essere più solo del sindaco o del singolo assessore. L'interesse a partecipare è dato dal potere di influire sul processo decisionale" (intervista ZO1a). Così come viene descritto da uno dei due rappresentanti Cgil che hanno partecipato al patto della Stura: "Quando si tratta di valutare quali sono le priorità di un territorio, le condizioni per rendere competitive le industrie, il turismo, noi partecipiamo sempre all'analisi delle priorità perché questo è il nostro compito, perché abbiamo un osservatorio privilegiato, siamo il terminale sensibile del territorio, e delle esigenze non solo dell'industria, ma anche della società in senso lato. Abbiamo un ritorno di interessi che noi rappresentiamo anche nelle sedi dei patti" (intervista ST1a) e dal suo collega della Cisl: "Rappresentando il mondo del lavoro, dobbiamo difendere l'occupazione all'interno del patto" (intervista ST2).

Per chi avverte di aver avuto un ruolo più marginale, invece, partecipare appare semplicemente un prezzo da pagare per evitare l'esclusione. Secondo il rappresentante Cisl del patto di Pinerolo, ad esempio, che ci fossero o meno i sindacati al tavolo "non faceva alcuna differenza, non sarebbero stati certo ad aspettare noi. È stato un gioco di ruolo in cui i sindacati hanno fatto notare certe cose e preteso attenzione su altre, semplicemente. Poi però se non hai proposte concrete non aspettano certo te" (intervista PI2).

3.3.3 Aumentare il numero degli iscritti alla propria organizzazione

D'altro lato, anche nella nuova veste di interlocutore politico locale, il sindacato rimane una organizzazione degli interessi (Caruso, 2002). Uno dei punti maggiormente al centro del dibattito nell'ambito delle relazioni industriali dei paesi occidentali degli ultimi anni riguarda proprio le "strategie di

rivitalizzazione” che un sindacato può decidere di perseguire per fronteggiare crisi di membership più o meno acute recenti (Frege e Kelly, 2003; Baccaro et al., 2003 e 2003a).

In questa prospettiva, la partecipazione dei sindacati a forme di partnership, di cui quella dei patti costituisce un esempio, può configurarsi anche come un’azione simbolica per il mantenimento o il rafforzamento della propria identità in un periodo di crisi, benché anche questa posizione sia suscettibile di dibattito (§ 3.1.3). Ma in quest’ottica si può immaginare che le organizzazioni sindacali stiano dentro le arene concertative che i patti implicano per via del possibile rafforzamento organizzativo che ne può derivare, sia da un punto di vista dell’immagine, sia da quello più mirato all’aumento del numero dei propri iscritti.

Nel confronto con gli intervistati questa ipotesi raramente emerge in modo esplicito e certo non in modo frequente. Tuttavia alcune osservazioni di rappresentanti sindacali della Cgil possono essere ricondotte alle ragioni qui brevemente presentate.

Nel patto della Zona Ovest, ad esempio, è stato sottolineato che “c’era un ritorno di immagine molto positivo per l’organizzazione. Io ero in cabina di regia e rappresentavo la delega di Cgil, Cisl e Uil” (ZO1a). Più esplicita è risultata la testimonianza del rappresentante Cgil che ha seguito tutte le fasi del patto della Zona Sud e che nel ripercorrerne le tappe mette insieme un po’ tutti questi aspetti. Dal patto “i sindacati non ci guadagnano nulla”, egli sottolinea, e la *ratio* della loro partecipazione, dunque, risiede nel fatto che “noi ci accontentiamo di fare aumentare l’occupazione. Se poi l’occupazione non è precaria ed è stabile, tanto di guadagnato; se poi siamo bravi ad iscrivere i lavoratori che vanno a lavorare in quelle imprese alle nostre organizzazioni sindacali siamo stati tre volte bravi. Ma questo è il nostro mestiere, fa parte del nostro lavoro” (intervista ZS1). Egli prosegue poi sottolineando che il suo lavoro consiste non solo nel cercare iscritti, ma anche nel monitorare, con qualsiasi strumento, e intervenire, se possibile e con cognizione di causa, sul mercato del lavoro locale, cercando di diversificare la

propria attività nel complesso contesto attuale: “Io dirigevo il dipartimento mercato del lavoro a livello regionale prima di fare il segretario di Moncalieri ed entrare nella segreteria provinciale di Torino; ho avuto la fortuna di seguire per 8 anni il dipartimento del mercato del lavoro e quindi conoscevo bene le regole, le dinamiche, la qualità dell'occupazione, della disoccupazione della zona di Torino Sud, e quindi ho fatto le giuste e opportune forzature che un sindacalista deve fare se fa il suo mestiere”.

In base a quanto s'è visto, dunque, possiamo concludere che la *ratio* della partecipazione del sindacato ai patti si può ricondurre a tre ordini di ragioni, non necessariamente alternative, che riguardano: 1) le caratteristiche del contesto o alcuni tratti dell'organizzazione di appartenenza (l'esistenza di una precedente tradizione concertativa a livello locale; l'orientamento alla concertazione tipico di alcune organizzazioni); 2) la possibilità di cogliere delle opportunità che possano rafforzare o preservare la legittimazione del sindacato come interlocutore politico nell'ambito di iniziative in cui politiche locali per lo sviluppo si integrano con coesione sociale e sviluppo del mercato del lavoro (l'esserci); 3) la possibilità di ottenere un rafforzamento tangibile dell'organizzazione tra i rappresentati (aumento degli iscritti).

Ma abbiamo anche visto che una parte importante è legata in realtà anche alle caratteristiche delle persone, alla motivazione professionale e personale da cui sono state mosse nel nuovo incarico.

3.4 Costi e benefici della partecipazione

Come anticipato, la questione del “costo della partecipazione”, ossia quale sia il prezzo pagato dai partecipanti, e in questo caso dai sindacati, per sedersi intorno al tavolo di concertazione, è di particolare rilievo perché il patto non si riduca a mera occasione di “intercettare risorse pubbliche”, ad un tipo di

coalizione *collusiva e opportunistica* dove non “ cambiano le norme condivise, non si accresce la fiducia fra gli attori locali, non aumenta la propensione a cooperare, non si realizzano beni pubblici” (vedi capitolo 2).

Quando sollecitati a trarre un bilancio su costi e benefici della loro partecipazione, gli intervistati che hanno fornito risposte più articolate sono stati i rappresentanti Cgil dei patti della Zona Ovest, Zona Sud e Stura. Si tratta di esperienze in cui è parso di cogliere un’attività e un coinvolgimento più intensi rispetto agli altri patti torinesi, specie da parte dei funzionari sindacali della Cgil. In tutti e tre i casi è possibile distinguere il richiamo ad un piano personale quando si parla di costi, e ad un piano invece più “collettivo”, riferito all’organizzazione, quando si tratta di benefici.

Tutti concordano nel considerare il *tempo* il costo più immediato della partecipazione alle varie attività del patto. “Abbiamo lavorato tantissimo. Questo processo è durato quasi cinque anni. Ci incontravamo quasi tutte le settimane, anche due volte, il costo era sicuramente quello. Nel periodo in cui abbiamo analizzato i progetti io non ero nella commissione, ma so che chi c’era ha fatto notte, lavorando il sabato, la domenica, persino nelle vacanze di Natale” (intervista ZO1a). E ancora: “Le organizzazioni sindacali non hanno guadagnato una lira dal patto, hanno solo perso del tempo, ore e ore di discussione. A differenza delle imprese, non ci hanno guadagnato una lira. Si trattava di una riunione alla settimana mediamente, e quattro al mese di qualche ora. Ripeto, abbiamo partecipato assiduamente a tutte le fasi: ideazione, progettazione, attivazione e concertazione” (intervista ZS1).

La necessità di dedicare personalmente molto, moltissimo tempo all’iniziativa è dunque il principale costo messo in evidenza dagli intervistati. Di conseguenza, anche la *selezione* di chi avrebbe dovuto partecipare è stata per così dire spontanea, nel senso che non si basava su particolari requisiti stabiliti dall’organizzazione per decidere chi fosse più adatto o meno a partecipare ai patti. La scelta ricadeva piuttosto su chi, in quel particolare periodo, poteva ed era

disponibile a partecipare. Generalmente, come si è visto nella presentazione di questa seconda parte, si trattava dei segretari delle strutture sindacali dei comuni leader del patto.

Oltre al tempo e alle energie personali da dedicare all'iniziativa non sono stati citati altri tipi di costi. In particolare, non sono emerse richieste al sindacato di pagare dei costi in termini di disponibilità a fare concessioni sul terreno delle condizioni di impiego dei lavoratori. Significativo a tal proposito è quanto affermato dal rappresentante Cgil del patto del Canavese: “La nostra controparte, ovvero l'associazione industriale del Canavese, non ha avuto l'atteggiamento di chi si avvicina al tavolo per chiedere all'altro. [...] Ad esempio l'Unione Industriali non ha detto che voleva, in cambio dello sviluppo, deroghe contrattuali e flessibilità. Non ha spinto verso il contratto d'area” (intervista CA1).

A questo stesso argomento può essere ricondotto anche quanto sottolineato dal rappresentante Cisl³⁵ a proposito dell'importanza delle relazioni interpersonali: “Abbiamo avuto dappertutto dei subentri, c'è stata grande mobilità nostra, anche perché i rapporti poi sono fondamentali, sono personali. Non c'è niente da fare: se si vuole partecipare davvero non sono da considerare *rapporti di ruolo*” (intervista PI2).

Se alla partnership creata nell'ambito dei patti si applicasse il modello dello “scambio politico” (Vesan e Sparano, 2007), in prima battuta il termine di scambio offerto dal sindacato e identificato come il più importante sarebbe il tempo e l'attenzione dedicati al lungo processo decisionale e operativo. A ciò si dovrebbe aggiungere però anche la capacità del sindacato di mobilitare consenso. Ma di questo non si trova traccia nelle nostre interviste.

In realtà, secondo le informazioni raccolte, i modi in cui sono state percepite le relazioni tra gli attori durante i patti, quanto meno dai sindacalisti, non si conformano al modello di uno “scambio”. Piuttosto, ciò che è avvenuto è stato

³⁵ Questo rappresentante della Cisl è oggi funzionario presso la provincia di Torino ma ha seguito da vicino il patto del Pinerolese e, sporadicamente, anche altri patti (Stura, Po, Sangone) affiancando colleghi dell'organizzazione.

interpretato, più semplicemente, come una gestione congiunta dei finanziamenti da destinare al territorio secondo priorità, queste sì, da concertare insieme.

In termini di benefici ricevuti alcuni intervistati dichiarano di “aver anche ottenuto qualcosa”. Nel caso appena citato del patto della Zona Ovest, ad esempio, la funzionaria intervistata dichiara di “aver sempre portato a casa”. Esserci è stato un modo per poter influire sui parametri delle assunzioni previste, privilegiando e facendo pressione, nella fattispecie, su obiettivi di occupazione femminile, ai quali altrimenti nessun altro avrebbe pensato, non avendo chiare le dinamiche e le problematiche aperte del mercato del lavoro locale (intervista ZO1a). Così come nel patto di Torino Zona Sud il responsabile Cgil (con delega anche da Cisl e Uil) dice che tra gli obiettivi della partecipazione c’era il mercato del lavoro, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo: “Dentro l'aumento occupazionale, come le ripeto, al netto di quello che era l'andamento occupazionale dell'anno precedente, quindi senza scorciatoie per le imprese (ti diamo i soldi, ma tu sviluppi l'occupazione, rendi ricco il territorio, mi passi questo termine), abbiamo inserito clausole di rispetto delle pari opportunità, dell'assunzione delle fasce deboli, addirittura delle assunzioni di lavoratori di aziende in crisi. Chiaramente con dei numeri piccoli. Ma le aziende sapevano che se rispettavano questi nostri indicatori, avevano una corsia preferenziale, avevano un aumento di punteggio per poter accedere ai finanziamenti, chi non le rispettava non aveva la corsia preferenziale. C'è stata una buona risposta da parte delle imprese” (intervista ZS1).

In alcuni interventi emerge che l’attore sindacale si riconosce come diversamente caratterizzato dagli altri partecipanti al tavolo concertativo, soprattutto rispetto agli imprenditori o agli enti locali, proprio sulla base dei costi sostenuti e dei benefici attesi della loro partecipazione. E se molti hanno sottolineato una tendenza alla scomparsa di scena del mondo dell’industria una volta che le risorse erano state distribuite, è stato invece osservato che i sindacati “sono immuni da questo, perché non ottengono risorse. Rappresentando il mondo

del lavoro, devono pensare a difendere l'occupazione all'interno del patto" (Intervista ST2).

3.5 Logiche di rappresentanza

Se obiettivo generale perseguito dal sindacato nei patti, come emerge da tutte le opinioni raccolte, era quello di rappresentare il mondo del lavoro locale e difendere l'occupazione, è d'altro lato vero che sono stati molto diversi tra loro i modi in cui questo obiettivo è stato interpretato.

Appare necessario, in questo caso, distinguere due aspetti della questione. Parlando di *logiche* di rappresentanza, infatti, si può distinguere nelle opinioni espresse dagli intervistati un'interpretazione del proprio ruolo in senso più politico, in cui prevale una posizione da "mediatore politico", e un'interpretazione invece del proprio ruolo in senso più vicino a quello di portavoce della propria organizzazione, per cui l'intervistato sottolinea il rapporto con le categorie, ad esempio, o, più raramente, con la propria base, i lavoratori. Riprendendo quanto osservato nel capitolo precedente, distingueremo, cioè, rispettivamente una logica del tipo *acting for* e una del tipo *standing for*.

Abbiamo visto che ragione prevalente della partecipazione alla concertazione territoriale offerta dai patti è quella di andare oltre l'azione nel mercato del lavoro per agire ad altri piani, a livello politico, in un'ottica di rappresentanza generale. Come sappiamo, in Italia la logica della rappresentanza di tipo ampio, generale e non particolaristica, è quella del livello confederale (Regalia, 2007a).

Il fatto stesso che a partecipare siano stati i funzionari delle strutture orizzontali e non i rappresentanti di categoria è segnale di una logica del tipo *acting for*, di quando si agisce cioè "al posto di" altri, in base ad un mandato fiduciario. Per lo stesso motivo, non troviamo ai tavoli concertativi i sindacati di base, pur presenti nei territori della Provincia di Torino, ma che, per definizione, non potrebbero abdicare alla loro vocazione per una logica di *standing for*.

Tuttavia, anche in questo caso, le interviste hanno messo in luce sfumature diverse nell'approccio dei singoli rappresentanti sindacali verso le altre strutture interne dell'organizzazione. Si può in particolare distinguere tra il tipo di rapporti intrattenuti a proposito del patto con i delegati e le categorie, e quelli intrattenuti con i livelli organizzativi superiori (nazionale o provinciale). A seconda delle caratteristiche di queste relazioni, potrà prevalere un orientamento a far riferimento soprattutto ai livelli organizzativi più influenti oppure a cercare qualche forma di comunicazione con la base.

3.5.1 Rapporti con gli altri livelli dell'organizzazione

Per quanto riguarda gli eventuali rapporti con i livelli superiori dell'organizzazione di appartenenza, i dati hanno evidenziato un quadro di completa "auto-gestione" dell'esperienza dei patti territoriali da parte dei rappresentanti sindacali che vi hanno preso parte.

Non sono emersi infatti cenni a direttive particolari, o a istruzioni ricevute dalle rispettive strutture provinciali e/o nazionali. Come nel caso dei patti toscani analizzati in Freschi (2001) non sembra abbiano avuto un ruolo significativo le reti di relazioni con il centro o i riferimenti a strutture regionali quali "settori-dipartimenti *ad hoc* [...] per la elaborazione-gestione delle politiche di programmazione" della Cgil, a cui si fa invece riferimento in Di Gioacchino (2001: 167). Questo tipo di struttura sembra sia stata in effetti pensata e attivata nei casi di partecipazione delle organizzazioni sindacali ai patti territoriali siglati nel Sud, come pare indirettamente emergere anche da quanto detto dal rappresentante Cisl del patto del Pinerolese: "A livello nazionale noi siamo stati visti un po' così, perché il problema era al Sud, non eravamo noi. Ma ancora adesso quando arriva la circolare dei patti, se hai qualcosa da chiarire ti vedi e ti senti con il livello nazionale, ma fondamentalmente i patti sono stati importanti per provare un modello di sviluppo al Sud. Sono andato a fare quelle poche riunioni nazionali, e penso di essere dei pochissimi del Nord che andava a questi incontri.

Lo strumento, d'altronde, era stato pensato per il Mezzogiorno, e soltanto in un secondo momento esteso anche alle aree obiettivo 2" (intervista PI2).

Anziché una relazione di scambio di informazioni direttive o top-down o bottom-up, potremmo dire, si è trattato di uno scambio informativo orizzontale, tra colleghi. Più che con il livello nazionale, infatti, le interviste hanno messo in evidenza una ricerca di confronto tra colleghi di una stessa organizzazione sindacale che stavano partecipando a patti già avviati. Nel caso del patto della Stura, ad esempio, che come si è visto dalle schede di presentazione è stato caratterizzato da un periodo molto breve di negoziazione preliminare, il rappresentante della Cgil si era confrontato con il collega di Ivrea: "Io personalmente ebbi la possibilità di mettermi in contatto con Gianfranco Moia, che all'epoca era segretario della Camera del Lavoro di Ivrea e aveva già portato avanti il lavoro del patto territoriale del Canavese; c'era stata quell'esperienza. La stessa S. & T. che sviluppava il segretariato aveva fatto esperienza del Canavese, quindi in qualche modo la strada era già spianata dal punto di vista tecnico, non c'erano grandi intoppi nel tentare di capire come ci si doveva muovere. Questa la ragione per cui si fece in fretta" (intervista ST1).

Più variegato è invece lo scenario dei rapporti tra i rappresentanti sindacali e i delegati delle imprese che ricevevano finanziamenti dal patto stesso. In generale i rapporti non sono stati particolarmente intensi. In base alle interviste, si nota tuttavia una leggera diversità di orientamenti e comportamenti tra la Cgil e la Cisl, e, ancora, nel caso di patti particolarmente attivi rispetto a quelli meno "propositivi" dal punto di vista delle azioni rivolte al mercato del lavoro.

I rappresentanti Cgil dei patti fino ad ora più citati come particolarmente attenti a questo aspetto (Canavese, Torino Zona Ovest e Zona Sud, ad esempio, e, anche se in misura minore, Stura) riportano di aver avuto scambi abbastanza frequenti con i delegati, e anche con i funzionari delle categorie, durante le varie fasi del patto.

In questi casi, tuttavia, la fase di definizione e concertazione è stata più problematica e non sempre questi rapporti sono risultati fluidi o costruttivi, anche nell'ambito di patti solidi come quello di Torino Zona Ovest: "Ho dovuto lavorare molto all'interno della mia organizzazione perché c'era un pregiudizio sul patto. Il 'fare sviluppo' evoca 'sconti sulle condizioni di lavoro'. Per me non era affatto così. Fin dall'inizio ho lavorato affinché i metalmeccanici avessero consapevolezza di questo, che bisognava lavorare insieme. Non c'è ancora abbastanza sinergia tra il patto e i delegati. Ma sono loro che possono controllare come vengono utilizzati i fondi" (intervista ZO1a).

Al contrario, più proficuo pare essere stato questo confronto nelle fasi di implementazione (almeno per quanto riguarda i rapporti con i responsabili delle categorie), come riportato a proposito del patto di Torino Zona Sud: "C'è stata collaborazione e scambio reciproco di informazioni con le categorie. Erano loro che avevano il polso della situazione in mano. Il rapporto è stato buono. Le categorie sono sempre state coinvolte, dall'inizio alla fine. E soprattutto in questo rapporto di informazione mia nei loro confronti, si è avviata un'analisi che ci è servita per portare al tavolo una serie di critiche a imprese che chiedevano i soldi sperando di ottenerli non comportandosi conformemente a quella che era la presentazione di un progetto. Tenga presente che c'erano aziende che mettevano in cassa integrazione e chiedevano i finanziamenti! Io le ho fatto l'esempio prima di Texil e di Viberti, ma ce n'erano tantissime, anche piccole, che non operavano correttamente. Allo stesso tempo questo rapporto ha consentito a me di spiegare alle categorie dove alcune imprese si sviluppavano, e a loro di spiegare a me dove alcune imprese cercavano di imbrogliare." (intervista ZS1).

Anche il funzionario Cgil del patto della Stura si è dimostrato attento alla questione del rapporto con i delegati o i funzionari delle categorie: "Fu un'occasione di apertura nei confronti delle categorie perché deve sapere che per chi sviluppa un ruolo confederale non è sempre facile rapportarsi con i colleghi che sviluppano attività di categoria. Questi sono trascinati dai problemi. Poi,

all'epoca, il problema dominante era l'avvio di procedure di CIG un po' dappertutto, per cui avere l'attenzione delle categorie era una cosa ardua, un'impresa quasi impossibile. Loro sicuramente avevano una sensibilità inferiore, tuttavia quando segnalai che questa o l'altra azienda stava presentando progetto per ottenere un finanziamento si dimostrarono subito interessati e collaborativi nel senso che mi dissero: 'Ah, guarda che quel progetto è benvenuto'. In un paio di occasioni, i compagni mi dissero: 'Guarda che questo progetto non è veritiero perché intanto l'azienda sta mettendo in CIG'. E quindi chiedemmo incontri specifici con le singole aziende per avere chiarimenti circa l'attendibilità del progetto. Fu un momento veramente positivo. La situazione che stavamo vivendo richiedeva questo tipo di lavoro. E avemmo la fortuna, ... beh, *io* personalmente ebbi la fortuna di poterlo sviluppare, una bella esperienza" (intervista ST1).

Alla luce delle testimonianze raccolte, quindi, il rapporto tra livello confederale e categoriale si traduce, quando presente, in un esercizio di controllo e informazione reciproca sulla bontà dei progetti, prima, e sull'andamento della spesa dei finanziamenti ricevuti, poi. In alcune interviste vengono citati esempi significativi in tal senso. Ad esempio, nell'ambito del patto della Stura un'azienda aveva presentato un progetto da finanziare attraverso il patto, ma nelle previsioni occupazionali compariva una diminuzione del 7% del personale. "L'azienda avrebbe investito qualcosa come 30 miliardi di lire in un progetto triennale. Ecco, uno che vede un progetto che ha una previsione di incremento occupazionale del -7% si chiede inevitabilmente: 'Che succede?'. Dopo di che ottenemmo un confronto con quest'azienda, con cui avemmo continui incontri anche in corso d'opera. Intanto riuscimmo a far trasformare quel -7% in previsione ZERO. Però vi fu una discussione proficua: la verifica dimostrò che l'azienda era seriamente in difficoltà, e che gli investimenti le consentivano di mantenere il livello occupazionale, che se non li avesse fatti avrebbe potuto provocare anche una perdita secca di posti di lavoro. Quindi il ragionamento fu, al tavolo di concertazione, di concedere quegli investimenti nonostante la previsione nulla di

aumento occupazionale, perché era più importante mantenere i posti di lavoro anziché perderne il 7%” (intervista ST1).

È difficile dunque distinguere nettamente tra una logica di rappresentanza del tipo *acting for* oppure *standing for*. La base dei lavoratori non è mai stata nominata nelle interviste e le informazioni raccolte mostrano piuttosto, quando presente, una semplice collaborazione tra confederazione e categorie.

Fino ad ora sono state riportate tutte testimonianze di rappresentanti della Cgil. Se consideriamo quelle di operatori della Cisl, ne emerge un quadro di coinvolgimento dei delegati e delle categorie più sfumato. Nel caso del Canavese, la testimonianza del rappresentante Cisl chiama in causa il rapporto con le categorie soltanto citando alcuni progetti del patto che prevedevano il re-impiego di lavoratori in mobilità. In tale occasione la categoria di appartenenza di quei lavoratori è stata chiamata a collaborare (intervista CA2). Nel caso della Cisl del Pinerolese, anche se lo scambio di informazioni è praticamente lo stesso di quello riportato dai rappresentanti Cgil, questo viene interpretato come un elemento residuale: “Ai delegati? Non importava nulla. Nella maggior parte dei casi l’hanno vissuta come una cosa estranea. Sono stati tirati in ballo, il più delle volte, dalle aziende, come mediatori. Oppure venivano da noi a lamentare che nonostante i finanziamenti ricevuti, le loro aziende non facevano certe cose. Non l’hanno vissuta come opportunità di democrazia dal basso. Ma d’altronde ai tavoli ci venivano poi i rappresentanti delle imprese, non gli imprenditori” (intervista PI2).

L’impegno a coinvolgere le categorie o i delegati, dunque, sembra affidato sostanzialmente all’iniziativa personale dei rappresentanti sindacali nei patti; è quindi qualcosa di discrezionale o comunque legato ancora una volta al vissuto, professionale e personale, di questi ultimi. Più che altrove, nell’analisi di questo aspetto del ruolo del sindacato nei patti emerge come non ci sia stata una comunicazione sistematica delle decisioni e degli andamenti della partecipazione. Questa ha avuto scarsa eco sia internamente che esternamente. Uno dei rappresentanti Cgil che ha seguito il patto della Zona Ovest, ad esempio, ammette

che c'è stato un limite nella comunicazione di quanto si stava “silenziosamente” portando avanti: “Non so quanto i nostri lavoratori e i nostri iscritti siano a conoscenza del fatto che abbiamo avviato una contrattazione territoriale, che va al di là di quella collettiva normale. Di questo ne sono convinto, non siamo riusciti a far arrivare fino alla base il senso del nostro impegno e trasmettere questo nostro lavoro” (intervista ZO1).

Si noti infine che le testimonianze relative ai patti di Torino Zona Ovest e Zona Sud, Canavese e Stura sono le uniche ad aver in qualche modo toccato il tema dei rapporti all'interno delle organizzazioni sindacali. Dalle interviste relative agli altri quattro casi (Pinerolo, Valli di Susa, Sangone e Po) non sono emersi elementi di particolare interesse, anche per la più scarsa attività mostrata dai rappresentanti sindacali nell'ambito di queste esperienze.

3.6 Stili di partecipazione

Né omogeneo, né “eterodiretto” dal centro risulta dunque il carattere della partecipazione ai patti da parte dei vari sindacalisti intervistati, con conseguenti effetti su quanto realizzato in termini di azioni destinate al mercato del lavoro locale.

L'esempio sopra riportato riguardante il caso della discussione del progetto di finanziamento presentato da un'impresa con obiettivo occupazionale iniziale di -7% è emblematico del comportamento e del ruolo “di controllo” dei rappresentanti sindacali (in particolare della Cgil). Come ipotizzato in precedenza, si possono infatti distinguere due stili di partecipazione del sindacato: uno stile *difensivo* e uno stile *propositivo*.

In generale pare di cogliere che l'azione dei sindacati nei patti sia principalmente centrata sul *monitoraggio* di abusi in relazione ai finanziamenti disponibili. Un po' come è avvenuto nell'ambito dei già citati patti toscani (Freschi, 2001), in cui le azioni concrete citate dai sindacalisti intervistati

rientravano in una categoria che potremmo definire di “limitazione del danno”, o di “veto su progetti poco sostenibili” (si veda capitolo 3). Ma quando tale azione va oltre l’aspetto, appunto, puramente difensivo dell’occupazione locale, si coglie uno stile più propositivo in cui è possibile distinguere obiettivi e orientamenti diversi.

Anche in questo caso, sono stati i sindacalisti Cgil ad essere maggiormente incisivi: “Di progetti di sviluppo senza ricaduta occupazionale non ne abbiamo mai passati, quello era un requisito essenziale. E soprattutto abbiamo bocciato alcuni progetti (alcuni sul nascere, altri a progetti già avviati) presentati da imprese che volevano semplicemente farsi pagare gli ammortizzatori sociali” (intervista ZS1).

Oltre all’attenzione ai livelli occupazionali, ovvero ai tentativi di inserire tra i criteri di accettabilità dei progetti anche una previsione di *incremento occupazionale*, sono stati sottolineati obiettivi formativi e, più in generale, *obiettivi* che potremmo definire di *qualità dell’occupazione*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, quello formativo, l’esempio del Canavese risulta tra i più interessanti. Come accennato, la nuova industria cinematografica che si è venuta a stabilire sul territorio ha trovato la collaborazione propositiva dei centri di formazione locali, i quali hanno cercato di supplire alla domanda di nuove professionalità, in collaborazione con i centri per l’impiego e i sindacati locali (intervista CA2). In altri casi, tuttavia, la dimensione locale ha forse sfavorito il raggiungimento di obiettivi di più ampio respiro in questo senso, come lamentato dal rappresentante Cgil del patto di Torino Zona Ovest: “Non siamo riusciti ad attuare un vero piano di risposta ai bisogni formativi. Ci sono stati finanziamenti in questo senso, ma il patto territoriale ha sempre privilegiato le agenzie di formazione locale” (intervista ZO1).

Oltre all’attenzione alla formazione, si è lavorato molto anche alla realizzazione di altri progetti. Ad esempio, gli attori del patto della Zona Ovest hanno elaborato un progetto in collaborazione con gli enti locali, l’Inps e Banca

Etica affinché fosse possibile anticipare il sussidio di Cassa Integrazione (particolarmente diffuso in quel periodo e in quell'area) ai lavoratori in difficoltà che non potevano “permettersi” i tempi burocratici normalmente necessari al trasferimento (come nel caso di lavoratori con famiglia a carico che dovevano continuare a pagare l'affitto o il mutuo). Nell'ambito dello stesso patto, ma in un periodo in cui la rappresentanza sindacale era svolta in prima persona da un'altra funzionaria Cgil, si è cercato di sensibilizzare gli altri attori su alcune problematiche del mercato del lavoro locale: “Dopo una prima fase in cui abbiamo capito che chi veniva al tavolo non veniva solo a prendere, ma anche a dare, in termini di qualità della produzione, e anche sociale, abbiamo iniziato a discutere, a partecipare. Abbiamo discusso sui bandi e deciso che sarebbero state premiate le aziende che assumevano donne, che formavano giovani e personale. [...] ... è l'unico patto che ha adottato criteri di genere. [...] Il mio interesse, infatti, è che su un territorio con disoccupazione giovanile e femminile si intervenga lì. Del resto è un problema comune, gli enti locali avranno anche loro il problema dal momento che hanno fatto 1500 LSU, dove quasi tutte sono donne adulte” (intervista ZO1a).

Altri aspetti che riguardano la partecipazione dei sindacalisti ai patti, su cui esistono solo cenni, ma comunque degni di nota, sono l'attenzione rivolta all'ammodernamento della pubblica amministrazione, la critica nei confronti degli investimenti infrastrutturali previsti dal patto e, infine, l'apprezzamento per la valenza formativa del patto, che in molti hanno percepito come cruciale nel partecipare a questa esperienza.

In relazione al primo punto, più d'uno ha sottolineato che “oltre all'occupazione ci si è battuti anche sul fronte dell'ammodernamento della pubblica amministrazione” (interviste CA2, PI2, ZS1). Si tratta di un obiettivo inteso in senso ampio, che avrebbe favorito le attività di impresa, ma anche, conseguentemente, la comunità. Vi sarebbero stati vari protocolli d'intesa al riguardo, ma nessuno degli intervistati era in grado di ricordare esempi concreti di quanto realizzato in questa direzione.

A proposito delle infrastrutture, invece, i sindacalisti interpellati non hanno espresso pareri particolarmente positivi. Un po' come se questa parte fosse esclusiva competenza degli enti locali e sul cui merito non sono entrati (o non hanno potuto farlo): “Teniamo conto che una parte dei fondi che sono andati alle infrastrutture, sono serviti anche a costruire rotatorie. Ed è chiaro che noi, come sindacato siamo maggiormente interessati ad altre tematiche” (intervista ST2). Ancora più accesi i toni di un rappresentante sindacale del patto di Pinerolo: “A guardar bene, la parte dedicata alle infrastrutture rappresenta un po' una spartizione del bottino: non c'è un'opera infrastrutturale strategica, 'in funzione di'. Parlo del mio territorio. [...] Lo sviluppo economico del Pinerolese non passa attraverso un impianto sportivo, una rotonda, la fognatura, il ponte, l'illuminazione.. per le quali i comuni avevano già preso gli oneri di urbanizzazione. [...] In una fase in cui c'era bisogno di strutturare aree atte ad ospitare siti produttivi o di servizi, noi cosa abbiamo fatto? Un po' di viabilità, di lavori pubblici...” (intervista PI2). Il motivo di questa visione critica delle opere infrastrutturali, dunque, sembra collocarsi nello scollamento con il resto del progetto, nella mancanza di “coerenza” (sottolineato a più riprese nell'intervista PI2) e di integrazione delle diverse forme di intervento previste dal patto.

Ultimo, ma non da meno, quanto sottolineato dagli intervistati a proposito della valenza particolarmente formativa che ha per essi avuto l'esperienza della partecipazione ai patti. Il fatto di sedersi intorno ad un tavolo con attori diversi dalla tradizionale controparte datoriale, o comunque con attori che erano lì per giocare un ruolo diverso, e progettare lo sviluppo di un territorio in qualità di sindacalista è stato vissuto come un'esperienza nuova, formativa. Questo è stato vero soprattutto per coloro che hanno seguito il patto più a lungo e che hanno dichiarato (a volte con nostalgia) di averla vissuta come un modo per mettersi in contatto con il territorio attraverso le categorie, cosa “di cui non c'è spesso occasione” (intervista ZO1). In altri termini, per molti si è trattato anche di una specie di “percorso professionale” proprio, sia in termini di conoscenza

approfondita del territorio nel suo insieme, sia in termini di formazione a gestire attraverso la concertazione e di relazioni con nuovi attori.

Nella tabella che segue si è cercato di sintetizzare graficamente i risultati emersi dalle interviste e che abbiamo commentato. I quattro patti più dinamici dal punto di vista della partecipazione sindacale sono stati evidenziati in grigio e poi, per ciascun caso, si è assegnata una risposta sintetica alle domande di ricerca (riassunte nella riga di testa) utilizzando dei simboli, il cui significato è indicato nella legenda in calce alla tabella.

Tabella 4.1 Sintesi dei risultati emersi dalle interviste

Patto territoriale	Ratio: tradizione/cultura concert.	Ratio: Esserci	Ratio: aumentare. iscritti	Costi	Logiche di rappresentanza *	Stile di partecipazione **
Canavese	+	∅	∅	∅	S	P
TO Ovest	+	+	+	T	S+	P
Pinerolo	∅	∅	∅	T	∅	D
Sangone	O	∅	∅	∅	∅	D
Stura	∅	++	∅	∅	S	D
TO Sud	∅	∅	+	T	S+	P
Valli di Susa	O	∅	∅	∅	∅	∅
Po	O	∅	∅	∅	∅	∅

Legenda:

+ = la risposta alla domanda di ricerca è affermativa

∅ = casi in cui non è stato possibile ricostruire azioni riconducibili a queste ipotesi

O = casi in cui, oltre a non aver agito in direzione dell'ipotesi, gli intervistati ne hanno sottolineato la difficoltà

S = ha instaurato rapporti di scambio con categorie e delegati delle imprese interessate dai finanziamenti del patto

S+ = ha instaurato rapporti di scambio con le categorie e riportato esempi di concretizzazione di tale scambio

T = tempo

P = stile propositivo

D = stile difensivo

Conclusioni

L'obiettivo di questo studio è stato quello di approfondire la conoscenza sul ruolo svolto dal sindacato nell'ambito dei patti territoriali.

Come visto nella prima parte del lavoro, infatti, pur in presenza di un'ampia letteratura sul tema, l'analisi dei più importanti contributi ha evidenziato una carenza di attenzione sul ruolo svolto da un attore - il sindacato, appunto - che abbiamo invece trovato sistematicamente presente nella dinamica della concertazione e implementazione dei patti territoriali.

Non solo l'attore sindacale ha partecipato alle varie fasi del patto, ma spesso è stato anche tra i suoi promotori. Mentre scriviamo queste conclusioni, abbiamo appreso di una nuova pubblicazione (Piselli e Ramella, 2008), in cui, ad una prima lettura, vediamo che nella distinzione tra "Patti territoriali bene avviati" e "Patti territoriali male avviati" i rappresentanti sindacali sono frequentemente citati tra i *leader e attori influenti del patto* in riferimento al primo gruppo.

Ma le questioni al centro dell'attenzione di gran parte della letteratura, si è visto, sono state altre: le caratteristiche della concertazione da cui prendono vita i patti, le specificità dei progetti messi in campo e, soprattutto nei contributi più recenti, le dinamiche dei comportamenti degli attori protagonisti dei patti. Tra quelli maggiormente presi in esame troviamo tuttavia quasi esclusivamente gli attori pubblici (sindaci dei comuni, assessori, responsabili di enti locali) e, tra quelli privati, gli imprenditori.

A partire da queste premesse, dunque, ci siamo chiesti quali siano state le aspettative a cui il sindacato avrebbe dovuto rispondere con la sua presenza nella fase concertativa dei patti e nella fase di implementazione; perché i rappresentanti del sindacato abbiano partecipato, quando lo hanno fatto, e secondo quali logiche di rappresentanza; quale, più in generale, sia stato il potenziale ruolo del sindacato che partecipa alla definizione di una politica pubblica locale.

Una risposta empirica a questi interrogativi è stata formulata partendo dai dati raccolti con interviste qualitative a rappresentanti sindacali che hanno preso parte ai patti. In particolare, i casi studio considerati sono stati gli otto patti territoriali siglati nella Provincia di Torino.

Riprendendo il percorso di interrogativi che ha guidato questa ricerca, è ora possibile trarre alcune conclusioni su come si sia definito il ruolo del sindacato nell'ambito dei patti torinesi.

Come si è visto, non per tutti i patti è stato possibile ricostruire la presenza sindacale in modo esauriente e la nostra casistica non può fornire elementi applicabili in generale ad un'analisi esaustiva del ruolo del sindacato nei patti. Tuttavia, è stato possibile individuare alcune discriminanti utili a commentare tale presenza in uno degli strumenti di programmazione negoziata più utilizzati nel decennio 1995-2005.

I patti territoriali del Po e delle Valli di Susa, in particolare, hanno scontato un ritardo nella loro attuazione e un coinvolgimento del sindacato abbastanza marginale. Per quanto riguarda quelli del Sangone e di Pinerolo la percezione generale è stata di un approccio particolarmente difensivo da parte del sindacato, centrato soprattutto sul monitoraggio e il controllo delle azioni rivolte alle imprese locali.

Più articolati, invece, si sono mostrati i casi del Canavese, di Torino Zona Ovest e Zona Sud e della Stura. Qui, l'azione sindacale si è spinta oltre il semplice monitoraggio e sono state individuate azioni che, sebbene analoghe a quelle utilizzate anche nei patti di Sangone e Pinerolo (come i progetti Equal e Spring, ad esempio), hanno evidenziato un maggiore tentativo di incidere direttamente, e in modo talvolta originale, nella dinamica del patto attraverso la presenza e l'azione puntuale dei rappresentanti sindacali. Si pensi, ad esempio, ai casi citati di anticipo del sussidio di cassa integrazione o dell'inserimento di requisiti di pari opportunità (non solo semplici protocolli d'intesa) nell'ambito del patto di Torino Zona Ovest. Anche se inizialmente identificabile come più tradizionale "procedura di

monitoraggio”, in realtà, la stessa discussione con le categorie portata avanti dalla Cgil nel patto di Torino Zona Sud di fronte a casi di imprese che presentavano richiesta di finanziamenti e allo stesso tempo prevedevano licenziamenti o delocalizzazioni all'estero, ha avuto risvolti positivi (si è aiutata l'azienda a non licenziare).

Come già osservato in altre importanti ricerche, i rappresentanti degli interessi che entrano a far parte della rete che si costituisce intorno ad un'arena di *policy making*, possono modificare la propria logica d'azione, così che la collaborazione può finire con il prevalere sul compito di rappresentanza (Regini, 1987).

È così che le ipotesi sul perché della partecipazione e l'approfondimento delle ragioni per cui i sindacati hanno partecipato ad un'arena concertativa che per essi non comportava vantaggi diretti, come invece avveniva per le aziende (i cui progetti venivano finanziati), o per gli enti locali (che potevano promuovere infrastrutture e “investire in popolarità” a livello locale), si sono intersecati con la ragion d'essere del sindacato, con la sua identità.

Le ipotesi circa l'influenza della tradizione concertativa precedente, sia a livello locale sia a livello di tradizione interna dell'organizzazione, e l'importanza del potere influire sulle decisioni e sulle priorità del territorio, facendosi portavoce del mondo del lavoro, ma anche di istanze di coesione sociale della comunità, si sono rivelate essere particolarmente fondate in alcuni casi: in particolare nel patto del Canavese e quello di Torino Zona Ovest. Meno decisivo, seppur segnalato in un caso, è stato invece l'obiettivo a cui si potrebbe pensare in primo luogo nel caso di un'organizzazione degli interessi, e cioè quello di accrescere il numero degli iscritti.

Come si possono spiegare, dunque, le diversità dal momento che, come si è visto, i casi analizzati si sono rivelati diversi pur presentando elementi di continuità, come il contesto generale di appartenenza e le locali tradizioni di relazioni industriali?

L'analisi empirica condotta attraverso le interviste ha portato alla luce due fattori che possono contribuire a spiegare tale variabilità. Uno è l'esistenza di un'organizzazione forte e per vari motivi orientata alla collaborazione (o per tradizione, o, come talvolta osservato, in seguito a episodi più recenti di confronto positivo nelle relazioni industriali locali), che si rende disponibile a accollarsi un elevato impegno nell'ambito del patto e a assumere la delega anche dagli altri sindacati, come avvenuto con la Cgil nel caso del patto del Canavese. L'altro è l'interesse personale a prendere parte attivamente all'esperienza dimostrato soprattutto da singoli esponenti sindacali, come nei casi in particolare della Zona Ovest e Zona Sud. Possono dunque contare la disponibilità di risorse di impegno e organizzative sia di singoli sia di organizzazioni influenti.

Scendendo nel dettaglio dei singoli patti, poi, si è visto che le reticenze iniziali di alcuni sindacalisti o di alcune parti delle organizzazioni (come i metalmeccanici di Torino Zona Ovest) possono aver avuto l'effetto di contribuire ad alimentare un dibattito iniziale e a favorire il chiarimento delle diverse posizioni all'interno del patto, fino al raggiungimento di una posizione comune, secondo la logica della deliberazione, in modo che tutti fossero d'accordo, infine, sulla partecipazione.

Più che contrattazione, quindi, i rappresentanti sindacali che si sono seduti ai tavoli dei patti, investendo soprattutto molto *tempo*, sembrano aver offerto partecipazione. Da tale partecipazione, a loro volta, i protagonisti sindacali più attivi hanno tratto importanti momenti di "formazione nella concertazione territoriale", avendo a che fare con nuovi attori, nuovi temi, nuovi metodi di confronto. Hanno così maturato esperienza, competenze progettuali e relazionali che avranno verosimilmente modo di re-investire in future azioni di governance locale.

In definitiva, anche se in modo non strutturato né strategicamente gestito, il ruolo del sindacato come mediatore politico sembra aver trovato spazi per affermarsi, quanto meno nei casi considerati, e esercitare un'influenza non solo

come previsto dalla normativa e dalla letteratura, ma anche a seconda degli orientamenti e delle strategie degli stessi sindacalisti. Pertanto, da una parte essi si sono fatti portatori di istanze relative ai mercati del lavoro locali in un'ottica d'ampio respiro, senza per questo confliggere con la propria base. Dall'altra la loro partecipazione ha permesso di monitorare e, in alcuni casi, incidere sulla distribuzione di risorse, spesso non indifferenti, in un momento di particolare difficoltà economica e produttiva del territorio e della sua comunità.

Se “è nei periodi in cui i sindacati, e la loro azione, assumono una dimensione più generale che essi concorrono maggiormente al mutamento sociale” (Regalia, 2007a), sarebbe forse auspicabile che la partecipazione di queste organizzazioni fosse tuttavia meno dipendente dagli orientamenti personali o da decisioni quasi discrezionali a partecipare da parte dei singoli rappresentanti.

Si sarebbe portati a pensare che una regolamentazione centralizzata del rapporto tra sindacati e governi locali potrebbe venire in aiuto per superare i limiti e i rischi degli interventi improvvisati. Alcune importanti ricerche precedenti sembrano tuttavia mettere in discussione quest'ipotesi. Esse tendono, anzi, a dimostrare che una presenza sindacale regolata, o addirittura prevista per legge, non necessariamente si traduce in una partecipazione efficace e proficua (Regini, 1987: 948).

Ciò che dobbiamo pertanto concludere a questo proposito è piuttosto che se la presenza del sindacato ha determinato una qualche differenza nell'andamento del patto e nella sua ricaduta, più o meno diretta, sul mercato del lavoro locale, questo è in buona misura da attribuire all'iniziativa quasi “personale” dei funzionari, alle loro relazioni, anche informali, con altri attori del territorio, relazioni da più parti descritte come cruciali in questo tipo di arene decisionali.

L'analisi dei casi che abbiamo proposto, quindi, sembra portare alla conclusione che, anche se poco strutturata, la partecipazione del sindacato ai patti non può essere considerata marginale.

Ad oggi, l'attività dei (pochi) patti territoriali ancora attivi in Italia si limita alla gestione da parte delle Regioni di eventuali risorse residue (fase di rimodulazione). Tuttavia, dai patti si continuano a trarre "lezioni" e sempre più orientate a smentire qualsiasi forma di determinismo esercitato dal contesto istituzionale o dal "capitale sociale pregresso" (Piselli e Ramella, 2008).

Per quanto riguarda i risultati di questo nostro contributo, quanto abbiamo esposto induce a ritenere che vada incoraggiata una partecipazione dell'attore sindacale a politiche locali di sviluppo così da facilitare l'integrazione degli interventi, di qualsiasi tipo essi siano, con le politiche del mercato locale del lavoro. L'eredità dei patti che alcuni sindacalisti hanno evidenziato è infatti quella di favorire la formazione personale dei partecipanti ad una nuova pratica di dialogo e lettura congiunta delle esigenze del territorio con altri attori strategici. Sarebbe auspicabile non disperderla e, se possibile, valorizzarla.

APPENDICE

Tabella A1. Lista e modalità di svolgimento delle interviste citate nella presente ricerca

Patto Territoriale	Organizzazione sindacale	Intervistato	Codice intervista	Modalità*
Canavese	Cgil	Ex segretario CGIL Ivrea (ora in pensione)	CA1	F
	Cisl	Segretario Cisl Ivrea	CA2	Tel.
	Uil	Segretario UIL Ivrea	CA3	Tel.
Zona Ovest	Cgil	Segretario CGIL Collegno	ZO1	Tel.
	Cgil	Ex segretario CGIL Collegno	ZO1a	Tel.
	Cisl	Segretario Cisl Collegno (ora in pensione)	ZO2	TO
Pinerolo	Cgil	Ex segretario CGIL Pinerolo (oggi categoria)	PI1	Tel.
	Cisl	Ex segretario Cisl Pinerolo (oggi a Torino)	PI2	TO
Sangone	Cgil	Segretario CGIL Sangone (ora in pensione)	SA1	F
	Cisl	Ex segretario Cisl Pinerolo (oggi a Torino)	SA2	TO
Stura	Cgil	Segretario CGIL Ciriè	ST1	Tel.
	Cgil	Ex Segretario CGIL Ciriè	ST1a	F
	Cisl	Segretario Cisl Ciriè	ST2	F
Torino Zona Sud	Cgil	Ex segretario di Moncalieri (oggi ad Asti)	ZS1	Tel.
	Cisl	Segretario Cisl Moncalieri	ZS2	Tel.
Valli Susa	Cgil	Ex segretario Cisl Pinerolo (oggi a Torino)	VS1	TO
	Cisl	Ex segretario Cisl Pinerolo (oggi a Torino)	VS2	TO
Po	Cgil	Segretario CGIL di Settimo To.	PO1	F
	Cisl	Segretario Cisl di Torino (prov.)		
	Cisl	Segretario Cisl Settimo To.	Po2	TO

* *Modalità di intervista*

Tel. = intervista telefonica

TO = intervista realizzata a Torino o presso ufficio dell'intervistato

F = intervista realizzata nell'ambito di altre ricerche da colleghi ricercatori e dottorandi

Tabella A2. Lista dei patti territoriali nazionali (divisione per tipologia e regione)

Regione	Tipologia di PT	Nome del PT
Abruzzo	II generazione	TERAMO
	II generazione	MARSICA
	II generazione	COMUNITA' MONTANA PELIGNA
	II generazione	COMPRESORIO TRIGNO SINELLO
Basilicata	Patto agricolo	SAPORI LUCANI DELLA PROVINCIA DI POTENZA
	II generazione	MATERA
	II generazione	CORSETTERIA
	II generazione	BASILICATA NORD OCCIDENTALE
	II generazione	AREA SUD BASILICATA
Calabria	Patto agricolo	PROVINCIA DI VIBO VALENTIA
	Patto agricolo	PROTEKOS-EUSIBARYS
	Patto agricolo	AGROLAMETINO
	I generazione	VIBO VALENTIA(1)
	II generazione	VIBO VALENTIA SPEC. TURISMO
	II generazione	SVIL. VERSANTE IONICO SERRE E SOVER.
	II generazione	SILANO
	II generazione	LOCRIDE
	II generazione	LIT. TIRRENO COS. E VALLE DELL'ESARO
	II generazione	LAMETINO
	II generazione	COSENTINO
	II generazione	CATANZARO
	II generazione	AREA DELLO STRETTO
	II generazione	AREA BOSCHIVA DELLE SERRE CALABRE
	II generazione	ALTO TIRRENO COSENTINO
Campania	Patto agricolo	VERDE MONTI LATTARI
	Patto agricolo	VALLO DI DIANO
	Patto agricolo	SELE TANAGRO
	Patto agricolo	SELE PICENTINO
	Patto agricolo	NAPOLI (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	MONTI PICENTINI E VALLI LIMITROFE
	Patto agricolo	ESPERIA FELIX
	Patto agricolo	DEL CILENTO
	Patto agricolo	COMUNI VESUVIANI
	Patto agricolo	CASERTA (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	BENEVENTO (Provincia di)
	Patto agricolo	BARONIA
	Patto agricolo	ANTICHE TERRE DEL BUSSENTO
	Patto agricolo	ALBURNI CALORE SALERNITANO
	Patto agricolo	AGROIRPINIA
	Patto agricolo	AGRO NOCERINO SARNESE
	I generazione	BENEVENTO(1)
	I generazione	CASERTA
	I generazione	MIGLIO D'ORO
	II generazione	VALLE DELL'IRNO E DEI PICENTINI

	II generazione	SVILUPPO 2000 VALLE DEL SABATO
	II generazione	SELE TANAGRO
	II generazione	SELE PICENTINO
	II generazione	DEL PARTENIO
	II generazione	COSTA AMALFI AGEROLA CAVA TIRRENI
	II generazione	BUSSENTO-VALLO DI DIANO
	II generazione	BARONIA SPECIALIZZATO PER IL TURISMO
	II generazione	BARONIA PROT. AGG.
	II generazione	BARONIA
	II generazione	AVELLINO
Emilia Romagna	Patto agricolo	APPENNINO MODENESE
	II generazione	FERRARA
	II generazione	APPENNINO PARMENSE
	II generazione	APPENNINO MODENESE
Friuli	II generazione	BASSA FRIULANA
Lazio	II generazione	RIETI
	II generazione	POMEZIA
	II generazione	FROSINONE
	II generazione	AREA SUD PONTINA
	II generazione	AREA NORD PONTINA
Liguria	Patto agricolo	LA SPEZIA (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	IMPERIA (PROVINCIA DI)
	II generazione	TIGULLIO FONTANABUONA
	II generazione	SAVONA
	II generazione	IMPERIESE
	II generazione	GENOVA E VALLI DEL GENOVESATO
Lombardia	II generazione	OGMA
Marche	Patto agricolo	ASCOLI PICENO
	Patto agricolo	ANCONA (Agricoltura di qualità Provincia di)
	II generazione	MACERATA
	II generazione	ASCOLI PICENO
Molise	Patto agricolo	ISERNIA (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	DEL MATESE
Piemonte	Patto agricolo	VALLI DI SUSÀ
	Patto agricolo	VAL BORMIDA - ALTA LANGA
	Patto agricolo	TORINO ZONA OVEST
	Patto agricolo	SUD EST ALESSANDRINO
	Patto agricolo	CANAVESE
	Patto agricolo	ALPI DEL MARE II
	II generazione	ZONA OVEST TORINO
	II generazione	VERBANO CUSIO OSSOLA
	II generazione	STURA
	II generazione	SANGONE
	II generazione	PINEROLESE
	II generazione	CUNEO
	II generazione	CANAVESE
	II generazione	ALESSANDRIA

	II generazione	ALPI DEL MARE
	II generazione	ALTA LANGA VALLE BORMIDA
	II generazione	AREA TORINO SUD
Puglia	Patto agricolo	SUD EST POLIS
	Patto agricolo	SISTEMA MURGIANO
	Patto agricolo	NORD BARESE OFANTINO
	Patto agricolo	LECCE (PROVINCIA DI) PROTOCOLLO AGGIUNTIVO
	Patto agricolo	FOGGIA (PROVINCIA DI) SPEC. PESCA E ECONOMIA ITTICA
	Patto agricolo	FOGGIA (PROVINCIA DI) AGRICOLO
	Patto agricolo	FASCIA ORIENTALE DELLA PROVINCIA DI TARANTO
	Patto agricolo	FASCIA MURGIANA DELLA PROVINCIA DI TARANTO
	Patto agricolo	CONCA BARESE
	Patto agricolo	BRINDISI (Provincia di)
	Patto agricolo	AREA METROPOLITANA DI BARI
	I generazione	BRINDISI(1)
	I generazione	LECCE(1)
	II generazione	TARANTO
	II generazione	SUD EST BARESE
	II generazione	SISTEMA MURGIANO PROT. AGG.
	II generazione	SISTEMA MURGIANO
	II generazione	PROSPETTIVA SUBAPPENNINO
	II generazione	POLIS TRULLI GROTTI MARE SPEC. TUR.
	II generazione	FOGGIA
	II generazione	DEL FORTORE
	II generazione	CONCA BARESE
	II generazione	AREA METR. BARI SPEC. TURISMO
	II generazione	CASTELLANETA MARTINA FRANCA
II generazione	BARI	
II generazione	ASCOLI S.-CANDELA-S. AGATA DI P.	
Sardegna	Patto agricolo	THARROS 2000 – AGRICOLTURA E PESCA
	Patto agricolo	SARCIDANO VERDE
	Patto agricolo	RIVIERA DI GALLURA
	Patto agricolo	MEDIO CAMPIDANO
	Patto agricolo	DELLE BARONIE
	Patto agricolo	BASSO SULCIS
	Patto agricolo	AREA DELL'IGLESIENTE
	Patto agricolo	AREA DEL GOCEANO E MONTEACUTO
	Patto agricolo	ANGLONA VERDE
	I generazione	NUORO
	II generazione	SARRABUS - GERREI
	II generazione	MARMILLA-TREXENTA-MEDIO CAMPIDANO
	II generazione	GUSPINESE - ARBURESE - VILLACIDRESE
	II generazione	BASSA GALLURA
	II generazione	AREA VASTA DI CAGLIARI
Sicilia	Patto agricolo	VITTORIA
	Patto agricolo	VALLE DEL BELICE

	Patto agricolo	VAL D'ANAPO
	Patto agricolo	TRAPANI (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	TINDARI NEBRODI
	Patto agricolo	TERRE SICANE
	Patto agricolo	TERRE DELLA CONTEA
	Patto agricolo	SIMETO ETNA
	Patto agricolo	SETTE TERRE - SICILIA CENTRO MERIDIONALE
	Patto agricolo	PALERMO (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	NEBRODI ORIENTALI
	Patto agricolo	MESSINA VERDE MARE
	Patto agricolo	MAGAZZOLO PLATANI
	Patto agricolo	LEONTINOI - MEGARA
	Patto agricolo	JONICO ETNEO
	Patto agricolo	ISOLE EOLIE
	Patto agricolo	ENNA (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	ELORO -VENDICARI
	Patto agricolo	DELLE MADONIE
	Patto agricolo	DELLE ACI
	Patto agricolo	CALTANISSETTA (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	CALATINO SUD SIMETO
	Patto agricolo	ALTO BELICE, CORLEONESE, VALLE DEL TORTO
	Patto agricolo	ALCANTARA E RIVIERA JONICA
	Patto agricolo	AGRIGENTO (Provincia di)
	I generazione	CALTANISSETTA
	I generazione	ENNA(1)
	I generazione	MADONIE
	I generazione	PALERMO(1)
	I generazione	SIRACUSA(1)
	II generazione	AREA DEL GOLFO DI CASTELLAMMARE
	II generazione	VALLE DEL TORTO E DEI FEUDI
	II generazione	TRAPANI SUD
	II generazione	TRAPANI NORD
	II generazione	TERRE SICANE
	II generazione	SIMETO ETNA
	II generazione	SICILIA CENTRO MERIDIONALE
	II generazione	RAGUSA
	II generazione	PANTELLERIA E ISOLE DEL MEDITERRANEO
	II generazione	MESSINA
	II generazione	MAGAZZOLO PLATANI
	II generazione	JONICO ETNEO
	II generazione	ISOLE EOLIE
	II generazione	GOLFO
	II generazione	EMPEDOCLE
Toscana	Patto agricolo	VATO VERDE
	Patto agricolo	VALLE DEL PESCIA FLOROVIVAISMO
	Patto agricolo	SIENA VERDE
	Patto agricolo	LUCCA (Agricoltura montana Provincia di)

	Patto agricolo	GROSSETO (PROVINCIA DI)
	Patto agricolo	APPENNINO CENTRALE
	II generazione	VALDICHIANA
	II generazione	PISA
	II generazione	PIOMBINO VAL DI CORNIA
	II generazione	MASSA CARRARA
	II generazione	MAREMMA GROSSETANA
	II generazione	LUCCA
	II generazione	LIVORNO
Umbria	Patto agricolo	TERNANO- NARNESE- AMERINO
	Patto agricolo	MEDIA VALLE DEL TEVERE
Veneto	Patto agricolo	VENEZIA (Area Centro-Sud Provincia di)
	Patto agricolo	ROVIGO
	Patto agricolo	MONTAGNA VERONESE
	Patto agricolo	BASSO VERONESE E COLOGNESE
	Patto agricolo	BASSA PADOVANA
	II generazione	VENEZIA ORIENTALE
	II generazione	ROVIGO
	II generazione	MONTAGNA VERONESE
	II generazione	FELTRINO (COMPRESORIO)
	II generazione	CHIOGGIA, CAVARZERE E CONA
	II generazione	CADORE CENTRALE
	II generazione	BASSO VERONESE E COLOGNESE
	II generazione	AGNO-CHIAMPO
	II generazione	BASSA PADOVANA
Totale	209	

Bibliografia

- AA. VV. (2006), *Il pendolo meridionale. Bilanci e prospettive per le politiche locali del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Sociologia del lavoro, Vol. 101
- Alacevich F. (1996), *Le relazioni industriali in Italia: cultura e strategie*, Roma NIS
- Altvater et al. (1986), *Tre incognite per lo sviluppo: strutture di mercato, scelte tecnologiche e ruolo delle istituzioni nell'ultimo decennio*, Milano, Franco Angeli
- Amendola, M., Antonelli, C., Trigilia, C. (2005), *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Il Mulino, Bologna
- Aydalot, P. (1984), *Crise et space*, Paris, Economica
- Avdagic, S., Rhodes, M. and Visser, J. (2005), *The Emergence and Evolution of Social Pacts: A provisional Framework for Comparative Analysis*, paper provvisorio – 21 marzo 2005, Istituto Universitario Europeo
- Baccaro L., Carrieri M., Damiano C., (2003), The Resurgence of the Italian Confederal Unions: Will it Last? , in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, Num. 1, pagg. 43-59
- Baccaro L., Hamann K., Turner L., (2003a), The Politics of Labour Movement Revitalization: the Needs for a Revitalized Perspective, in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, Num. 1, pagg. 119-133
- Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna, Il Mulino
- Bagnasco, A. (1999), *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*, Bologna, Il Mulino
- Bagnasco, A. (1999), *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Bollati Boringhieri
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001), *Capitale Sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna
- Barbera, F. (2001), Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti territoriali, in *Stato e Mercato*, num. 63
- Barbera, F., Di Monaco, R., Roccati, D. (2002), *I dilemmi delle politiche locali per il lavoro. Una ricerca comparata in aree urbano-industriali*, Paper presentato al Convegno AIS sezione Economia Lavoro e Organizzazione, “La regolazione

- concertata dell'economia globale/locale”, Trento 25-26 gennaio 2002
- Barca, F. (2006), *Istituzioni e sviluppo: lezioni dal caso italiano*, in *Stato e Mercato*, num. 76, Aprile
- Barca, F. (2006a), Valutazione e nuova politica regionale, in *Rivista Italiana di Valutazione*, num. 34, anno X
- Beccattini, G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino
- Beccattini, G. (1998), *Distretti industriali e Made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati-Boringhieri
- Beccattini, G. (2000) *Il bruco e la farfalla. Prato: una storia esemplare dell'Italia dei distretti*, Firenze, Le Monnier
- Biagi, M. (2000), Il Patto Milano Lavoro: un'intesa pilota, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2000, n. 2
- Biagioli M., Reyneri E. e Seravalli G. (2004), Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale, in *Stato e Mercato*, num. 71
- Bobbio, L. (2000), Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in *Stato e Mercato*, n. 58
- Bobbio, L. (2004), *Italy: after the storm*, in Denters, B. and Lawrence, E. Rose, (edited by), *Comparing local governance. Trends and developments*, Palgrave
- Bobbio L. (2005), La democrazia partecipativa nella pratica, in *Stato e Mercato*, n. 73
- Bodo G. e Viesti G (1997), *La grande svolta: il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Roma, Donzelli
- Bolocan Goldstein M., Pasqui G., Perulli P., *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: l'indagine empirica*, Rapporto di ricerca IRER Lombardia, Milano 2000.
- Bolocan Goldstein M., Pasqui G., Perulli P., (2002), *La concertazione territoriale in Lombardia*, in Checchi D., Perulli P., Regalia I., Regini M., Reyneri E., (a cura di), *Lavoro e Sindacati in Lombardia. Contributi per interpretare il cambiamento*, IRES Lombardia/Franco Angeli, Milano
- Bonomi, A. (2005), *Lo sviluppo del Sud che fa da sé*, 24 luglio, Il Sole24Ore
- Borzaga, C. e Brunello, G. (1997), *L'impatto delle politiche attive del lavoro in Italia*, Ed. Scientifiche Italiane

- Bottazzi, G. (2005), *Ripensando lo sviluppo locale. Considerazioni sulla programmazione negoziata*, in Cerase, F. P. (a cura di) 2005, *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli
- Bottazzi, G. (a cura di), 2005, *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, Milano, Franco Angeli
- Brughitta, A. (2000), *Integrazione delle politiche pubbliche e politiche per il lavoro*, Centro Studi di Relazioni Industriali, Rapporto di ricerca
- Brusco, S. (1989), *Piccola impresa e distretti industriali: una raccolta di saggi*, Torino, Rosenberg & Sellier
- Burroni, L. (2001), *Allontanarsi crescendo*, Torino, Rosenberg & Sellier
- Burroni, L., Trigilia, C. (2001), *Italy: Economic Development through Local Economies*, in C. Crouch, P. Le Galès, C. Trigilia e H. Voelzkow (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 46-78.
- Burroni, L. (2005), Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia, in *Stato e Mercato*, num. 73, aprile
- Burroni, L. Trigilia C. (2005), *Modelli innovativi di governance in Europa*, Roma: Quaderni Formez, num. 30, Tomo 7
- Caruso, B. (2000), Alla ricerca della flessibilità "mite": il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2000
- Caruso, B. (2002), *Decentralised social pacts, trade unions and collective bargaining*, Working Paper n. 2, Centro Studi "M. D'Antona"
- Catanzaro, (2004), *Nodi, reti e ponti. La romagna e il capitale sociale*, Bologna, Il Mulino
- Cella G. P., Treu T., (1998), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino
- Cella G. P., (2003), La rappresentanza attraverso soggetti collettivi: rispecchiare o interpretare, in *Stato e Mercato*, num. 68, Agosto 2003
- Cerese f. P. (2005), *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei patti in Campania*, Milano, Franco Angeli

- Cerese, F. P. (a cura di) 2005a, *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli.
- Cersosimo D., (1998), *Incentivare la costruzione dei sistemi economici locali artificiali. Il contributo della “nuova programmazione”*, relazione al convegno su “Patti e Contratti in Calabria”, Catanzaro, 6 novembre 1998, <http://www.unicz.it/lavoro/CERSOSIMO.htm>
- Cersosimo D. e Donzelli C. (2000), *Mezzogiorno*, Roma, Donzelli
- Cersosimo D. and Wolleb G. (2001), Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti Territoriali, *Stato e Mercato*, num. 63
- Cersosimo D., (a cura di), 2001a, *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soneria Mannelli, Rubbettino
- Cecchi D., Perulli P., Regalia I., Regini M. and Reyneri E. (a cura di), 2002, *Lavoro e sindacato in Lombardia. Contributi per interpretare il cambiamento*, Milano, IRES Lombardia/Franco Angeli
- CNA (2000), *I patti territoriali in Piemonte. Analisi delle forme di concertazione e prospettive per l’Artigianato e la Piccola Impresa*, in *Impresa e Mercati - Qui Nord-Ovest. Quaderni di indagine sul Nord Ovest per l’artigianato e le PMI*, Centro Studi per l’Artigianato Piemontese
- Coleman, J. S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press
- Coppola, F. S. (1996), Una sfida per il Sud: i Patti Territoriali, in *Rassegna Economica*, num. 4
- Cortese, A. (2005), *Programmazione negoziata e occupazione: vincoli e risorse per la regolazione concertata dei mercati del lavoro locali*, pagg. 111 – 139 in Cerese (a cura di) 2005, *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli
- Costantini, S. (2005), Verso una nuova stagione di concertazione territoriale? in *Lavoro e Diritto*, num. 1
- Crouch, C., Trigilia, C. (2001), *Conclusions: Still Local Economies in Global Capitalism*, in Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C. and Voelzkow, H. (2001) *Local Production systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford, Oxford UP

- Crouch, C. (2005), *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford University Press
- Cuffaro, M. (2003), Disparità territoriali e convergenza: un punto di vista differente, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, anno XVII, n. 1-2
- Curino, L. and Vacis, G. (1998), *Olivetti*, Baldini Castoldi Dalai
- D’Arcangelo L., (2002), *La programmazione negoziata tra crisi ideologica e virtuosismi locali*, Paper presentato al convegno “Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi”, Napoli, Università “Federico II”
- De la Porte, C. and Pochet, P. (2004), The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions, *Journal of European Social Policy*, 14 (1)
- Deidda, D. (2002), *Sviluppo locale, progetti integrati e opportunità per le agenzie dei patti territoriali*, Roma, Pubblicazione Formez
- Deidda, D. (2002a), *Nord Est e Mezzogiorno*, Donzelli – Formez
- Delai, N. (2004) *La relazionalità come strategia di sviluppo territoriale*, Milano, Franco Angeli, 2004;
- Denters, B. and Lawrence, E. Rose, (edited by), 2004, *Comparing local governance. Trends and developments*, Palgrave
- DPS - Dipartimento di Politiche di Sviluppo e Coesione (2003), *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma
- De Castris, M. (2003), *Contratti di programma e sviluppo locale: una valutazione degli effetti occupazionali*, Università degli Studi di Roma Tre, Dipartimento di Istituzioni politiche e Scienze Sociali, paper disponibile al sito: www.valutazioneitaliana.it
- De Rita G., Bonomi A., (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale: dall’azione di comunità ai patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri
- De Vivo, P. (2004), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L’esperienza dei PT e dei PIT della Regione Campania*, Milano, Franco Angeli
- De Vivo, P. (2005), Relazione per il Convegno su “Il pendolo meridionale. Bilanci e prospettive delle politiche per lo sviluppo locale”, Bari 15-16 aprile
- Di Gioacchino R. (2001), *Patti a rapporto. Indagine sui patti territoriali*, Roma, Ediesse
- Ebbinghaus, B. (2006), *Reforming Bismarkian Corporatism: the changing role of Social Partnership in Continental Europe*, Paper for conference: “A long good bye to

- Bismark? The politics of welfare reform in continental Europe, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, June 16-17, 2006
- Ecosfera S.p.A., *Patto territoriale della Provincia di Lecce. Relazione sulle attività svolte - Roma, 4 gennaio 1997 - dattiloscritto*
- ECOTEC Research and Consulting (2002), *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts*, www.ecotec.com
- Esping-Andersen, G. (a cura di), 1996, *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Sage
- Fargion V., Morlino L., Profeti S., (a cura di) 2006, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna
- Ferrera, M. and Hemerijck, A. (2003), *Recalibrating Europe's Welfare Regimes*, in J. Zeitlin and D. Trubek, (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press
- Ferraro, G. (2001), *Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi*, W.P., 2002, [http:// www.sole.unina.it/ferraro.pdf](http://www.sole.unina.it/ferraro.pdf)
- Ferraro G., (a cura di), 2003, *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su regioni e autonomie locali*, Milano, Giuffrè
- Fontana G. (2002), *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, paper reperibile dal sito www.lex.unict.it/eurolabor
- Franchi M., Palumbo, M. (a cura di) (2000), La valutazione delle politiche del lavoro e della formazione, in *Sociologia del Lavoro*, n. 77
- Franco, S. (2004) 'Il territorio nella concertazione locale. Una ricerca su 82 patti in Italia', *Quaderni di rassegna sindacale - Lavori*, 5
- Frege M. e Kelly J., (2003), Union revitalization strategies in comparative perspective, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 9, num. 1
- Freschi, A. C. (2001), Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei patti in Toscana, in *Stato e Mercato*, num. 63, Dicembre 2001
- Genovese, S. (1997), *Gli strumenti della programmazione negoziata: intese, accordi, patti territoriali e contratti d'area*, in Santoro Passarelli, G. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino

- Giaccone, M. (2000), Contrattazione territoriale come infrastruttura dello sviluppo locale, *Quaderni di rassegna sindacale – Lavori*, 3
- Giaccone, M. (2002), *Un modello di concertazione pluralista? Il caso veneto*, paper dell'Ires Veneto, Venezia – Mestre
- Governa, F. Salone, C. (2004), Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28 (4), December
- Hall P. and Soskice D. (a cura di) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford UP
- Harding, A. (1999), North American urban political economy, urban theory, and UK research, in *British Journal of Political Sciences*, 29 (3)
- Hoffmann A., Columba, P., Pipitone V., Notarstefano G., (2001), L'esperienza siciliana dei patti territoriali: alcune considerazioni critiche, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, anno XV, num. 1-2
- Hyman R., (2001), Trade Union research and Cross-national comparison, in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 7, Num. 2, p. 203-232
- Iter, per Sviluppo Italia (2000), *Caratteristiche e potenzialità dei patti territoriali. Rapporto Finale*, Napoli, Maggio 2000
- Lange P. e Regini M. (a cura di), 1987, *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino
- Léonard E. (2005), Governance and Concerted Regulation of Employment in Europe, in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 11, num. 3, p. 307 – 326
- Lipparini, S. 1982, *Sindacato e amministrazione dello Stato*, Roma, Quaderni Cesos
- Lodde, S. *Patti territoriali e specializzazione produttiva nel Mezzogiorno*, CRENoS, Università di Cagliari e Sassari, Contributi di ricerca, 11, 2002
- Lunghini, G., Silva, F., e Targetti Lenti, R. a cura di, (1996), *Politiche pubbliche per il lavoro*, Bologna, Il Mulino
- Luzzati E. et al. (1982), *La rilocalizzazione dell'industria nell'area torinese, 1961-1977* Milano, Franco Angeli
- Magnatti et al. (2005), *Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino

- Magnatti, P. (2006), Condizioni per l'efficacia nella programmazione negoziata: il caso dei patti Territoriali, in *Rivista Italiana di Valutazione*, num. 34, anno X
- Manzella, G. P. (1997), Patti Territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, num. 3
- Mayntz R.(1993), *Governing failures and the problem of governability*, in J. Kooiman (a cura di), *Modern Governance*, London, SAGE.
- Meardi G., (2004), Modelli o stili di sindacalismo in Europa, in *Stato e Mercato*, num. 71
- Meldolesi, L. (2001), *Sud: liberare lo sviluppo*, Carocci – Formez
- Messina, P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale*, Torino: UTET.
- Mirabelli, M. (2001), *L'istituzionalismo amorale. L'esperienza dei patti territoriali in una regione del Mezzogiorno*, Soneria Mannelli, Rubbettino
- Mutti, A. (2002), *Sociologia economica*, Bologna, Il Mulino
- Negri, N., Saraceno, C. (1996), *Le politiche attive contro la povertà in Italia. I problemi, le aree, i soggetti a rischio: un'analisi attenta delle misure volte a contrastare l'esclusione sociale nel nostro paese*, Bologna, Il Mulino
- Odella, F. (2005), *Negoziazione, livelli di coordinamento e territorio: l'esperienza del PT del Basso Veronese*, DSS, Papers, Soc-1-05
- Paola, I. (2001), Profili problematici del patto territoriale, in *Diritto del lavoro on Line*, Gennaio 2001, www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm
- Pau E., Russo A. (2000), Il Patto *Milano Lavoro*: un'intesa dai contenuti discriminatori?, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, num. 13
- Pasqui, G. (2001), *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Franco Angeli, Milano
- Pedersini, R. (2002), *Social concertation and labour policies in Lombardy*, www.eurofound.europa.eu/eiro/index.html,
- Perulli, P. (1995), Stato, regioni, economie di rete, in *Stato e Mercato*, num. 44
- Perulli, P. (2004), Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche, *Quaderni di rassegna sindacale-Lavori*, vol. 5, num. 3
- Pichierri, A. (2001), Concertazione e sviluppo locale, in *Stato e Mercato*, num. 2
- Pichierri, A. (2002) *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino

- Piselli F. e Ramella F. (a cura di), 2008, *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli Editore, Roma
- Pochet P. e Fajertag G. (eds) 1997, *Social Pacts in Europe*, Brussels, ETUI/OSE
- Przeworski A. e Teune H. (1970), *The logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley-Interscience
- Putnam, R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano
- Regalia I., (1987), *L'amministrazione e il sindacato nell'attuazione delle politiche. Le politiche del lavoro*, in *Le relazioni fra amministrazione e sindacati*, Archivio ISAP, nuova serie, num. 4, Vol. II, Milano, Giuffrè
- Regalia, I. (a cura di) (1997), *Regioni e relazioni industriali in Europa, Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli
- Regalia I. e Regini M. (1998), *Sindacati, istituzioni e sistema politico*, in Cella G. P. e Treu T. (1998) *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana della prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino
- Regalia, I. (1998), Industrial Relations at regional Level in Europe: Strengths and Weaknesses of an Intermediate Level of Social Regulation, *European Journal of Industrial Relations*, 4/2
- Regalia, I. et al. (2001), LocLevCon (Local Level Concertation), *New forms of Employment and Work*, rapporti di ricerca disponibili su www.ireslombardia.it
- Regalia, I. (2002), Politiche di protezione del lavoro. Esperienze a livello territoriale in Europa, in *Stato e Mercato*, n. 65, Agosto
- Regalia, I. (2003), *Decentralising Employment Protection in Europe: Territorial Pacts and Beyond*, in J. Zeitlin and D. Trubek, (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press
- Regalia, I. (2006a), *Territorial Pacts: Which Kind of Concertation? Preliminary observations for a reinterpretation of social pacts at the sub-national level based on the existing literature and evidence*, Paper provvisorio, Progetto NewGov
- Regalia I., (2006b), *Concertazione. Un fine o un mezzo?*, in *Il diario del lavoro*, 17 Luglio (disponibile al sito www.ildiariodellavoro.it)

- Regalia I., (2007), *Produttività. Concertazione su due binary, il centro e le imprese*, in Il diario del lavoro, 30 Gennaio, (disponibile al sito www.ildiariodellavoro.it)
- Regalia, I. (2007a), *Sindacati e politica. Due campi d'azione che inevitabilmente si toccano*, in Il diario del lavoro, 24 Aprile, (disponibile al sito www.ildiariodellavoro.it)
- Regini, M. (1987), in *Le relazioni fra amministrazione e sindacati*, Archivio ISAP, nuova serie, num. 4, Vol. II, Milano, Giuffrè
- Regini M., Sabel, C. a cura di (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino
- Regini, M. (1999), Europa fra de-regolazione e patti sociali, in *Stato e Mercato*, num. 55, aprile
- Regini, M. (2000), Between De-Regulation and Social Pacts. The Responses of European Economies to Globalization, *Politics & Society*, 28
- Regini, M. (2000a), *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alle sfide della globalizzazione*, Rome-Bari, Laterza
- Regini M., (2001), I patti sociali nel rapporto della Commissione Europea sulle relazioni industriali in Europa, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4
- Regini M. (2001a), I dilemmi del sindacato del 2000: più rappresentanza per avere influenza o viceversa?, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, num. 4
- Regini, M. (2003), Tripartite concertation and varieties of capitalism, in *European Journal of Industrial Relations*, num. 9 (3), pagg. 251-263
- Regini M. (2006), Che cosa induce gli attori collettivi ad accordarsi su soluzioni “second-best”? Interessi, istituzioni, processi cognitive, azioni simboliche, in *Sociologia del Lavoro*, num. 100
- Ricciardelli C. (2001), *Olivetti: una storia, un sogno ancora da scrivere : la sociologia del lavoro italiana nell'esperienza di Ivrea*, Milano, Franco Angeli
- Riccone, P. (2002), Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti territoriali a confronto, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pgg. 89-128
- Rinaldi, D. (2005), *Patto territoriale: risultati immediati o logica di sviluppo?*, Working paper, num. 4, Dec. LAPO (Laboratorio di Politiche), Torino
- Rossi, N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari

- Sabel, C. F. (2006), Lo sviluppo auto-sostenuto. Ripensare il ruolo dell'intervento pubblico nella promozione della crescita economica, in *Stato e Mercato*, num. 77
- Salerno R., Sisti M., (2001), *Si possono valutare i Patti Territoriali? Riflessioni su alcune prospettive d'analisi e su possibili committenti*, Relazione preparata per il IV Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, 5-7 aprile 2001, Bari
- Santandrea, R. e Giorgio, R. (2004), Programmi integrati territoriali tra competitività e coesione sociale: il caso della Puglia, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, anno XVIII, n. 3-4
- Schelling T. C., (2006), *La strategia del conflitto*, Milano, Bruno Mondadori
- Schmid, G. (1995), Is full employment still possible? Transitional Labour Markets as a new strategy of Labour Market Policy, in *Economic and Industrial Democracy*, 16
- Schmid, G. (2000), *Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy*, in B. Martin, D. Beulders and D. J. Snower (eds) *Innovative Employment Initiatives*, Aldershot: Ashgate
- Schmitter P. e Grote J. (1997), Sisifo corporatista: passato, presente e futuro, in *Stato e Mercato*, num. 50
- Sestito Paolo (2001), *Le politiche del lavoro*, in Brucchi Luchino (2001), *Manuale di economia del lavoro*, Bologna, Il Mulino
- Storper, M. (1997), *The regional world. Territorial development in a global economy*, The Guilford Press, New York
- Sullivan, H., Downe, J., Entwistle, T. and Sweeting, D. (2006), The three challenges of community leadership, in *Local Governance Studies*, Vol. 32, Num. 4, Agosto
- Tonarelli, A. (2000), *Industrial decline and local development policies in the steel area of Piombino*, Mimeo
- Traxler, F. (1997) *The Logic of Social Pacts*, in Fajertag, G. and Pochet, P., eds, *Social Pacts in Europe*, Bruxelles: Etui, p. 27-36
- Treu T., (2000), Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione di stile europeo, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, num. 2
- Trigilia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna: Il Mulino
- Trigilia, C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino

- Trigilia, C. (1999), *Il mezzogiorno in cammino e la politica zoppa*, in *Il Mulino*, anno XLVIII, num. 385
- Trigilia, C. (2001), Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura, in *Stato e Mercato*, num. 63
- Trigilia, C. (2005), *Sviluppo Locale: un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza
- Vesan, P. Bassoli, M. and Sparano, V. (2006), *Local partnership consolidation in Italy. Analytical framework, research strategy and case selection*, progetto NewGov, Paper provvisorio delle unità di ricerca Poleis e URGE
- Vesan P. e Sparano V., (2007), *L'istituzionalizzazione dei partenariati locali per lo sviluppo locale. Il caso dei patti di Torino*, URGE Working Paper 3/2007
- Viesti, G. (2000), Perché le regioni crescono? Sviluppo locale e distretti industriali nel Mezzogiorno, in *Stato e Mercato*, n. 59
- Viesti, G. (2002), *Il Sud che attrae. Gli investimenti esterni nel Mezzogiorno 1996-2001*, Donzelli Editore, Roma
- Viesti, G. (2005), *È tempo di scelte per il Sud*, in www.lavoce.info
- Viesti, G. (2006), Le politiche di sviluppo locale come politiche per la competitività, in *Sociologia del Lavoro*, num. 101
- Villante, C. (2003), *L'approccio interorganizzativo all'analisi dei processi di sviluppo locale: una proposta valutativa per i patti territoriali*, paper per il congresso AIV del 2003
- Viscomi, A. (2001), Modelli normativi e prassi contrattuali nei mercati del lavoro locali, in *Diritto del mercato del lavoro*, num. 2
- Vino, A. (2002), *Patti territoriali e progettazione istituzionale. Nord e Sud*, Roma, pubblicazione Formez
- Watt, A. (2004), Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?, in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, num. 2, p. 117-137
- Weber, M. (1968), *Economia e società*, Ed. Di Comunità, Milano
- Zeitlin J. and Trubek D. M. (a cura di) *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford, Oxford UP

Zenezini, M. (2000), Le politiche attive del lavoro. Un bilancio deludente, in *La Rivista del Manifesto*, num. 11

Zoppoli L., (1998), *Patti e contratti in Calabria. Nuove stelle nel firmamento degli strumenti di promozione dello sviluppo?*, relazione al convegno su “Patti e Contratti in Calabria”, Catanzaro, 6 novembre, <http://www.unicz.it/lavoro/LZOPPOLI.htm>